



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO

**EL PROCESO DE FORTALECIMIENTO DEL PODER
JUDICIAL FEDERAL MEXICANO (1928-1999)**

T E S I S

Que para optar por el Grado de
MAESTRA EN DERECHO

Presenta:

MARICRUZ ESCANDÓN JIMÉNEZ

TUTOR: Dr. Manuel Barquín Álvarez
Instituto de Investigaciones Jurídicas
UNAM

México, D.F. Marzo, 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Al Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, por albergar y promover la pluridisciplinariedad.

Al Dr. Manuel Barquín Álvarez, por el tiempo invertido en revisar y enriquecer esta investigación. Mi más sincera gratitud por tomar con toda seriedad su papel de tutor.

Al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, por la beca proporcionada para realizar mis estudios de maestría.

*Siempre a mi Madre,
en reconocimiento al valor con el que enfrenta su enfermedad*

CONTENIDO

Introducción	7
------------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO E HISTÓRICO DEL PODER JUDICIAL FEDERAL MEXICANO

I. Introducción	12
II. El principio de la división de poderes y su concepción actual.	13
III. La adopción del principio de la división de poderes en la Constitución mexicana	18
IV. Marco normativo del Poder Judicial Federal: Estructura y atribuciones . . .	22
1. Suprema Corte de Justicia de la Nación	23
A. Pleno de la Suprema Corte de Justicia	26
B. Salas de la Suprema Corte de Justicia	29
2. Tribunal Electoral	32
3. Tribunales Colegiados de Circuito	34
4. Tribunales Unitarios de Circuito	36
5. Juzgados de Distrito	37
6. Consejo de la Judicatura Federal	39
V. El presidencialismo mexicano	42
VI. Independencia judicial	50

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS RELACIONES DE PODER Y EL REZAGO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

I. Introducción	59
---------------------------	----

II. Factores de debilidad y etapas del Poder Judicial de la Federación	60
III. Reforma del 20 de agosto de 1928	64
IV. Reforma del 15 de diciembre de 1934	72
V. Reforma del 21 de septiembre de 1944	78
VI. Reforma del 19 de febrero de 1951	82
VII. Reforma del 25 de octubre de 1967	87

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LA SUPREMA CORTE EN UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Introducción	93
II. La Suprema Corte de Justicia y la admisión del juicio de amparo contra resoluciones judiciales	94
III. Nociones de Tribunal Constitucional	97
IV. Reforma del 10 de agosto de 1987	99
V. Reforma del 31 de diciembre de 1994	104
VI. Reforma de 22 de agosto de 1996	122
VII. Reforma del 11 de junio de 1999	128

CAPÍTULO CUARTO

CONSIDERACIONES FINALES

I. Introducción	137
II. Recapitulación: La relación Ejecutivo-Judicial	137
III. Cambio político y Poder Judicial	149

CONCLUSIONES

I. Conclusiones	162
---------------------------	-----

ANEXO

Tablas comparativas de cambios a la iniciativa presidencial de 1994	164
-------------------------------------------------------------------------------	-----

FUENTES DE INFORMACIÓN	188
-----------------------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Vincular al Derecho con la Ciencia Política fue el primer propósito motivador para la realización de esta investigación. Aunque se sabe que entre estas disciplinas existen relaciones estrechas, no se puede negar que hay temas en los que cada una se fue separando de la otra, hasta volverse prácticamente impenetrables entre sí. Esto parece haber sucedido con el estudio del Poder Judicial, el cual ha sido sujeto de análisis desde un enfoque fundamentalmente jurídico, del que se ha desprendido en muy pocas ocasiones. Sea por la naturaleza misma del tema, por la incompreensión del conocimiento técnico que se ha desarrollado alrededor de la impartición de justicia, la cual tiene encomendada dicho poder, o al simple desinterés de los investigadores sociales en general; lo cierto es que el Poder Judicial representa un terreno extraño para los científicos políticos, pero no por ello deja de ser un objeto de estudio cautivador.

La intervención de factores políticos en el Poder Judicial es evidente cuando se admite que el Poder Ejecutivo, durante décadas, tuvo la capacidad de modificar, renovar y someter al Judicial, sin que encontrara un contrapeso real en su camino. La supuesta relación de colaboración y equilibrio que debía prevalecer entre los tres órganos que desempeñan las principales funciones del Estado, estaba muy clara en el texto constitucional, pero no así en la realidad social.

La idea fundamental de la división de poderes, consistente en que el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, se desempeñen como contrapesos efectivos, y con esto se evite el desarrollo excesivo de un poder, en detrimento de los demás, se vio superada por la dinámica política, que posicionó al Jefe del Ejecutivo por encima de cualquier otro poder. Es cierto que el Ejecutivo estaba respaldado por un diseño constitucional que estableció un presidente fuerte, sin embargo, no era de ahí de donde provenía su capacidad para erigirse como la columna vertebral del país, sino de una serie de facultades que no estaban expresadas en la carta magna, pero que se quedaron asentadas en la cotidianidad política durante un largo periodo.

La presencia de un partido hegemónico (PNR, PRM, PRI) liderado por el Presidente de la República, el cual tenía asegurado casi la totalidad de las curules en ambas Cámaras del Congreso de la Unión; la imposibilidad de la oposición para luchar por la vía electoral para la transmisión del poder; la cooptación de las organizaciones sociales de mayor cuantía y la represión a los movimientos ciudadanos hartos del autoritarismo, fueron algunas de las piezas de un sistema perfecto de concentración del poder, que no podía estar completo sin un Poder Judicial minimizado y subordinado al proyecto presidencial en turno.

Este escenario anuncia que el análisis del Poder Judicial no puede quedar circunscrito a lo que establece la Constitución y la ley. La explicación de dicho objeto de estudio debe nutrirse del reconocimiento de otros factores, que en mayor o en menor medida, condicionaron el desempeño del Poder Judicial. En estos términos, la presente tesis plantea que una forma viable para acercarse a la comprensión de dicho objeto, es a través de su relación con el Poder Ejecutivo.

La tesis sostiene que el órgano encargado de la impartición de justicia estuvo en gran medida determinado, en su diseño y en sus funciones, por el titular del Ejecutivo Federal, quien contó con un esquema de poder favorable para vulnerar la independencia y mantener al judicial con un perfil bajo en la escena pública. Si este planteamiento es válido, necesariamente el acotamiento de poder de la figura presidencial tuvo que modificar lo concerniente al Judicial.

La idea central que subyace al planteamiento anterior, es que el paso de un presidencialismo exacerbado a otro regulado, marcó la pauta para el fortalecimiento del Poder Judicial. En la época dorada del régimen autoritario, el Judicial no fue un actor protagónico; sin embargo, en la lucha por democratizar al país, el Ejecutivo y el partido dominante, se vieron presionados a abandonar el monopolio del poder y a activar un proceso de consolidación de las instituciones, que en adelante, sustentarían la estabilidad del Estado mexicano. Una de esas instituciones, fue el Poder Judicial de la Federación.

Entre todas las rutas que podrían seguirse para analizar la relación Ejecutivo-Judicial, esta investigación optó por dar seguimiento al proceso de reformas constitucionales que experimentó el Poder Judicial entre 1928 y 1999, periodo que permite mostrar claramente el antes y el después de dicho poder. Los cambios constitucionales son una materia prima útil para los propósitos de esta tesis, en la medida en que guardan la lógica que valió para replantear reiteradamente, tanto la estructura, como las funciones del Poder Judicial. Es así que en las iniciativas, en las exposiciones de motivos, en los dictámenes y discusiones, se puede extraer un poco de la sustancia que dio forma al Poder Judicial.

Con el objeto de alcanzar un mayor grado de profundidad y conscientes de que el Judicial tiene una composición compleja, se eligió a la Suprema Corte de Justicia como el centro de atención de la investigación. Esta decisión no fue arbitraria, sino sustentada en el hecho de que el máximo tribunal fue el órgano en donde el Ejecutivo manifestó repetidamente sus intenciones de control.

La tesis se divide en cuatro capítulos. El primero inicia con la descripción de las corrientes teóricas que formularon el principio de la división de poderes, para después, explicar la incorporación y arraigo de dicho principio en el acta constitutiva mexicana. Posteriormente, se propone una definición de Poder Judicial que da lugar a la exposición panorámica de los órganos que lo integran y las principales funciones que desempeñan. Asimismo, se inserta un esbozo sobre el presidencialismo, desde el punto de vista teórico primero, pero pragmático después. Esto con el objeto de ir delineando la relación entre el cambio político y el fortalecimiento del Judicial Federal. Para cerrar el primer capítulo se consideró pertinente incluir algunas precisiones conceptuales en torno a la independencia judicial, dado que es en torno a ella, donde se pueden identificar los mayores avances y retrocesos en el curso de las reformas judiciales.

El segundo capítulo enuncia algunos elementos debilitadores del Poder Judicial, entre los que se cuentan algunos factores políticos. Subsecuentemente se expone una periodización de las distintas etapas por las que atravesó el

Judicial. Este esquema es de gran utilidad para el desarrollo de la tesis porque permite diferenciar dos momentos en la vida del Poder Judicial: la etapa de sometimiento a un régimen autoritario y la etapa de fortalecimiento. Es de acuerdo a esta distinción como se distribuye el análisis de las reformas constitucionales. El capítulo segundo analiza los cambios efectuados en 1928, 1934, 1944, 1951 y 1967, que corresponden a la primera etapa; mientras que el capítulo tercero comprende las reformas de 1987, 1994, 1996 y 1999 que forman parte de la segunda etapa.

Además de dar cabida al análisis de las reformas mencionadas, el tercer capítulo, describe la coyuntura en que la Suprema Corte admitió el juicio de amparo contra resoluciones judiciales. Este hecho fue de gran relevancia para el máximo tribunal, porque definió la función que desempeñaría durante muchos años. No es hasta finales de los años ochentas, cuando se propone darle un giro a la imagen y el rol de la Corte, con el objeto de constituir la como un tribunal constitucional. Ante estos sucesos, se consideró necesario presentar algunas nociones teóricas y conceptuales sobre lo que implica el establecimiento de dicho tribunal.

Para concluir con el trabajo realizado, en el cuarto capítulo se exponen algunas consideraciones finales, acompañadas de un recuento de los episodios que permitieron definir el tipo de relación que privó entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Como sucede en la mayoría de las investigaciones, los planteamientos iniciales se vieron sobrepasados por el desarrollo de la investigación. La tesis realizada no sólo mostró la relación condicionante entre la Presidencia de la República y el Judicial Federal, sino que también mostró la relación de éste último con la creciente pluralidad política instalada en el Congreso de la Unión.

Finalmente hay que advertir que la tesis no fue prevista para proyectar el futuro de la reforma judicial en México, más bien tuvo un objetivo académico consistente en posicionar al Poder Judicial como un objeto de estudio factible para diversas disciplinas sociales. En pocas palabras, se trató de continuar la brecha

que algunos científicos sociales han trazado, para dar explicaciones alternativas, a una de las instituciones más enigmáticas del Estado mexicano.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO E HISTÓRICO DEL PODER JUDICIAL FEDERAL MEXICANO

La dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder hacen de los modelos clásicos, elementos simbólicos que recubren y sancionan una realidad distinta.

Pablo González Casanova

I. INTRODUCCIÓN

Plantear algunos de los principales elementos necesarios para contextualizar teórica, histórica, constitucional, legal y políticamente al Poder Judicial con el que se cuenta en la actualidad, es el propósito de este capítulo. Para iniciar se consideró pertinente remitirse a los orígenes del principio de la división de poderes, a su reformulación conceptual, así como a su arraigo en el sistema constitucional mexicano.

Posteriormente en el tercer apartado, se hacen algunas acotaciones conceptuales sobre qué es el Poder Judicial, quiénes lo integran y cuáles son sus funciones; como se advertirá, la exposición no contempla por razones de espacio y simplificación todos los supuestos y excepciones que prevén la Constitución y las leyes; sin embargo, la síntesis que se presenta ofrece un panorama general de cada uno de los órganos que integran el Poder Judicial Federal. Se muestra con mayor detalle la estructura y atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación porque ella es el foco de atención en esta investigación.

Una vez cubiertos los aspectos teóricos y normativos que envuelven al Poder Judicial, en el cuarto apartado se aborda el tema del presidencialismo mexicano como una de las variables más determinantes en la configuración del Poder Judicial actual. En términos generales, este apartado busca perfilar el análisis de la relación entre la dinámica política y el papel del Poder Judicial en el

Estado mexicano. La necesidad de integrar al presidencialismo en este capítulo obedece a la idea de que entre el cambio político en México y la transformación del Poder Judicial hay un vínculo innegable. Más específicamente, el paso de un presidencialismo hegemónico a otro regulado, permitió la reformulación de las facultades del Poder Judicial Federal así como la búsqueda de mayor colaboración entre los tres poderes del Estado.

Si bien es posible decir que un Poder Judicial es fuerte no sólo por la relevancia de sus funciones sino por la independencia de sus actos, se consideró pertinente integrar un último apartado dedicado a exponer algunas reflexiones teóricas y conceptuales sobre la independencia judicial.

II. EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y SU CONCEPCIÓN ACTUAL

La forma en que debe ejercerse el poder político es un tema que ha preocupado a un sinnúmero de pensadores a lo largo de la historia. ¿Quién puede gobernar? Y ¿cómo debe hacerlo? Han sido cuestiones a las cuales se ha dado múltiples respuestas. Sin duda una de las más exitosas ha sido la teoría de la división de poderes. Ésta fue planteada originalmente por John Locke en el *Ensayo para el gobierno civil*, como una alternativa para poner límites al poder absoluto del monarca.

Locke refutó la justificación divina de la monarquía, es decir, negó que dios haya dotado a una persona con el poder de gobernar; y en cambio, argumentó a favor de una versión de la llamada Teoría del Derecho Natural según la cual la vida, la libertad, la igualdad y la propiedad son derechos innatos del hombre que no requieren de ningún proceso legislativo porque están dados por naturaleza.

La sustitución del Estado natural por un gobierno civil fue necesaria, en términos del autor, porque el primero carecía de los siguientes elementos:

En primer lugar, falta una ley conocida, fija, promulgada, recibida y autorizada por un común consentimiento como patrón de bien y

mal, y medida común para resolver cualesquiera controversias que se produjeran.

En segundo lugar, falta un juez conocido e imparcial, con autoridad para determinar todas las diferencias según la ley establecida.

En tercer lugar, en el estado de naturaleza falta a menudo el poder que sostenga y asista la sentencia, si ella fuere recta, y le dé oportuna ejecución.¹

Con esos tres inconvenientes como base Locke construyó el escenario idóneo para defender una nueva organización del Estado cimentada en la división del poder. En su propuesta tres instancias estarían encargadas de cumplir con las funciones del Estado: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Federativo. El objetivo principal de esta división era construir los medios para controlar el uso del poder político, de manera que se inhibieran las arbitrariedades del gobierno unipersonal y se pactara una vía para resolver los conflictos en nombre del bien común.

En la división tripartita del poder de Locke el Legislativo tenía preeminencia. Éste sería el sumo poder de la sociedad política que permanecería sagrado e inalterable en las manos de quien lo depositara la comunidad. Su labor consistiría en decidir los derechos y obligaciones de los ciudadanos y expresarlos mediante leyes fijas y promulgadas. A la par de la actividad propiamente legislativa, este poder también tendría la función de impartir justicia mediante jueces autorizados y conocidos.

Por su parte el Poder Ejecutivo tendría la función de ejecutar las leyes, mientras que el Poder Federativo se encargaría de definir las alianzas y todas las transacciones que se realizaran con cualquier persona o comunidad ajena a la República. A estas funciones relativas a la protección de los intereses de la comunidad frente a los intereses del exterior también se les denominó Poder de

¹ Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, trad. de José Carner, México, Porrúa, 1997, Colección Sepan Cuantos, p. 74.

Paz y Guerra. Aunque Locke hizo una distinción de funciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Federativo sugirió que ambos fueran depositados en la misma persona porque consideró difícil su separación.

En suma John Locke propuso un modelo que impedía la concentración del poder en una sola persona en aras de instalar un gobierno representativo de los intereses de la comunidad, precisamente por esto, su modelo se caracterizó por colocar al Legislativo por encima de los otros poderes. Con todos sus elementos, la teoría de Locke significó una proposición sumamente innovadora que no pudo pasar desapercibida. Sus ideas traspasaron fronteras e influyeron a otros teóricos que compartían la inquietud por repensar al Estado. El más importante autor en el que Locke dejó huella fue Montesquieu, quien en su obra *Del espíritu de las leyes*, articuló el principio de la división de poderes tal y como se conoce en la actualidad, razón por la cual ha recibido mayor mérito.

Montesquieu, influido por Locke y por la experiencia de Inglaterra, reconoció que en cada Estado habían tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hacía leyes transitorias, definitivas, o derogaba las existentes. En virtud del segundo, hacía la guerra o la paz, enviaba y recibía embajadas, establecía la seguridad pública y prevenía las invasiones. Y finalmente, en virtud del tercero, castigaba los delitos y juzgaba las diferencias entre los particulares.

Al igual que Locke, Montesquieu apostó a favor de la división del poder con el fin de frenar los abusos del monarca, pero su propuesta se distinguió de su antecesora fundamentalmente en dos aspectos: en los órganos depositarios de cada uno de los poderes y en la inclusión del Poder Judicial en el esquema tripartita.

Montesquieu propuso que el Poder Legislativo se confiara a un cuerpo de nobles y a un conjunto de ciudadanos electos para representar al pueblo, mientras que el Poder Ejecutor debía estar en manos de un monarca por ser una función de gobierno que exigía, casi siempre, una acción momentánea que

estaría mejor desempeñada por uno que por varios; en cambio lo que dependía del Poder Legislativo lo hacían mejor algunos que uno solo. Ambos poderes podían depositarse en cuerpos o figuras permanentes ya que sus acciones no estarían encaminadas a la búsqueda de un bien particular sino a la satisfacción de la voluntad general.

A diferencia de Locke, Montesquieu no depositó la impartición de justicia en manos del Poder legislativo sino que reconoció la necesidad de establecer un poder distinto, denominado Poder Judicial, el cual estaría formado por personas provenientes de la masa popular que serían elegidos periódicamente para formar un tribunal que duraría el tiempo que exigieran las necesidades. De este modo se conseguiría que el delicado poder de juzgar no fuera exclusivo de una clase o de una profesión, sino que se tratara de un poder invisible y nulo, en tanto que no estaría reservado ni concentrado en una persona o grupo de personas instituidas indefinidamente. Lo que pretendía el autor era crear el contexto más imparcial posible para la impartición de justicia y supuso que la mejor manera de lograrlo era sustrayéndolo de rostros individuales.

Otra diferencia entre dichos autores es que Montesquieu no estableció una relación jerárquica entre los poderes, sino horizontal. Para él no solo era necesario hacer una distinción entre las tres funciones que cumplía un Estado, sino que había que establecer una división tajante entre ellas, de manera que un poder no pudiera intervenir en las tareas del otro, porque de lo contrario, se podrían vulnerar fácilmente los derechos de los ciudadanos. Este autor expresó una enorme preocupación por impedir que el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares. El resultado que esperaba con esta división tajante era que ningún órgano pudiera ser juez y parte en un conflicto.

Aun con las diferencias entre Locke y Montesquieu la propuesta de la división del poder apareció, en ambos casos, como una nueva fórmula que por un lado pretendía frenar el poder del monarca y por el otro buscaba hacer partícipes a

un número más significativo de ciudadanos en las cuestiones del Estado. Esta propuesta tuvo gran aceptación. El establecimiento de tres poderes fue convirtiéndose en la bandera de diversas luchas que anhelaban la libertad política para la organización de sus Estados. Gradualmente, distintos países fueron consagrando el principio de la división del poder en sus actas constitutivas.

La división tripartita no siempre conservó las concepciones y características que definieron sus primeros impulsores, sino que vivió un largo proceso de evolución. El aspecto terminológico fue uno de los elementos que obtuvieron la crítica de distintos teóricos que señalaron la inconveniencia de utilizar el término *división de poderes* ya que consideraron que el poder estatal es único e indivisible por lo que no podían establecerse poderes independientes el uno del otro. Al respecto Karl Loewenstein explica:

La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. El concepto de “poderes”, pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa².

Por las razones anteriores el autor considera más precisa la expresión separación de funciones antes que separación o división de poderes. Esta precisión no ha logrado sustituir los términos, pero sí ha ayudado a redimensionar al principio de la división de poderes en el Estado actual. En este sentido Fix Zamudio señaló que, en su formulación moderna, dicho principio debe

² Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 4a ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1986, p. 56.

considerarse como de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público³.

Hoy en día para lograr la colaboración y el equilibrio entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se ha establecido en las constituciones de diversos países un sistema de pesos y contrapesos en el cual cada uno de los poderes puede servir como un medio de control para el otro. La idea de este sistema es evitar que uno de los poderes se desarrolle excesivamente en detrimento de los demás.

A final de cuentas el principio de la división de poderes, aun con las transformaciones que ha vivido, no perdió su objetivo esencial consistente en frenar el uso desmedido del poder. Si bien la separación tripartita ya no posee muchas de las características que establecieron Locke y Montesquieu, esto se debe a que el principio ha adquirido un nuevo significado más acorde con las necesidades del Estado actual.

III. LA ADOPCIÓN DEL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

México es uno de los países en cuya historia constitucional se ha ido consolidando el principio de la división de poderes. No es el propósito de éste trabajo detallar el largo y complejo proceso de transformación de dicho principio en el sistema jurídico mexicano; sin embargo, es necesario plantear un panorama general que al menos permita identificar la presencia de la división tripartita en las distintas etapas del Estado mexicano.

Tres experiencias internacionales han sido consideradas como las inspiradoras de la adopción del principio de la división de poderes en México: La Constitución Federal de los Estados Unidos, las constituciones francesas particularmente de 1793 y 1795 y la Carta Española de Cádiz en 1812. Aun con las marcadas diferencias entre estos documentos, lo cierto es que los tres fueron

³ Fix Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año XX, núm. 28-29, 1967, p.64.

el resultado de una búsqueda por reorganizar al Estado y de manera explícita o implícita reconocieron a la separación de las principales funciones del Estado como la mejor fórmula para ejercer el poder. Esta fórmula se propagó como un modelo a seguir para el resto del mundo. En México el principio de la división de poderes apareció formalmente en octubre de 1814 en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana conocida como la Constitución de Apatzingán. En este documento los artículos 11 y 12 señalan lo siguiente:

Art. 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Art. 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.⁴

Después de que el Congreso de Chilpancingo consagró en la Constitución de Apatzingán la división tripartita del poder los posteriores órganos constituyentes, aun con perspectivas y matices diferentes, no dejaron de integrar dicha división en las cartas fundamentales. Es así que el principio de la división del poder se instaló como una pieza clave en el sistema constitucional mexicano. De manera resumida Fix Zamudio enlistó los documentos previos a la Constitución de 1917 en los que se reconoció el principio de la división de poderes, a saber:

Los artículos 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de enero de 1823; el 9º del Acta Constitutiva de la Federación, de 31 enero de 1824; el 6º de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824; el 4º de las bases constitucionales expedidas el 14 de diciembre de 1835; el 6º del Proyecto de Reformas constitucionales del 30 de junio de 1840; los 5º, 27 y 33 respectivamente, de los tres proyectos presentados en el seno del constituyente de 1842; el 5º

⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1985*, 13a ed., México, Porrúa, 1985, p. 33.

de las bases orgánicas del 14 de junio de 1843; con excepción del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, que no lo consagró expresamente, ya que tuvo escasa vigencia, en tanto se promulgó la constitución del 5 de febrero de 1857.⁵

En la constitución de 1857 los artículos 41 y 50 establecieron la división tripartita, pero siguiendo con Fix, la relación entre los tres organismos del poder se vio alterada durante el porfiriato, ya que se operó una paulatina pero firme absorción de las facultades legislativas del Congreso de la Unión, por el Ejecutivo Federal. Entre 1857 y 1917 sucedieron un conjunto de reformas constitucionales que dan cuenta de que las relaciones entre los organismos públicos fundamentales fueron cambiantes. Lo que importa retener es que aun cuando el principio estuvo presente no siempre fue articulado de la misma manera a lo largo de la historia. En algunos casos se posicionó al Legislativo por encima de los otros poderes y en otros se colocó al Ejecutivo.

La constitución de 1917, estableció en el artículo 39 que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. La soberanía se ejerce, de acuerdo con el artículo 41, por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos. En tal contexto la Constitución señala específicamente en el artículo 49 que:

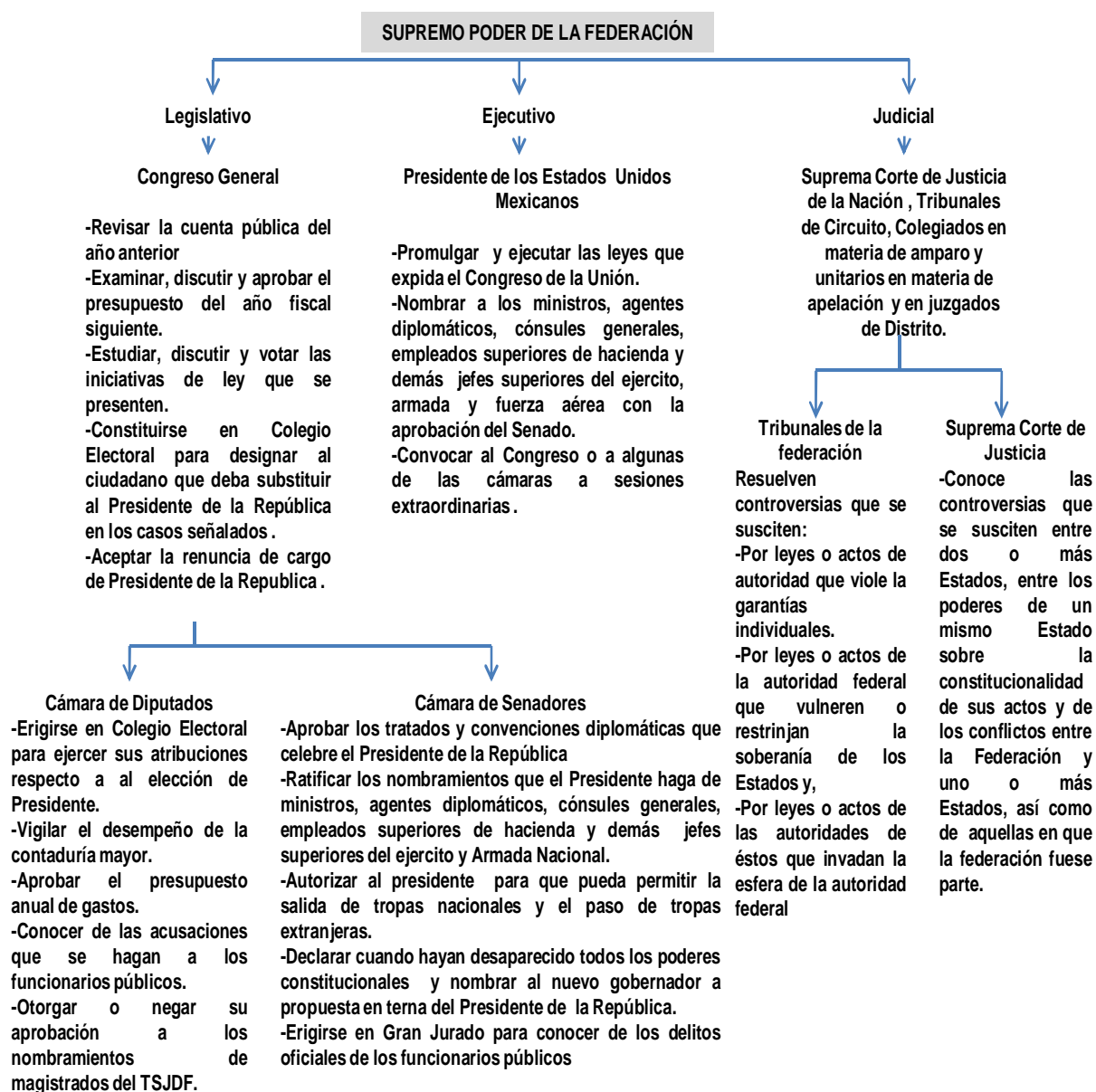
El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.⁶

⁵ Fix Zamudio, Héctor, *op.cit.*, nota 3, p. 36.

⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 4, p.895.

Si bien los artículos anteriores son el fundamento de la división de poderes en México, tanto las facultades de cada poder, como las relaciones que guardan entre ellos se articulan en la parte orgánica de la Constitución. Sin agotar todas las relaciones existentes, en el siguiente cuadro se muestran algunos ejemplos de las interacciones que originalmente estableció la constitución de 1917 entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial:



El esquema establecido en la Constitución de 1917 no ha permanecido intacto, sino que desde su promulgación hasta la fecha ha vivido múltiples reformas en las que intervinieron factores sociales y políticos. La integración y atribuciones que, de conformidad con la Constitución, le corresponden al Poder Judicial de la Federación se presentan en el siguiente apartado.

IV. MARCO NORMATIVO DEL PODER JUDICIAL FEDERAL: ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES

El jurista Ignacio Burgoa señaló que la locución Poder Judicial suele emplearse, en dos sentidos que son, el orgánico y el funcional. Conforme al primero, el Poder Judicial denota a la judicatura misma, es decir al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto, implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan⁷.

Cabe señalar que el Poder Judicial no sólo realiza funciones de carácter jurisdiccional, sino que por excepción también desempeña funciones administrativas y legislativas. Esta acotación obedece a la distinción entre el criterio formal y el criterio material de los actos de los poderes del Estado. Desde el primer criterio el Poder Ejecutivo sólo realiza funciones administrativas, el Poder Legislativo, legislativas y el Poder Judicial sólo desempeña funciones jurisdiccionales; sin embargo desde el criterio material, los actos de autoridad, de conformidad con su propia naturaleza y sin atender al órgano que los emite pueden ser legislativos, administrativos o jurisdiccionales.⁸ Por ejemplo, la actividad legislativa que es formalmente propia del Poder Legislativo, materialmente también está encomendada a los órganos ejecutivos, como acontece en la facultad reglamentaria, o a los órganos jurisdiccionales mediante la

⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985, p. 819.

⁸ Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000, p. 12.

facultad de dictar sentencias *erga omnes* y acuerdos generales, así como de sentar jurisprudencia.⁹

Tanto la estructura orgánica, como las funciones del Poder Judicial Federal se encuentran expresos en el capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰ que comprende los artículos 94 al 107 y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹¹. De conformidad con el artículo 94 constitucional los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación son: La Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal el cual está encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte.

La Ley Orgánica del Poder Judicial se refiere, además de los órganos mencionados, al jurado federal de ciudadanos y a los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos en el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política mexicana, y en los demás en que, por disposición de la ley, deban actuar en auxilio de la justicia federal.¹²

1. Suprema Corte de Justicia de la Nación

El artículo 94 constitucional establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once ministros y funciona en Pleno o en Salas. Los ministros tienen una duración de quince años en su encargo, gozan de una remuneración fija y no pueden ser reelectos salvo que hubieran ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino. Los requisitos que enlista el artículo 95 constitucional para ser electo Ministro son: la nacionalidad mexicana, treinta y cinco años cumplidos, título de licenciado en derecho, gozar de buena reputación,

⁹ Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 1996, p.17.

¹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

¹¹ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172.pdf>.

¹² Fix- Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, p.162.

residencia en el país de por lo menos dos años previos al día de la designación y no haberse desempeñado como secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

El procedimiento para nombrar a los ministros de la Suprema Corte, de acuerdo con el artículo 96 constitucional es el siguiente: el Presidente de la República somete una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, designa al ministro que cubrirá la vacante. La designación requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, en un plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera en ese plazo, ocupará el cargo quien designare el Presidente de la República de entre la terna propuesta. En caso de que el Senado rechazara la totalidad de la terna, el Presidente someterá una nueva. Si la segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

De las facultades con las que la Constitución dota a la Suprema Corte de Justicia, son de particular importancia aquellas que se establecen en el artículo 105 Constitucional, porque se refieren a los medios de control constitucional que hacen de este órgano un Tribunal Constitucional. De conformidad con dicho artículo el máximo Tribunal conoce las controversias constitucionales, con excepción de las que se refieren a materia electoral, que se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;

- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado; sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios; sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado; sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

También es facultad de la Suprema Corte conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad pueden ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación. Los sujetos legitimados para plantearlas son los siguientes:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado en contra de las leyes federales o del Distrito federal expedidas por el Congreso de la Unión o de Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de las leyes expedidas por el propio órgano, y

- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de las leyes expedidas por la propia Asamblea.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

A. Pleno de la Suprema Corte de Justicia

De acuerdo con el artículo 4º de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación el Pleno de la Suprema Corte se compone de once ministros, pero basta con la presencia de siete de ellos para que pueda funcionar con excepción de los casos previstos en el artículo 105 constitucional, fracción I y fracción II (acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales) en los que se requiere la presencia de ocho ministros.

Las resoluciones del Pleno se toman por unanimidad de votos, salvo en los casos relativos a las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales establecidos en el artículo 105 constitucional para los cuales se requiere de una mayoría de ocho votos. En los casos previstos por el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, las decisiones pueden ser tomadas por mayoría simple, pero para que tenga efectos generales debe ser aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. En caso de empate el asunto se resolverá en la siguiente sesión, en la que de no obtener la mayoría se desecha el proyecto y el presidente de la Corte designará a otro ministro para que formule un nuevo proyecto. Si persistiera el empate, dicho Presidente tendrá voto de calidad.

Con base en el artículo 10º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Joel Carranco ha sintetizado las atribuciones de la Corte funcionando en Pleno en los siguientes términos.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce:

1) De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II artículo 105 constitucional. La fracción I establece los supuestos de las controversias que pudieran suscitarse entre los distintos órdenes de gobierno, así como los efectos de las sentencias. La fracción II señala que la Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la contradicción entre una norma de carácter general y la constitución, así como los plazos y los sujetos legitimados para promoverlas.

2) Del recurso de revisión hecho valer contra sentencias pronunciadas en audiencia constitucional por jueces de distrito o magistrados unitarios de circuito, en los siguientes supuestos:

a) Si subsiste en el recurso el problema de constitucionalidad de leyes federales, locales, del Distrito Federal, o de un tratado internacional;

b) Si se ejercita la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 constitucional, según la cual la Suprema Corte de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador de la República, puede conocer los amparos en revisión que por su interés o trascendencia así lo ameriten.

c) En los supuestos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional referentes a las controversias que se susciten por invasión de esferas. En estos casos se requiere que se acredite la existencia de un problema de esta naturaleza;

3) Del recurso de revisión que se haga valer en contra de las sentencias dictadas en amparo directo, cuando se hubiera impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local o del Distrito Federal, o en un Tratado Internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa

de un precepto constitucional, o que dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre esas materias, debiendo limitarse la materia del recurso a las cuestiones constitucionales propiamente;

4) Del recurso de queja interpuesto en términos de lo dispuesto por el artículo 95, fracción V, de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el juicio de garantías en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

5) De los recursos de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente de este órgano, en la tramitación de los asuntos de su competencia;

6) De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de competencia del Pleno de la Corte;

7) De la aplicación de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, referente al cumplimiento de las sentencias de amparo, la separación del cargo de la autoridad responsable y su posible consignación;

8) De las denuncias de contradicción de tesis entre las sustentadas por las Salas de la Suprema Corte, por los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se trate de asuntos que por razón de materia no sean exclusivos de alguna de las referidas salas, o por el Tribunal Electoral;

9) De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores;

10) De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre el cumplimiento de convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de las entidades federativas, y

11) *De cualquier asunto de la competencia de la Corte, cuyo conocimiento no le corresponda a las Salas y del resto que señale la ley.*¹³

Además de las atribuciones anteriores, la Ley Orgánica en su artículo 11º le reconoce al Pleno una serie de facultades entre las que destacan la facultad para elegir a su presidente y conocer y aceptar la renuncia a dicho cargo; conceder licencias a sus integrantes; determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada Sala y el sistema de distribución de los asuntos que ésta deba conocer; remitir a los tribunales colegiados, mediante acuerdos generales, aquellos asuntos de su competencia en los que hubiera establecido jurisprudencia; resolver de las revisiones administrativas que se interpongan en contra de las determinaciones del Consejo de la Judicatura; resolver las controversias que se susciten entre las salas y las que surjan dentro del Poder Judicial de la Federación; aprobar el Presupuesto de Egresos de la Suprema Corte de Justicia, que le someta a su aprobación el presidente y dictar reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia.

El capítulo tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial refiere un conjunto de facultades concernientes al presidente de la Suprema Corte de Justicia, el cual es elegido cada cuatro años por los propios ministros y no puede ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

B. Salas de la Suprema Corte de Justicia

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia cuenta con dos Salas, compuestas cada una por cinco ministros, bastando la presencia de cuatro de ellos para funcionar. Conforme a la facultad del Pleno de la Corte de expedir acuerdos generales, las salas se han especializado por materias, así la Primera Sala

¹³ Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 8, pp. 164 y 165.

conoce en principio de la materia civil y penal y la Segunda de las materias administrativa y laboral.¹⁴

Las resoluciones de las Salas se toman por unanimidad o mayoría de votos, si al realizarse la votación no se obtiene la mayoría, el presidente de la Sala lo turnará a un nuevo ministro para que formule un proyecto de resolución que tome en cuenta las exposiciones hechas durante las discusiones, si a pesar de lo anterior no se obtiene mayoría, el presidente de la Corte nombrará a un ministro de otra Sala para que emita su voto y de no lograr mayoría, el presidente de la Sala tendrá voto de calidad (art. 17 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Según lo establece el artículo 21 de la Ley Orgánica, corresponde a las Salas conocer:

I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 constitucional; la cual establece que de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador de la República, la Corte puede conocer de los recursos de apelación mencionados.

II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y

¹⁴ *Ibidem*, p.167.

b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 Constitucional, según la cual el máximo tribunal, de oficio o a petición fundada, puede conocer de los amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:

a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto constitucional o se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y

b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 constitucional, de acuerdo a la cual la Suprema Corte, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador de la República, puede conocer de amparos directos.

IV.- Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII, IX y X del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea competencia de una de las Salas, directamente o en revisión, en los términos del artículo 99, párrafos segundo y tercero, de la misma ley;

V. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente;

VI. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a

la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;

VII. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre Tribunales Colegiados de Circuito; entre un juez de distrito y el tribunal superior de un Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el tribunal superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo.

VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten dos o más tribunales colegiados de circuito.

IX. De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional; el cual establece los principios de cooperación judicial que deben existir entre los Estados de la República y el Distrito Federal.

X. Del reconocimiento de inocencia, y de las demás que expresamente les encomiende la ley.

La ley establece que cada dos años los miembros de las Salas eligen de entre ellos a la persona que deba fungir como presidente, quien no puede ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

2. Tribunal Electoral

En términos del artículo 99 de la Carta Magna el Tribunal Electoral es con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. El Tribunal funciona con una Sala Superior y Salas regionales. La Sala superior, se integra por siete magistrados electorales, que ejercen el cargo durante nueve años improrrogables y tienen una elección escalonada. El presidente del Tribunal es elegido por la Sala Superior de entre

sus miembros y tiene una duración de cuatro años en el cargo, con la posibilidad de que sea reelegido una vez.

El Tribunal Electoral cuenta con cinco Salas regionales integradas por tres magistrados cada una, y su sede es la designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en las que se divide el país. De esta manera cada Sala tiene jurisdicción exclusivamente en la circunscripción en que se ubica.¹⁵ De acuerdo a lo establecido en el artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de las Salas Regionales, duran nueve años en el ejercicio de su encargo, salvo si son promovidos a cargos superiores. Su elección es de forma escalonada.

Los magistrados electorales que integran la Sala Superior y las regionales son elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los magistrados Electorales que integran la Sala Superior deben satisfacer los requisitos establecidos en la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Corte, mientras que los magistrados electorales que integran las Salas Regionales deben satisfacer los requisitos establecidos en la ley, que no podrán ser menores a los exigidos para ser Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito.

De conformidad con lo que establece la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Miguel González y Peter Bauer han esquematizado las principales atribuciones del Tribunal Electoral de la siguiente forma.

¹⁵ Peza de la, José Luis, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, p.437, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1015/29.pdf>.

TRIBUNAL ELECTORAL	
JURISDICCIÓN ORDINARIA	JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL
Juicios de inconformidad: la Sala Superior conoce en única instancia sobre impugnaciones de la elección de Presidente de la República, y las salas regionales las relativas a diputados y senadores	Juicios de revisión constitucional electoral (Sala Superior): impugnaciones de actos o resoluciones definitivas de autoridades electorales locales, siempre que sean determinantes para el desarrollo o el resultado de la elección
Recursos de reconsideración: la Sala Superior conoce de las impugnaciones contra resoluciones de las salas regionales sobre elección de diputados y senadores	Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: impugnaciones contra actos y resoluciones que violen los derechos políticos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país
Recursos de apelación: impugnaciones contra resoluciones del IFE	
Cuestiones procesales: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Controversias competenciales entre las salas regionales; e ✓ Impedimentos y excusas de los magistrados electorales 	
Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre sus servidores	
Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores	
Denuncias de contradicción de tesis jurisprudenciales (Sala Superior): Resuelven una contradicción de criterios sustentados por las salas regionales o por éstas y la Sala Superior para determinar cual prevalece.	

3. Tribunales Colegiados de Circuito

Joel Carranco explica que los Tribunales colegiados se constituyen como el superior jerárquico de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Unitarios en materia de amparo indirecto. Reciben la denominación de colegiados porque se conforman de tres magistrados, quienes duran seis años en su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley, o por retiro forzoso al cumplir 75 años de edad.

El número, división de circuitos, competencia territorial, y en su caso de especialización por materia de los Tribunales Colegiados es determinado por el Consejo de la Judicatura Federal. Para ser nombrado magistrado de circuito se requiere ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos, ser mayor

de 35 años cumplidos, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año, tener título de licenciado en derecho y tener práctica profesional de cuando menos cinco años.

Cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito cuenta con un presidente, el cual dura un año en su cargo, sin que pueda ser reelecto para el periodo inmediato posterior. Carranco ha expuesto, en términos generales, las competencias de los Tribunales Colegiados de Circuito de la siguiente manera:

Los tribunales Colegiados de Circuito, son legalmente competentes para conocer:

a) De los juicios de amparo directo.

b) De los recursos de revisión promovidos en contra: del desechamiento de una demanda de amparo indirecto; de las resoluciones en las que se conceda o niegue la suspensión definitiva en amparo indirecto o que modifiquen o revoquen tal determinación o se niegue tal revocación o modificación. También conocen del recurso de revisión que se intente contra los autos de sobreseimiento y las interlocutorias que se dicten en el incidente de reposición de autos y contra las sentencias dictadas en amparo indirecto siempre que no se hayan impugnado en la demanda normas de carácter general, a menos que estas sean reglamentos autónomos, acuerdos o decretos y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. Igualmente conocerán del recurso de revisión cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición del gobierno extranjero, o cuando la Corte funcionando en Pleno ejercite la facultad prevista por el artículo 94 constitucional en su sexto párrafo¹⁶.

¹⁶ El sexto párrafo del artículo 94 constitucional establece que el Pleno de la Suprema Corte estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que le compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que conforme a los requeridos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia.

c) *De algunas variantes del recurso de queja, de conformidad con lo señalado con la ley correspondiente.*

d) *De la denominada revisión fiscal.*

e) *De conflictos competenciales suscitados entre los tribunales unitarios o juzgados de distrito de su jurisdicción en juicios de garantías. Además de los impedimentos y excusas de los titulares de tales órganos en materia de amparo.*

f) *Del recurso de reclamación intentado en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente del propio tribunal¹⁷.*

Además de las anteriores atribuciones es conveniente señalar que de conformidad con la reforma constitucional de 1999, la Suprema Corte de Justicia se encuentra facultada para enviar a los Tribunales Colegiados aquellos asuntos en los que hubiere establecido jurisprudencia y los que considere convenientes para mayor prontitud en su despacho, ahora bien, en razón de tal facultad el Pleno de la Corte emitió el acuerdo 6/1999, en el que se establece que se remitirán a los tribunales colegiados determinados asuntos que en principio eran competencia del máximo tribunal.¹⁸

4. Tribunales Unitarios de Circuito

Los Tribunales Unitarios, son el tribunal *ad quem* de los jueces de distrito en los juicios ordinarios federales. De conformidad con el artículo 28 de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Unitarios se integran con un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

En términos generales el artículo 29 de la mencionada ley indica que los tribunales Unitarios de Circuito tienen competencia para conocer de los recursos de apelación y de denegada apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los Juzgados de Distrito, fungiendo éstos como jueces ordinarios

¹⁷ Carranco Zúñiga, Joel, *op.cit.*, nota 8, p.191.

¹⁸ *Idem.*

federales; de la calificación, impedimentos, excusas, recusaciones de los jueces de Distrito, excepto tratándose de la materia de amparo; de las controversias que se susciten entre jueces de distrito sujetos a su jurisdicción en los juicios de amparo.

Carranco explica que de forma excepcional, los Tribunales Unitarios también son competentes para conocer de amparo indirecto tramitado en contra de una resolución pronunciada por otro Tribunal Unitario de Circuito, cuando por la propia naturaleza de dicha resolución, sea posible impugnarla en amparo.

5. Juzgados de Distrito

Según lo establece el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Juzgados de Distrito se componen de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. Joel Carranco refiere que la competencia de dichos juzgados se limita a dos asuntos: Juicios ordinarios federales y amparo indirecto.

Con base en dicha Ley y en la esquematización de Joel Carranco, las competencias de los Juzgados de Distrito pueden ser resumidas de la siguiente manera:

Si el juez de distrito está especializado en la materia penal tendrá por atribuciones:

- Conocer de los delitos de orden federal, es decir, los contenidos en las leyes federales y en los tratados internacionales; los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial y cónsules mexicanos; los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras; los cometidos por los servidores públicos o los empleados federales en ejercicio de sus funciones, así como los cometidos en contra de éstos por las mismas circunstancias, entre otros.
- Conocer de los procedimientos de extradición, salvo los que se dispongan en los tratados internacionales.

- Conocer de las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada, de conformidad con la Ley Federal en materia de delincuencia organizada.

Si el juez de distrito está especializado en materia administrativa le corresponde:

- Conocer de las controversias por aplicación de las leyes federales para decidir sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o un procedimiento seguido por autoridades administrativas, entre otras.

Si el juez de distrito está especializado en materia civil le incumbe:

- Conocer las controversias en esta materia suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; los juicios que afecten bienes de propiedad nacional; los suscitados entre una unidad federativa y vecinos de otra; los asuntos concernientes a miembros del cuerpo diplomático o consular; las diligencias de jurisdicción voluntaria y las controversias ordinarias en que la Federación fuera parte.

De forma breve y sin atender todas las excepciones que prevé la ley, Carranco señala que el amparo que se solicita ante los juzgados de distrito, conocido como indirecto, se promueve:

- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al quejoso.
- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.
- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.
- Contra actos ejecutados dentro y fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlo siempre que no se trate del juicio de tercería.
- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de las entidades federativas, en el caso de invasión de esferas¹⁹.

6. Consejo de la Judicatura Federal

De acuerdo con el artículo 94 Constitucional, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. Este se integra con siete miembros de los cuales, uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también presidirá el Consejo, tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que el Consejo funciona en Pleno o a través de comisiones. El Pleno se integra con los seis consejeros y el Presidente de la Corte, pero basta la presencia de cinco de ellos para funcionar. El Consejo cuenta con cinco comisiones permanentes, a saber: de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción. Cada comisión se forma por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado. Hay que advertir que además de las anteriores comisiones pueden ser creadas otras, según lo estime conveniente el Pleno.

Entre las principales funciones del Consejo de la Judicatura destacan:

¹⁹ Carranco Zúñiga, Joel, *op.cit.*, nota 8, pp.204-205.

- Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial Federal.
- Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República.
- Determinar el número y en su caso especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de cada uno de los circuitos.
- Hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción.
- Suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieran involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda.
- Aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación.
- Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos.
- Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Corte.

Para su adecuado funcionamiento el Consejo cuenta con los siguientes órganos auxiliares: el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles. En el siguiente cuadro se expone en términos reducidos las funciones de cada uno de estos órganos.

Órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal	Funciones
Instituto de la Judicatura	Órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste.
Visitaduría Judicial	Órgano competente para inspeccionar el funcionamiento de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos.
Contraloría del Poder Judicial de la Federación	Órgano competente para controlar e inspeccionar el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquéllas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia. Las funciones de éste órgano están relacionadas con el manejo de fondos del Poder Judicial Federal.
Instituto Federal de Defensoría Pública	Órgano que tiene como función garantizar el derecho a la defensa pública en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal, civil y derivada de causas penales, permitiendo así, atender a la población menos favorecida del país.
Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles	Órgano Auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, a su vez órgano Administrativo del Poder Judicial de la Federación, cuya principal finalidad es la de autorizar el registro de las personas que acrediten cubrir los requisitos necesarios para realizar las funciones de Visitador, Conciliador o Síndico, quienes apoyarán a la justicia en Materia Concursal en los aspectos técnicos involucrados en los procedimientos de concurso mercantil.

V. EI PRESIDENCIALISMO MEXICANO

El conjunto de atribuciones constitucionales y legales que se han expuesto en el apartado anterior no son los únicos elementos que definen la forma como se desenvuelve el Poder Judicial Federal, sino que es indispensable añadir otros de carácter político que han jugado un papel determinante en la configuración del Poder Judicial mexicano.

La indiscutible preponderancia con la que gozó el presidente sobre los otros poderes y sobre la vida política, económica y social de México ha sido explicada bajo distintas perspectivas, pero valdría la pena utilizar el esquema que propone Aguilar Villanueva con el fin de integrar un mayor número de elementos que permitan identificar las características del presidencialismo mexicano; el cual, de acuerdo con el autor, está constituido por tres conjuntos de componentes:

a) Los elementos propios del gobierno presidencialista; b) un conjunto de numerosas facultades constitucionales; y c) un conjunto de relaciones y prácticas políticas que sin ser necesariamente deducibles de los anteriores componentes, no están tampoco en contradicción con ellos, y que resultan tanto de antecedentes histórico-culturales como de las circunstancias socioeconómicas y políticas del país en las que tomó forma y se ha desarrollado el Estado posrevolucionario.²⁰

Respecto al primer conjunto de elementos, el jurista Jorge Carpizo explica que en el mundo existen principalmente dos sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial. La mejor manera de definir a ambos es contrastando al uno con el otro, por tal motivo en el siguiente cuadro se presentan las características que dicho autor enlistó para cada uno de los sistemas.

²⁰ Aguilar Villanueva, Luis F., "El presidencialismo y el sistema político mexicano: Del presidencialismo a la presidencia democrática" en Hernández Chávez, Alicia (coord.). *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Colegio de México-FCE, 1994, p.43.

Sistema parlamentario	Sistema presidencial
Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).	El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno.
El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.	El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro	Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el Congreso.
El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria	Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso
La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.	El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso
Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién poseía la razón si el parlamento o el gobierno.	El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.

El diseño constitucional mexicano cumple con todas las características del sistema presidencial, pero hay que advertir que no todas ellas se presentan en los países que han adoptado el sistema parlamentario o el presidencial; ni tampoco son elementos rígidos, sino vulnerables a los cambios que impone la realidad social de cada país.

Además de las características señaladas por Carpizo, a partir de la comparación de ambos sistemas es observable una separación de poderes mucho más clara en el sistema presidencial que en el sistema parlamentario, razón por la

cual algunos estudiosos han incluido al principio de la separación de poderes como una característica del presidencialismo y al principio de la fusión de poderes como una característica del parlamentarismo.²¹ Todo esto sin perder de vista las relaciones entre los poderes del Estado de las que ya se ha hecho mención anteriormente.

Para mostrar el conjunto de facultades constitucionales que propician a un Ejecutivo fuerte en México, a continuación se presenta un listado elaborado por Javier Hurtado.

Facultades originales concedidas por el Constituyente de 1917 al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	
Tema	Facultad presidencial
Garantías individuales	- Declarar, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con la aprobación del Congreso, la suspensión de las garantías individuales. (art. 29)
Extranjeros	- Hacer expulsar, sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente en el país (art. 33)
Congreso de la Unión	- Asistir a la apertura de sesiones del Congreso y pronunciar un discurso, en el que manifieste el Estado que guarda el país (art. 69) - Poner término a los periodos ordinarios de sesiones del Congreso cuando las dos Cámaras no se pusieran de acuerdo sobre esto o sobre el lugar de traslación de la residencia del Congreso General (art. 66) - Definir el lugar al que deberán trasladarse las Cámaras, cuando éstas así lo hayan decidido, pero difieran en cuanto tiempo, modo y lugar. (art.68) - Emitir opiniones respecto a la decisión del Congreso de formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes (art. 73) - Publicar las leyes y decretos del Congreso (art. 89) - Declarar la guerra previo decreto del Congreso General. (art. 89) - Convocar al Congreso o a algunas de sus Cámaras a sesiones extraordinarias - Presidir el Consejo de Salubridad General (art. 73)
Iniciativa legislativa	- Iniciar leyes o decretos (art. 71)
Veto	- Facultad de veto (art. 72)
Relaciones del Ejecutivo con los otros poderes del Estado	- Nombrar y remover libremente al gobernador (jefe del departamento o jefe) del Distrito Federal (art. 73) - Nombrar y remover a los gobernadores de los territorios (art. 73) - Nombrar con aprobación del Senado, gobernador provisional de un --- Estado cuando hayan desaparecido sus poderes (art 76) - Proponer al Senado una terna para la elección de gobernador cuando aquel haya declarado desaparecidos los poderes en alguna entidad. (art. 76)

²¹ Véase Hurtado, Javier, *op.cit.*, nota 4, p.21.

Tema	Facultad presidencial (continuación)
Relaciones del Ejecutivo con los otros poderes del Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Nombrar y remover libremente al titular del Ministerio Público en el Distrito Federal (art. 73) - Nombrar y remover libremente al titular del Ministerio Público de los territorios (art. 73) - Nombrar a los magistrados y jueces de primera instancia del Distrito Federal, con aprobación de la Cámara de Diputados (art. 73) - Nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de justicia del Distrito Federal, con aprobación de la Cámara de Diputados (art. 73) - Nombrar a los magistrados de los territorios (art. 73)
Facultades exclusivas del Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> - Expedir reglamentos y decretos administrativos. (art. 89) - Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho. (art. 89) - Nombrar a los agentes diplomáticos y cónsules. (art. 89) - Nombrar a otros empleados de la administración. (art. 89) - Nombrar a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército con aprobación del Senado. (art. 89) - Nombrar de acuerdo con las leyes a los demás empleados del Ejército.(art. 89) - Disponer de la fuerza armada de mar y tierra para seguridad interior y defensa exterior.(art. 89) - Conceder patentes de Corso. (art. 89) - Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados precediendo la aprobación del Congreso. (art. 89) - Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. (art. 72) - Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras. (art. 89) - Conceder indultos. (art 89) - Conceder privilegios exclusivos a descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria. (art. 89) - Nombrar agentes diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército con aprobación de la Comisión permanente. (art. 89) - Pedir a la Suprema Corte de Justicia que investigue algún hecho o hechos que constituyan una grave violación a alguna garantía individual. (art. 97) - Designar libremente al Procurador General de la República. (art. 102) - Remover libremente al Procurador General de Justicia. (art. 102)

En conjunto las anteriores facultades sentaron las bases de una figura presidencial fuerte. Por supuesto que el esquema planteado por el constituyente de 1917 ha sufrido diversas modificaciones, desde entonces a la fecha se han adicionado y derogado muchas facultades del Ejecutivo, pero por lo pronto basta con tener un panorama general de lo que originariamente estableció la constitución. Hay que mencionar que no es en 1917 cuando se diseñó por primera

vez en México un sistema presidencial, sino que éste data de 1824, pero por razones metodológicas, el presente análisis sólo parte de la Constitución de 1917.

Para concluir con el esquema de Aguilar Villanueva al que se le ha estado dado seguimiento sólo resta abordar el conjunto de prácticas políticas que hicieron del Jefe del Ejecutivo la piedra angular del sistema político. Al respecto Molinar Horcasitas señala que son equivocadas las hipótesis que entienden al sistema político mexicano como un régimen ininterrumpido desde 1917 y advierte que, por el contrario, existieron dos sistemas políticos diferentes y mediados por una transición de tres lustros:

El primer sistema político posrevolucionario corre desde el fin de la revolución (¿1915, 1917?) hasta mediada la década de 1930 (¿1933-1935?). El segundo corre desde fines de la década de 1940 (¿1947, 1948?) hasta la actualidad (¿o hasta 1988?). Entre ambos grandes sistemas, que pueden diferenciarse perfectamente, ocurre un periodo transicional que se movió en dos direcciones opuestas: el cardenismo apuntó hacia un proyecto nacional que sucumbió en 1938 y cuyo desmantelamiento, tanto en lo económico como en lo político, ocupó toda la gestión avilacamachista y parte de la alemanista, segunda fase de la transición.²²

Molinar llama *diarquía*²³ al primer sistema político, lo cual indica que entre 1917 y 1935 junto a la figura presidencial casi siempre coexistió, en competencia más o menos abierta, un caudillo o un jefe máximo con poder suficiente para enfrentar al Presidente con perspectivas de éxito. Esta etapa finalizó con el conflicto entre Calles y Cárdenas ante el cual este último logró imponerse.

Desde el gobierno de Lázaro Cárdenas el Presidente se convirtió en la figura central del sistema político, pero ni él, ni Ávila Camacho o Alemán tuvieron

²² Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, p.17.

²³ Molinar retoma este término de Meyer, Jean, *Estado y sociedad con Calles. Historia de la revolución Mexicana*, núm. 11, México, El Colegio de México, 1977.

control sobre la sucesión presidencial, razón por la cual Molinar Horcasitas considera que entre 1935 y 1948 se dio un periodo de transición que desembocó en la instauración de un verdadero Presidencialismo hegemónico. Independientemente de si se está o no de acuerdo con la clasificación de Molinar, lo cierto es que éste autor ofrece una útil y concreta clasificación de las distintas etapas del presidencialismo, dos de las cuales son denominadas como diarquía y presidencialismo, pero que también han sido nombradas como caudillismo y burocratismo político por otros autores. Dada la claridad de Molinar es conveniente retener las principales características que éste identifica para cada etapa.

Diarquía	Presidencialismo
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema político caracterizado por una articulación laxa de instituciones y fuerzas políticas dispersas. • Los militares revolucionarios eran los grandes protagonistas del escenario político. • Se entramaba una compleja y tupida red de cacicazgos y jefaturas políticas regionales. • El poder Legislativo era más autónomo y plural. El presidente no contaba con el apoyo de un partido de régimen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema caracterizado por una articulación muy centralizada de instituciones y fuerzas políticas más concentradas. • El ejército no abandona el escenario político, pero pasa al fondo del escenario. • El centro impuso su absoluta hegemonía política sobre las regiones. • El poder Legislativo es dependiente del Ejecutivo. El Congreso está formado por los miembros del partido del cual el Presidente ocupa la cabeza.

No fue sólo el poder unipersonal del Presidente lo que le hizo posible mantener el control de la vida política del país, sino que también, tuvo como aliado incondicional a un partido oficial fundado en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR). Éste partido fue fundado por Plutarco Elías Calles con el objeto de contener el desgajamiento del grupo revolucionario; instaurar un sistema civilizado para dirimir las luchas por el poder y dar un alcance

nacional a la acción política-administrativa para lograr las metas de la revolución mexicana.²⁴

Con la creación del PNR se abandonó la vía armada y se optó por una vía institucional para la obtención del poder. Se trataba de un partido de carácter nacional, heredero de la revolución, que vendría a llenar el vacío del caudillo, que en términos de Cosío Villegas, era una especie a punto de extinguirse. Con el PNR se inició una avasalladora concentración del poder que se sirvió de distintos medios para impedir el crecimiento de la oposición y en consecuencia, se fue perfilando un sistema de partido único. En 1938 el partido cambió su denominación a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y posteriormente en 1946 se renombró como Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Utilizando los términos de Sartori, el PRI se consolidó como un partido hegemónico en tanto que sólo permitía la existencia de partidos de oposición satélites o leales al régimen. La posibilidad de alternancia en el gobierno estaba anulada ante la inexistencia de un verdadero sistema de partidos y de un sistema electoral competitivo. El PRI tenía aseguradas las victorias tanto en elecciones federales como estatales y municipales, en el marco de un sistema electoral que desde 1946 contó con las siguientes características:

La fuerte centralización de todos los procesos políticos y electorales en órganos del Ejecutivo Federal, como la Secretaría de Gobernación, o dominados por él como la Comisión Federal Electoral y el Registro Nacional de Electores; la autocalificación de los procesos electorales por miembros del partido oficial, sin que a la oposición le queden recursos efectivos de apelación, pues la Suprema Corte de Justicia decidió, desde 1949, no intervenir en materia política-electoral; la fusión, sobre todo en tiempos de elecciones, del partido del Estado y la administración pública que pone al servicio de aquel sus recursos humanos y materiales; la

²⁴ Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, 10a ed., México, Editorial Joaquín Mortíz, 1976, p.35.

*coexistencia de partidos de oposición y partidos de apoyo crítico a la izquierda y a la derecha del partido del Estado; y, destacadamente la aplicación sistemática de procedimientos de manipulación electoral por parte del PRI y de las agencias electorales gubernamentales.*²⁵

En suma, ante un marco legal diseñado para favorecer al PRI, la debilidad de los partidos de oposición y la inequidad en los procesos electorales generó un inminente rendimiento electoral del Revolucionario Institucional; éste obtenía más del 91% de las diputaciones, el 100 % de las senadurías, la totalidad de las gubernaturas, la mayoría calificada de los congresos locales, casi todas las presidencias municipales y la Presidencia de la República.²⁶ No es hasta los comicios de 1988 cuando el PRI pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y se introducen en el Senado representantes de la oposición.

Con un Congreso formado mayoritariamente por miembros priístas no era posible contradecir las decisiones del Presidente de la República en turno quien fungió como el líder de facto del partido. Esta circunstancia permitió que las iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo no fueran sometidas a una discusión real; sino a un mero trámite. Probablemente del conjunto de facultades del Presidente, la de iniciar leyes y decretos sea la más importante, porque se utilizó como un instrumento muy efectivo para concentrar el poder. En este contexto el Presidente de la República se enquistó como el principal legislador de los asuntos vertebrales del país.

Aunado a todo lo anterior diversos estudiosos del presidencialismo mexicano han identificado reglas no escritas características de la época de oro del sistema político autoritario. Estas reglas también han sido dadas a conocer por Jorge Carpizo como facultades metaconstitucionales, entre las que destacan: la

²⁵ Molinar Horcasitas, Juan, *op.cit.*, nota 22, p.28.

²⁶ García Reyes, Christian Uziel y Valdez Castro, Reyna Guadalupe, *Gobernabilidad, partidos y elecciones en México (1977-2010)*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2010, serie Breviarios de cultura política democrática, p. 9.

jefatura del PRI, la designación del sucesor de la presidencia, así como la designación y remoción de los gobernadores de los Estados.

En conclusión México vivió una gran disparidad entre lo que establecía la Constitución y lo que acontecía en la realidad. Al menos con lo que se ha podido exponer en este capítulo, se puede decir que ni el equilibrio de poderes, ni un sistema democrático eran posibles ante las prácticas características del sistema político mexicano. Como era de esperar, el control que el Presidente de la República y el Partido oficial ejercían, no sólo recaía en el Poder Legislativo, sino también en el Poder Judicial.

VI. INDEPENDENCIA JUDICIAL

El Poder Judicial sometido al control de los poderes Ejecutivo y Legislativo, fue una realidad que imperó no sólo en México, sino en América Latina. Con el uso de diversos mecanismos tanto legales, como políticos, el Poder Judicial se veía arrastrado por los vaivenes de la lucha por el poder. No es hasta hace poco menos de dos décadas cuando intentó controlarse esta situación mediante el impulso de reformas constitucionales dirigidas a una mayor institucionalización y profesionalización del Poder Judicial. De la mano de la cooperación internacional, y en el contexto de la nueva ola democrática y de las políticas de desarrollo basadas en el mercado, dicho poder fue adquiriendo un protagonismo, inicialmente teórico, del que no había disfrutado a lo largo de su historia.

En los procesos de reforma judicial estaba implícita la idea de que la mejor forma para abatir la debilidad del Poder Judicial consistía en la introducción de dispositivos constitucionales y legales que abonaran a la llamada independencia judicial. En este sentido:

Encontramos que algunas constituciones y las leyes han establecido periodos fijos para los magistrados de las altas cortes y para los jueces ordinarios, han prohibido los traslados sin justa causa y sin la anuencia del juez afectado, y han establecido un porcentaje mínimo del presupuesto público que debe ser dirigido al

poder judicial. En términos prácticos muchos países han mejorado las condiciones salariales de los jueces y se han dotado de regímenes disciplinarios fundados legalmente y aplicados por instancias diferentes al poder ejecutivo. La instauración y el desarrollo de la carrera judicial, que permite el ingreso y ascenso al margen de los partidos políticos, también ha caracterizado este proceso de transformación estructural de buena parte de los judiciales latinoamericanos.²⁷

Las medidas anteriores llevan consigo la concepción de la independencia judicial como la ausencia de injerencias indebidas en la labor de administrar e impartir justicia por parte de los poderes legislativo y ejecutivo, las partes de un proceso, los actores sociales u otros organismos.

Aunque los estudios sobre independencia judicial difieren en los términos, la mayoría reconoce que ésta se despliega, al menos, en dos dimensiones; una personal o subjetiva referente al actuar del juez y otra de carácter institucional relativa al Poder Judicial frente a otros poderes. La primera implica la independencia de un juez con respecto a las partes de un litigio y también pudieran incluirse las medidas encaminadas a independizar al juez de sus superiores jerárquicos. La segunda se refiere a la independencia del Poder Judicial frente a los otros poderes del Estado y también frente a toda clase de poder fáctico, grupo de presión, partido político o cualquier otro tipo de interés particular que intentara interferir en las funciones propias del Poder Judicial.

En aras de promover la independencia personal de los jueces, se ha tendido a garantizar constitucional y legalmente periodos fijos de ejercicio, salarios estables, una carrera judicial que establezca el sistema de ingreso y ascenso con límites claros sobre la posibilidad de trasladar o cerrar juzgados, la existencia de un régimen de incompatibilidades e inhabilidades, y un marco legal

²⁷ Burgos Silva, Germán (coord.), *Independencia judicial en América Latina ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, Colombia, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 2003, p.8.

claro en materia disciplinaria y de evaluación que eviten al máximo el ejercicio discrecional y arbitrario del control por los superiores. En resumen, lo que se busca con esta serie de medidas es garantizar la seguridad personal de los jueces en el ejercicio de sus funciones.

La independencia judicial en su dimensión institucional, se ha incentivado a través del establecimiento de un presupuesto judicial adecuado y frenando la intervención de otros poderes en el desempeño de las funciones propias del Poder Judicial sobre todo en lo que se refiere a su propia administración.

Ahora bien, la independencia judicial no debe asumirse como un fin en sí mismo, sino un medio, un instrumento pensado para garantizar el Estado de Derecho, o si se prefiere, para permitir el imperio de la ley. En términos generales de lo que se trata es de crear un contexto que propicie la aplicación imparcial de la ley a los casos concretos. Esta acotación conceptual es pertinente por la recurrencia con la que se omite el carácter instrumental de la independencia judicial:

The first shortcoming is a common failure to recognize or faithfully to incorporate in analysis the fact that, when the mists of rhetoric have parted, in no modern political society of which we are aware is judicial independence itself a goal for government. That is, those responsible for the formal structures of government, and for the informal norms that fill up their interstices, do not seek whatever degree of independence is itself normatively desirable. Rather, judicial independence is a means to an end (or, more probably, to more than one end).²⁸

Aunado a las consideraciones anteriores existen diversos temas presentes en las discusiones conceptuales sobre la independencia judicial. Uno de los más frecuentes se refiere a la supuesta dicotomía entre la independencia judicial y la responsabilidad judicial que ha llevado a suponer, desde una perspectiva extrema,

²⁸ Burbank, Stephen, "The architecture of judicial independence", *California Law Review*, Estados Unidos de Norteamérica, núm. 72, 2008, p. 101.

que la independencia judicial no es más que un mito. Sin embargo ha imperado la idea de que entre ambos conceptos no hay disputa alguna, sino una relación de complementariedad. Es así que la independencia judicial no puede ser absoluta y como se menciona a continuación tampoco es deseable que lo sea. Véanse algunos argumentos al respecto.

No rational politician, and probably no sensible person, would want courts to enjoy complete decisional independence, by which we mean freedom to decide a case as court sees fit without any constraint, exogenous or endogenous, actual or prospective. Courts are institutions run by human beings. Human beings are subject to selfish or venal motives, and even moral paragons differ in the quality of their mental faculties and their capacity for judgment and wisdom. In a society that not invests judges with divine guidance; the decision would not be made to submit disputes for resolution to courts that were wholly unaccountable for their decisions... Completely independent courts in this sense would also be intolerable because they would render impossible the orderly conduct of the social and economic affairs of a society.²⁹

En consonancia con lo anterior la independencia judicial no debe ser entendida como el aislamiento del Poder Judicial, ni como la garantía de inmunidad absoluta para sus miembros. Tan es deseable la independencia como la responsabilidad de los jueces. La participación del Legislativo y el Ejecutivo en cuestiones como la designación de los ministros, así como los juicios de responsabilidad son disposiciones que apuntan en ese sentido.

La forma como se han materializado en diversos países las cuestiones conceptuales que se han venido comentando, ha sido bastante regular; para ilustrarlo pueden observarse las tendencias de las reformas en América latina que

²⁹ Burbank, Stephen B. y Friedman, Barry, *Reconsidering Judicial Independence, in Judicial Independence at the crossroads. An interdisciplinary approach*. Estados Unidos de Norteamérica, Publicaciones Sage , 2002, p.12

tuvieron como propósito fortalecer las condiciones formales posibilitadoras de la independencia judicial. Sin duda alguna las problemáticas de cada país impulsaron un ritmo distinto en el proceso de reformas, pero como se advertirá, la influencia internacional jugó un papel singular. Véanse las tendencias.

- *Introducción de prescripciones constitucionales donde se establece la independencia como un principio de orden constitucional, se regula el periodo de nombramiento de los jueces y su no correspondencia con los periodos electorales, las condiciones para su traslado y los términos para su enjuiciamiento, particularmente respecto a los magistrados de las altas cortes.*
- *Creación de tribunales constitucionales o de salas constitucionales al interior de las cortes supremas con poderes para interpretar y garantizar la primacía de la constitución.*
- *Variación de los términos de elección de los magistrados de las altas cortes por medio de mayorías más cualificadas que conlleven consensos más amplios entre los partidos, y participación de diversas ramas o instancias públicas en el proceso de selección, nominación y elección.*
- *Aumento general del presupuesto judicial y administración autónoma del mismo a través de la corte suprema o de los consejos de la magistratura.*
- *Creación de diversos modelos de consejo de la magistratura que han asumido las funciones no sólo de administración de los recursos sino el establecimiento de los términos básicos de la política y la organización de la judicatura³⁰.*

La presencia de estas tendencias lleva consigo la existencia de un modelo pensado como el más idóneo para garantizar la independencia judicial, el cual

³⁰ Burgos Silva, Germán, op.cit., nota 27, p.25.

México no pudo ignorar. En el siguiente cuadro se encuentran las disposiciones constitucionales que se adoptaron en el país para instalar formalmente la independencia judicial y que además tienen correspondencia con los marcos constitucionales y legales establecidos en Latinoamérica.

TEMA RELACIONADO A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL	PRECEPTO CONSTITUCIONAL
Remuneración de funcionarios judiciales	Remuneración fija para los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales. (Art 94)
Inamovilidad en el cargo de Ministro	Duración de quince años en el cargo de Ministro, del cual solo podrán ser removidos en los términos del Título cuarto de la constitución. Al finalizar el periodo los exministros tienen el derecho a un haber por retiro. (Art. 94)
Impedimentos para reelección en el cargo de Ministro	Prohibición para que ningún exministro pueda ser nombrado para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino. (Art. 94)
Incompatibilidades para la designación de Ministro	Prohibición para que en el año previo al día de su nombramiento los Ministros de la Corte no se hayan desempeñado como secretarios de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, ni gobernador de algún estado o Jefe de gobierno del Distrito Federal. (Art. 95) Prohibición para que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral puedan desempeñar otros cargos, excepto los relativos a asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. (Art. 101)
Proceso de designación de los Ministros	Designación de los Ministros con la participación del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El Presidente de la República somete una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, designa al Ministro que deba cumplir la vacante. La designación se hace por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes. (Art. 96)
Establecimiento de la Carrera judicial	Nombramiento y adscripción de los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito por el Consejo de la Judicatura Federal con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos establecidos en la ley. (Art. 97)
Administración autónoma	La Suprema Corte de Justicia nombra y remueve a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombran y remueven a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establece la ley respecto de la carrera judicial. (Art. 97)El Consejo de la Judicatura Federal es el encargo de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia (art.94)

<p>Independencia del Consejo de la Judicatura</p>	<p>Los Consejeros de la Judicatura no representan a quien los designa, por lo que ejercen su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo sólo pueden ser removidos por el Título cuarto de la Constitución. (Art. 100)</p> <p>La ley orgánica establece las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. (Art. 100)</p>
<p>Restricciones para los exfuncionarios judiciales</p>	<p>Prohibición para que determinados exfuncionarios judiciales no se desempeñen como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. (Art. 101)</p>

En suma, los preceptos constitucionales que se instituyeron en México y en otros países para asegurar la independencia judicial tienen como común denominador la creencia de que el establecimiento formal de mecanismos promotores de la independencia judicial es suficiente para obtenerla. Sin embargo hay quienes ponen en duda esta suposición. Diversas investigaciones se han emprendido; no sólo en el campo del Derecho, sino también dentro de otras disciplinas como la ciencia política y la sociología, con el objeto de darle un tratamiento distinto al tema de la independencia judicial, es decir, han llevado sus análisis más allá de la perspectiva jurídica y han explorado un conjunto de factores que por mucho tiempo fueron ignorados o minimizados.

La perspectiva alternativa que ofrecen dichos estudios tiene la peculiaridad de concluir por un lado, que no es suficiente un marco normativo para garantizar la independencia judicial y por el otro, que no puede existir un modelo único que pueda ser capaz de promoverla, porque cada país enfrenta realidades distintas.

Comparative scholarship on judicial independence confirms, namely, the daunting obstacles that any attempt to develop a useful general theory of judicial independence. The obstacles may appear less formidable, and the enterprise more tractable, to the extent that one assimilates other lessons of such scholarship. One such lesson, confirming an insight from comparative institutional scholarship, is that it is a mistake to measure a court's judicial independence exclusively by formal arrangements. Another,

*confirming the clear implication of an instrumental perspective, is that there are likely to be more ways than one to bring about the same measure of independence.*³¹

En el ámbito de la ciencia política son interesantes aquellos estudios que relacionan directamente a la independencia judicial con el funcionamiento del sistema político. Véase una de las hipótesis más atractivas al respecto.

La independencia judicial es más factible en contextos de competitividad política en la medida en que la pluralidad de intereses crea incentivos para constituir un sistema de pesos y contrapesos que incluya a un Poder Judicial con capacidad de control. La independencia judicial sería el producto del balance de poder entre al menos dos partidos políticos con fuerza similar, y donde ninguno tiene un control monolítico. Desde esta lógica, el Judicial puede servir como un árbitro entre los actores políticos y no como la herramienta de uno de ellos.

*Por el contrario, cuando el poder político está controlado por un solo partido o movimiento muy compacto y unido durante un periodo prolongado de tiempo se aumentan la capacidad y los incentivos del ejecutivo y el legislativo para introducir reformas que conlleven la subordinación de los jueces y las cortes y especialmente la neutralización de sus poderes de control.*³²

Con una perspectiva más sociológica se ha puesto en duda la posibilidad de que exista la independencia judicial, dado que los jueces son seres humanos, vulnerables a un sinnúmero de presiones sociales que la ley no puede prever:

Judges live in a variety of communities that might influence their behavior. It is possible to image these as ever-expanding concentric circles in which the judge is embedded. Start with family, move to

³¹ Burbank, Stephen, *op. cit.*, nota 28, p.22

³² Burgos Silva, German, *op. cit.*, nota 27, p.32.

*personal community, be it friends, the neighborhood, the club, or the religious community, move out once again to the professional community, then to the political community, and so on. The point is that judges, being human; likely respond to the forces that shape their self-image.*³³

En conjunto los dos postulados anteriores son una pequeña muestra de lo que impulsores de vertientes críticas del Derecho, sociólogos, politólogos, entre otros científicos sociales, han hecho para explicar un tema que había sido tratado desde un enfoque puramente normativo. Las nuevas explicaciones no niegan la necesidad de reconocer y establecer un marco legal o constitucional que promueva la independencia judicial, sino que reconocen que se está en presencia de un fenómeno más complejo de lo que se supuso en el pasado. Incluso advierten que las concepciones reduccionistas de la independencia judicial han sido las causantes del fracaso de las reformas constitucionales que se ven sobrepasadas por la realidad de cada país.

Como se mostrará en los capítulos siguientes, a través del recorrido por las reformas constitucionales al Poder Judicial, el tema de la independencia judicial fue convirtiéndose gradualmente en una pieza central para el fortalecimiento del Poder Judicial Federal.

³³ Burbank, Stephen, *op. cit.*, nota 28, p. 27.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS RELACIONES DE PODER Y EL REZAGO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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 tercer sitio en términos de autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos.

Héctor Fix-Fierro

I. INTRODUCCIÓN

Los estudiosos del Poder Judicial han identificado a diversos factores como los detonadores de la situación de desventaja de dicho poder con respecto a los otros poderes del Estado. En este sentido, el presente capítulo inicia con la descripción de los elementos debilitadores de la actuación del Poder Judicial, con el propósito de insertar entre ellos, al contexto político, como un componente determinante para el diseño del Poder Judicial en general, pero más específicamente de la Suprema Corte de Justicia.

No está al alcance de esta investigación condensar todos los factores políticos que pudieron intervenir en el diseño de la Corte, sin embargo es posible identificar, a través de las reformas constitucionales, la relación de poder entre el Presidente de la República en turno y el máximo tribunal de la Nación. Los procesos legislativos de las reformas constitucionales al Poder Judicial Federal efectuados entre 1917 y 1999 constituyen la materia prima de esta tesis. A través de ellos se pretende evidenciar el impacto del presidencialismo exacerbado sobre el diseño institucional de la Suprema Corte.

El análisis del sentido de las reformas constitucionales al Poder Judicial ha derivado en el reconocimiento de distintas etapas, las cuales son expuestas en este capítulo, sin embargo, sólo son desarrolladas aquellas que corresponden

con la acotación temporal fijada anteriormente. Además hay que advertir que aun dentro del periodo fijado en esta investigación, no serán analizadas todas las reformas, sino sólo aquellas que revistieron singular importancia para los propósitos de esta tesis; estas son, las reformas de 1928, 1934, 1944, 1951 y 1967. Los cambios constitucionales efectuados después de 1967 forman parte del siguiente capítulo.

Cada uno de los apartados referentes a los procesos legislativos de las reformas mencionadas está compuesto de una exposición y análisis de los lineamientos generales, los motivos, los dictámenes, las discusiones, así como algunas reflexiones sobre el contenido de las reformas. En suma, el objetivo primordial de éste capítulo es ilustrar la incidencia del Ejecutivo en la estructura orgánica y funcional del Poder Judicial Federal.

II. FACTORES DE DEBILIDAD Y ETAPAS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Durante mucho tiempo se mantuvo generalizada una percepción negativa sobre el Poder Judicial Federal. Adjetivos como subordinado, débil, minimizado; entre otros, fueron utilizados para describir el desempeño del Poder Judicial en general y más específicamente el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La explicación de esta situación obedece a diversos factores. Se ha diagnosticado que las raíces de la debilidad institucional del Poder Judicial de la Federación se encuentran, en parte al menos, en su voluntaria “abstinencia” para resolver asuntos políticos y en la que Emilio Rabasa llamara la “imposible tarea” de la Suprema Corte,³⁴ que hace referencia a la inmensa carga de trabajo que produjo la aceptación de la procedencia del amparo judicial y que orilló a la Corte a ocuparse fundamentalmente del control de la legalidad antes que del control constitucional.

³⁴ Fix Fierro, Héctor, “Poder Judicial,” en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, núm. 3, 2000, p. 173.

Además de los factores anteriores, en un multicitado trabajo, Fix Fierro ha añadido los siguientes elementos debilitadores de la actuación del Poder Judicial de la Federación como uno de los poderes del Estado.

1. La desigual y relativamente escasa interpretación constitucional realizada por la Suprema Corte de Justicia. Lo cual obedece a su vez a las siguientes causas:
 - La falta de utilización de los tribunales del Poder Judicial para resolver determinados asuntos.
 - La evasión de asuntos “espinosos” por parte de los juzgadores.
 - La comprensión política de la Constitución, antes que la búsqueda de los significados técnico-jurídicos posibles de los preceptos constitucionales.
 - La constante reforma constitucional que generó una interpretación judicial limitada.
2. Las limitaciones del juicio de amparo como medio de control constitucional.
3. Las problemáticas de la organización y composición del Poder Judicial, tales como la falta de recursos económicos y la constante movilidad de los ministros.

En suma tanto los factores que se conciben como la raíz y los que se consideran complementarios, dan idea de la complejidad que lleva consigo la explicación de la situación del Poder Judicial Federal. Ahora bien, el propósito de esta tesis y de este capítulo en particular, es subrayar uno de los factores que no fue mencionado anteriormente, pero que sin duda, impactó negativamente sobre el comportamiento de dicho poder. Esto es, el contexto político.

En el capítulo anterior se describió sucintamente el proceso de consolidación del poder presidencial que permitió que éste se convirtiera en el eje articulador de los asuntos vertebrales del país, lo cual incluye lo relativo al Poder Judicial de la Federación. En este sentido se ha afirmado que el Poder Judicial no desempeñó sus funciones políticas esenciales en la división de poderes, ya que

más que un poder autónomo y capaz de sujetar a los otros poderes bajo el imperio de la ley, estaba explícita o implícitamente subordinado al Poder Ejecutivo.³⁵

Una de las rutas que podrían trazarse para mostrar, sino la entera subordinación sí la vulnerabilidad del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo, consiste en hacer un recorrido por las reformas constitucionales que vivió el Poder Judicial de la Federación a lo largo de su historia. En el siguiente cuadro se presentan las reformas que se han realizado a cada uno de los artículos que forman parte del Capítulo IV Constitucional. Tal y como advierte Joel Carranco, los artículos que comprenden dicho capítulo no son los únicos que regulan lo relativo al Judicial sin embargo sí contienen los aspectos esenciales.

Artículo	Reformas	Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación				
Art. 94	10	20-Ago-1928 28-Dic-1982	15-Dic-1934 10-Ago-1987	21-Sep-1944 31-Dic-1994	19-Feb-1951 22-Ago-1996	25-Oct-1967 11-Jun-1999
Art. 95	2	15-Dic-1934	31-Dic-1994			
Art.96	2	20-Ago-1928	31-Dic-1994			
Art.97	8	20-Ago-1928 10-Ago-1987	11-Sep-1940 31-Dic-1994	19-Feb-1951 11-Jun-1999	6-Dic-1977	28-Dic-1982
Art.98	5	20-Ago-1928	19-feb-1951	25-Oct-1967	31-Dic-1994	22-Ago-1996
Art.99	3	20-Ago-1928	31-Dic-1994	22-Ago-1996		
Art.100	5	20-Ago-1928	25-Oct-1967	3-Sep-1993	31-Dic-1994	11-Jun-1999
Art. 101	3	10-Ago-1987	31-Dic-1994	22-ago-1996		
Art.102	4	11-Sep-1940	25-Oct-1967	28-Ene-1992	31-Dic-1994	
Art.103	1	31-Dic-1994				
Art.104	7	18-Ene-1934 25-Oct-1993	30-Dic-1946 31-Dic-1994	25-Oct-1967	8-Oct-1974	10-Ago-1987
Art.105	4	25-Oct-1967	25-Oct-1993	31-Dic-1994	22-Ago-1996	

³⁵ Báez Silva, Carlos, "Cambio Político y Poder Judicial en México", en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro, *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, UNAM, 2004, p.27.

Art.106	2	7-Abr-1986	31-Dic-1994
---------	---	------------	-------------

Art.107	13	19-Feb-1951	2-Nov-1962	25-Oct-1967	20-Mar-1974	8-Oct-1974
		17-Feb-1975	6-Ago-1979	7-Abr-1986	10-Ago-1987	3-Sep-1993
		25-Oct-1993	31-Dic-1994	11-Jun-1999		

Fuente: Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000, p.97

Ahora bien, de acuerdo a las características y objetivos de cada una de las reformas, se ha reconocido que el Poder Judicial ha vivido distintas etapas. Una de las periodizaciones más aceptadas fue propuesta por Jaime Cárdenas en los siguientes términos:

1) *Etapa de definición de características básicas: 1824-1882. En esta fase, el Poder Judicial determina sus características: centralizador, ajeno a los asuntos políticos, y su órgano máximo entendido, preponderantemente, como Tribunal de Legalidad.*

2) *Etapa de sometimiento a un régimen no democrático personalizado. Es el periodo de la dictadura porfirista. Durante esos años, sale de la esfera del Poder Judicial el Ministerio Público para integrarse al Ejecutivo; se perfeccionan las características definitorias de la etapa anterior, sobre todo, la no intervención del Poder Judicial en ningún tipo de asunto político y su carácter de Tribunal de Legalidad, y, en general, el Poder Judicial encubre las ilegalidades del porfiriato.*

3) *Etapa de relativa independencia (1917-1928). La Constitución de 1917 estableció algunas bases de independencia judicial y suprimió la Secretaría de Justicia.*

4) *Etapa de sometimiento a un régimen no democrático institucionalizado (1928-1944). Se pierde la independencia judicial ganada parcialmente en el Constitución de 1917, se deroga la inamovilidad judicial y se fortalecen los tribunales administrativos.*

5) *Periodo de aligeramiento o de autoatención interna (1944-1986). Es esta fase se recupera la garantía de inamovilidad judicial de 1917; se intenta solucionar el rezago judicial debido al centralismo*

del Poder Judicial federal y en especial el de la Suprema Corte, y la estructura y organización judicial aumenta de tamaño.

6) Fase de la autonomía gradual (1986- ?). Comprende las dos últimas reformas. Su nota distintiva es la independización y profesionalización paulatina del Poder Judicial, que aproximadamente coincide con la apertura gradualista a la democracia del actual régimen político.³⁶

De acuerdo a los objetivos que se han planteado en esta investigación, se hará el análisis partiendo de la etapa que inicia en 1928 y culminará con la reforma de 1999. Este capítulo se ocupa específicamente de las etapas que corresponden al periodo que va de 1928 a 1987.

III. REFORMA DEL 20 DE AGOSTO DE 1928

No es casual que se haya elegido a la reforma de 1928 como el inicio de un largo y complejo proceso de transformación del Poder Judicial Federal. Después de la promulgación de la Constitución de 1917, no es hasta 1928 cuando se mina la independencia judicial y se construyen los cimientos del control presidencial sobre el Poder Judicial de la Federación.

La Constitución original de 1917 estableció que el Poder Judicial de la Federación se depositaba en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijara la ley. En la siguiente tabla se presenta esquemáticamente una síntesis de lo que la Constitución de 1917 estableció con respecto a la Suprema Corte de Justicia, la cual será el foco de atención para observar el sentido de las reformas constitucionales al Poder Judicial de la Federación.

³⁶ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 172-173.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	
Integración	11 ministros (Art. 94)
Funcionamiento	En pleno. Para que hubiera sesión se requerían, al menos las dos terceras partes de los miembros de la Corte. (Art. 94)
Carácter del nombramiento	Vitalicio. A partir de 1923 los ministros de la Corte, sólo podían ser removidos cuando observaran mala conducta, previo al juicio de responsabilidad respectivo. (Art. 94)
Requisitos	Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, tener treinta y cinco años cumplidos, poseer título profesional de abogado, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que ameritara pena corporal mayor de un año, así como haber residido en el país durante los últimos cinco años. (Art.95)
Elección	Los miembros de la Suprema Corte eran electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral. La elección se hacía en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos para ocupar el cargo de ministro eran propuestos por cada legislatura de los Estados. (Art. 96)
Presidente de la Suprema Corte de Justicia	Electo cada año de entre ellos mismos y con la posibilidad de reelección. (Art.97)
Suplencia de ministros	Las faltas de los ministros que no excedieran de un mes no se suplían si la Corte alcanzaba a formar quórum, de lo contrario, el Congreso de la Unión o en su receso la Comisión Permanente nombraría un suplente por el tiempo que durara la falta, de entre los candidatos presentados por los Estados para la elección del ministro de que se tratara. Si la falta fuera de dos meses o menos, el Congreso, o en su caso la Comisión permanente, nombraría un ministro provisional. En caso de defunción, renuncia o incapacidad de algún ministro, el Congreso haría una nueva elección. (Art. 98)
Renuncia de ministros	El cargo sólo era renunciable por causa grave calificada por el Congreso. (Art.99)
Licencias de ministros	Cuando no excedieran de un mes las licencias eran concedidas por la Suprema Corte, pero de exceder ese tiempo, las concedería la Cámara de Diputados, o en su defecto la Comisión Permanente. (Art. 100)
Incompatibilidad del cargo de ministro	Los ministros de la Corte, junto con los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y sus respectivos secretarios, estaban impedidos para desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares, salvo los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia. (Art.101)
Principales competencias de la Suprema Corte	-Conocer de las controversias que se suscitaban 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 fuera parte. (Art.105). -Dirimir las competencias que se suscitaban entre los Tribunales de la Federación, entre estos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro. (Art.106)

Aun cuando la constitución de 1917 estableció claramente un sistema presidencial, tal y como se explicó en el capítulo anterior; la estructura, los requisitos y las garantías judiciales de los miembros de la Suprema Corte de Justicia revelan una de las ideas rectoras del constituyente de 1917 consistente

en garantizar la independencia del Poder Judicial de la Federación, sobre todo, respecto del Poder Ejecutivo. Jaime Cárdenas indica que además de los aspectos anteriores, la supresión de la Secretaría de Justicia significó un avance con respecto a la Constitución de 1857 porque se privó al Presidente de la República de un excelente instrumento de planeación legislativa, asesoría jurídica y diseño institucional. Con la extinción de la Secretaría se pensó que el Ejecutivo no iba a violentar la independencia judicial.³⁷ Sin embargo, este diseño, que en comparación con la Constitución anterior, había estado más preocupado por mantener al Presidente de la República al margen de las funciones del Poder Judicial, dio un giro radical en 1928.

Entre septiembre y octubre de 1921 se celebró en la Ciudad de México el Primer Congreso Jurídico Nacional que abordó, entre otros temas, lo relativo al funcionamiento de la Suprema Corte y al juicio de amparo. Una de las resoluciones adoptadas por la mayoría de los congresistas fue la propuesta de Emilio Rabasa de conservar la pureza del juicio de amparo mediante la creación, al lado de la Corte, de un Tribunal Federal de Casación que conociera sólo de los asuntos de legalidad. La propuesta de Rabasa propicio que el presidente Álvaro Obregón, en el año de 1922 enviara una iniciativa de reforma al artículo 14 constitucional, con el fin de limitar el control de la legalidad a través del amparo, más dicha iniciativa no prosperó en el Congreso.³⁸

A pesar de que la propuesta de crear un Tribunal Federal de Casación no fue exitosa, las resoluciones tomadas en el Congreso Jurídico Nacional influyeron fuertemente en la iniciativa de reforma que Obregón envió al Senado de la República el 19 de abril de 1928, con el propósito de modificar los artículos 73, 94, 96, 97, 98, 99, 100 y 111 constitucionales relativos al Poder Judicial de la Federación. De manera muy sintética los cambios concernientes a la Suprema Corte de Justicia que propuso Obregón fueron los siguientes:

³⁷ *Ibídem*, p.178.

³⁸ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 2001, p.764.

- a) El aumento del número de ministros de 11 a 16 (art. 94)
- b) La organización de la Corte para funcionar en Pleno o dividido en Salas (art.94)
- c) La disposición de que los ministros pudieran ser privados de sus puestos cuando observaran mala conducta (art.94)
- d) El nombramiento de los ministros se sometía al Presidente de la República, con la aprobación del Senado (art.96)
- e) Las faltas de los ministros que requirieran el nombramiento de un ministro provisional o uno nuevo serían cubiertas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado (art.98)
- f) Las renunciaciones de los ministros se sometían al Ejecutivo y de ser aceptadas requerirían la aprobación del Senado (art.99)
- g) Las licencias que excedieran de un mes serían concedidas por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado (art.100)
- h) El Presidente de la República podía solicitar a la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de los ministros de la Corte. Si la Cámara de Diputados, primero, y la Cámara de Senadores después, declararan por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el ministro o ministros acusados quedarían privados de su puesto y se procedería a una nueva designación (art.111)

El entonces candidato a la Presidencia de la República, Álvaro Obregón, indicó en la exposición de motivos de la iniciativa que las modificaciones propuestas no eran más que una respuesta oportuna a la inconformidad generalizada que expresaba la opinión pública sobre la organización de la justicia y más específicamente, sobre la selección de los hombres que habrían de encargarse de ella. Ante el escepticismo por el mejor método para elegir a los jueces, la iniciativa invitaba a poner el acento en el fortalecimiento de la institución, antes que en la confianza a las personas:

Al hacer la selección de los hombres, para puestos públicos, las instituciones no deben confiar en una honradez invulnerable ni

*descartar totalmente esa virtud. En lo que deben enteramente confiar, es en las organizaciones que fundan, las cuales deben ser de tal naturaleza, que aun a pesar de ellos mismos, los hombres escogidos para los puestos públicos tienen que conducirse con honradez.*³⁹

En términos generales, el argumento de la vulnerabilidad de los hombres que desempeñaban un cargo público sirvió para descalificar la inamovilidad judicial ilimitada y el sistema de elección de ministros. La primera se consideró inconveniente porque había generado una “positiva impunidad” para los jueces, dada la dificultad para promover un juicio de responsabilidad en contra de ellos; y el segundo porque el sistema operante desataba un juego de intereses políticos, descuidándose así, los méritos, la honorabilidad y la sabiduría de los candidatos a ocupar un puesto de carácter jurisdiccional. Además se apuntó que la elección de los jueces por el Congreso dispersaba la noción de responsabilidad que los encargados para elegir a los miembros del Poder Judicial debían poseer.

La solución que la iniciativa propuso para abatir la impunidad de los jueces y sustraer su nombramiento de intereses políticos, fue por un lado, flexibilizar el proceso para deponer a un juez, mediante la facultad del Ejecutivo Federal para acusar a un ministro por mala conducta e iniciar así un proceso en el que la Cámara de Diputados primero, y la de Senadores después actuarían como jurados de conciencia para resolver si el ministro de que se tratare quedaría privado de su puesto; y por el otro, depositar en el Presidente de la República la facultad para nombrar a los ministros de la Corte, con la aprobación del Senado. La superioridad de este sistema de nombramiento, con respecto al anterior, fue justificada en la siguiente forma:

Cuando la designación es hecha por el Presidente, éste pone la garantía del vivo sentimiento de su responsabilidad, y en cierto modo se solidariza con la conducta del funcionario nombrado. El

³⁹ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, año II, periodo extraordinario/ XXXII legislatura, Tomo II, núm. 6, p.4.

requisito de la aprobación del Senado despertará en el Presidente de la República una mayor atención a los méritos de su candidato, apartándolo de la posibilidad de hacerla por favoritismo o por pagar una adhesión incondicional. La intervención del Senado, por otra parte, no viciará los nombramientos, porque carecerá de la facultad de escoger un juez de su propio agrado⁴⁰.

Además de las anteriores modificaciones, que aumentaron las facultades del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial, el proyecto de ley también facultó al Presidente de la República para cubrir las faltas, aceptar renunciaciones y conceder licencias a los ministros de la Corte, sin que apareciera un solo comentario al respecto en la exposición de motivos de la iniciativa. Ésta siempre mantuvo implícita la idea de que todos los vicios que afectaban al Poder Judicial de la Federación podían ser superados si se ponían en manos del Jefe del Ejecutivo.

En otro sentido, en respuesta a la carga de trabajo de la Suprema Corte, la iniciativa propuso que además de que funcionara en Pleno también pudiera hacerlo en Salas dependiendo de la naturaleza de los asuntos que tuviera que juzgar. Si la Corte actuaba como unos de los poderes de la Federación tendría que resolver en Pleno, pero para la revisión de las sentencias de tribunales inferiores funcionaría en Salas. La división de la Corte se haría en tres salas: de lo Penal, de lo Civil y de lo Administrativo, y estarían formadas por cinco ministros cada una. En razón de la creación de salas especializadas se optó por aumentar el número de ministros de once a dieciséis.

El 18 de mayo de 1928 las Comisiones Unidas; Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Justicia de la Cámara de Diputados, formularon en su dictamen, una fuerte crítica al estado que guardaba el Poder Judicial, así como su apoyo al proyecto de reformas constitucionales que presentó Álvaro Obregón el cual, desde su punto de vista, corregía tres grandes males: La ineficacia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tenía un recargo enorme de negocios sin fallar desde hace muchos años; la creación de ministros

⁴⁰ *Ibíd*em, p.5.

(sic), magistrados y jueces ineptos o inmorales y; finalmente, la impunidad de los juzgadores.⁴¹

Entre las principales modificaciones y adiciones que las Comisiones hicieron a la iniciativa presidencial con respecto a la Suprema Corte destacan por un lado, el establecimiento de la remuneración fija para los ministros de la Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito en el Artículo 94; y por el otro, las adiciones al sistema de nombramiento de los ministros. Aun cuando se conservó el sistema de nombramiento mixto que propuso Álvaro Obregón, se agregaron especificaciones y excepciones interesantes, razón por la cual se reproduce el Artículo 96 propuesto por las Comisiones.

Artículo 96. Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte, serán hechos por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación, dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del Senado, no podrán tomar posesión los magistrados de la Suprema Corte nombrados por el presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara, en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, el Senado deberá aprobar o reprobado el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el ministro provisional, y el presidente de la República

⁴¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, año II, periodo extraordinario, XXXII legislatura, núm. 5, pp.3-4.

*someterá nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos señalados*⁴².

El dictamen de las Comisiones de la Cámara de Diputados, que no modificó en esencia la iniciativa de Obregón, fue aprobado con una avasalladora mayoría. En la discusión del dictamen sólo algunas voces se pronunciaron en contra de las modificaciones que calificaron de antidemocráticas y tendientes a quebrantar la independencia judicial.⁴³ Sin embargo, el apoyo que recibió la iniciativa, no sólo de la Cámara de Diputados, sino también del Senado, (en donde no se abonó ningún cambio) hizo incontenible la realización de las reformas que finalmente fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928.

En suma, se puede decir que con excepción de las medidas tomadas para abatir el rezago que enfrentaba la Corte, las otras modificaciones concernientes al máximo tribunal de la nación estaban destinadas a someter a la cabeza del Poder Judicial al control del Presidente de la República. En este sentido son relevantes las conclusiones de José Ramón Cossío:

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. Esta 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. Aun cuando Obregón llevó a cabo

⁴² *Ibíd*em, p.8.

⁴³ Véanse las intervenciones de Treviño y Lombardo Toledano en la discusión del Dictamen de las Comisiones de la Cámara de Diputados o en Toledano, Lombardo, *Escritos acerca de la Constituciones de México*, México, Centro de Estudios filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, 1992, pp. 261-271.

una reforma trascendental y para ello sostuvo variados argumentos, dadas las condiciones políticas dominantes en nuestro país y, sobre todo, su posición política de cara a una debatida reelección, la reforma tuvo el propósito de permitir la consolidación de su poder político⁴⁴.

El control de los nombramientos, renunciaciones, licencias y remociones de los ministros que el Poder Ejecutivo obtuvo con la reforma de 1928, hace comprensible la opinión generalizada de que en ese año se inició una nueva etapa en el Poder Judicial de la Federación, la cual estuvo caracterizada por la tendencia a debilitar, al menos institucionalmente, a la Suprema Corte de Justicia frente al Jefe del Ejecutivo.

IV. REFORMA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1934

Se ha dicho que las modificaciones a la estructura y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia efectuadas en 1934, significaron la culminación de la tendencia hacia una mayor vinculación y dependencia de la Corte respecto del Ejecutivo Federal.⁴⁵ El 12 de septiembre de dicho año, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario presentó una iniciativa elaborada por el General Lázaro Cárdenas quien era entonces presidente electo de la República.

La iniciativa propuso modificar los artículos 73, 94, 95 y 97 constitucionales. En lo que se refiere a la Suprema Corte los cambios se remiten a los artículos 94 y 95. En el primero de ellos se propuso aumentar el número de ministros de dieciséis a veintiuno; se estableció que el funcionamiento de la Corte sería en Tribunal Pleno o dividido en cuatro salas, las cuales estarían formadas por cinco ministros cada una. Se fijó que tanto los ministros de la Corte, como los

⁴⁴ Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Distribuciones Fontanamara, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, 2002, p. 38.

⁴⁵ Fix-Zamudio, Héctor, "La independencia judicial en el ordenamiento mexicano", en Smith, James Frank, *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, tomo I, 1990, p.385, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/824/27.pdf>.

magistrados de Circuito y jueces de Distrito durarían seis años en el ejercicio de su encargo, pero podían ser privados de sus puestos cuando observaran mala conducta de acuerdo con la parte final del artículo 111 o previo al juicio de responsabilidad correspondiente. En el artículo 95 se previó que uno de los requisitos para ser ministro de la Corte consistiría en no tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco el día de la elección; asimismo se estableció la exigencia de poseer con antigüedad mínima de cinco años el título profesional de abogado. Es importante añadir que el artículo segundo transitorio estableció que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Territorios, y los jueces del Fuero Común del Distrito Federal y Territorios, que estaban en ejercicio debían dejar sus cargos el día 31 de diciembre de 1934.

Lázaro Cárdenas argumentó que la iniciativa de reformas al Poder Judicial que proponía, estaba animada por el descontento generalizado sobre la administración de justicia. En términos llanos, la iniciativa se concretó en los siguientes incisos:

- a) La creación de una nueva Sala especializada en materia laboral la cual requirió el aumento del número de ministros. (art. 94)
- b) La eliminación del carácter vitalicio de los ministros de la Suprema Corte y el establecimiento de un periodo de seis años correspondientes con el sexenio del Presidente de la República. (art.94)
- c) El aumento de requisitos para ser electo ministro de la Corte. (art. 95)

Respecto al primer inciso, en la exposición de motivos, el General Cárdenas explicó que en la Segunda Convención Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario, se acordó propugnar por la instauración de una Sala dedicada especialmente a responder sobre actos relacionados con conflictos de trabajo que se recurrieran en la vía de amparo. En términos de la iniciativa, la creación de esta Sala iba en consonancia con el principio de la división del trabajo de la Suprema Corte de Justicia que inició Obregón, además de que correspondía con

la política resueltamente intervencionista y de tutela para el trabajador que se había propuesto el Estado mexicano.⁴⁶

Los resultados que Cárdenas esperaba con la instalación de la cuarta Sala de la Corte era hacer más expedito y eficiente el despacho de los asuntos, y sobre todo, contribuir a la elaboración del llamado *Derecho Obrero*. En la exposición de motivos se manifestó que la intención de crear la Sala revelaba, entre otras problemáticas, la insuficiencia de los logros obtenidos por la reforma de 1928, la cual no consiguió que el despacho de los negocios se hiciera dentro de los plazos que, al efecto, habían señalado las leyes de procedimiento. Por estas razones era conveniente analizar si la organización del Poder Judicial, y específicamente la organización de la Corte, garantizaban el máximo de eficiencia y celeridad en el despacho.

Cárdenas limitó la búsqueda de los problemas de la administración de justicia en la organización del Poder Judicial y sobre todo en lo que se refiere a los procedimientos de designación de los funcionarios judiciales y el tiempo durante el cual debían de desempeñar su cargo. Respecto al sistema de nombramientos, el entonces presidente electo, se manifestó satisfecho; sin embargo se mostró hostil ante el carácter vitalicio de los jueces:

Si la forma de proceder a la elección del Poder Judicial es ventajosa ¿puede decirse a caso lo mismo de la investidura vitalicia que la constitución otorga a los funcionarios que la integran? Evidentemente que no: la investidura vitalicia es absurda, 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.⁴⁷

La mayor parte de la exposición de motivos se concentró en la severa crítica a la investidura vitalicia de los jueces, que si bien no estaba expresa en la

⁴⁶ Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso XXXVI, Expediente 122, libro 53, tomo I, s.p.

⁴⁷ *Ibidem*, s.p.

Constitución, se encontraba implícita en el artículo 94 constitucional. Cárdenas calificó como inexplicable el hecho de que un grupo de funcionarios del Estado gozaran del privilegio de mantenerse en sus cargos indefinidamente, mientras que el Presidente de la República, así como los miembros del Poder Legislativo, estaban impedidos para reelegirse. Además consideró que la designación de funcionarios vitalicios entrañaba una renuncia del pueblo a su derecho a renovar periódicamente a los funcionarios públicos.

En la justificación de la iniciativa se advirtió que el abandono de la ocupación vitalicia de cargos judiciales, no implicaba la pérdida del sistema de inamovilidad judicial, ya que se seguiría respetando el proceso establecido para deponer a los jueces, magistrados o ministros. La llamada investidura vitalicia fue sustituida por un método de renovación sexenal de los ministros, el cual estuvo sustentado con los siguientes argumentos:

Se propone que el periodo por el cual desempeñen sus funciones los magistrados judiciales sea de seis años a semejanza de de lo que la Constitución establece para el Presidente de la República y los Senadores al Congreso de la Unión porque en esa forma se conectará más estrechamente a la judicatura con la marcha general de la administración, y sea ahorraran, hasta donde es posible, los inconvenientes propios del tiempo de experimentación de los nuevos funcionarios⁴⁸.

Respecto al aumento de requisitos para ser nombrado ministro de la Corte, la exposición de motivos explicó que los cambios propuestos aparejaban a la legislación del país con la generalidad de las legislaciones extranjeras, las cuales habían tenido a bien reconocer la necesidad de establecer un límite de edad para desempeñar el cargo, así como fijar una experiencia mínima.

Finalmente, referente a la renovación total de los ministros y de otros funcionarios judiciales enunciados en el artículo 2º transitorio, la iniciativa explicó

⁴⁸ Archivo histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, *op.cit.*, nota 46, s.p.

que si se tenía como propósito llevar adelante los postulados de la Revolución, era imprescindible que se verificara una plena interpretación revolucionaria de las leyes, es decir, por hombres que sinceramente sintieran la Revolución y que además fueran consientes de su responsabilidad y profesaran un verdadero cariño por las masas proletarias.

Por su parte, las Comisiones Primera y Segunda de Puntos Constitucionales y Primera de Justicia de la Cámara de Diputados, expresaron, en su breve dictamen, su apoyo indiscutible al proyecto cardenista, por considerar que reunía las aspiraciones del sentir general. En pocas palabras, el dictamen se constriñó a depositar su entera confianza en el General Cárdenas:

Al secundar, amplía y sinceramente la iniciativa del presidente electo, estimamos que su autoridad moral y sus antecedentes personales son garantía de acierto, en la nueva vida institucional del país y tenemos fundamento para aseverar que este es sólo el paso inicial con que comienza la reorganización de uno de los poderes.⁴⁹

Sin ningún cambio fundamental, salvo la recomendación de que el artículo 97 no se modificara, la iniciativa fue aprobada por unanimidad de 133 votos el 26 de septiembre de 1934. El Senado hizo lo propio y sin adicionar ningún cambio al dictamen elaborado por las Comisiones de la Cámara de Diputados, aprobó la reforma por unanimidad de 39 votos el 23 de octubre de 1934. Con todos los trámites correspondientes, la reforma fue publicada en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 1934.

En síntesis la reforma cardenista fue aprobada sin previa discusión en el Congreso de la Unión, por considerarse que la confianza en el entonces candidato electo, era suficiente para apoyarlo incondicionalmente en su propósito, no sólo de modificar la organización de la Suprema Corte, sino de derribar los cargos vitalicios de los ministros; lo cual, irremediamente atentó

⁴⁹ Archivo histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, *op.cit.*, nota 46, s.p.

contra la garantía judicial de la inamovilidad. Al afectarse a ésta y sujetarla a un periodo presidencial se propició institucionalmente que el Presidente infringiera la independencia judicial e integrara un Poder Judicial a su gusto y medida.⁵⁰

Hasta aquí se ha descrito someramente el proceso de dos reformas sustanciales para determinar la dependencia de la Suprema Corte con respecto al Poder Ejecutivo. Sirva el siguiente cuadro para mostrar esquemáticamente los principales cambios a los que se ha hecho referencia.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

	1917	1928	1934
Integración	11 ministros	16 ministros	21 ministros
Cargo	Vitalicio	Vitalicio	Seis años
Funcionamiento	En Pleno	En Pleno o dividido en 3 Salas	En pleno o dividido en 4 Salas
Forma de Elección	Elección por el Congreso a propuesta de las legislaturas de los Estados	Nombramiento a cargo del Presidente de la Republica con aprobación del Senado	Nombramiento a cargo del Presidente de la República con aprobación del Senado
Faltas	Cubiertas por el Congreso	Cubiertas por el Presidente de la República	Cubiertas por el Presidente de la República
Renuncias	Calificadas por el Congreso	Sometidas al Presidente con la aprobación del Senado	Sometidas al Presidente con la aprobación del Senado
Licencias	Las que excedieran de un mes serían concedidas por la Cámara de Diputados	Concedidas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado	Concedidas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado
Responsabilidad	Destitución sólo mediante juicio de responsabilidad	Destitución mediante juicio de responsabilidad o por mala conducta a petición del Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después.	Destitución mediante juicio de responsabilidad o por mala conducta a petición del Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después.

⁵⁰ Cárdenas, Jaime F., *op. cit.*, nota 36, p.180.

V. REFORMA DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1944

El 16 de diciembre de 1940 el Presidente Ávila Camacho envió al Senado una iniciativa de reforma a los artículos 73, 94 y 111 constitucionales. En lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia los cambios propuestos pueden resumirse en los siguientes incisos:

- a) Flexibilizar el número de Salas en que funcionaría la Suprema Corte de Justicia (art.94)
- b) Restablecer la inamovilidad en el cargo de los ministros de la Suprema Corte (art. 94)
- c) Prever que el Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oyera a éste en lo privado a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de la solicitud (art. 111)

A través de una escueta exposición de motivos, el Presidente de la República justificó una iniciativa que tuvo como principal bandera; el restablecimiento, sino es que la búsqueda de la independencia judicial. En la consecución de éste propósito, se consideró fundamental recuperar el carácter vitalicio de los Ministros:

Ninguna base más firme para cimentar la prosperidad, desarrollar la respetabilidad de la nación y afirmar la conciencia pública que el ejercicio de una administración de justicia capaz de garantizar la independencia, la honestidad y la sabiduría de sus magistrados. Dentro de las conquistas de la ciencia constitucional y con apoyo de la experiencia de los pueblos más civilizados, tales fines solo pueden alcanzarse poniendo en ejecución el principio de la inamovilidad judicial⁵¹.

Una consecuencia positiva de las investiduras vitalicias, previstas en la iniciativa, consistía en alejar a los ministros de las agitaciones políticas, que desde

⁵¹ Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso XXXIX, Expediente 128, libro 167, tomo 8.

su punto de vista, no hacían más que desvirtuar la correcta aplicación de la ley. Ahora bien, la reinstalación del carácter vitalicio del cargo de ministro no significaba la eliminación de los mecanismos establecidos para exigir la responsabilidad de los funcionarios judiciales. Al respecto, la iniciativa explicó que la remoción de un funcionario judicial no podía quedar siempre supeditada a la demostración de su culpabilidad por medio de pruebas irrefutables dentro de procedimientos jurídicos comunes; por tal motivo era conveniente que el Ejecutivo siguiera asumiendo la responsabilidad de apreciar, en conciencia, la conducta de los jueces. Con la entera confianza en que el Presidente de la República garantizaría la vigilancia del buen comportamiento de los ministros, la iniciativa supuso que la inamovilidad no representaría un obstáculo para separar de sus cargos a los jueces venales o incompetentes. Es decir, habiendo herramientas efectivas, en manos del Ejecutivo, para sancionar a un ministro por su mal desempeño, no había que preocuparse por los posibles efectos negativos de la inamovilidad judicial.

En suma, la tesis de la inamovilidad judicial criticada y abatida con la reforma de 1934, fue reconocida, en la reforma avilacamachista, como una conquista del pensamiento constitucional, al mismo tiempo que una conquista revolucionaria incorporada a la constitución de 1917, por lo que se consideró necesario restablecerla.

A diferencia de la exposición de motivos presidencial, en el Dictamen de las Comisiones Unidas, Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Justicia de la Cámara de Senadores, se abordó ampliamente el contenido de la reforma. Con respecto a la propuesta de establecer que la Suprema Corte de Justicia funcionara en Salas, sin especificar el número de éstas, se manifestó que era conveniente dejar a la Ley Orgánica la flexibilidad para dar a dichas Salas la organización que exigieran las circunstancias. De esta manera se atendía la preocupación por tomar medidas para descongestionar el trabajo de la Corte, además de que se daba una alternativa ante la propuesta de dividir al máximo tribunal en siete salas. Esto quiere decir, que con el objeto de no establecer un

sistema rígido de funcionamiento de la Corte en un número fijo de Salas, se prefirió mantener abierta la opción de organizarse de acuerdo a las necesidades que generara la carga de trabajo de la Corte.

Sin embargo, la justificación del cambio anterior fue mínima, en comparación con los argumentos vertidos para justificar el restablecimiento del carácter vitalicio de los ministros. Un recuento histórico, así como la experiencia internacional, fueron utilizados como recursos para argumentar sobre las bondades de la inamovilidad judicial en el sistema jurídico mexicano. La presencia de ésta, tanto a lo largo de la vida constitucional del país, como en las legislaciones más avanzadas del mundo, fue suficiente para esperar que los resultados que se habían alcanzado en otros países, pudieran obtenerse en México.

Las Comisiones hicieron hincapié en que la iniciativa no propugnaba una inamovilidad ilimitada, sino que tendría un freno efectivo en manos del Ejecutivo:

Se juzga conveniente precaver al pueblo de la detestable actuación de un magistrado o juez inmoral o corrompido, inepto perezoso o retardatario y por ello se estima indispensable la facultad presidencial conforme al artículo 111, de esta manera la inamovilidad producirá indudables beneficios y quedara excluida la impunidad de los funcionarios estableciéndose una vigilancia respecto a su comportamiento lo cual como dice la iniciativa es al propio de tiempo de estímulo y prevención para ellos, consignándose un espíritu de amplia justicia al proponer la iniciativa que esta facultad del presidente se ejercitará después de haber oído en lo particular al funcionario judicial afectado pues ello le permitirá al ejecutivo calificar la necesidad de su medida extrema antes de que los hechos causen el correspondiente

*escándalo público, causando el necesario perjuicio sin dar oportunidad de defensa al acusado.*⁵²

Las Comisiones respondieron puntualmente a las supuestas inconveniencias del establecimiento constitucional de los cargos vitalicios que en su momento utilizó Cárdenas. Refirieron que la investidura para ejercer indefinidamente los cargos no constituía un privilegio antidemocrático, sino que se trataba de una medida acorde con la naturaleza del Poder Judicial, la cual no era equiparable con el resto de los poderes del Estado, lo cuales encontraban su sustento en la elección popular. Dado que los cargos judiciales y los cargos políticos tenían una diferencia de origen, no era pertinente que el periodo del cargo durara lo mismo para unos y otros.

Se advirtió que para que el Poder Judicial desempeñara sus funciones no era necesario cambiar periódicamente a los jueces, más bien convenía conservarlos en sus puestos, siempre y cuando, cumplieran con sus deberes. Los señalamientos de la reforma cardenista sobre el estancamiento, el apego a la tradición, el exagerado formulismo y la incapacidad para interpretar leyes en forma evolutiva no se consideraron atribuibles al sistema de inamovilidad judicial, sino a la propia deficiencia humana. En este tenor las Comisiones adicionaron un artículo transitorio que dejó claro que los nuevos ministros y demás funcionarios judiciales especificados en la reforma, disfrutarían de los beneficios de la inamovilidad. Sin más cambios relevantes, el dictamen fue aprobado por unanimidad de votos el 26 de diciembre de 1940. Lo mismo aconteció en la Cámara de Diputados el 30 de diciembre de 1940.

De acuerdo con José Ramón Cossío, del análisis del sentido de la iniciativa se desprenden los siguientes 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

⁵² *Ibidem*, s.p.

*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 quiere 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.*⁵³

La reforma avilacamachista puso un alto a la serie de reformas constitucionales que modificaron el diseño del Poder Judicial de la Federación con el objeto de establecer una corte *ad hoc* a los intereses sexenales del Presidente en turno. En adelante, los cambios al máximo tribunal responderían a otras circunstancias, fundamentalmente internas. El control que el jefe del Ejecutivo asumió sobre la Corte estuvo estrechamente vinculado con la designación de ministros. Dados los poderes que a partir de Cárdenas había concentrado el Presidente de la República y con independencia de quien fuera su titular, la cabeza visible del régimen estaba en posibilidad de designar a los ministros que le parecieran necesarios, sin ser la inamovilidad obstáculo para ello.⁵⁴

VI. REFORMA DEL 19 DE FEBRERO DE 1951

A partir de 1951 el rezago judicial se convirtió en el acicate de las reformas constitucionales al Poder Judicial de la Federación. Precisamente con la reforma del 19 de febrero de 1951 se inicia la llamada etapa de “autoatención” del Poder Judicial; lo cual quiere decir que el tema de la relación entre la Corte y el Ejecutivo que había sido el motor de las reformas que se han comentado, fue sustituido por el problema de la eficiencia en el despacho de los asuntos.

El 31 de octubre de 1950 el Presidente de la República, Miguel Alemán, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa que modificaba los artículos 73, 94,

⁵³ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 44, p.50.

⁵⁴ Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, México, Fontanamara, 1998, p.19.

97, 98 y 107 constitucionales. En términos muy reducidos lo concerniente a la Suprema Corte de Justicia se concreta en lo siguiente:

- a) La creación de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer determinados juicios de amparo, que hasta entonces, le correspondían a la Corte. (art.94)
- b) La designación de cinco ministros supernumerarios, así como la prohibición para que éstos integraran el Pleno. (art.94)
- c) La determinación de que las faltas de los ministros que no excedieran de un mes serían suplidas por los supernumerarios. (art.98)

Aun cuando no afectaron directamente al máximo tribunal fueron de relevancia los cambios realizados al artículo 97 constitucional, en el cual se previó que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito durarían cuatro años en su cargo, al término de los cuales, podrían ser reelectos y en este caso sólo podrían ser privados de sus puestos cuando observaran mala conducta de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo al juicio de responsabilidad correspondiente.

En lo que fueron las primeras reformas al amparo, se estableció que el Tribunal Colegiado conocería el 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 la inactividad procesal; se ampliaron considerablemente los supuestos de la suplencia de queja y se modificaron los de la suspensión.⁵⁵

A pesar de que en reformas anteriores ya se había ventilado el problema del rezago de juicios de amparo existente en la Suprema Corte y se habían tomado medidas al respecto como el aumento del número de ministros y la creación de Salas; no es hasta la reforma de 1951 cuando se reconoce abiertamente que el problema se había tornado incontenible, y por lo tanto, necesitaba de soluciones más radicales.

⁵⁵ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 44, p. 53.

En la exposición de motivos presidencial se manifestó que el sistema con el que se pretendía resolver el problema descansaba en dos supuestos. El primero exaltaba la necesidad de mantener intangible la autoridad e independencia de la justicia de la Federación garantizando la inamovilidad de los ministros en activo e introduciendo un procedimiento que permitiera la inamovilidad de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. El segundo se refería al respeto absoluto al campo vigente de procedencia del juicio de amparo.⁵⁶ En lo que se refiere al primer supuesto es importante indicar que después de la promulgación de la Constitución de 1917 ésta es la primera reforma sustancial que no ordenó el despido de los ministros en activo.

La iniciativa atribuyó el problema del rezago al régimen inadecuado y anacrónico que presidía a la distribución de competencias entre los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación. Se reconoció que el fenómeno no era nuevo, sino de añejos orígenes:

Ya en el siglo pasado, el fenómeno se conocía. Y los integrantes de aquel Tribunal, consideraron excesivo que hubiesen ingresado 2,108 juicios de amparo a la Suprema Corte en el año de 1880, que en el de 1904, llega a la elevada suma de 4,567. El aumento cada día mayor de estos juicios, no ha dejado de preocupar a nuestros más distinguidos juristas, aunque debe precisarse que las cifras más alarmantes de acrecentamiento de asuntos en la Corte, comienzan el año de 1930 con un registro de 10,067 juicios de amparo pendientes de resolución, y se agrava, a proporciones incalculables, en 1949, que señala un total de 32,850 negocios sin fallar, entre amparos directos e indirectos, incidentes, competencias, quejas y juicios federales.⁵⁷

⁵⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El juicio de amparo y el Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN, 1999, p. 732.

⁵⁷ Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso XLI, Expediente 765, libro 181, tomo 1.

Del recuento anterior se desprende que las medidas legislativas diseñadas para evitar la acumulación de asuntos en la Suprema Corte de Justicia fueron prácticamente ineficaces, razón por la cual resultó apremiante adoptar un nuevo sistema de acuerdo a la altura de las circunstancias. La iniciativa tomó como punto de partida el anteproyecto que elaboró la Suprema Corte de Justicia en 1945 y que incluso fue anexado a la iniciativa de ley. Sin embargo, el anteproyecto de la Corte no quedó intacto, sino que se le añadió una modificación al artículo 94 para dar lugar a la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito bajo los siguientes motivos:

Actualmente el conocimiento del juicio de amparo corresponde a los Juzgados de Distrito y a la Suprema Corte de Justicia. Los Tribunales de Circuito, órganos integrantes también del Poder Judicial de la Federación no resuelve sobre esta materia, porque su competencia está reducida a la jurisdicción apelada en los asuntos del orden federal. Es conveniente que tribunales de esta jerarquía participen en la actividad jurisdiccional del amparo, pero como hasta la fecha circunscritos a la materia de apelación, han funcionado normalmente y son los únicos que no tienen rezago, debe conservárseles para materia federal ordinaria con la composición unitaria que actualmente tienen, y crearse, mediante su inclusión en el texto del artículo 94 de la Constitución Federal, los Tribunales Colegiados de Circuito dedicados a materias de amparo, cuyos antecedentes como cuerpos jurisdiccionales colegiados los encontramos en el artículo 140 de la Constitución de 1824, y que por su especial organización prestarán las garantías necesarias de competencia y eficacia en los asuntos que esta iniciativa les confía.⁵⁸

La iniciativa explicó que la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito complementaba el anteproyecto de la Corte en la medida en que éstos

⁵⁸ *Ibidem*, s.p.

conocerían inmediatamente del rezago existente en la Primera, Tercera y Cuarta Salas de la Corte, en amparos en revisión que hasta entonces eran de 11,018 expedientes. La necesidad de que fueran colegiados obedecía a la urgencia de despachar con expedición todos los amparos que serían de su competencia, a saber: amparos directos civiles, penales y del trabajo contra sentencias definitivas de segunda instancia, por violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento; amparos civiles y penales directos, cualesquiera que fueran las violaciones alegadas, cuando se tratara de sentencias definitivas contra las que no procediera recurso de apelación, y los penales y del trabajo en revisión, además de los administrativos, siempre que la autoridad responsable fuera del orden local.⁵⁹

No es el propósito de esta investigación hacer un análisis puntilloso sobre las reformas al juicio de amparo que se hicieron en 1951, las cuales fueron sin duda alguna, trascendentales. Baste señalar que la iniciativa del Presidente Alemán manifestó que las nuevas normas de competencia para los diversos órganos del Poder Judicial Federal no perjudicarían las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia para conocer del amparo en que se plantearan problemas auténticamente constitucionales, ya sea a través de leyes impugnadas de contrarias a la Magna Carta o de actos de autoridad directamente violatorios de la Constitución. Y así, aquel Alto Tribunal, conservaría intacta su soberanía y el ejercicio de su función de control de la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, así como de intérprete supremo de la Constitución.

En el análisis de la iniciativa, elaborado por las Comisiones Primera y Segunda de Puntos Constitucionales y Justicia se manifestó un apoyo indiscutible al proyecto presidencial. Aun cuando se hicieron algunos ajustes, la parte total de la iniciativa permaneció intacta. En el dictamen se argumentó que la reforma iniciada por el Ejecutivo, no sólo había recibido la aprobación de la Cámara de origen sino también de maestros en Derecho Constitucional, postulantes y miembros distinguidos de las Asociaciones Profesionales de Abogados que se

⁵⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 56, p. 738.

habían dado cita a las sesiones de mesa redonda que organizó la Cámara de Diputados para discutir el contenido de la reforma. Finalmente ni en la Cámara de origen, ni en la revisora se escuchó alguna voz discrepante. La reforma fue publicada el 19 de febrero de 1951 en el Diario Oficial de la Federación.

Fix Zamudio refiere que en diciembre de 1944 el Presidente Ávila Camacho presentó un proyecto de reformas constitucionales en el cual se proponía la modificación de la competencia del más alto tribunal, a lo cual el entonces presidente de la Suprema Corte, Salvador Urbina; en representación del Poder Judicial, se opuso terminantemente. Ante las manifestaciones en contra, el Presidente de la República estuvo de acuerdo en solicitar al Congreso que se suspendiera el proyecto de reforma. Este hecho ha sido considerado como un triunfo de la Corte con respecto al Ejecutivo, porque a decir de Fix Zamudio, con el freno a esta reforma se inició de manera indirecta el derecho de iniciativa legislativa de la Corte, puesto que las reformas posteriores fueron propuestas por ésta y aceptadas con cambios secundarios, y en la mayoría de las veces, sin modificación alguna, por el Presidente de la República quien las hizo suyas.⁶⁰ En este contexto se encuentran las reformas de 1951, las cuales estaban sustentadas en el anteproyecto elaborado por el máximo tribunal en 1945.

VII. REFORMA DEL 25 DE OCTUBRE DE 1967

El 15 de noviembre de 1965 el entonces Presidente de la República, Díaz Ordaz, envió al Senado una iniciativa que contempló la modificación de los artículos 94, 98, 100, 102, 104, 105 y 107 constitucionales. El jefe del Ejecutivo expresó que había solicitado a los ministros de la Suprema Corte la formulación de un estudio que resolviera los problemas de la administración de justicia y específicamente el relacionado con el rezago que enfrentaban algunas de las salas del alto tribunal. En respuesta a ese requerimiento los ministros entregaron la exposición de motivos así como las conclusiones a las que llegaron. Sin ningún cambio adicional, el amplio estudio elaborado por la Corte se convirtió en el cuerpo de la iniciativa presidencial.

⁶⁰ Fix- Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 45, p.387.

En la exposición de motivos de los ministros se aseveró que a pesar de las medidas radicales adoptadas en 1951 para abatir el rezago judicial, no se logró contenerlo. Ya en el año de 1958 se apreció que el problema afectaba a los negocios del pleno y de la Sala administrativa por lo que el Congreso discutió distintos proyectos encaminados a solucionar la cuestión. Dichas propuestas no llegaron a concretarse en la realidad por la disparidad de opiniones al respecto y por la percepción de que el problema no era tan grave en su momento; sin embargo, el rezago fue en aumento:

De acuerdo con los datos estadísticos correspondientes al año de 1964, existían, pendientes de resolución, 3288 asuntos de competencia del Pleno, 23561 de la Sala civil y 1378 de la Sala del trabajo, haciendo un total de 10,055 negocios en rezago. En el año de 1965, lejos de disminuir, el acervo de asuntos rezagados ha tenido sensible aumento.⁶¹

En atención a la gravedad del problema los ministros propusieron llevar a cabo reformas constitucionales consistentes en limitar la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia al conocimiento de los negocios de mayor entidad, encomendando a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo número sería necesariamente aumentado, la tramitación y resolución de los amparos y revisiones fiscales que no revistieran especial importancia. Además sugirieron modificaciones para atribuir a las Salas la resolución de amparo contra leyes de competencia del Pleno, una vez que éste último hubiera fijado jurisprudencia.

El estudio de la Corte aseguró que las reformas, además de apuntalar el anhelo de asegurar la expedición en la administración de justicia, también respondía a la necesidad de adaptar el funcionamiento del Poder Judicial Federal con la estructura diseñada en 1951, la cual instituyó como tribunales de amparo a los Colegiados de Circuito.

⁶¹ Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso XLVI, Expediente 190, libro 211, tomo 9.

En lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia los cambios fueron los siguientes:

- a) El establecimiento de que los ministros supernumerarios formarían parte del Pleno cuando suplieran a los numerarios (art. 94)
- b) El señalamiento de que la Suprema Corte, los periodos de sesiones, el funcionamiento del Pleno y las Salas, las atribuciones de los ministros, el número y competencia de los tribunales de circuito y los Jueces de Distrito, así como las responsabilidades de los funcionarios del Poder Judicial se regirían por lo que establecieran la Constitución y las leyes. (art. 94)
- c) La determinación de que la ley fijaría los términos en que fuera obligatoria la jurisprudencia que establecieran los tribunales del Poder Judicial Federal sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales, así como los requisitos para su interrupción y modificación. (art.94)
- d) La determinación de que los ministros numerarios serían suplidos en sus faltas temporales por los supernumerarios. Así como el establecimiento de las condiciones para la suplencia. (art.98)
- e) La especificación de que las licencias de los ministros no podían sobrepasar los dos años. (art. 100)
- f) El establecimiento de las situaciones en que procedería el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo. (art.104)
- g) La adición de la competencia originaria de la Corte para conocer de aquellos asuntos en que la federación formara parte, en los casos que estableciera la ley.

De manera resumida José Ramón Cossío ha expresado que las reformas relativas a la materia de amparo consistieron en los siguientes cambios al artículo 107:

La precisión de las condiciones de suplencia y caducidad del amparo agrario; 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; se previó que el Pleno de la Corte podría remitir a las Salas a aquellos asuntos en los cuales hubiera establecido jurisprudencia; se estableció que sería directa la vía para combatir las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativo, fundamentalmente.*⁶²

La iniciativa presidencial fue estudiada y dictaminada por las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Justicia; y Primera y Segunda de Puntos Constitucionales del Senado. En el dictamen se aceptó la necesidad de implementar medidas para combatir el rezago judicial y se hizo mención de las seis propuestas de las que tenían conocimiento las Comisiones. Después de enlistar los lineamientos generales del proyecto de reformas, las Comisiones se dieron a la tarea de justificar minuciosamente cada uno de los cambios propuestos, y en algunos casos, añadieron algunas modificaciones para perfeccionar el contenido de la iniciativa, sin trastocar su esencia.

Las Comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados realizaron seis modificaciones más al dictamen aprobado en el Senado, razón por la cual hubo que hacerse un nuevo análisis en la Cámara de origen, pero finalmente fue aprobada el 16 de diciembre de 1966. Después de ser acogida por las legislaturas de los Estados, la iniciativa fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967.

Para varios estudiosos del Poder Judicial Federal, uno de los aspectos más importantes de la reforma de 1967 fue el inicio del establecimiento de facultades discrecionales al más alto tribunal de la nación, aun cuando estas se limitaron a los juicios de amparo en materia administrativa encomendados a la Segunda Sala. En efecto, en las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial Federal se

⁶² Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 44, p. 57.

encomendó a dicha Sala la atribución de solicitar a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos juicios de amparo cuyo conocimiento no correspondía a la Suprema Corte de Justicia, ya que su cuantía no llegaba al límite establecido para determinar su competencia, si dicha Sala consideraba que debía resolver dichos asuntos por su trascendencia para la nación.⁶³

La innovación anterior es entendida como la adopción parcial de la figura del *writ of certiorari* estadounidense que faculta a la Corte de ese país para elegir discrecionalmente los asuntos que considere de trascendencia constitucional, y así determinar la firmeza de los restantes o remitirlos para su resolución a los tribunales federales de apelación.⁶⁴

Las facultades discrecionales de las Salas de la Suprema Corte mexicana fueron en aumento en los años posteriores a la reforma de 1967:

El desarrollo de la autonomía funcional del Poder Judicial de la Federación promovido por él, pero auspiciado por el Ejecutivo de la Unión, ha continuado en los últimos años, y al respecto podemos mencionar las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de diciembre de 1983 y 1984, para ampliar las facultades discrecionales de las otras Salas de la Suprema Corte de Justicia, así como al Pleno del mismo alto tribunal, a fin de que dichas Salas pudiesen enviar a los tribunales Colegiados (o por el contrario, pedir que les remitieran los negocios correspondientes), los juicios de amparo de su competencia, pero que dichas Salas consideraran que carecían de importancia o trascendencia sociales, o a la inversa, ya sea de oficio o a petición del Procurador General de la República. A su vez, el Pleno podía encomendar a las Salas

⁶³ Fix- Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 45, p.388.

⁶⁴ González Compeán, Miguel y Bauer, Peter, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y Arena, 2002, p.113.

*los asuntos que en principio le correspondían, por razones similares.*⁶⁵

En su conjunto, las reformas constitucionales de 1951 y 1967 no se ocuparon de modificar la relación del Poder Judicial de la Federación con los otros poderes de la Unión, sino que se trató de un par de reformas que modificaron las competencias de los tribunales integrantes del Poder Judicial, con el fin de lidiar con el rezago que afligía a la Corte. Tal y como lo afirma Fix Zamudio, ambas reformas tuvieron como base los anteproyectos elaborados por el máximo tribunal en 1945 y 1965 respectivamente. El respeto que el Ejecutivo en turno tuvo sobre los dos proyectos de la Corte ha sido considerado como un aspecto positivo para el funcionamiento del Poder Judicial en general y específicamente para la Suprema Corte de Justicia. Los hechos parecen apuntar que el Presidente de la República en activo, no tenía inconvenientes para apoyar las modificaciones propuestas por los ministros, siempre y cuando, los cambios no afectaran las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Judicial.

⁶⁵ Fix –Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 45, p.388.

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LA SUPREMA CORTE EN UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lo que a comienzos de los años ochentas fueron ideas, se convirtieron en normas positivas a partir de las reformas constitucionales y legales de 1988. Mediante éstas se buscó darle una solución específica al dilema del modelo de justicia constitucional en nuestro país. Para ello, no se optó ni por la solución que hemos llamado europea, ni tampoco, por la norteamericana, sino que se procedió a una solución mucho más pragmática: la justicia constitucional mexicana se construiría a través de los elementos vigentes y sin llevar a cabo una transformación radical de los procesos de control.

José Ramón Cossío

I. INTRODUCCIÓN

Sin importar el enfoque, la literatura sobre el Poder Judicial Federal mexicano admite que en 1987 dicho poder inició una nueva etapa. Como se advertirá, las reformas constitucionales efectuadas a partir de ese año no dejarían de preocuparse por combatir el rezago judicial; sin embargo, platearían una meta más trascendente: la de transformar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un tribunal Constitucional.

La transformación del más alto tribunal del país significó un vuelco en la función que tradicionalmente había venido desempeñando, por tales motivos, se consideró conveniente iniciar este capítulo con una exposición panorámica de dicha función, para después presentar algunas nociones básicas sobre lo que se entiende por Tribunal constitucional, todo esto con el objeto de construir un marco histórico y conceptual básico para entender el sentido de los cambios

constitucionales efectuados en 1987, 1994, 1996 y 1999, los cuales serán desarrollados a lo largo de este apartado.

II. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y LA ADMISIÓN DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA RESOLUCIONES JUDICIALES

Después de su creación en 1824, uno de los momentos determinantes para el rumbo que habría de seguir la Suprema Corte de Justicia de la Nación se dio cuando el máximo tribunal admitió el juicio de amparo contra resoluciones judiciales aun cuando el artículo 8º de la Ley de Amparo promulgada el 20 de enero de 1869 prohibía expresamente el amparo judicial. Según lo explica Fix-Zamudio, existe un consenso en la doctrina en el sentido que fue la resolución de la Corte del 29 de abril de 1869, en el famoso caso conocido como “Amparo Vega,”⁶⁶ la que dio cabida al amparo judicial, declarando de manera implícita la inconstitucionalidad de dicho precepto legislativo. Este hecho despertó un intenso debate en el cual terminó por imponerse la postura de aquellos que consideraron que el artículo 14 de la Constitución Federal debería interpretarse en el sentido de que se establecía un derecho o garantía constitucional general para reclamar todas las resoluciones judiciales en las cuales se hubiese aplicado “inexactamente”, es decir, indebida o incorrectamente las disposiciones legales secundarias, en especial las de carácter local.⁶⁷

La interpretación del artículo 14 constitucional de 1857 ha recibido a lo largo de la historia calificativos positivos, pero también negativos en el sentido de considerarla una interpretación indebida y hasta desorbitada. Sin embargo, el triunfo del amparo judicial sobre todas las críticas que se generaron en su momento, se ha atribuido a una compleja concatenación de factores como la

⁶⁶ En la resolución del 29 de abril de 1869 la Suprema Corte revocó el auto dictado por el juez de distrito en el Estado de Sinaloa el 27 de marzo anterior, por el que dicho juez desechó la demanda de amparo interpuesta por el Licenciado Miguel Vega contra una providencia del Tribunal Superior de la referida entidad federativa, que lo había suspendido en el ejercicio de la profesión de abogado. El desechamiento lo apoyó el juez federal en la prohibición del artículo 8º de la ley de amparo de 1869. La Suprema Corte ordenó que el citado juez federal admitiese dicha demanda y la tramitara conforme a derecho. Fix-Zamudio, Héctor, *La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional, en las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986-1987*, prólogo de Jorge Madrazo, México, Porrúa, 1987, p. 365.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 368.

centralización judicial heredada de la época colonial, la escasez de abogados en las entidades federativas y la desconfianza en los tribunales locales. Lo cierto es que debido a la aceptación, por la Suprema Corte de Justicia de México, de la procedencia del juicio de amparo contra resoluciones judiciales, se concentró en la misma, la decisión final de todos los asuntos judiciales del país, transformando su labor en “imposible”, como lo señaló el constitucionalista Emilio Rabasa.⁶⁸

En el constituyente de Querétaro se mantuvo vivo el debate en torno al amparo judicial, muestra de ello fue la severa crítica que Venustiano Carranza dirigió a la centralización judicial, aun cuando no planteó una propuesta para revertir el problema. Por su parte, Heriberto Jara e Hilario Medina, dos destacados diputados, hicieron hincapié en la necesidad de otorgar a los tribunales y jueces locales la facultad de decidir de manera definitiva, sobre las controversias en las que se aplicaran disposiciones locales, pues de lo contrario, se perdería la autonomía de las entidades federativas; sin embargo, sus propuestas no tuvieron éxito. Tanto el proyecto carrancista, como los diputados constituyentes consideraron que el amparo contra resoluciones judiciales era una especie de mal necesario, ya que eran más graves los problemas del caciquismo local que los de la centralización judicial.⁶⁹

Al consagrarse el juicio de amparo judicial en los artículos 103 y 107 de la Constitución vigente, además de dar continuidad al régimen de centralización judicial en manos de la Suprema Corte de Justicia, también se creó el contexto para que ésta se ocupara del control de legalidad, antes que del control constitucional. Véanse algunas reflexiones que ofrece Fix-Zamudio:

No obstante la apariencia formal, en el sentido de que el juicio de amparo sólo procede cuando se infringen las llamadas garantías individuales, la situación real es el incremento de la procedencia del propio amparo contra las resoluciones judiciales, con la cual se

⁶⁸ Fix-Zamudio, Héctor, “Las recientes reformas en materia de control constitucional en México. La Suprema Corte como Tribunal Constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, curso 1989-1990, p. 349.

⁶⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 66, p. 372.

reafirmó el carácter casacionista de este sector del amparo, hasta el extremo que la doctrina lo ha calificado como “amparo casación”

Es cierto que el amparo puede interponerse respecto de violaciones directas de los derechos fundamentales y de las leyes inconstitucionales que afecten los propios derechos, pero desde un punto de vista cuantitativo las cuestiones estrictamente constitucionales fueron oscurecidas por el volumen proporcionalmente mucho más elevado, de las impugnaciones, a través del propio amparo, de las resoluciones de carácter judicial.⁷⁰

Como era de esperarse, la Suprema Corte de Justicia funcionando principalmente como tribunal de casación, acumuló una exorbitante cantidad de negocios sin resolver, fue por eso que; tal y como lo mostraron los capítulos anteriores, las reformas constitucionales al Poder Judicial de la Federación que tenían por propósito modificar el marco competencial del más alto tribunal de la nación, giraron en torno al combate del rezago judicial.

El aumento del número de ministros, la creación de Salas especializadas dentro de la Corte, la instauración de Tribunales Colegiados de Circuito, así como el establecimiento de facultades discrecionales de atracción y remisión para el más alto tribunal de la nación, fueron algunas de las medidas adoptadas, en las reformas a la carta federal y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para aligerar la carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia.

Si bien las reformas comprendidas entre 1928 y 1987, fueron impulsadas con el objeto de aminorar el importante rezago, también sirvieron de cimientos para dar cabida a la idea de transformar a la Suprema Corte en un tribunal constitucional. En este sentido, fue de particular importancia la instalación de los Tribunales Colegiados de Circuito en 1951:

Al crearse los tribunales colegiados de circuito, el órgano revisor de la constitución y el legislador federal ordinario han descargado de

⁷⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 68, p.350.

*manera paulatina al más alto tribunal del país del peso exagerado que le afectaba y de manera paulatina se fueron acrecentando los asuntos, especialmente los juicios de amparo, que se atribuyen a los citados tribunales de circuito, conservando en la Suprema Corte los que se han considerado de mayor jerarquía jurídica, económica, social o constitucional.*⁷¹

Esta descarga paulatina a la que se hace mención, se concibe como una tendencia irreversible a lo que Fix-Zamudio denominó: “constitucionalización de nuestra Suprema Corte de Justicia”, lo cual quiere decir, que el proceso evolutivo del máximo tribunal desembocó en el rescate de su verdadera función consistente en decidir sobre cuestiones estrictamente constitucionales.

III. NOCIONES DE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La idea de configurar a la Corte como un tribunal constitucional, no fue casual, sino el producto de la fuerte influencia internacional. En Europa se gestó un sistema de control constitucional caracterizado por el establecimiento de un tribunal o corte constitucional encargado de resolver las controversias jurídicas derivadas de la aplicación de las normas fundamentales. Éste modelo implantado primigeniamente en Austria, fue expandiéndose en diversas partes del mundo, hasta llegar a América Latina, en donde se le dio un recibimiento distinto, ya que en este continente, se tenía la influencia del sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes implantado en los Estados Unidos de Norteamérica. Por las visibles diferencias entre los países europeos y los latinoamericanos, no fue posible adoptar la figura del tribunal constitucional con las mismas características con las que se le dotó en el viejo continente, sino que cada país le dio un matiz diferente.

⁷¹ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 66, p.382.

En América Latina no necesariamente se implantó un tribunal constitucional separado del Poder Judicial⁷², como aconteció en Europa, sino que en algunos casos, se crearon tribunales dentro de dicho poder e incluso Salas constitucionales autónomas que pasaron a formar parte de las Cortes Supremas. Aunado a lo anterior, la forma de integración, las facultades y el funcionamiento de cada una de las modalidades mencionadas han sido diversos,⁷³ lo cual ha generado una confusión conceptual entre los que miran a la experiencia latinoamericana a la luz del modelo europeo. Con el objeto de esclarecer las dudas anteriores Eduardo Ferrer Mac-Gregor indica que la naturaleza de un tribunal constitucional puede determinarse desde dos ópticas:

- a) *Desde una perspectiva formal, que corresponde a la concepción tradicional. Es aquel órgano creado para conocer especial y exclusivamente de los conflictos constitucionales, situado fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de éste como de los poderes públicos. Conforme a esta concepción, las cortes o tribunales supremos pueden ser jurisdicciones constitucionales, pero no son, en estricto sentido, tribunales constitucionales. Esta noción se identifica fundamentalmente con el modelo europeo de tribunal constitucional.*
- b) *Una noción moderna y más amplia que corresponde a su enfoque material, entiende por tribunal constitucional al órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que posee la función esencial o exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter fundamental. En esta concepción se encuentran varias cortes o tribunales supremos de América latina, donde podemos ubicar a la Suprema Corte de Justicia de México, que debido a las reformas*

⁷² Para una explicación concreta véase, Corzo Sosa, Edgar, *¿Es la Suprema Corte de Justicia de México un tribunal constitucional?*, en Natarén Nandayapa, Carlos F. y Castañeda Ponce, Diana (coords.), México, UNAM- SCJN, 2008.

⁷³ Cfr. Eguiguren Praeli, Francisco, *Los tribunales constitucionales en Latinoamérica: Una visión comparativa*, Buenos Aires, CIEDLA, 2000.

*de 1987, 1994 y 1999 se ha convertido materialmente en un tribunal constitucional.*⁷⁴

No es el propósito de este trabajo entrar en el debate en torno a los elementos definitorios de un Tribunal constitucional, ni demostrar que la Suprema Corte mexicana puede ser concebida como tal, sino que se consideró pertinente hacer una exposición concreta del tema, porque como se mencionó anteriormente, a partir de 1987, en las reformas constitucionales al Poder Judicial de la Federación, aparece insistentemente la idea de transformar al máximo tribunal de la nación en un Tribunal constitucional.

IV. REFORMA DEL 10 DE AGOSTO DE 1987

El 21 de abril de 1987 Miguel de la Madrid presentó al Senado una iniciativa de reforma a los artículos 73, 94, 97, 101, 104 y 107 constitucionales, relativos al Poder Judicial de la Federación. La reforma se justificó con un discurso sobre la importancia de mantener el Estado de derecho y se dedicó particularmente a definir que la función primordial de la Corte Suprema del país era la de actuar como intérprete de la Constitución. Aludiendo a una iniciativa que había presentado con anterioridad, el Presidente de la República señaló:

Manifesté que había llegado el histórico momento, que constituye una permanente aspiración de nuestra comunidad jurídica, 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, pues con ello se avanza en el fortalecimiento y vigencia del principio de la división de poderes, se consagra nuestro más alto tribunal a la salvaguarda de las libertades de los individuos y de la norma fundamental, se culmina el proceso de la descentralización de la función jurisdiccional federal y se acaba en definitiva con el

⁷⁴ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México", *Cuadernos Procesales*, México, Año IV, núm. 12, junio 2001, p.35.

*problema del rezago en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia.*⁷⁵

En la exposición de motivos, se expresó que la iniciativa recibió las aportaciones de los ministros, quienes habían coincidido en la necesidad de hacer un ajuste competencial que permitiera abatir el rezago que arrastraba el máximo tribunal. Se explicó que a pesar de haber adoptado diversas medidas para agilizar el despacho de los asuntos, como la instauración de los Tribunales Colegiados de Circuito, no se lograron los resultados esperados. De acuerdo con la iniciativa, la problemática que enfrentaba el Poder Judicial se debía a que la distribución de competencias entre los Tribunales Colegiados y la Corte no satisfacía las necesidades políticas y jurídicas del juicio de amparo, ni las exigencias de la realidad social. En este sentido se indicó lo siguiente:

*Afirmamos que no debe ser ni la cuantía, ni la importancia jurídica de los problemas planteados en vía de amparo, lo que determine la esfera de competencia de nuestro máximo tribunal, sino la trascendencia política y jurídica de la función de intérprete definitivo de la constitución. La presente iniciativa propone que los tribunales colegiados de circuito conozcan de todos los problemas de legalidad, sin distinción de cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales involucradas, pues ello no varía la esencia de los problemas jurídicos planteados*⁷⁶

La reforma impulsada por De la Madrid suponía que una Suprema Corte de Justicia dedicada a salvaguardar la ley fundamental no padecería el problema del rezago, pues el cumplimiento de las normas constitucionales se presentaba normalmente en forma espontánea, por lo que sólo conocería de aquellos casos de excepción en que se cuestionara la violación de un precepto constitucional o se

⁷⁵ Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso LIII, Expediente 142, libro 11.

⁷⁶ *Ibidem*, s.p.

requiriera fijar una interpretación definitiva. En forma resumida los cambios propuestos fueron los siguientes:

- a) Precisar que los Colegiados no sólo eran competentes en materia de amparo, pues también conocían de la revisión administrativa. (art.94)
- b) Hacer protestativa la designación de ministros supernumerarios y, en su caso, fijar el número máximo en cinco personas. (art. 94)
- c) Facultar al Pleno para determinar, mediante acuerdos generales, el número, división territorial y especialización por materia de los juzgados y tribunales. (art. 94)
- d) Darle competencia al Pleno para que pudiera emitir acuerdos generales a fin de distribuir los asuntos entre las Salas. (art. 94)
- e) Ampliar el plazo inicial de nombramiento de jueces y magistrados de cuatro a seis años. (art. 97)
- f) Precisar las atribuciones de la Corte para los casos en los que se requiriera averiguar las conductas de los funcionarios judiciales o los hechos que pudieran constituir una grave violación a alguna garantía individual. (art. 97)
- g) Permitir que los funcionarios judiciales participaran en labores docentes no remuneradas. (art. 101).

De modo sintético, José Ramón Cossío ha señalado que los cambios al artículo 107 constitucional planteados en la reforma de 1987, fueron los siguientes:

1. Permitted que el juicio de amparo directo procediera, además de contra sentencias definitivas, contra aquellas resoluciones que pusieran fin al juicio. (fracc. III)
2. Previó que la competencia respecto a asuntos acabados de describir correspondiera a los Colegiados de Circuito. (fracc. V)
3. Concedió a la Suprema Corte la facultad de atracción de los amparos indirectos, de la competencia de los colegiados, cuando la propia Corte estimare que por su importancia y trascendencia debía conocerlos. (fracc. V)

4. 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)
5. Concedió la facultad de atracción a la Corte para los amparos en revisión de la competencia de los Colegiados. (fracc. VIII)
6. Estableció a 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)
7. Precisó la autoridad ante la cual debía presentarse la demanda de amparo en ciertos supuestos. (fracc. XI)

Como era de esperarse, en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas, Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales del Senado de la República se manifestó un completo apoyo al proyecto presidencial. Se consideró que los cambios propuestos tendían a plasmar en el texto constitucional la aspiración de la comunidad jurídica, en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se avocara de manera exclusiva a ser intérprete de la Constitución y garante de su vigencia.

Las comisiones dictaminadoras apoyaron las críticas que la iniciativa realizó al sistema de distribución de competencias entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados. Al respecto señalaron:

Atribuir competencias a tribunales de distinto rango jerárquico por criterios cuantitativos implica el establecimiento y consagración de diferencias indebidas... Un negocio no es mayor o menor por el monto de dinero que involucra, sino por el principio jurídico que pone en juego. Si la cuestión a resolver tiene que ver con los principios supremos que rigen la vida de la nación, expresados en las normas constitucionales, la competencia debe quedar atribuida

*al Tribunal Supremo. Si la controversia involucra asuntos de la legislación derivada, su resolución debe quedar asignada a juzgadores de menor rango formal.*⁷⁷

Sin modificaciones sustanciales, el dictamen elaborado en el Senado fue aprobado y remitido a la Cámara de Diputados quien no añadió algún cambio. Después del proceso correspondiente la reforma fue publicada el 10 de agosto de 1987 en el Diario Oficial de la Federación.

La reforma que se comenta ha sido bien evaluada en lo que a técnica legislativa se refiere, sobre todo, por procurar fijar lineamientos generales sin caer en el error de detallar en exceso las disposiciones constitucionales. Asimismo se ha destacado como un elemento importante, la concesión de facultades legislativas de carácter material a la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno pudiera por un lado; determinar el número, división de circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como de los juzgados de Distrito, y por el otro; emitir acuerdos generales que permitieran una adecuada distribución de asuntos entre las Salas.⁷⁸ Ambas facultades han sido consideradas positivas, en virtud de que previo a su establecimiento, se requería de constantes cambios a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo que generaba un procedimiento legislativo innecesario.

Por lo que interesa a esta tesis, la reforma de Miguel de la Madrid es de trascendencia para el futuro de la Suprema Corte de Justicia, porque inicio el recorrido para asignarle una nueva posición en el ordenamiento jurídico mexicano. La reforma de 1987 no promovía arreglos competenciales entre la Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito con el simple objeto de combatir el rezago

⁷⁷ Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, *op.cit.*, nota 75, s.p.

⁷⁸ Fix-Zamudio Héctor, "La Suprema Corte de Justicia de México como Tribunal Constitucional", *Pemex-Lex, Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos. Diez años*, Antología, México, 1998, p.28.

judicial, como parece haber sucedido en el pasado, sino que se planteó una pretensión mayor. La iniciativa presidencial propuso conferir el control de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, y así permitir que la Suprema Corte se ocupara del control constitucional. Esto quiere decir que la Corte, que durante muchos años se había desempeñado fundamentalmente como Tribunal de Casación ahora contaría con mejores condiciones para transformarse en un Tribunal constitucional y así adherirse a la tendencia internacional de crear tribunales especializados en la resolución de conflictos constitucionales.

Varios autores han visto en reformas previas a la de 1987, antecedentes de la transformación de la Suprema Corte de Justicia en un Tribunal Constitucional, pero aun cuando estas pudieron cimentar condiciones posibilitadoras para dicho cambio, no es hasta 1987 cuando expresamente aparece, en una exposición de motivos, la intención de convertir al tribunal supremo, en el máximo intérprete de la Constitución. Por los motivos comentados no resultan exageradas las afirmaciones de que con dichas reformas se fincó el comienzo de la transición judicial⁷⁹.

La brecha iniciada por los cambios constitucionales propuestos por Miguel de la Madrid fue continuada por Ernesto Zedillo, quien no abandonó el discurso sobre la transformación de la Suprema Corte de Justicia en un Tribunal constitucional, sino que promovió en ese sentido la más importante reforma judicial de los últimos años.

V. REFORMA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994

1994 fue un año marcado por un clima de inseguridad y violencia en México. El levantamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas; los secuestros de importantes empresarios como Alfredo Harp Helú y Ángel

⁷⁹ Véase Fix-Fierro, Héctor, La reforma judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2003, p.278, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/2/rjf/rjf15.pdf>.

Lozada; el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato priísta a la Presidencia; así como el posterior asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI, fueron acontecimientos que aunados a los problemas cotidianos de seguridad pública y narcotráfico sumieron al país en una profunda crisis. Ante este escenario los sistemas de procuración e impartición de justicia parecían ser incapaces de dar una respuesta a la altura de las expectativas de la población, por lo que no se dejaron esperar las propuestas al respecto por parte de los candidatos que contendían por la presidencia de la república.

El 14 de julio de 1994 Ernesto Zedillo Ponce De León, candidato por el PRI a la presidencia; quien resultaría vencedor en los comicios electorales, dio a conocer un documento denominado: “Veinte puntos por la democracia. Diez propuestas para un nuevo sistema de seguridad y justicia”. En él Zedillo reconoció la corrupción, la impunidad, la deficiencia de recursos humanos, económicos y de capacitación como elementos que se mezclaban debilitando el Estado de Derecho y colocaban a México en una coyuntura que había vulnerado la seguridad y la confianza de los mexicanos. El candidato priísta presentó en dicho documento las siguientes diez propuestas en materia de seguridad y justicia:

1. Profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de seguridad pública.
2. Mejorar la administración de los cuerpos de seguridad pública.
3. Eficiencia en la coordinación policial.
4. Campaña de prevención del delito.
5. Lucha firme y permanente contra el narcotráfico y los secuestros.
6. Modernización de la función del Ministerio Público.
7. Reforma integral del Poder Judicial.
8. Independencia de los jueces y calidad de la impartición de justicia.
9. Garantía de acceso a la justicia.

10. Establecimiento de mecanismos efectivos para controlar los actos de autoridad⁸⁰.

Este decálogo derivó en 43 compromisos específicos, que formaron parte de la agenda propuesta por Ernesto Zedillo. Los compromisos que se refieren a la impartición y procuración de justicia, así como a la reestructuración del Poder Judicial son los siguientes:

- Presentación al Congreso de la Unión de las iniciativas tendientes a modernizar el Poder Judicial y de la Ciudad de México.
- Promoción en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, para que los próximos ejercicios fiscales consideraran los recursos necesarios para instrumentar un programa de apoyo a las entidades federativas, que permitieran llevar a cabo la modernización de sus respectivos sistemas de justicia.
- Examinar la conveniencia de someter al Congreso Federal, previa consulta con la comunidad jurídica, la creación de un órgano de gobierno del Poder Judicial de la Federación, para que ejercitara las funciones administrativas que le correspondían.
- Promoción de las iniciativas de reformas que, sin menoscabo de la seguridad jurídica, simplificaran la tramitación y redujeran los tiempos de los procesos, estableciendo las vías necesarias para la conciliación entre las partes, aun cuando los juicios se encontraran ya en proceso.
- Fortalecimiento de los programas de modernización operativa de los órganos jurisdiccionales, a fin de dotarlos de sistemas de información y comunicación avanzados.
- Promoción de las reformas necesarias para ampliar la cuantía que fijaría la competencia de la justicia de paz.

⁸⁰ Véanse los siguientes notas periodísticas: Castro Hermenegildo, "Acto sobrio, con cuatro aplausos y diez compromisos de Zedillo", *El Nacional*, 15 de julio de 1994, p. 6; Ponce Manuel, "Unidad antisequestros y una red de información policiaca propone EZP", *El Universal*, México, 15 de julio de 1994, p. 18; Macías Marissa, *et al.*, "Ofrece Ernesto Zedillo una reforma profunda", *Reforma*, México, 15 de julio de 1994.

- Promover el fortalecimiento del arbitraje en las contiendas jurídicas de interés privado, bajo la tutela del Estado.
- Promoción de las reformas necesarias para fortalecer las atribuciones de los órganos del Poder Judicial de la Federación, para que pudieran obligar al cumplimiento de las resoluciones en el menor tiempo posible.
- Promoción de las reformas que consolidaran la carrera judicial, en la que se determinarían y sistematizarían claramente los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, promoción y permanencia de los jueces y magistrados, que establecieran sueldos y prestaciones que fortalecieran la independencia del juzgador y sin que privara en ella ningún otro elemento de juicio que no fuera la capacidad, honestidad, empeño y dedicación a la labor judicial. Con esto quedaría asegurado el profesionalismo de los integrantes del Poder Judicial.
- Promoción de las reformas que permitieran aumentar la punibilidad de los delitos contra la administración de justicia.
- Promover las reformas necesarias para incrementar las sanciones de los delitos graves, promoviendo también las reformas y políticas necesarias que evitaran el abuso de las puertas privadas de libertad para sancionar delitos menores.
- Promover campañas permanentes de difusión, con objeto de fomentar una cultura jurídica entre la población.
- Promover y estimular la labor de las organizaciones no gubernamentales y despachos jurídicos que proporcionaran servicios de defensoría gratuita.
- Apoyar y estimular a las entidades federativas, para que incrementaran el número de juzgados, acorde a una distribución geográfica adecuada que acercara la justicia a las comunidades.
- Incrementar substancialmente el presupuesto de la Institución de Defensoría de Oficio, así como el número de defensores de oficio creando el servicio Civil de Carrera respectivo.

- Establecimiento de un sistema de procuración para juicios de amparo, que asegurara una adecuada defensa ante cualquier acto violatorio de garantías.
- Revisar el marco jurídico que castigara la actuación ilegal de los servidores públicos.
- Incrementar la eficiencia de los sistemas de contraloría dentro de la administración pública.
- Revisar la Ley de Amparo, a efecto de simplificar el procedimiento y hacerlo más accesible a la población.
- Desarrollar un profundo y meditado estudio a fin de considerar la conveniencia de dar efectos generales a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declarara la inconstitucionalidad de una ley.⁸¹

Una vez que Zedillo asumió el cargo de Jefe del Ejecutivo, las propuestas en torno a la mejora de la procuración e impartición de justicia se concretaron en una iniciativa de reforma la cual fue enviada al Senado el 6 de diciembre de 1994. Que el presidente inaugurara su sexenio con una reforma integral al Poder Judicial da cuenta de la apremiante necesidad de dar solución a la intensa conflictividad, así como de la intención de Zedillo de cumplir con un compromiso de campaña y de abonar legitimidad a su gobierno.

En la exposición de motivos de la iniciativa, la aspiración de una mayor fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad se planteó como un motor de la reforma. Las medidas escogidas para hacer realidad dicha aspiración fueron encaminadas fundamentalmente a la consolidación de la Suprema Corte de Justicia como un tribunal constitucional. También fue significativa, en el ámbito de la procuración de justicia, la propuesta de someter la designación de su titular a la aprobación del Senado; así como el establecimiento de bases legales para un sistema nacional de seguridad pública que facilitara la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno,

⁸¹ Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 8, pp. 106-107.

pero indudablemente, lo referente al fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia fue el tema que acaparó el interés de la opinión pública.

Para el Jefe del Ejecutivo, una reforma al sistema de justicia debía partir del fortalecimiento de la Suprema Corte a fin de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional. En este sentido se plantearon dos propuestas concretas:

1. Ampliar la competencia de la Suprema Corte, para conocer de las controversias sobre la constitucionalidad de sus actos que surgieran entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal; dos Estados, un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un Municipio; dos Municipios de diversos Estados; dos poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus Municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos Municipios de un mismo Estado. La iniciativa señaló que el artículo 105 no contemplaba muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana estaba planteando. En este sentido, el aumento de órganos legitimados para plantear las controversias, era un reconocimiento de la complejidad y pluralidad del sistema federal.
2. Atribuir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de declarar inconstitucional una ley. Para este efecto se propuso que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito federal o, en su caso, el Procurador General de la República pudieran plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones pudieran anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

Otras medidas que de acuerdo con la iniciativa, debían servir para facilitar la actuación de la Suprema Corte como tribunal constitucional fueron:

- ❖ Reducir el número de ministros de 26 a 11, volviendo así al número de miembros establecido en el artículo 94 del texto original de la constitución de 1917. En la exposición de motivos se argumentó que el número de ministros había respondido a la necesidad de abatir el rezago, pero éste para finales de 1994 era casi inexistente. Además en virtud de las nuevas competencias con las que se proponía dotar a la Corte se requería que ésta fuera un órgano más compacto y altamente calificado.
- ❖ Elevar el voto de los miembros del Senado a las dos terceras partes para la aprobación de los nombramientos de ministros que hiciera el Presidente de la República y ampliar de 10 a 20 días el plazo para otorgar o negar la aprobación.
- ❖ Establecer un periodo fijo de 15 años para ocupar el cargo de ministro de la Suprema Corte, así como una sustitución escalonada. Dada la propuesta de dotar al más alto tribunal con atribuciones para anular leyes con efectos generales se consideró pertinente que los ministros se renovaran periódicamente a fin de evitar un esquema rígido de interpretación constitucional.
- ❖ Aumentar los requisitos e impedimentos para las designaciones de ministros con el objeto de fortalecer su independencia; en este sentido se propuso que el presidente no pudiera nombrar a aquellas personas que con seis meses de anterioridad hubieran ocupado los cargos de Secretarios de Estado, Jefe del Distrito Federal, Jefe de Departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado o Gobernador de algún Estado. También se planteó ampliar de cinco a diez años la expedición del título de Licenciado en Derecho, la supresión de edad máxima de ingreso y la reducción a un año del periodo de residencia en el país para ser nombrado ministro. Adicionalmente se propuso que durante los dos años siguientes a su retiro los ministros estuvieran impedidos para desempeñarse como funcionarios

públicos; así como para actuar como patronos, abogados o representantes ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

- ❖ Asignar las atribuciones administrativas de la Suprema Corte a un órgano de nueva creación denominado Consejo de la Judicatura Federal. Éste se integraría por siete miembros y estaría presidido por el Presidente de la Suprema Corte. De los seis miembros restantes dos serían designados por el Senado, uno electo por los jueces de distrito, uno electo por los magistrados de Circuito y dos designados por el Presidente de la República. Salvo el presidente de la Suprema Corte, el resto de los consejeros durarían cinco años en su encargo y serían sustituidos de forma escalonada.

De acuerdo con la iniciativa, la creación de un nuevo órgano respondía a la conveniencia de concentrar la labor de los ministros en funciones jurisdiccionales, sustrayéndolos de la carga de trabajo administrativo que el amplio y complejo Poder Judicial Federal significaba.

De las atribuciones que le serían atribuidas al nuevo órgano la iniciativa destacó las cuestiones relativas a la carrera judicial, la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales, la determinación del número de órganos y las materias que estos debían conocer, la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales, así como la conducta de sus titulares y finalmente, la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, exceptuando el que la Suprema Corte elaborara para sí misma.

Una vez que el Senado recibió la iniciativa de decreto presidencial, fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos. El 7 de diciembre de 1994, dichas Comisiones en presencia de Senadores de los partidos que integraban la Cámara, designaron a una subcomisión redactora del proyecto de dictamen, integrada por los Senadores Amador Rodríguez Lozano, Juan Ramiro Robledo Ruiz y José Natividad Jiménez, dejando abierta la posibilidad de que cualquier otro Senador pudiera participar en la redacción del documento.

El 9 de diciembre de 1994 en las instalaciones del Senado de la República, se celebró una reunión con las Comisiones Unidas de Gobernación; Puntos Constitucionales y de Justicia. De acuerdo con el dictamen de primera lectura, los resultados de ésta reunión, así como las aportaciones de numerosos juristas, académicos, instituciones, colegios, barras de abogados y ciudadanos, fueron tomadas en cuenta por la subcomisión redactora del dictamen. Destacaron las aportaciones del evento de consulta que la Comisión de Justicia organizó en la ciudad de Durango, el 14 de diciembre de 1994.⁸²

El resultado de los trabajos de las Comisiones del Senado fue la elaboración de un dictamen el cual fue presentado ante el Pleno de la Cámara de Senadores el 16 de diciembre de 1994. Las más importantes modificaciones y adiciones al texto propuesto por el Ejecutivo que se dieron a conocer en éste dictamen fueron:

- El aumento de seis meses a un año como tiempo requerido para que los funcionarios públicos enunciados en la fracción VI del artículo 95 se separaran de sus respectivos cargos a fin de ser nombrados ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- El aumento de veinte a treinta días naturales como plazo para que la Cámara de Senadores aprobara o rechazara el nombramiento de ministro que hiciera el Ejecutivo.
- El requerimiento del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado para la aprobación del cargo de ministro.
- El traslado de la facultad del Consejo de la Judicatura, que le confería la iniciativa presidencial en la fracción II del artículo 96, a la Suprema Corte de Justicia para nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador

⁸² *Dictamen de Primera Lectura de las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República*, sesión del 16 de diciembre de 1994, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, noviembre 2004, p. 94.

de algún Estado, únicamente para que averiguara algún hecho o hechos que constituyeran una grave violación de alguna garantía individual. También se estableció que la Corte podría solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averiguara la conducta de algún juez o magistrado federal.

- La adición al artículo 100 que ordenaba que la ley estableciera las bases para la formación y actualización de funcionarios así como para el desarrollo de la carrera judicial.
- El incremento de treinta a treinta y cinco años cumplidos como requisito para ser nombrado Procurador General de la República.
- La disminución de nueve a ocho votos como requisito para que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia con respecto a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad tuvieran efectos generales.
- La reducción de cuarenta y cinco a treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados, de Senadores, de los integrantes de algunos de los órganos legislativos estatales y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para que en los casos establecidos en el artículo 105 pudieran ejercer las acciones de inconstitucionalidad.
- La modificación a la composición del Consejo de la Judicatura, la cual, por su singular relevancia se esquematiza en el siguiente cuadro.

Modificaciones a la iniciativa referentes al Consejo de la Judicatura Federal		
	Iniciativa presidencial	Primer dictamen de las Comisiones Unidas del Senado
Integración del Consejo (Art. 100)	7 miembros 1 Presidente de la SCJN 1 Magistrado de Circuito 1 Juez de Distrito 2 Designados por el Senado 2 Designados por el Ejecutivo.	7 miembros 1 Presidente de la SCJN 1 Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito 1 Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito 1 Juez de Distrito 2 Designados por el Senado 1 Designado por el Ejecutivo
Elección de Consejeros de la Judicatura Federal pertenecientes al Poder Judicial (Art.100)	Electos entre ellos mismos.	Electos por insaculación
Requisitos para los Consejeros nombrados por el Senado y el Ejecutivo(Art.100)	Los que establezca la ley	Deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Deberán reunir los requisitos señalados en el Artículo 95 Constitucional.

El 17 de diciembre se llevó a cabo la discusión del proyecto de reformas en el Senado de la República en donde los miembros del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de Acción Nacional manifestaron su apoyo incondicional a la iniciativa presidencial, mientras que los senadores del Partido de la Revolución Democrática expresaron su desacuerdo a lo que consideraban una imposición del Ejecutivo, un alzado legislativo. El tema de las reformas judiciales requería, desde la perspectiva de los perredistas, una consulta nacional en donde participaran todos los grupos interesados en la reforma y así pudiera darse el tiempo necesario para discutir un asunto tan esperado por la sociedad mexicana. Las objeciones de los perredistas por la premura con la que se estaba llevando a cabo el proceso legislativo fue la mayor preocupación de esta fracción parlamentaria. Sin embargo sus propuestas no prosperaron.

Después de concluir la participación de los Senadores en la discusión, por conducto del Senador Lanz Cárdenas, las Comisiones Unidas presentaron 13 modificaciones más al proyecto presidencial las cuales fueron propuestas por Senadores del PRI y del PAN. Entre las más significativas se encuentran las siguientes.

- La presentación por parte del Ejecutivo, de una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, designaría al ministro que cubriría la vacante. La designación se haría por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de 30 días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocuparía el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designara el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechazara la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República sometería una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocuparía el cargo la persona, que dentro de dicha terna, designara el Presidente de la República.

- El aumento de dos años como el tiempo de residencia en el país para ser nombrado ministro de la Corte.
- El aumento de tres a cuatro años como el periodo requerido para que el Pleno de la Suprema Corte eligiera, entre sus miembros, al Presidente del máximo tribunal.
- La salvedad de que las decisiones del Consejo serían definitivas e inatacables, excepto las que se refirieran a la designación, adscripción, remoción de jueces y magistrados, las cuales podrían ser revisadas por la Corte únicamente para verificar que hubieran sido adoptadas conforme a las reglas que establecía la ley.
- La posibilidad de que la Suprema Corte de oficio o a petición del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, pudiera conocer de los amparos directos o de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameritaran.

El proyecto de decreto presidencial que integraba las modificaciones provenientes de las Comisiones Unidas del Senado y los cambios propuestos por Senadores del PRI y del PAN, fue aprobado por unanimidad de 108 votos y turnado a la Cámara de Diputados. En la sesión del 20 de diciembre se llevó a cabo la primera lectura al dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia de la Cámara de Diputados. Éstas además de presentar los antecedentes de la iniciativa, considerar los contenidos y comentar las modificaciones introducidas por el pleno de la Cámara de Senadores, expusieron las propuestas del Grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática que fueron las siguientes:

- a) Programar el proceso legislativo de la minuta con proyecto de decreto en materia judicial enviada por el Senado para un momento posterior al periodo de sesiones en curso, y
- b) Exhortar a las Comisiones competentes para que solicitaran al Pleno de la Cámara, la suspensión del dictamen respectivo, en tanto se realizaran foros y consultas públicas sobre la materia, que recogieran el sentir del poder involucrado, de los especialistas y centros universitarios, así como de la sociedad mexicana en su conjunto.

Estas propuestas fueron consideradas no procedentes por las Comisiones dictaminadoras. Por el contrario, se pronunciaron por el apoyo integro sobre el proyecto de decreto que reformaba y adicionaba diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por la Cámara de Senadores, el día 18 de diciembre de 1994. Para argumentar la ausencia de modificaciones, las Comisiones señalaron reiteradamente que sus propuestas ya habían sido incluidas en el dictamen, a través de foros de consulta en los que participaron ambas Cámaras. El 20 de diciembre de 1994, el dictamen quedó de primera lectura. En la siguiente sesión se llevó a cabo la discusión en lo general y en lo particular del decreto presidencial.

Lo sucedido el 21 de diciembre en la Cámara de Senadores no fue más que un reflejo de lo acontecido en el Senado. La iniciativa recibió la defensa del PRI y el PAN y la negativa del PRD y el PT. Estos últimos manifestaron la insuficiencia de la reforma para abatir los problemas de seguridad y justicia así como la insuficiencia de tiempo para discutir el contenido de la reforma, pero estaban conscientes, según lo expuso el Diputado Jesús Zambrano, que las Comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados no cambiarían ni una sola letra, porque de ser así, tendrían que regresar el proyecto a la Cámara de Senadores y era claro que el Presidente de la República tenía interés en que la reforma se aprobara en ese periodo legislativo.

Al concluir las intervenciones de los Diputados se realizó la votación sobre el dictamen, el cual fue aprobado con 381 votos, hubo 66 votos en contra. El dictamen fue turnado a las legislaturas de los Estados, para los efectos constitucionales. En la sesión del 30 de diciembre de 1994, en la Cámara e Diputados se dio a conocer el voto aprobatorio, de la reforma al Poder Judicial Federal, de las legislaturas de los Estados de: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se declaraban reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En suma bastaron 25 días para analizar, dictaminar y aprobar la reforma integral al Poder Judicial de la Federación.

Aunque en el Senado de la República la iniciativa presidencial recibió más de setenta modificaciones, algunas de las cuales ya se ha hecho mención, lo cierto es que la mayoría se trataron de cambios de redacción y adiciones de párrafos que buscaban evitar malinterpretaciones del texto constitucional. En tan breve tiempo, es lógico que el Congreso de la Unión no fuera el espacio para profundizar en los contenidos de la reforma.

Las reflexiones, críticas y propuestas en torno a la reforma que es considerada como una de las más importantes que ha vivido el Poder Judicial Federal mexicano, sobrepasaron los tiempos del Legislativo, tanto que hasta nuestros días no dejan de surgir trabajos que analizan su contenido y sus implicaciones.

Apenas se dio a conocer la iniciativa presidencial, se desató un intenso debate público en el que se escucharon las voces de diversos sectores de la sociedad; los editorialistas, académicos, grupos empresariales, barras de abogados, organizaciones civiles e incluso la iglesia católica, se pronunciaron en distintos sentidos, sobre la reforma zedillista. En medio de esta pluralidad de posturas se polemizaron varios aspectos de la reforma; de entrada, la iniciativa en sí misma fue considerada como una clara expresión del poder presidencial.

El artículo transitorio que ordenaba la jubilación de los ministros de la Suprema Corte para instalar una nueva, significó para algunos críticos la desaparición de la cabeza del Poder Judicial y en el peor de los casos, de un golpe de Estado⁸³. Las preocupaciones sobre la lealtad que le guardarían los nuevos ministros a Zedillo estaban a la orden del día. También se manifestó la inconformidad de algunos comentaristas de la reforma sobre el establecimiento de quince años como periodo máximo para ejercer el cargo de ministro, el cual sustituía el carácter vitalicio con el que anteriormente se contaba. Se consideró que ambas medidas eran contrarias a los postulados de independencia judicial que proponía fortalecer el Presidente de la República.

Además de los aspectos referentes a la integración y el régimen jurídico de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el tema más atrayente para la opinión pública fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal, su integración y sus funciones. Al respecto se escucharon posturas de todo tipo; por ejemplo, se le identificó como un órgano que vulneraba el principio de la división de poderes y

⁸³ Véanse las siguientes notas periodísticas: Aguilar Cortés, "Juicio a los jueces, jaque a la Corte", *El Excelsior*, México, 16 de diciembre de 1994, p.7-A; Ruiz Harrel, Rafael, "La desaparición del Poder Judicial", *Reforma*, 12 de diciembre de 1994, Ciudad y metrópoli, p. 11-B; Rivapalacio, Raymundo, "El Fujimori azteca", *Reforma*, 12 de diciembre de 1994, p 5-A.

que se colocaba por encima de la Suprema Corte de Justicia en temas torales como el nombramiento de funcionarios judiciales y la elaboración del presupuesto del Poder Judicial. En contraparte, para los defensores de la instauración del Consejo éste significaba un gran paso en la modernización del Poder Judicial y la posibilidad de revertir los vicios que aquejaban a la judicatura, en referencia a la carrera judicial.

Fueron muchas las propuestas y críticas que en su momento recibió el nuevo Consejo, por lo que tratar de exponerlas requeriría mayor espacio del que se le puede dar en éste trabajo; sin embargo, vale la pena detenerse en algunas reflexiones que Jaime Cárdenas presentó acerca del Consejo de la Judicatura, sobre todo porque ellas muestran algunos factores de carácter político, que se inscriben en la perspectiva que sigue esta tesis. De acuerdo con dicho autor el Consejo diseñado en 1994 es sujeto de críticas por las siguientes razones:

- a) No es conveniente la participación del Poder Ejecutivo en la designación de ninguno de sus miembros, dada la historia reciente de control y dominación del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial;
- b) La duración en el cargo de cinco años de los consejeros los hace sujetos o reos de los intereses sexenales del Ejecutivo o del Legislativo y aunque la designación se haga escalonadamente;
- c) La composición no es preponderantemente judicial, cuando debe serlo, porque de lo contrario, facilitará que criterios no estrictamente judiciales, como son los políticos, influyan excesivamente en asuntos que por su naturaleza deben ser técnico- administrativos;
- d) La forma de designación de los miembros del Poder Judicial en el Consejo (por insaculación) no favorece la democratización del Poder Judicial ni el cambio en la cultura política de sus miembros;
- e) La integración de sus componentes debería ser más democrática, en el sentido de que entre sus miembros se eligiera a su Presidente;
- f) El presidente de la Suprema Corte no debería ser parte del Consejo, él representa en puridad técnica a un órgano diferente del Poder Judicial, y en

caso de que se continuara con la situación, no debería tener la preeminencia que se le concede;⁸⁴

En términos generales se puede decir que la preocupación que aglutinó a los detractores de la reforma, fue el sometimiento del Poder Judicial al Poder Ejecutivo. Las medidas que generaron mayor colaboración entre los poderes del Estado, respecto al cargo de Ministro, de Procurador General de la República y de Consejero de la Judicatura Federal; así como el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional, no fueron asumidas como verdaderos intentos por democratizar al Poder Judicial y mucho menos se percibía el propósito de la reforma de acotar el poder del Presidente de la República.

No era casual la puesta en duda de los objetivos de la reforma. Los críticos evaluaron que dada la composición del Congreso era poco probable que se contravinieran las decisiones del Ejecutivo con respecto a los nombramientos de los funcionarios judiciales y además parecían impracticables las acciones de inconstitucionalidad por los mismos motivos. Para muchos, el poder que el Ejecutivo ejercía sobre el Congreso, había quedado claro con la pronta aprobación de la iniciativa.

Otro elemento que pudo evidenciar el presidencialismo exacerbado, fue la ausencia de una postura manifiesta de los miembros del Poder Judicial en general y de la Suprema Corte de Justicia en específico. En la prensa se generó una gran expectativa sobre la opinión de los ministros, pero Ulises Schmill, presidente del más alto tribunal, sólo manifestó en su informe de labores que la Suprema Corte, sabría cumplir en el futuro con las atribuciones que le asignara el órgano revisor de la Constitución y que la Corte que él presidía era producto de las sucesivas reformas constitucionales que se habían hecho en el pasado.⁸⁵

⁸⁴ Cárdenas Gracia, Jaime F., *op. cit.*, nota 36, p.169.

⁸⁵ Véanse las siguientes notas periodísticas: Román, Gerardo, "Sabrá la Corte Cumplir.- Schmill", *Reforma México*, 16 de abril de 1994, p.7-A; Adorno Ruiz, Héctor y Dávalos, Renato, "Nos sujetamos a la Constitución," *Excélsior*, México, 16 de diciembre de 1994, p.1-A; Arvizu, Juan y Villareal Roberto, "Asumirán su parte los ministros de la Suprema Corte", *El Universal*, México, 16 de diciembre de 1994, 1a plana.

En una versión extraoficial, publicada en el periódico *la Jornada* el 14 de diciembre de 1994, se comunicó que a pesar del hermetismo con que se habían manejado los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en el seno de ésta había una marcada división por la iniciativa de reformas que envió al Congreso el Presidente Zedillo, estas diferencias no se daban a conocer porque presuntamente los ministros tenían prohibido, por el Presidente de la Corte, hacer públicas sus posturas.⁸⁶

Aun cuando no pueden asegurarse las razones por las que los funcionarios judiciales no lograron hacer una declaración pública, lo cierto es que la falta de participación en el debate público, generó la imagen de una de la Suprema Corte sumisa.

A pesar del conjunto de críticas que se han expuesto, la reforma integral al Poder Judicial Federal se llevó adelante con más apoyos, que resistencias. Apoyos provenientes no sólo de los partidos políticos con mayor soporte electoral, sino de un gran número de analistas, editorialistas, juristas, organizaciones empresariales y de varios representantes de la iglesia católica que se pronunciaron a favor de los cambios constitucionales en materia judicial.

En el sexenio zedillista se configuró un Poder Judicial Federal y particularmente una Suprema Corte de Justicia, que prácticamente, han permanecido intactos hasta nuestros días. De ahí que se indique a la definitividad o estabilidad, como elementos caracterizadores de la reforma emprendida en 1994. La tarea reformadora de Ernesto Zedillo, además de ser contundente en lo que a materia judicial se refiere, también lo fue en materia electoral, no en vano se ha dicho que los cambios emprendidos para modificar al sistema electoral en 1996 fueron un acicate de la alternancia política alcanzada en el año 2000. La reforma de 1996 interesa a esta tesis, porque trajo consigo la incorporación de un nuevo órgano a la estructura del Poder Judicial de la Federación, además de que se dotó a la Corte con nuevas facultades referentes a conflictos electorales.

⁸⁶ Venegas, Juan Manuel y Pérez Silva, Ciro, "División entre magistrados ante la iniciativa de reforma", *La Jornada*, México D.F., 14 de diciembre de 1994, p.9.

VI. REFORMA DEL 22 DE AGOSTO DE 1996

Aun cuando Zedillo llegó al poder mediante un proceso de elección confiable, el cual contó con una histórica participación ciudadana y sin incidentes mayores; no dejaron de ventilarse los temas pendientes en la agenda para la reforma electoral. El financiamiento de las campañas, los espacios en los medios de comunicación, los conflictos suscitados en comicios locales y regionales; entre otros problemas, evidenciaban el hecho de que el proceso de cambio para arribar a la democracia no había concluido. Ernesto Zedillo, desde su toma de posesión como Presidente de la República, asumió la necesidad de continuar con la reforma electoral y también reconoció que la pluralidad política presente en el país, requería el planteamiento de acuerdos comunes:

México exige una reforma que, sustentada en el más amplio consenso político, erradique las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañan los procesos electorales en algunas zonas del país. Todas las fuerzas políticas, todas las dirigencias partidistas, todas las organizaciones sociales pueden y deben contribuir a que dejemos atrás, para siempre, las dudas y las controversias sobre la legalidad electoral. Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, desde luego, el financiamiento de partidos, los topes a gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, la autonomía de los órganos de autoridad electoral. La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división, debemos resolver, conforme a las prácticas más avanzadas del mundo, cada uno de los temas que todavía sean motivo de insatisfacción democrática... nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean

*indiscutibles y que todos quedemos satisfechos de su realización, independientemente de los resultados.*⁸⁷

Con el pronunciamiento del Jefe del Ejecutivo se puso de manifiesto que la reforma política era irreversible, e inició un largo proceso de discusión sobre el contenido de dicha reforma, el cual recibió la participación de legisladores, partidos políticos, representantes de organismos no gubernamentales, académicos, periodistas y especialistas de distintas procedencias. Inicialmente se pactó un Acuerdo Político Nacional suscrito por el Partido de Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo. El acuerdo derivó en un Agenda para la Reforma Política del Estado, la cual planteó como uno de sus puntos, lo referente a los órganos y autoridades electorales y específicamente al Tribunal Electoral.

Posterior a la firma de dicho Acuerdo se realizaron distintos foros, seminarios, encuentros y mesas redondas que intentaron contribuir al proceso de realización de la reforma, paralelamente a lo que sucedía en el Congreso. Lamentablemente, el curso de los cambios constitucionales se enfrentó a un entorno político y económico adverso, lo cual aplazó en distintos momentos la discusión. No es hasta el 4 de diciembre de 1995 cuando quedaría instalada la mesa de la reforma electoral, la cual tuvo como fruto diez compromisos concretos: 1) fijar mecanismos que protegieran constitucionalmente los derechos políticos de los mexicanos; 2) promover que el Tribunal Federal se convirtiera en un órgano jurisdiccional especializado; 3) establecer la total autonomía e independencia del IFE; 5) promover mecanismos para fiscalizar los ingresos y los gastos del IFE; 6) establecer sistemas de control y vigilancia sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos, así como topes razonables a los gastos de campaña; 7) implantar una distribución más equitativa del financiamiento público; 8) alentar mayor equidad en el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación; 9 y 10) revisar la tipología y los mecanismos de persecución de

⁸⁷ Discurso de toma de posesión de la presidencia de México, Ernesto Zedillo, 1 de diciembre de 1994, en Becerra, Ricardo, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p. 376.

delitos electorales.⁸⁸ En este documento se puede observar de forma clara los ejes temáticos que le darían contenido a la reforma.

Finalmente el dos de abril de 1996 se anunciaron las conclusiones alcanzadas en dicha mesa. Se trataba de un documento amplio: 107 propuestas, 27 constitucionales y 80 legales. Uno de los planteamientos más relevantes se refirió a la incorporación del Tribunal Federal Electoral, como órgano especializado, al Poder Judicial de la Federación; así como la ampliación de la facultad de la Suprema Corte de Justicia para conocer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales.⁸⁹

En medio de un sinfín de contratiempos y después de un debate que duró casi dos años, se aprobó un periodo extraordinario de sesiones en el Congreso para discutir la reforma electoral. El 26 de julio de 1996 fue presentada ante la Cámara de Diputados la iniciativa; suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos representados en las cámaras de Diputados y de Senadores, conjuntamente con el Presidente de la República, que contenía el proyecto de decreto que tenía por propósito reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 constitucionales.

De acuerdo al objeto de estudio de esta investigación, no es posible hacer una descripción y análisis de todos los cambios que trajo consigo la reforma de 1996, por lo que sólo se hará mención de aquellos que afectaron directamente al Poder Judicial y especialmente los que se refirieron a la Suprema Corte de Justicia. Con estas salvedades, los cambios y adiciones más importantes fueron los siguientes:

- a) La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (art. 94)
- b) El establecimiento del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la

⁸⁸ *Ibidem*, p. 395.

⁸⁹ Becerra, Ricardo, *et al.*, *op. cit.*, nota 87, pp. 398-400.

Federación, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional (art.99)

- c) La determinación del funcionamiento, la integración y las competencias del Tribunal Electoral, entre las que destaca la facultad para declarar la validez de las elecciones presidenciales y la facultad para resolver sobre las impugnaciones por actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, que violen normas constitucionales o legales. (art. 99)
- d) La especificación de que en el caso de que una sala del Tribunal Electoral sustentara una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución y dicha tesis pudiera ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; cualquiera de los ministros, las Salas o las partes, podrían denunciar la contradicción, en los términos que señalara la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidiera en definitiva qué tesis debe prevalecer. (art. 99)
- e) La ampliación de la facultad de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. (art. 105)
- f) La advertencia de que las leyes electorales federal y locales deberían promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que iniciara el proceso electoral en que fueran a aplicarse y durante el mismo no podría haber modificaciones legales sustantivas. Se reiteró que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución era la prevista en el artículo 105 constitucional. (art.105)

Con respecto a los cambios enunciados, en la exposición de motivos se argumentó que la pretensión principal era que el sistema de justicia electoral se

consolidara como uno de los instrumentos para el desarrollo democrático y para afirmar el estado de derecho en México. En este sentido se explicó:

Las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.⁹⁰

De acuerdo con la iniciativa, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación era una disposición compatible con la larga tradición de dicho poder consistente en no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, en la medida en que ya existía un tribunal de jurisdicción especializada que había probado ser la solución más adecuada. De igual manera, se refería que la incorporación permitiría hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que sería acorde con la tradición y evolución político-electoral del país.

El resto de las modificaciones enlistadas anteriormente no recibieron una justificación como tal, sino una descripción detallada de los cambios propuestos, lo mismo en la iniciativa, que en el Dictamen de las Comisiones correspondientes. Lo cierto es que en la discusión de la reforma se puede percibir un acuerdo generalizado entre los legisladores sobre el contenido de la iniciativa, lo cual indica que no fue simbólico el hecho de que los partidos representados en el

⁹⁰ Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso LVI, Expediente 172, libro 12.

Congreso suscribieran la reforma electoral, conjuntamente con el Presidente de la República.

Para finalizar este breve recuento sobre la reforma electoral publicada el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, es menester detenerse en algunos aspectos trascendentales. En primer lugar, se ha explicado, que la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial, significó entre otras cosas, la culminación de un proceso que fue de la autocalificación de las elecciones a la implantación de un auténtico sistema de heterocalificación⁹¹. Las voces que se alzaron para impedir que fueran los propios diputados y senadores los que calificaran las elecciones, lograron que se dieran pasos en el camino para el establecimiento de un tribunal autónomo y con facultades definitivas de decisión. Gradualmente la idea de erigir a la Cámara de Diputados y de Senadores como Colegios Electorales, para calificar las elecciones, fue abandonada para arribar al establecimiento de un Tribunal Electoral incorporado al Poder Judicial Federal. La idea implícita en esta decisión era que dicho tribunal era el único garante de una justicia electoral autónoma. En segundo lugar, es de resaltarse la eliminación de la prohibición para que la Corte conociera de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral:

La reforma política de 1996 vino a llenar una importante laguna en cuanto al control de constitucionalidad en el ámbito electoral dado que con anterioridad no estaba previsto un sistema que permitiera el ejercicio de dicho control. Las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994 habían incorporado en el artículo 105 las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, pero éstas excluían expresamente la materia electoral. Por otro lado, el Tribunal Federal Electoral no tenía competencia para atender estas cuestiones y se producía un vacío

⁹¹ Para una explicación amplia de este proceso véase: González Salas, Franco, "Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996", *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, vol. 5, no. 8, 1992, pp. 5-42, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/8/pr/pr1.pdf>.

*con virtud del cual el control constitucional era inexistente en cuanto a las autoridades electorales y a las leyes en ese ámbito.*⁹²

El hecho de que la Corte fuera competente para conocer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, no sólo colmó una laguna en el texto constitucional, sino que abrió una vía para que las minorías especificadas pudieran señalar la inconstitucionalidad de las leyes electorales, y así poder construir un marco jurídico electoral confiable.

Las reformas de 1994 y 1996 no serían las únicas que afectarían la estructura y competencias del máximo tribunal. En el último año de su sexenio, Ernesto Zedillo planteó una última reforma referente al Poder Judicial. Según se advirtió, el contenido de esta ya no era revolucionario, sino perfeccionador de los logros obtenidos con la reforma de 1994.

VII. REFORMA DEL 11 DE JUNIO DE 1999

El 6 de abril de 1999 nuevamente Ernesto Zedillo planteó al Senado de la República, distintas modificaciones al texto constitucional, referentes al Poder Judicial de la Federación. La iniciativa, permeada por el discurso sobre la importancia de la consolidación del Estado de Derecho, propuso la modificación de los artículos 94, 97, 100 y 107 constitucionales. En la exposición de motivos se recordaron las reformas efectuadas en 1994, sobre todo las que condujeron a la creación del Consejo de la Judicatura Federal. Obsérvese un ejemplo:

Las reformas han mostrado sus bondades en lo concerniente al Consejo de la Judicatura Federal, en tanto este órgano ha estado en la posibilidad de participar de un modo más directo y eficiente en las actuaciones que cotidianamente llevan a cabo los juzgados y tribunales. Esto ha permitido darle mayor transparencia a la labor de los jueces y magistrados, tanto porque las designaciones de éstos se hacen de un modo más objetivo, a partir de los elementos

⁹² Andrade Sánchez, Eduardo, *La Reforma política de 1996, Cuadernos Constitucionales México- Centroamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p.217, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/155/1.pdf>.

*propios de la carrera judicial, como porque el Consejo de la Judicatura ha llevado a cabo una revisión más escrupulosa de su actuación*⁹³.

En términos generales, la iniciativa aseguró que los resultados de las reformas judiciales habían sido satisfactorios, tanto en lo concerniente al desempeño del Consejo, como lo que se refiere a la consolidación del Estado de Derecho, ya que se estaban resolviendo por la vía normativa, conflictos que antes sólo se resolvían por la vía política. A pesar de lo anterior, la exposición de motivos argumentó, que animados por el espíritu de mejoramiento y fortalecimiento del Poder Judicial Federal, era necesario profundizar en los alcances de la reformas efectuadas en 1994 y promover nuevas modificaciones. Los cambios propuestos fueron los siguientes:

- a) La eliminación del Consejo de la Judicatura como depositario del Poder Judicial de la Federación, y la especificación de que el Consejo sería un órgano del Poder Judicial. (art.94)
- b) La atribución al Pleno de la Corte, de la facultad para expedir acuerdos generales, mediante los cuales remitiera a los tribunales colegiados aquellos asuntos que no revistieran interés o trascendencia, o en general, la propia Corte estimara innecesaria su intervención. (art.94)
- c) La determinación de que las protestas de magistrados y jueces no sólo se rindieran ante el Consejo de la Judicatura, sino también ante la Suprema Corte de Justicia. (art. 97)
- d) La especificación de que el Consejo de la Judicatura Federal sería un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. (art 100)
- e) La modificación de la forma de integración del Consejo para quedar como sigue: el Consejo se integraría por siete consejeros de los cuales uno sería el Presidente de la Corte quien también lo sería del Consejo, dos consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando

⁹³ Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso LVII, Expediente 281, libro 20.

- menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de Distrito, dos consejeros designados por el Senado, y dos designados por el Presidente de la República. (art 100)
- f) El señalamiento de que el Pleno del Consejo resolvería sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces. (art 100)
 - g) La aclaración de que los consejeros no representarían a quien los designa, por lo que podían ejercer su función con independencia e imparcialidad. (art 100)
 - h) La determinación de que el Consejo además de estar facultado para emitir los acuerdos generales necesarios para el ejercicio de su función, también elaboraría aquellos acuerdos generales sobre las materias que la Suprema Corte le indicara. (art 100)
 - i) El establecimiento de la facultad del Pleno de la Corte para revisar y en su caso modificar los acuerdos generales del Consejo, por mayoría de cuando menos ocho votos. (art 100)
 - j) El señalamiento de que las resoluciones que en materia de amparo directo pronunciaran los tribunales colegiados de circuito no admitirían recurso alguno, a menos de que decidieran sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecieran la interpretación directa de un precepto de la constitución, cuya resolución entrañara, a juicio de la Corte, la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. (art.107)

Como se acostumbraba desde años atrás, la defensa del carácter de Tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia se retomó como el eje de los cambios:

Con el objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de tribunal constitucional, se somete a consideración de esa soberanía la reforma del párrafo sexto del artículo 94, a fin de ampliar la facultad con que cuenta el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, remitir a los tribunales colegiados de circuito

*todos aquellos asuntos en los cuales hubiere establecido jurisprudencia, no revistan interés o trascendencia o, en general, la propia Corte estime innecesaria su intervención.*⁹⁴

Tal y como lo advirtió el texto de la iniciativa, desde la reforma de 1994 ya se había facultado a la Corte para remitir a los tribunales colegiados todos los asuntos en que hubiera establecido jurisprudencia, pero ahora se le añadía a la Corte la facultad para rechazar el conocimiento de aquellos casos en que no era necesaria la fijación de un criterio de importancia trascendental para el orden jurídico nacional. Este cambio, de acuerdo a la exposición de motivos, abonó al carácter de tribunal constitucional de la Corte en la medida en que permitía que ésta se ocupara del conocimiento y resolución de asuntos inéditos o que comprendieran un alto nivel de importancia.

En el mismo sentido de la reforma al artículo anterior, se formuló la modificación al artículo 107. Se propuso que la Corte conociera de la revisión de amparo directo únicamente cuando las resoluciones pronunciadas por los tribunales colegiados decidieran sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecieran la interpretación directa de un precepto constitucional cuya resolución entrañara, a juicio de la corte, la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

Resultaron de singular relevancia las propuestas encaminadas a modificar la administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación. En primer lugar se planteó la necesidad de precisar que el Consejo de la Judicatura era un órgano del Poder Judicial y no un depositario de él. Se consideró prioritario dejar claro que el Consejo era un órgano fundamentalmente administrativo y de esta manera, poner fin a las dudas en torno a la naturaleza jurídica y a la jerarquía que ocupaba el nuevo órgano dentro de la estructura del Poder Judicial Federal. Bajo estos supuestos se previeron las adiciones a los artículos 94 y 100 constitucionales.

⁹⁴ *Ibidem*, s.p.

El segundo aspecto que propuso modificar el Jefe del Ejecutivo, con respecto al Consejo de la Judicatura, fue la forma de su integración. En la iniciativa presidencial se consideró pertinente que además del presidente de la Corte, el Consejo se integrara con consejeros designados, de manera paritaria, por la propia Corte, el Senado y el Ejecutivo Federal. Así también se planteó que en lugar del método de insaculación establecido en 1994, fuera el Pleno de la Corte, quien con una mayoría mínima de ocho votos, pudiera llevar a cabo la designación de los jueces o magistrados que hubieran de formar parte del Consejo, todo esto con el fin de asegurar la buena reputación y los méritos de los miembros del órgano administrativo del Poder Judicial.

Son de resaltar las modificaciones proyectadas para el artículo 100 constitucional, en el cual se advirtió que los consejeros no serían representantes de quienes los nombraran, esto es, que la intervención de los tres poderes en la formación del Consejo de la Judicatura no debía entenderse como un sistema de representación, sino como una expresión de la colaboración entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En otro sentido, los cambios a dicho artículo tuvieron un contenido controversial. Sin lugar a dudas los planteamientos de la iniciativa zedillista, encaminados a redefinir la relación entre el más alto tribunal de la nación y el Consejo de la Judicatura Federal, son los que mayor impacto produjeron en la opinión pública:

La iniciativa reconoce la necesidad de armonizar las relaciones orgánicas entre la Suprema Corte y el Consejo, para lo cual propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia la facultad de solicitar ante el Pleno del Consejo la elaboración y emisión de acuerdos generales que la primera considere pertinentes para el correcto ejercicio de las atribuciones del segundo. Esta atribución, que supone una facultad de excitativa ante el Consejo, se ejercerá conforme a lo que establezca la ley.

También se propone otorgar al Pleno, en los términos que establezca la ley, la atribución para revisar los acuerdos generales

*dictados por el Consejo de la Judicatura, y en su caso para modificarlos, siempre que concurra el voto de cuando menos ocho ministros. Esta nueva facultad se explica por el hecho de que es necesario que todas las reglas internas del Poder Judicial sean claras, uniformes y apegadas a la Ley Orgánica correspondiente.*⁹⁵

Sin mayor explicación, la iniciativa señaló que ambos cambios no limitaban, de manera alguna, la atribución que se mantenía para el Consejo de la Judicatura de elaborar y expedir los acuerdos generales que considerara indispensables para el ejercicio de sus facultades. Ante esta aseveración muy pocos estuvieron de acuerdo.

Por su parte, las comisiones dictaminadoras del Senado de la República concordaron con el Ejecutivo en la necesidad de fortalecer las instituciones de justicia y de igual manera aplaudieron los alcances de la reforma de 1994:

*A iniciativa de Zedillo se emprendió la más importante reforma al Poder Judicial de los últimos años. En ella, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se fortaleció como tribunal constitucional y se creó el Consejo de la Judicatura Federal, como órgano responsable de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación. El avance innegable que significó la reforma del 94 alienta a proseguir el camino.*⁹⁶

El dictamen enfatizó varias propuestas del Ejecutivo, sobre todo las que se referían a afianzar la labor de la Corte como tribunal constitucional, como fue el caso de la propuesta para otorgar a la Corte la facultad de expedir acuerdos generales a fin de que algunos de los asuntos que eran de su competencia pudieran ser resueltos por los colegiados de circuito. Al respecto el dictamen explicó:

⁹⁵ Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, *op. cit.*, nota 93, s.p.

⁹⁶ *Ibidem*, s.p.

Esta trascendental propuesta se inspira de alguna manera en el “writ of certiorari” estadounidense, por el cual se elevan al conocimiento de la Suprema Corte todas las cuestiones fundamentales que son de su competencia, con arreglo a la constitución y a las leyes de la materia expedidas por el Congreso Federal, vistas y falladas por los jueces y tribunales federales. A través de dicho recurso y en el ejercicio de su competencia, la Corte cumple su misión política y jurídica de interpretar y aplicar la Constitución y las leyes del Congreso, en todas las controversias del orden jurídico.

El objeto de este sistema es que la Suprema Corte sólo se ocupe de las grandes cuestiones constitucionales y federales que se susciten en el país, dejando la resolución definitiva de todos los demás asuntos secundarios a los tribunales federales inferiores y a los estatales.⁹⁷

Otra medida subrayada en el dictamen se refería al Consejo de la Judicatura. Aun cuando se reconocieron los avances, sobre todo en lo que a carrera judicial se refiere, los senadores decidieron apoyar el proyecto presidencial con respecto al acotamiento de sus funciones. Este hecho recibió las reacciones de la crítica quien denunció la clara intención de subordinar el Consejo a la Corte; sin embargo, el descontento no tuvo aliados en el Senado.

Hay que advertir que el proyecto presidencial no fue aprobado intacto, sino que la cámara de origen efectuó cambios importantes. En primer lugar, se añadió al artículo 94 las funciones del Consejo de la Judicatura, es decir, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal, excepto la Suprema Corte. Esta adición fue considerada pertinente para clarificar que la distinción de funciones no implicaba ninguna jerarquía entre la Corte y el Consejo. En segundo lugar, se propuso respetar el número de consejeros que eran nombrados por el Ejecutivo Federal, por la Suprema Corte y por el Senado. De

⁹⁷ *Idem.*

manera que el Consejo tuviera miembros mayoritariamente provenientes del Poder Judicial, tal y como se estableció en 1994. En tercer lugar, se modificó la redacción de los párrafos referentes a la relación de la Suprema Corte con el Consejo, esto con el propósito de atenuar la relación de subordinación que quedaba manifiesta en la iniciativa presidencial. En estricto sentido, la nueva redacción de las comisiones dictaminadoras, no distorsionó la intención del Ejecutivo, más bien, eligió otros términos para que la subordinación no fuera tan evidente. Finalmente, es de mencionar que las comisiones modificaron el artículo segundo transitorio, a fin de que todos los integrantes del Consejo fueran renovados y no solo los que fueron designados por la Corte (como lo propuso el Ejecutivo), ya que los cambios propuestos afectarían a todo el Consejo.

La iniciativa de decreto de 1999 presentada por el Presidente de la República y aprobada por ambas cámaras, ha recibido severas críticas, hasta el grado de ser calificada como una contrareforma. Al respecto son interesantes las opiniones de Jorge Carpizo, quien en distintos momentos denunció la subordinación del Consejo de la Judicatura a la Suprema Corte de Justicia, como el objeto principal de dicha iniciativa.

Como se mencionó anteriormente, en 1994 se estableció que las decisiones del Consejo de la Judicatura serían definitivas e inatacables, las cuales podrían ser revisadas por la Suprema Corte, únicamente para verificar que hubieran sido adoptadas conforme a las reglas que establecía la ley orgánica respectiva. Esta disposición se sugirió con la intención de darle el mayor margen de independencia al Consejo; sin embargo, en la práctica, se suscitaron una serie de conflictos entre el máximo tribunal y el Consejo, según lo relata Carpizo:

A partir de 1995 empezó lo que era lógico que ocurriera por la existencia de ese recurso: Un enfrentamiento entre el Pleno de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, al principio en forma débil, cubriéndose las formas y tratando de que no trascendiera al dominio público. El pleno luchaba por no perder realmente esas facultades y el consejo peleaba, a su vez, por su

independencia. Esta confrontación fue creciendo hasta que llegó a un punto increíble: El pleno resolvió por mayoría, que procedía el juicio en amparo en contra de las decisiones del Consejo, violentando el texto gramatical de la constitución, que señala sin ninguna ambigüedad que las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables. Este es un episodio bochornoso en la historia del Poder Judicial. La reforma constitucional de 11 de junio de 1999 aclara la situación: “y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno.” Una reforma para que el texto constitucional diga lo que ya se decía...Dicho pleito, confrontación o – si así quiere llamársele- discrepancias de criterio entre esos dos órganos llevó a los ministros de la Suprema Corte a presentar al Presidente de la República un proyecto de reformas constitucionales, las de junio de 1999, que puede tener algún aspecto positivo, pero que el fondo persigue - y así será – subordinar al Consejo de la Judicatura Federal al Pleno de la Suprema Corte.⁹⁸

Como puede constatar, Carpizo indica puntualmente que los conflictos desatados entre el Pleno y el Consejo, fueron los verdaderos detonadores de una nueva reforma al Poder Judicial Federal. En esta tesitura, el apoyo que Zedillo prestó a los ministros para dar resolución a dicha problemática parece innegable. En suma, la nueva relación entre el Consejo y la Corte establecida en 1999 ha sido considerada como un retroceso en el proceso de modernización del Poder Judicial que se pretendió consolidar en 1994.

Con la exposición de la reforma de 1999, culmina el recorrido que se planteó dar, en esta investigación, para efectos de explicar el contenido de las reformas constitucionales al Poder Judicial de la Federación. En el siguiente capítulo se presentan algunas esquematizaciones y conclusiones en las que ha derivado el análisis del rumbo de la reforma judicial en México.

⁹⁸ Carpizo Jorge, “Otra reforma constitucional: La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 2, enero-junio, 2000, p.7

CAPÍTULO CUARTO

CONSIDERACIONES FINALES

El derecho no es un fin en sí mismo, sino un instrumento social, quizá uno de los más formidables, pero instrumento al fin. Por ello debe estar subordinado a los más altos objetivos del ser humano, en su conveniencia social, olvidarlo sería trastocar la constelación valorativa de cualquier sociedad, además de absurdo sería disfuncional.

Manuel Barquín Álvarez

I.INTRODUCCIÓN

Este último capítulo se ha reservado para exponer algunas reflexiones en que ha derivado el desarrollo general de la tesis, no sin antes hacer un breve recuento de los elementos más emblemáticos que caracterizaron la relación de poder entre el Ejecutivo y el Judicial. Después de esta recapitulación que comprende las reformas constitucionales efectuadas entre 1928 y 1999, se realiza una explicación panorámica del cambio político en México, el cual hace referencia al paulatino debilitamiento del régimen autoritario, en aras de la construcción de instituciones democráticas. El objetivo que se persigue al describir la transformación del sistema político, es localizar los puntos de encuentro con la evolución del sistema judicial. Como se advertirá, en ambos procesos se anidaron factores distintos, sin embargo, los dos sistemas se nutrieron de elementos en común, que serán señalados en el cierre de este capítulo.

II. RECAPITULACIÓN: LA RELACIÓN EJECUTIVO-JUDICIAL

El Poder Judicial de la Federación no ha sido un objeto de estudio frecuente en disciplinas distintas al Derecho, lo cual explica el enfoque normativo que ha prevalecido en las investigaciones al respecto. Nadie puede negar que los resultados de dicho enfoque hayan sido de gran utilidad; sin embargo,

paulatinamente se ha adquirido conciencia de que la comprensión integral del Poder Judicial requiere de una visión pluridisciplinaria.

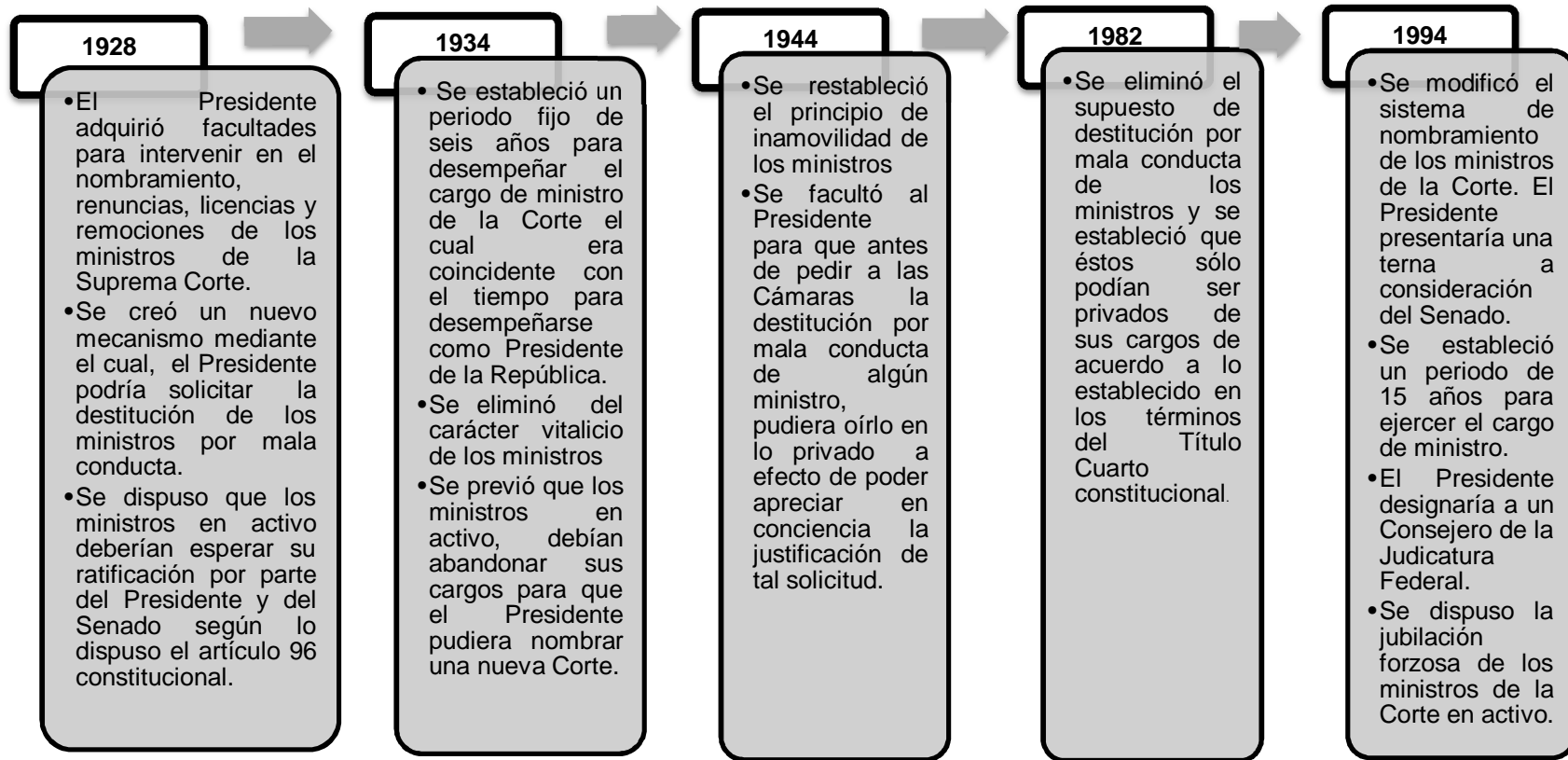
Tanto distinguidos juristas, como otros científicos sociales, han desarrollado trabajos que van más allá de la perspectiva jurídica, y mediante el uso de métodos y teorías diversas, han hecho aportaciones importantes para la comprensión del Poder Judicial mexicano. Sin embargo, el arribo al conocimiento de dicho poder, desde una perspectiva plural, aun se encuentra en proceso de construcción.

La presente tesis ha hecho el esfuerzo por colaborar en el esfuerzo anterior. Mediante un enfoque politológico se hizo un recorrido a través de las distintas reformas constitucionales que transformaron tanto la estructura, como las competencias del Poder Judicial de la Federación. En este recorrido se pudieron observar dos tipos de cambios constitucionales: los tendientes a abatir el rezago judicial y los destinados a modificar la relación del Ejecutivo con el Judicial (Véanse cuadro 1 y 2). Estos últimos han sido privilegiados en esta investigación, porque resultan ser un claro objeto de estudio para la ciencia política.

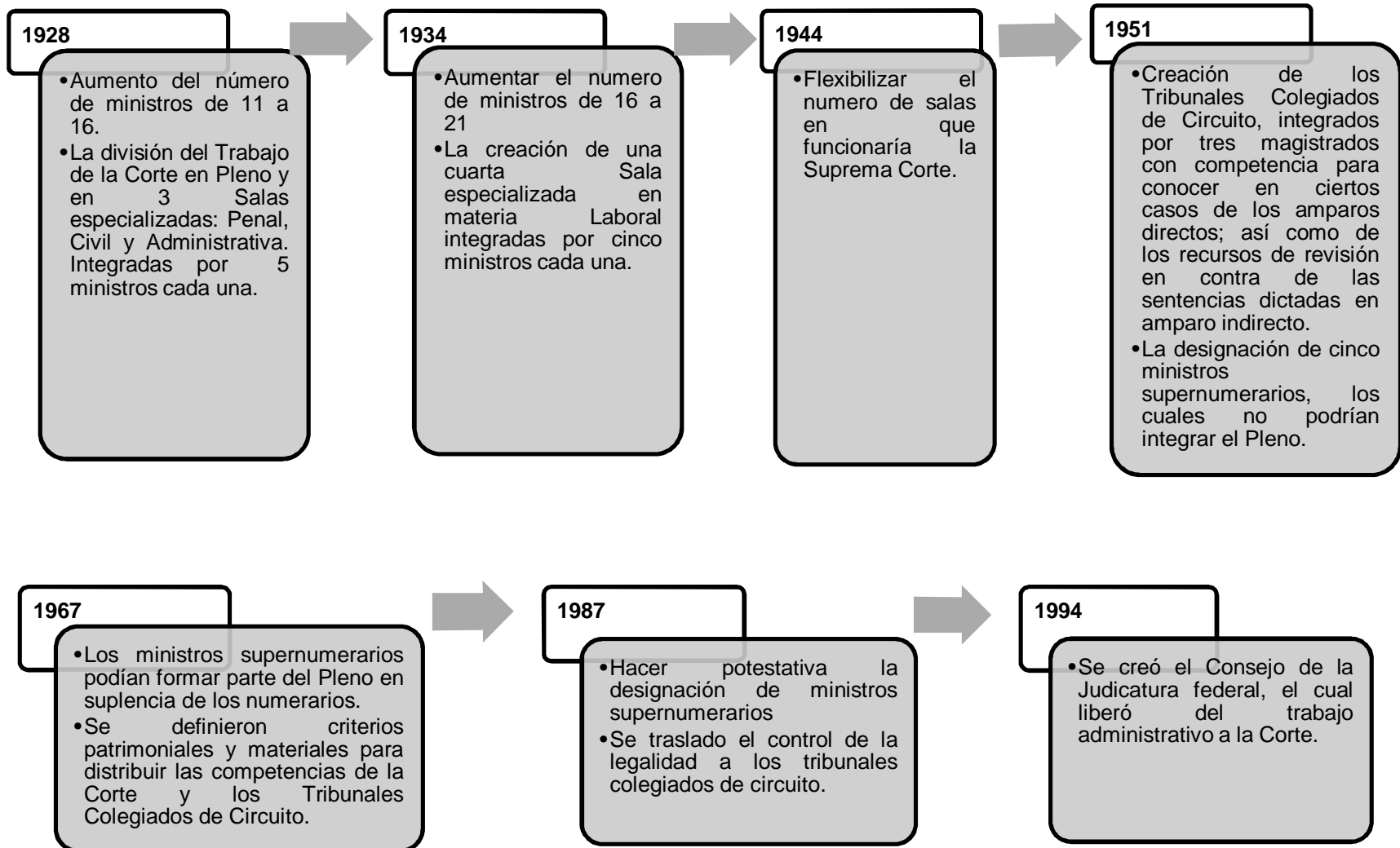
Con el análisis de la vinculación entre dichos poderes se ha pretendido mostrar, a lo largo de tres capítulos, que en el curso de las reformas constitucionales al Poder Judicial Federal, efectuadas entre 1928 y 1999, intervinieron factores de carácter político, de los cuales, el más importante fue el presidencialismo exacerbado. Sirva un breve recuento para retener los aspectos más representativos de la relación entre la Presidencia de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la constitución original de 1917 es observable la intención de los constituyentes por impedir la injerencia del jefe del Ejecutivo en lo concerniente al Poder Judicial Federal. Por ejemplo, asuntos como la elección, las suplencias, las renunciaciones y las licencias de los ministros de la Corte, eran del conocimiento de alguna de las Cámaras o en su caso del Congreso de la Unión. No obstante el

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN PODER EJECUTIVO-PODER JUDICIAL



CUADRO 2. EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS DESTINADAS A COMBATIR EL REZAGO JUDICIAL



diseño anterior, en 1928 se dieron los primeros pasos para someter al Judicial a los designios del Presidente de la República.

En dicho año, Álvaro Obregón orquestó una iniciativa caracterizada por posicionar a la figura presidencial en un lugar estratégico para controlar al Poder Judicial de la Federación. Obregón no sólo aseguró la participación del Ejecutivo en los asuntos concernientes al judicial, que como se mencionó le correspondían exclusivamente al Poder Legislativo; sino que también fijó un sistema disciplinario mediante el cual podía destituir a alguno de los ministros por mala conducta. Hasta donde se sabe, esta disposición nunca fue aplicada; sin embargo su sola existencia, simbolizó la vulnerabilidad de los miembros del más alto tribunal frente al Presidente de la República.

En la revisión de la reforma obregonista se puede observar un aparente sistema de contrapesos entre el jefe del Ejecutivo y el Senado, con respecto al Poder Judicial; pero la realidad política aclara, que este supuesto sistema no era más que una fachada, ya que el poder de facto del caudillo revolucionario contaba con los aliados necesarios para llevar adelante sus propósitos.

En 1934 Lázaro Cárdenas le dio continuidad a la reforma obregonista, en el sentido de establecer una relación dispar entre la Corte y el Poder Ejecutivo. Saltan a la vista las modificaciones al artículo 94 constitucional, en el que se estableció un periodo fijo de seis años para ejercer el cargo de ministro de la Corte, el cual tenía correspondencia con el periodo para desempeñarse como Presidente de la República. Con el argumento de que los cargos vitalicios eran un privilegio insostenible, Cárdenas abogó por la renovación sexenal de los ministros y manifestó la necesidad de contar con jueces que llevaran adelante los propósitos del proyecto cardenista de nación.

En 1944, por iniciativa del Presidente Ávila Camacho, se volvió a modificar la relación entre el Ejecutivo y el Judicial. Por un lado, se restableció la inamovilidad en el cargo de ministros de la Suprema Corte, y por el otro, se posibilitó al Presidente de la República para que antes de pedir a las Cámaras la

destitución por mala conducta de alguno de los funcionarios judiciales, pudiera oírlo en privado para poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud. La iniciativa de Ávila Camacho fue tajante al señalar que la reinstalación de las investiduras vitalicias, no significaba la eliminación de los mecanismos establecidos para exigir la responsabilidad de los funcionarios judiciales, mecanismos que se encontraban en manos del Ejecutivo.

Como puede advertirse, la reforma de 1944 no disminuyó el control que el Presidente de la República ejercía sobre los miembros de la Corte, más bien, añadió una vía discrecional mediante la cual los ministros podían defenderse ante alguna acusación que pusiera en juego el ejercicio de su función. De nueva cuenta se consideró que la vigilancia del buen comportamiento de los ministros debía recaer en el jefe del Ejecutivo, porque de esta manera se evitaba la inamovilidad ilimitada, la cual era vista como un serio peligro.

La reforma de Ávila Camacho fue importante en la medida en que significó un alto a las reformas dirigidas a modificar la relación entre la Suprema Corte y el Presidente de la República. El modelo de sometimiento del máximo tribunal, al jefe del Ejecutivo; que se había ido perfilando a partir de 1928, inició un largo periodo de estabilidad en 1944. Parece ser que dicho modelo dio el suficiente margen de acción al Presidente de la República en turno, para que la Corte no fuera un obstáculo en la consecución de sus intereses.

A partir de los años cincuentas, el combate del rezago judicial, que siempre había estado presente en los cambios constitucionales relativos al Poder Judicial Federal, se convirtió en el principal motor de las reformas. La relación prevista entre el Ejecutivo y el Judicial quedó intacta durante varias décadas. No es hasta 1994 cuando el tema se colocaría nuevamente en la mesa de discusión.

Con el país inmerso en una crisis de inseguridad y violencia, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, presentó la más importante reforma al Poder Judicial de la Federación de los últimos años. Dramáticos episodios de la vida política del país, como el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato a la

presidencia del Partido Revolucionario Institucional; así como el levantamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, colocaron a México en una coyuntura, en la que la mejora de la procuración e impartición de justicia se convirtieron en una verdadera exigencia social.

Ante este escenario, Zedillo presentó una iniciativa de reforma en diciembre de 1994, que para sorpresa de la mayoría, se enfocó en la reestructuración de la cabeza del Poder Judicial Federal. Algunas de las medidas propuestas, como la reducción del número de ministros de 26 a 11, el establecimiento de un periodo fijo de 15 años para ejercer el cargo de ministro de la Corte; así como el retiro forzoso de los ministros en activo, fueron concebidas como una clara expresión del poder presidencial. Paradójicamente, éste poder no fue utilizado para someter al Judicial, como había acontecido en el pasado, sino para dotarlo de mayor importancia e independencia. La reforma zedillista estaba dirigida a fortalecer en sus funciones a la Suprema Corte y a despojar al Ejecutivo de varias de las prerrogativas con las que contaba para manipular al máximo tribunal de la nación, sobre todo en lo que al nombramiento de ministros se refiere.

Previo a la reforma de 1994, el sistema de nombramientos de los ministros del máximo tribunal, le permitió al Presidente posicionar con una notable facilidad, a la persona que creyera indicada para desempeñar dicho cargo. Sólo bastaba que el jefe del Ejecutivo nombrara al ministro, para que después el Senado, quien le profesaba una entera lealtad, aprobara el nombramiento mediante mayoría simple. Con los cambios constitucionales de 1994 dicho sistema se modificó sustancialmente. Ahora el Ejecutivo presenta una terna para ocupar la vacante de ministro de la Corte. Los integrantes de dicha terna comparecen frente al Senado para que éste califique su experiencia, capacidad y honorabilidad. Una vez hecha la evaluación de los candidatos, el Senado designa quién habrá de cubrir la vacante mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presente.

La instalación de este sistema de nombramientos representó una participación más activa del Senado y fue visto como un esfuerzo por sumar

elementos que permitieran la independencia de los juzgadores. Aun cuando siguen siendo objetables dos disposiciones. En primer lugar, el hecho de que el Senado tiene treinta días para designar a la persona que habrá de desempeñarse como ministro, ya que de lo contrario, será nombrada la persona que dentro de la terna, determine el Presidente de la República. En segundo lugar, el señalamiento de que en caso de que la Cámara de Senadores rechazara la totalidad de la terna propuesta, el Presidente someterá una nueva, si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. No obstante las anteriores salvedades, resulta extraño que el Ejecutivo haya promovido cambios que de alguna manera dificultaran el control sobre los nombramientos de los funcionarios judiciales de más alta envergadura.

Además de la modificación al sistema de nombramientos, el aumento de requisitos y de impedimentos para desempeñarse como ministro de la Corte, fueron consideradas propuestas positivas en virtud de que la Corte dejaría de ser trampolín político⁹⁹, “refugio de funcionarios desempleados”¹⁰⁰ o “cementerio de políticos”¹⁰¹, como algunos agudos críticos señalaron. En suma, los cambios señalados fueron abonando elementos generadores de un marco normativo proclive a la independencia judicial, no sólo en su modalidad externa, sino también en la interna, como lo hizo saber la propuesta de instalar formalmente la carrera judicial en México.

Como se pudo explicar en el primer capítulo de esta tesis, en el contexto internacional, hay un consenso más o menos generalizado sobre las garantías judiciales que permiten el ejercicio de la actividad judicial independiente. Varias de estas garantías fueron establecidas en 1994, lo cual indica que al menos en el diseño institucional, el Poder Judicial en general y la Suprema Corte de Justicia en específico, estaban en mejores condiciones para desempeñar sus funciones.

⁹⁹ Fix-Fierro, Héctor, *op.cit.*, nota 79, p.87.

¹⁰⁰ Pacheco, Ricardo, *et al.*, “Arteriosclerosis en el Poder Judicial, opinan assembleístas”, *Excélsior*, México, D.F, 9 de diciembre de 1994.

¹⁰¹ Berdejo Arvizu, Aurora, “Frentes políticos: Reforma judicial, eficacia y buenos jueces”, *Excélsior*, México, D.F, 13 de diciembre de 1994.

A la par de las modificaciones tendientes a replantear la relación entre el Judicial y el Ejecutivo, la reforma zedillista se enfocó en darle mayor importancia al Poder Judicial, esto es, a proveerlo de un papel decisivo en la resolución de conflictos fundamentalmente políticos. Esto significó un parteaguas en la vida del Poder Judicial Federal mexicano. Aun cuando la Corte no se deslindó totalmente de sus funciones como tribunal de casación, a partir de 1994 tendría una nueva función: la de dirimir los conflictos derivados de la pluralidad política.

Ernesto Zedillo consolidó los esfuerzos que desde 1987 se habían dirigido en darle una nueva imagen y un nuevo rol a la Suprema Corte de Justicia. En el capítulo tercero ya se ha hecho una detallada explicación de los cambios que trajo consigo la reforma de 1994, por ahora sólo es necesario recordar que las modificaciones a la estructura y competencias del Poder Judicial, se entrelazaron para presentar a la Corte como un Tribunal constitucional, que tendría a su cargo el conocimiento de dos medios específicos: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

A pesar de que la controversia constitucional fue un medio de control previsto en la constitución original de 1917, ésta tuvo una utilización casi nula. Al respecto se ha comentado que la poca recurrencia a este instrumento jurídico, se debió a que no era considerado el medio más eficaz para resolver los conflictos entre los distintos órdenes de gobierno, ya que existían otro tipo de procedimientos más efectivos, con un carácter claramente político. Sin embargo, se le ha atribuido a la creciente pluralidad política el rescate de la importancia de dicho instrumento procesal:

Una hipótesis no comprobada pero razonable es que detrás de la gran mayoría, sino en todas, las controversias constitucionales entre los distintos niveles de gobierno hay un conflicto entre fuerzas políticas (partidos) diferentes sobre recursos y facultades.

Así, puede decirse que el pluralismo político en los órganos de gobierno originó una modificación en los mecanismos de

*solución de conflictos entre los mismos, y se dotó a la Suprema Corte de un renovado papel de árbitro en las disputas del poder político.*¹⁰²

Ante esta revaloración de la controversia constitucional, Zedillo planteó la adición del municipio como órgano legitimado para promoverla. Las cifras muestran que esta ampliación tuvo un fuerte impacto; pero particularmente, la instauración de las acciones de inconstitucionalidad (que tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución), fueron de vital importancia para el sistema jurídico mexicano y también para la vida política del país, en razón de que representaron una ventana abierta a las minorías integrantes del Poder Legislativo, tanto en el ámbito federal, como en el local; así como al Procurador General de la República, para que contaran con una figura procesal constitucional que les permitiera denunciar la inconstitucionalidad de una ley.

En 1994, en apego a una larga tradición de mantener a la Corte al margen de los conflictos políticos, se excluyó a la materia electoral de las acciones de inconstitucionalidad; sin embargo, en 1996 una nueva reforma revertiría esa excepción e incluyó a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, como órganos capacitados para promover una acción de inconstitucionalidad.

Las cifras indican que entre 1917 y 1994 sólo se promovieron 55 controversias constitucionales, mientras que de 1994 al 2000 se presentaron 219, de las cuales, en la mayoría el municipio fue parte actora. Asimismo de 1995 al 2000 se presentaron 78 acciones de inconstitucionalidad de las cuales casi el 70% se referían a la materia electoral. (Véase cuadro 3 y 4)

Muchas conclusiones pueden derivar del uso de ambos medios de control constitucional, pero por lo pronto, los datos permiten reconocer un aspecto fundamental: el creciente uso de la vía jurisdiccional para la resolución de

¹⁰² Báez Silva, Carlos., *op. cit.*, nota 35, p.42.

CUADRO 3

Estadística, por promovente, de las controversias constitucionales 1994-31 de octubre de 2000													
Mpio. Vs. Mpio.	Mpio. Vs. Edo.	Mpio. Vs. Fed.	Edo. Vs. Edo.	Edo. Vs. Mpio.	Edo. Vs. Fed.	Edo. Vs. D.F.	D.F. Vs. Fed.	Fed. Vs. D.F.	Fed. Vs. Mpio.	Fed. Vs. Edo.	Poder Legislativo Vs. Poder Ejecutivo	Otros*	Total
1	160	8	21	6	10	1	5	1	1	1	1	3	219
0.4%	73.0%	3.6%	9.5%	2.7%	4.55%	0.4%	2.2%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	1.3%	
* Controversias constitucionales promovidas por particulares o partidos políticos que no están legitimados para interponerlas.													
Fuente: Sánchez Cordero, 1998, p.361													

CUADRO CUATRO

Estadística de las acciones de inconstitucionalidad promovidas desde 1995 hasta el 31 de octubre del año 2000											
Materia		Leyes			Resolución				Votación		
Electoral	Otras	D.F	Edos.	Fed.	Fundadas	Infundadas	Improcedentes, Sobreseimientos o desechamientos	Pendientes	Unánime	May	Mix
54	24	5	66	7	14	21	23	20	38	8	5
69.2%	30.7%	6.4%	84.6%	78.9%	17.9%	26.9%	29.4%	25.6%	74.5%	15.6%	9.8%

Fuente: Sánchez Cordero, 2001, p.359

conflictos políticos. Este hecho implicó un vuelco a la función que el máximo tribunal había venido desempeñando; así como también significó una nueva forma de resolver los conflictos entre los distintos órganos federales, locales y municipales. Para ilustrar la importancia del cambio, sirva el siguiente ejemplo en el que Góngora Pimentel relata algunos de los métodos que habían sido utilizados para resolver las disputas de poder:

Cuando un presidente municipal resultaba ser enemigo del gobernador y esa “animadversión” llegaba a trascender en actos concretos del Ejecutivo estatal, para cambiar al municipio en cuestión, veíamos acciones dirigidas a lesionar el patrimonio del municipio con apropiación de arbitrios municipales, modificación de la Ley de Hacienda, para que los derechos que por concepto de diversos servicios públicos que se entregaban en la tesorería municipal, ahora se pagaran en la Tesorería del Estado y todo lo demás que se le pueda ocurrir a un gobernador para someter al municipio enemigo, como tirar basura en las calles, promover huelgas de empleados municipales, etcétera.¹⁰³

El viraje en la forma de proceder ante un conflicto político, así como el ánimo por instalar medidas a favor de la independencia judicial, hablan sino de la consolidación, sí del inicio de una transición judicial, que aunque no de una forma sistemática, tiene correspondencia con el cambio político en México.

III. CAMBIO POLÍTICO Y PODER JUDICIAL

El país ha atravesado varias etapas en su vida política. El régimen autoritario caracterizado por la presencia de un partido hegemónico, por la inexistencia de un sistema electoral competitivo y por la preeminencia de la figura presidencial sobre los otros poderes del Estado, fue obligado, por una oposición cada vez más creciente y organizada, a compartir el poder. Cuando se habla de oposición no

¹⁰³ Góngora Pimentel, Genaro D., “La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como árbitro nacional, a diez años de la reforma constitucional”, *Reforma judicial. Revista mexicana de justicia*, México, enero-junio 2006, pp. 27-28.

sólo se hace referencia a los partidos políticos distintos al Revolucionario Institucional, sino a todas las organizaciones y movimientos sociales que se adhirieron a los esfuerzos por democratizar al país.

No es casual que algunos teóricos identifiquen el inicio del proceso de cambio político con el nacimiento del movimiento estudiantil de 1968. En él se expresaron severas críticas al gobierno, que aunque fueron fuertemente reprimidas, no dejaron de tener eco en otras latitudes del país y de ser una muestra más de que el sistema ya no era capaz de seguir conteniendo la intensa conflictividad social.

En adelante México vivió una multiplicación de movimientos de toda índole, que tenían como común denominador las demandas de cambio. Irónicamente en medio de este escenario, en 1976 asistió a la campaña presidencial un solo candidato, lo cual indica que la inconformidad generalizada, no pudo concretarse en una propuesta distinta a la del Partido Revolucionario Institucional. No es extraño que los sucesos hayan acontecido en dichos términos, ya que la arena electoral no era concebida como una vía para la transformación política.

José López Portillo asumió el poder, cumpliendo con las formalidades legales, no obstante que la realidad política apuntara en otro sentido. En este contexto el gobierno no pudo más que auspiciar una tarea reformadora, que atendió el tema de la representación y la pluralidad política. Es así que se planteó un marco regulatorio que diera cabida a partidos políticos minoritarios, que en el pasado no podían cumplir con los excesivos requisitos legales; asimismo se modificó y amplió la composición de la Cámara de Diputados, de manera que se estableció un número fijo de 400 diputados de los cuales 100 corresponderían a la representación proporcional. Es de mencionar que en la reforma se incorporó al artículo 41 constitucional, la disposición de que los partidos políticos serían entidades de interés público. Este reconocimiento constitucional de los partidos, junto con la promulgación de una nueva Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que entre otros aspectos permitió el registro condicionado a los partidos y la instalación de las llamadas asociaciones políticas nacionales,

manifestó la firme intención de la reforma por incorporar a las fuerzas políticas que habían sido marginadas por el viejo régimen. En esta tesitura se dice que 1977 marcó el inicio de un auténtico sistema de partidos en México.

La presencia y fortalecimiento de los partidos distintos al PRI no fue una tarea fácil y muchas veces se vio ensombrecida por las prácticas fraudulentas que cometían los miembros del Revolucionario Institucional en los comicios electorales. De hecho la puesta en duda de la legalidad de las elecciones en el ámbito local, fue uno de los temas que empujó la realización de una nueva reforma electoral que fue impulsada por Miguel de la Madrid en 1986.

La reforma modificó la integración del Congreso de la Unión. En lo que respecta a la Cámara baja se aumentó de 100 a 200 el número de diputados plurinominales. En lo concerniente a la Cámara alta se decidió que el Senado se renovara por mitad cada tres años. Asimismo fue de relevancia la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que aunque contaba con funciones muy limitadas, sentó el precedente para la instauración de un sistema de justicia electoral. Era claro que desde su creación, la Comisión Federal Electoral encargada de organizar y vigilar los procesos electorales se integraba mediante una fórmula que le garantizaba el control al Ejecutivo Federal, pero a partir de la reforma que se comenta, este control alcanzó un grado exagerado. Además de lo anterior, las reformas de 1986 fueron objeto de críticas para la oposición, por el hecho de que se eliminó el registro condicionado para los nuevos partidos políticos, cerrando así la puerta que había abierto la reforma de 1977 para las agrupaciones políticas minoritarias. En suma, las bondades que pudo tener la reforma electoral de 1986 quedaron desplazadas por el retroceso principal en el cambio legislativo: el tutelaje estatal en la organización de las elecciones y sobre todo, la mayoría predeterminada de un partido político (el PRI) en el órgano encargado de la organización electoral.¹⁰⁴

En el nuevo marco legal y constitucional que propicio la reforma de Miguel de la Madrid, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales de 1988, que han

¹⁰⁴ Becerra, Ricardo, *et.al.*, *op. cit.*, nota 87, p.199.

quedado marcadas en la memoria de muchos mexicanos, como uno de los más grandes fraudes electorales en la historia del país. Los resultados que le dieron la victoria al candidato del PRI, fueron presa de una inconformidad generalizada. La supuesta caída del sistema en el cómputo de los votos, no hizo más que acentuar la desconfianza, que ya de por sí se tenía en el árbitro electoral. A pesar de este escenario desalentador, las polémicas elecciones de 1988 sirvieron para acelerar la búsqueda de mejores fórmulas que garantizaran elecciones transparentes y confiables.

En 1989 se dio inicio a una nueva reforma que entre sus elementos más importantes destacó la creación del Instituto Federal Electoral, que desde entonces se erigió como la autoridad responsable de organizar los comicios federales. Este nuevo órgano de carácter público y autónomo buscaba inyectar credibilidad a los procesos electorales. Es cierto que en su integración se seguía privilegiando al partido en el poder, pero también es cierto que en él se dieron los primeros pasos hacia la ciudadanización de la autoridad electoral.

Asimismo, en la ruta hacia la construcción de la justicia electoral se dio un paso significativo, consistente en la instauración del Tribunal Federal Electoral que ya no tendría funciones de carácter administrativo, como el órgano predecesor, sino que ahora adoptaría una naturaleza jurisdiccional. Las funciones de dicho tribunal aun eran acotadas, dado que la calificación de las elecciones seguía recayendo en los colegios electorales de las Cámaras del Congreso y también por el hecho de que sus resoluciones podrían ser revocadas por dichos colegios, sin embargo es innegable el avance en lo que al contencioso electoral se refiere.

Además de los dos aspectos anteriores, el regreso del registro condicionado, el establecimiento de cuatro rubros de financiamiento público a los partidos, el acceso de los partidos a tiempos oficiales en radio y televisión, la creación de un nuevo Registro Federal de Electores, entre otras disposiciones; se cuentan como los grandes avances de la reforma desarrollada entre 1989 y 1990. Lamentablemente a un lado de los aspectos positivos, también se gestaron

elementos negativos, como la eliminación de las candidaturas comunes y la supresión de la figura de las asociaciones políticas nacionales. Una vez más las reformas vivieron un constante estira y afloja, entre avances y retrocesos para la construcción de un sistema electoral y de partidos, más acorde con los ideales democráticos.

Para las elecciones intermedias de 1991 se pudo presenciar una gran participación ciudadana, la recuperación de la fuerza electoral del PRI y el posicionamiento del Partido Acción Nacional como segunda fuerza. En estas condiciones, el Revolucionario Institucional reconquistó la mayoría del Congreso de la Unión, de manera que podía promover modificaciones legales en solitario y estaba a sólo diez diputados para llevar adelante una reforma constitucional. Esta ventaja fue aprovechada por el gobierno para desarrollar un ambicioso programa reformador que, entre otras cuestiones, orientó la economía del país al libre mercado.

En vísperas de las elecciones de 1994, se realizaron nuevas reformas en materia electoral, que asumieron temas que habían quedado rezagados en los cambios constitucionales y legales anteriores, a saber, las fórmulas de integración del Congreso y la regulación del financiamiento público y privado a los partidos. Un dato inédito fue que por primera vez, el listado de los temas de la reforma no provino del partido en el poder, sino de la agenda emitida por los partidos de oposición (PAN-PRD).

Uno de los asuntos más discutidos en el proceso de reforma, fue la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores. Los fuertes reclamos de la oposición derivaron en cambios importantes al respecto. En primer lugar, el Senado vivió una apertura a las minorías. A partir de 1994 se elegirían cuatro senadores por entidad federativa, tres de mayoría relativa y uno de primera minoría. En segundo lugar, se eliminó la llamada clausula de gobernabilidad, que daba pie a la construcción artificial de mayoría absoluta mediante la asignación

automática de diputados al partido que hubiera obtenido el mayor número de sufragios y cuando menos el 35% de la votación nacional.¹⁰⁵

En el tema de la calificación de las elecciones se suscitaron cambios trascendentales. Aunque la Cámara de Diputados en funciones de Colegio Electoral seguiría calificando la elección presidencial, se logró la eliminación de la autocalificación en la elección de diputados y senadores, por lo que se dice que con esta reforma, se terminó con la calificación política, para dar paso a una fórmula de calificación jurisdiccional.

Como se hizo notar anteriormente, el financiamiento de los partidos fue un aspecto crucial en la reforma. Aun cuando en retrospectiva los avances puedan parecer mínimos, es de mencionarse que previo a 1993, no existía una legislación que se ocupara del control de los recursos económicos de los partidos políticos. Algunos de los cambios más importantes fueron: el establecimiento de topes de gastos de campaña para las elecciones federales y la reglamentación del financiamiento privado.

Pese a que durante el sexenio de Carlos Salinas, ya se habían consumado las dos reformas en materia electoral a las que se ha hecho referencia. La demanda de nuevos cambios no cesó, sino que se intensificó, razón por la cual fue irremediable el impulso de otra reforma constitucional. No sólo la inconformidad del Partido de la Revolución Democrática estuvo en el trasfondo de la reforma, sino también el regreso de la vía armada para la resolución de conflictos políticos, la cual estuvo abanderada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, que le declaró la guerra al gobierno mexicano en oposición a las reformas económicas y estructurales que se habían gestado durante el periodo salinista.

Los candidatos que competían para obtener la Presidencia de la República, no se mantuvieron al margen de la conflictividad, sino que sumaron esfuerzos para una resolución pacífica de la problemática expuesta por el movimiento

¹⁰⁵ García Reyes, Christian Uziel y Valdez Castro, Reyna Guadalupe, *op. cit.*, nota 26, p.14.

guerrillero. Le apostaron a la construcción de un sistema electoral confiable, como la única ruta deseable para encauzar el devenir del país. En este sentido los partidos realizarían una reforma concurrente e inclusiva con la convicción de que su obra serviría como una convocatoria explícita para reforzar la vía electoral, la civilidad, la paz y el rechazo a la violencia como vía de la acción política¹⁰⁶. Sin embargo, estos esfuerzos fueron opacados por el asesinato del candidato priísta, Luis Donald Colosio. Este hecho sacudió nuevamente los ánimos públicos, generando inseguridad e incertidumbre sobre los próximos comicios federales.

En este contexto se llevó adelante la reforma de 1994, que sin duda, tuvo como mayor aportación el replanteamiento de la integración del Consejo General del IFE, en la que destaca la instalación de la figura de los consejeros ciudadanos, los cuales serían electos por votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios. El nuevo Consejo arrojó resultados positivos inmediatos, prueba de ello fueron las medidas adicionales implementadas para transparentar el proceso electoral de 1994.

Las elecciones presidenciales de 1994 se desarrollaron con una gran participación ciudadana y sin incidentes de importancia. No obstante lo anterior, el ciclo de reformas electorales no había llegado a su fin. La recomposición del mapa electoral, en el que el PAN y el PRD se iban posicionando paulatinamente, no derivó en el cese a los cambios constitucionales en materia electoral, más bien reavivó las exigencias con respecto a los temas pendientes de la agenda electoral.

Después de un largo periodo de negociación, que se vio interrumpido por varios conflictos postelectorales en los comicios locales, se realizó en 1996, una de las más importantes reformas electorales del país. Entre sus aspectos más relevantes sobresalen: la nueva integración del Consejo General del IFE que excluyó al Secretario de Gobernación, suprimiendo de esta forma, la participación

¹⁰⁶ Carpizo, Jorge, "La reforma federal electoral de 1994", en Alcocer, Jorge (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994*, México, Nuevo Horizonte Editores-CEPNA, 1995, T.I.

y representación del Poder Ejecutivo; la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, convirtiendo la calificación electoral en un acto plenamente jurisdiccional; la construcción de condiciones más equitativas para la contienda, en lo que la repartición del financiamiento público y el acceso a medios de comunicación para los partidos se refiere; la recomposición de la Cámara alta, de manera que el Senado se integraría con 128 miembros, dos electos por el principio de mayoría relativa, uno asignado a la primera minoría en cada Estado y el Distrito Federal y los 32 restantes serían electos según el principio de representación proporcional. De la misma forma es destacable la creación de la figura de las agrupaciones políticas nacionales.

En suma, la reforma que se comenta, fue para muchos, la culminación de los intentos por construir un entramado legal y constitucional, favorable a la realización de elecciones competitivas y transparentes. Dos elementos indispensables en la vida democrática de un país parecían estar arraigados: un auténtico sistema de partidos y un sistema electoral confiable.

Las elecciones de 1997 marcharon en condiciones nunca antes vistas, los partidos contaban con muchos más recursos, con mayor presencia en los medios de comunicación y con ensamblaje legal que en varios sentidos era superior a sus predecesores. El resultado de esta transformación derivó en una verdadera repartición del poder, sobre todo, entre las tres fuerzas políticas que se distinguieron en la arena electoral: PRI, PAN y PRD. Las condiciones estaban dadas para la instalación de la pluralidad en el Congreso de la Unión, el PRI había quedado incapacitado para promover, por sí mismo, la modificación de la constitución y de la ley. El diálogo y la negociación necesariamente tendrían que convertirse en los nuevos requisitos para dirigir el rumbo del país.

En tales condiciones, México vivió la muy esperada alternancia en el Poder Ejecutivo Federal. En las elecciones federales del 2 de julio de 2000, Vicente Fox, candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), resultó el indiscutible vencedor. Este fue un acontecimiento que para muchos significó la culminación del proceso de transición a la democracia, aseveración ante la cual se puede

tener reservas; sin embargo, el hecho de que un partido distinto al Revolucionario Institucional ocupara la silla presidencial, era un signo inequívoco de que la política en México había cambiado.

Esta apretada exposición de la transformación política en México, se ha traído a colación para contrastarla con la evolución del Poder Judicial Federal. Como se advirtió, el curso de ambos cambios no fue paralelo, pero existen coincidencias interesantes. Uno de los grandes frutos de las reformas electorales fue la instalación de nuevas relaciones de poder entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Congreso dejó de ser una mera instancia de trámites para aprobar las iniciativas presidenciales, para convertirse en un órgano plural capaz de oponerse a las decisiones del Ejecutivo. Sea por la creciente fuerza y organización de la oposición, por la influencia del contexto internacional, por la proliferación de movimientos sociales, o por cualquier otra razón, el régimen autoritario se vio obligado a ir cediendo poder y dar abrigo a la diversidad política.

En este contexto, el presidencialismo hegemónico que imperó en México, se convirtió paulatinamente en un presidencialismo regulado. Muchas de las facultades que sustentaban el inmenso poder de la figura presidencial, le fueron arrebatadas en el proceso de construcción de un verdadero sistema democrático. Sin este escenario de fondo no serían explicables los esfuerzos; a veces tímidos y otros tantos radicales, que se emprendieron para fortalecer al Poder Judicial de la Federación.

Sin duda una de las principales armas que utilizó el Ejecutivo para someter al judicial, fue el derecho de iniciar leyes y decretos. Esta facultad le permitió moldear y controlar aspectos medulares del Poder Judicial, sin que encontrara un contrapeso real en el Congreso. Lo anterior no niega que el Presidente de la República haya podido negociar sobre el contenido de las reformas relativas al Judicial. Las evidencias apuntan, que el descontento de los ministros, logró revertir el proceso legislativo de varias reformas encaminadas a modificar el sistema judicial. Incluso, en varios casos, lo que el titular del Ejecutivo presentaba como iniciativa, eran propuestas de la Corte. Aunque vale la pena indicar que en

los casos en donde hubo una abierta colaboración entre la Corte y el Presidente, para la elaboración o presentación de iniciativas, nunca se tocó lo vinculado a las relaciones de poder entre ambas instituciones del Estado. Lo relevante es que en todos los casos, el Ejecutivo siempre fungió como una clase de filtro, que podía dejar pasar o retener lo que la Corte proponía.

Esa dinámica de subordinación en la que se vio atrapado el Poder Judicial, comenzó a modificarse a finales de los años ochentas, época en la que ya había dado inicio el proceso de transición política. Pero no es en los tiempos, en que hubo coincidencias entre el cambio del sistema político y el sistema judicial, en realidad, la vinculación entre ambos procesos no sería tan clara, si no fuera porque en los dos estuvo involucrada la pluralidad instalada en el Congreso (Véase cuadro 5 y 6) y el consecuente debilitamiento de la figura presidencial.

La presencia de partidos de oposición en las Cámaras, desencadenó nuevas dificultades para el ejercicio del poder, por ejemplo: el gobierno dividido. Este es entendido como aquel donde, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al Presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo, no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de las Cámaras si se trata de un sistema bicameral).¹⁰⁷ Estas nuevas condiciones para hacer política, desataron diversos conflictos de gobernabilidad, a los que se sumaron las problemáticas desatadas por la convivencia de diversas fuerzas políticas en los distintos órdenes de gobierno.

La complejidad que significaba el nuevo acomodamiento de fuerzas políticas y el avivado discurso de la construcción y defensa de un Estado de derecho en México, movieron las expectativas de resolución de los conflictos políticos al Poder Judicial de la Federación, pero particularmente a la Suprema Corte de Justicia. La presidencia dejó de ser la piedra de toque para resolver las disputas de poder, en adelante éstas disputas serían resueltas por un Poder

¹⁰⁷ Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p.319.

Judicial más independiente y fortalecido, tanto en sus funciones, como en recursos humanos y económicos. Para todos es claro que el proceso de reforma judicial no ha concluido. Aun quedan muchos temas pendientes de análisis que valdría la pena incorporar a la Constitución y la ley; sin embargo, el proceso de fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación es innegable y se espera que irreversible.

**Cuadro 5. LA REPRESENTACIÓN NACIONAL A LO LARGO DE LA TRANSICIÓN
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO 1973-2000**

	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PARM	%	PPS	%	PCM	%	PSUM	%	PMS	%	PDM	%	PST FCRN	%	PRT	%	PMT	%	PT	%	PVEM	%	TOTAL
1973-1976	52	22.5	189	81.8			7	3.0	10	4.3																			231
1976-1979	20	8.4	195	82.3			10	4.2	12	5.1																			237
1979-1982	43	10.8	296	74.0			12	3.0	11	2.8	18	4.5				10	2.5	10	2.5										400
1982-1985	51	12.8	299	74.8					10	2.5			17	4.3			12	3.0	11	2.8									400
1985-1988	38	9.5	292	73.0			11	2.8	11	2.8			12	3.0			12	3.0	12	3.0	6	1.5	6	1.5					400
1988-1991	101	20.2	260	52.0			30	6.0	32	6.4					19	3.8			34	6.8									500
1991-1994	89	17.8	320	64.0	41	8.2	15	3.0	12	2.4									23	4.6									500
1994-1997	119	23.8	300	60.0	71	14.2																		10	2.0				500
1997-2000	121	24.2	239	47.8	125	25.0																			7	1.4	8	1.6	500

* En estas elecciones (1988), hubo 24 diputados de mayoría relativa postulados por diferentes coaliciones.

FUENTE: Becerra, Ricardo, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES POR PARTIDO POLÍTICO 1988-2000

	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PT	%	PVEM	%	TOTAL
1988-1991			60	93.8	4	6.3					64
1991-1994	1	1.6	63	98.4							64
1994-1997	25	19.5	95	74.2	8	6.3					128
1997-2000	33	25.8	77	60.2	16	12.5	1	0.8	1	0.8	128

Fuente: Becerra, Ricardo, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

CAPÍTULO QUINTO

I. CONCLUSIONES

Con base en la investigación realizada; que partió de un estudio teórico, conceptual e histórico del Poder Judicial Federal mexicano y que posteriormente tuvo como núcleo de análisis los procesos legislativos de las reformas constitucionales al Poder Judicial, efectuadas entre 1928 y 1999, se ha podido arribar a las siguientes conclusiones generales:

1. El presidencialismo exacerbado fue el factor político que mayor peso tuvo en el diseño estructural y funcional del Poder Judicial de la Federación. Esto es, que el Presidente de la República en turno, contó con una posición política estratégica, que le permitió erigirse como el orquestador de la reforma judicial en México.
2. El derecho de iniciar leyes y decretos fue el principal instrumento utilizado por el Jefe del Ejecutivo para controlar lo referente al Poder Judicial, y particularmente, lo relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Entre 1928 y 1999 se pueden reconocer dos tipos de reformas concernientes al Poder Judicial: las encaminadas a modificar la relación Ejecutivo- Judicial y las destinadas a abatir el rezago judicial.
4. Con respecto a la relación Ejecutivo-judicial, el análisis de contenido de las reformas constitucionales permite distinguir dos momentos: la etapa de sometimiento del Poder Judicial (particularmente del más alto tribunal), al Poder Ejecutivo; y la etapa de fortalecimiento del Poder Judicial acompañado del cambio de rol de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
5. El contraste de la reforma judicial con la reforma política muestra que el asentamiento de la pluralidad política en el Congreso y en los distintos órdenes de gobierno, fue un detonador de cambio para ambos tipos de reforma.

6. El acotamiento del poder presidencial y la creciente pluralidad política, incentivaron la transformación de la Suprema Corte de Justicia en el árbitro de conflictos de carácter político.
7. Existe una vinculación estrecha entre el rumbo de la reforma judicial y el cambio político en México, de manera que a un régimen político autoritario correspondió un Poder Judicial minimizado tanto en funciones como en recursos; mientras que la construcción de un sistema democrático requirió de un Poder Judicial fortalecido.

**ANEXO: Tablas comparativas
de modificaciones a la iniciativa presidencial de 1994**

Texto propuesto en la iniciativa presidencial	Modificaciones del dictamen de primera lectura de las Comisiones del Senado.	Modificaciones del dictamen de segunda lectura de las Comisiones del Senado.
<p>Artículo 21.-...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La ley establecerá los casos en que podrán impugnarse las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal.</p> <p>La seguridad pública estará a cargo del Estado. La actuación de las policías de la Federación, de los Estados y de los municipios se regirá por los principios de legalidad, en los términos que la ley señale.</p>	<p>Artículo 21.-...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas en los términos que establezca la ley.</p> <p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia profesionalismo y honradez.</p> <p>La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública.</p>	<p>Artículo 21.-...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p>
<p>Artículo 73.-...</p> <p>I a XXII.-...</p> <p>XXIII.- Para expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados , el Distrito Federal y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento de la carrera policial en el orden federal;</p> <p>XXIV a XXX.-...</p>	<p>Artículo 73.-...</p> <p>I a XXII.- ...</p> <p>XXIII.- Para expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados , el Distrito Federal y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;</p> <p>XXIV a XXX.- ...</p>	<p>Artículo 73.-...</p> <p>I a XXII.-...</p> <p>XXIII.- No se modificó.</p> <p>XXIV a XXX.-...</p>

<p>Artículo 79.-...</p> <p>I.-...</p> <p>II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República.</p> <p>III y IV.-...</p> <p>V.- Se deroga.</p> <p>VI y IX.-...</p>	<p>Artículo 79.-...</p> <p>I a IV.- No se modificó</p> <p>V.- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal.</p> <p>VI y IX. – ...</p>	<p>Artículo 79.-...</p> <p>I a IX.- No se modificó.</p>
<p>Artículo 89.-</p> <p>I.-...</p> <p>II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda , y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;</p> <p>III.- Nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Procurador General de la República, Agentes Diplomáticos y cónsules generales con la aprobación del Senado;</p> <p>IV a XV.-...</p> <p>XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no este en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, excepto los correspondientes a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y el IV, con aprobación de la Comisión Permanente;</p> <p>XVII.-...</p>	<p>Artículo 89.-</p> <p>I a VIII.- No se modificó</p> <p>IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.</p> <p>X a XV.-...No se modificó</p> <p>XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no este en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;</p> <p>XVII a XX.- No se modificó</p>	<p>Artículo 89.-</p> <p>I a XVII.- No se modificó</p>

<p>XVIII.- Nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y la renuncias de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores;</p> <p>XIX y XX.-...</p>		<p>XVIII.- Presentada a la consideración del Senado la terna para designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado.</p> <p>XIX y XX.-...</p>
<p>Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.</p> <p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 11 ministros y funcionará en Pleno o en Salas.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.</p> <p>El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.</p> <p>...</p> <p>La remuneración que perciban por sus servicios, los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrá ser disminuida durante su encargo.</p>	<p>Artículo 94.- No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p>	<p>Artículo 94.- No se modificó.</p> <p>No se modificó</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p>

<p>Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del título cuarto de esta Constitución, y al vencimiento de su período tendrán derecho a un haber por retiro. Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con carácter de provisional o interino.</p>	<p>Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del título cuarto de esta Constitución, y al vencimiento de su período tendrán derecho a un haber por retiro.</p> <p>Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con carácter de provisional o interino.</p>	<p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p>
<p>Artículo 95.-...</p> <p>I.-...</p> <p>II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;</p> <p>III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de abogado, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.</p> <p>IV.-...</p> <p>V.- Haber residido en el país durante el año anterior al día de la designación, y</p> <p>VI.- No ser Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de su designación.</p> <p>Los nombramientos serán hechos entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.</p>	<p>Artículo 95.-...</p> <p>I y II.- No se modificó</p> <p>III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de Licenciado en Derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.</p> <p>IV y V.- No se modificó</p> <p>VI.- No ser Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.</p> <p>Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.</p>	<p>Artículo 95.-...</p> <p>I a IV.- No se modificó</p> <p>V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.</p> <p>VI.-No se modificó.</p> <p>No se modificó.</p>

<p>Artículo 96.- Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que previa comparecencia de la persona propuesta, otorgará o negará su aprobación por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, dentro del improrrogable plazo de veinte días naturales. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos.</p> <p>En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara en el primer día del siguiente período ordinario de sesiones. Dentro de los veinte primeros días naturales del nuevo período, el Senado deberá otorgar o negar su aprobación al nombramiento, previa comparecencia del Ministro provisional. Si lo aprueba o nada resuelve, el ministro provisional continuará en funciones con el carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento, el Ministro provisional cesará desde luego en sus funciones y el Presidente la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del párrafo anterior.</p>	<p>Artículo 96.-Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la cual, previa comparecencia de la persona propuesta, otorgará o negará su aprobación, dentro del improrrogable plazo de treinta días naturales. La aprobación requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos</p> <p>En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego como provisional, y que será sometida a la aprobación de dicha Cámara en el primer día del siguiente período ordinario de sesiones. Dentro de los treinta primeros días naturales del nuevo período, el Senado deberá otorgar o negar su aprobación al nombramiento, previa comparecencia del Ministro provisional. Si lo aprueba o nada resuelve, el ministro provisional continuará en funciones con el carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento, el Ministro provisional cesará desde luego en sus funciones y el Presidente la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del párrafo anterior.</p>	<p>Artículo 96.- Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de 30 días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.</p> <p>En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.</p>
<p>Artículo 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, deberán satisfacer los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueron reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p>	<p>Artículo 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán, seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los</p>	<p>Artículo 97.-Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán, seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los</p>

<p>El Consejo de la Judicatura Federal podrá nombrar a alguno o algunos de sus miembros, o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, para que averigüe la conducta de algún Juez o magistrado federal.</p> <p>Se deroga.</p> <p>La Suprema Corte de justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y Jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.</p> <p>Cada tres años el Pleno elegirá entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para período inmediato posterior.</p> <p>Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo protestará ante el</p>	<p>términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.</p> <p>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.</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó.</p> <p>No se modificó</p>	<p>procedimientos que establezca la ley.</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>Cada cuatro años el Pleno elegirá entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para período inmediato posterior.</p> <p>No se modificó</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Senado, en la siguiente forma:</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal o ante la autoridad que determine la ley.</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>No se modificó.</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>No se modificó.</p>
<p>Artículo 98.- Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.</p> <p>Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del Artículo 96 de esta Constitución.</p> <p>Se deroga.</p>	<p>Artículo 98.- No se modificó.</p> <p>No se modificó.</p>	<p>Artículo 98.- No se modificó.</p> <p>No se modificó.</p>
<p>Artículo 99.- Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, serán enviadas para su aprobación al Senado.</p> <p>Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Se exceptúan los casos de los párrafos décimo sexto y décimo noveno del artículo 41 de esta Constitución, en los que se estará a lo dispuesto en dichos párrafos. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.</p>	<p>Artículo 99.- No se modificó.</p> <p>Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Se exceptúan los casos de los párrafos decimosexto y decimonoveno del artículo 41 de esta Constitución, en los que se estará a lo dispuesto en dichos párrafos. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.</p>	<p>Artículo 99.- No se modificó.</p> <p>No se modificó.</p>
<p>Artículo 100.- La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que conforme a las bases que señala esta Constitución establezcan las leyes.</p>	<p>Artículo 100.- La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que conforme a las bases que señala esta Constitución</p>	<p>Artículo 100.- La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que conforme a las bases que señala esta Constitución</p>

<p>El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de Circuito y un Juez de Distrito, electos entre ellos mismos; dos consejeros designados por el Senado, y dos por el Presidente de la República. El Consejo funcionará en pleno o en Comisiones.</p> <p>Los consejeros deberán cumplir los requisitos de designación que determine la ley. Salvo el presidente del Consejo los demás durarán cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. Durante su encargo, los Consejeros sólo podrán ser removidos en los términos del título cuarto de esta Constitución.</p> <p>El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la</p>	<p>establezcan las leyes. El Consejo funcionará en pleno o en comisiones.</p> <p>El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el Artículo 95 de esta Constitución.</p> <p>Salvo el Presidente del consejo, los demás consejeros durarán cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.</p> <p>Los concejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>La ley establecerá las bases para formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.</p> <p>No se modificó</p>	<p>establezcan las leyes.</p> <p>No se modificó</p> <p>El consejo funcionara en pleno o en comisiones. El pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine</p> <p>No se modificó.</p> <p>No se modificó.</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>ley.</p> <p>Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables.</p> <p>La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que sea sometido a consideración de la Cámara de Diputados. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.</p>	<p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p>	<p>Las decisiones del consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a designación, adscripción remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la Ley Orgánica respectiva.</p> <p>No se modificó</p>
<p>Artículo 101.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los respectivos secretarios, así como los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.</p> <p>Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no</p>	<p>Artículo 101.- No se modificó.</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó.</p>	<p>Artículo 101.- No se modificó.</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó.</p>

<p>podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.</p> <p>Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.</p> <p>La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores será sancionada con la pérdida del cargo, así como las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.</p>	<p>No se modificó.</p> <p>La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.</p>	<p>No se modificó.</p> <p>No se modificó</p>
<p>Artículo 102.-...</p> <p>A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: Ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener treinta años cumplidos el día de la designación; contar con título profesional de abogado; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delitos dolosos. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.</p> <p>...</p> <p>El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 102.-...</p> <p>A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: Ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con título profesional de Licenciado en Derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.</p> <p>...</p> <p>No se modificó.</p> <p>...</p> <p>El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.</p>	<p>Artículo 102.-...</p> <p>A.- No se modificó.</p> <p>...</p> <p>No se modificó.</p> <p>...</p> <p>No se modificó.</p>

<p>B.-...</p>	<p>B.-...</p>	<p>La función de Consejero Jurídico de Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que para tal efecto establezca la Ley.</p> <p>B.-...</p>
<p>Artículo 103.-...</p> <p>I.-...</p> <p>II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y</p> <p>III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.</p>	<p>Artículo 103.- ...</p> <p>I a III.- No se modificó.</p>	<p>Artículo 103.-...</p> <p>I a III.- No se modificó.</p>
<p>Artículo 104.-...</p> <p>I a III.-...</p> <p>IV.- De las controversias y de las acciones a que se refiere el Artículo 105;</p> <p>V y VI.-...</p>	<p>Artículo 104.-...</p> <p>I a III.- No se modificó</p> <p>IV.- De las controversias y de las acciones a que se refiere el Artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>V y VI.- No se modificó</p>	<p>Artículo 104.-...</p> <p>I a VI.- No se modificó</p>
<p>Artículo 105.- La Suprema Corte de la Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:</p> <p>I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b) La Federación y un Municipio, c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las cámaras de 	<p>Artículo 105.-No se modificó.</p> <p>I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>Incisos a) a la j) No se modificó</p>	<p>Artículo 105.-no se modificó.</p> <p>Incisos I y II.- No se modificó</p>

<p>éste o en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;</p> <p>d) Un Estado y otro;</p> <p>e) Un Estado y el Distrito Federal;</p> <p>f) El Distrito Federal y un Municipio;</p> <p>g) Dos municipios de diversos Estados;</p> <p>h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos;</p> <p>i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos;</p> <p>j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, y</p> <p>k) Dos órganos del Distrito Federal o dos Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos.</p> <p>Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por un mayoría de por lo menos nueve votos.</p> <p>En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes de la controversia.</p> <p>II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes de la fecha de entrada en vigor de la norma por:</p> <p>a) El equivalente al cuarenta y cinco por ciento</p>	<p>k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.</p> <p>Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por un mayoría de por lo menos ocho votos.</p> <p>No se modificó.</p> <p>II.- No se modificó</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes de la fecha de entrada en vigor de la norma, por:</p> <p>g) El equivalente al 33 por ciento de los</p>	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

<p>de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;</p> <p>b) El equivalente al cuarenta y cinco por ciento de los integrantes del Senado en contra de las leyes federales o del Distrito federal expedidas por el Congreso de la Unión o de Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano;</p> <p>c) El Procurador General de la República, en contra de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano;</p> <p>d) El equivalente al cuarenta y cinco por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de las leyes expedidas por el propio órgano, y</p> <p>e) El equivalente al cuarenta y cinco por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de las leyes expedidas por la propia Asamblea.</p> <p>Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos nueve votos.</p> <p>III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por sus características especiales así lo ameriten.</p> <p>La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.</p>	<p>integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;</p> <p>h) El equivalente al 33 por ciento de los integrantes del Senado en contra de las leyes federales o del Distrito federal expedidas por el Congreso de la Unión o de Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano;</p> <p>i) El Procurador General de la República, en contra de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano;</p> <p>j) El equivalente al 33 por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de las leyes expedidas por el propio órgano, y</p> <p>k) El equivalente al 33 por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de las leyes expedidas por la propia Asamblea.</p> <p>Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.</p> <p>III.- No se modificó</p> <p>No se modificó.</p>	<p>integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;</p> <p>h) El equivalente al 33 por ciento de los integrantes del Senado en contra de las leyes federales o del Distrito federal expedidas por el Congreso de la Unión o de Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano;</p> <p>i) El Procurador General de la República, en contra de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano;</p> <p>j) El equivalente al 33 por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de las leyes expedidas por el propio órgano, y</p> <p>k) El equivalente al 33 por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de las leyes expedidas por la propia Asamblea.</p> <p>Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.</p> <p>III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrán conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictada en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>No se modificó.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>... IX y X.-...</p> <p>XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos entre los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;</p> <p>XII.- La violación a las garantías de los Artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del Tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso las resoluciones que pronuncien en los términos prescritos por la fracción VIII.</p> <p>Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o el tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;</p> <p>XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.</p>	<p>... IX y X.- ...</p> <p>XI.- No se modificó</p> <p>XII.- No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>XIII.- No se modificó</p>	<p>trascendencia así lo ameriten.</p> <p>... IX y X.-...</p> <p>XI.- No se modificó</p> <p>XII.- No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>XIII.- No se modificó</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>XIV y XV.-...</p> <p>XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.</p> <p>Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.</p> <p>La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.</p> <p>XVII y XVIII.-...</p>	<p>XIV y XV.- No se modificó</p> <p>XVI.- No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó.</p> <p>X VII y XVIII.-...</p>	<p>XIV y XV.- No se modificó</p> <p>XVI.- No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó.</p> <p>X VII y XVIII.-...</p>
<p>Artículo 108.-...</p> <p>...</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su</p>	<p>Artículo 108.-...</p> <p>...</p> <p>No se modificó.</p>	<p>Artículo 108.-...</p> <p>...</p> <p>No se modificó.</p>

<p>Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 111.- No se modificó</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No se modificó</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 111.- No se modificó.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No se modificó</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 116.-...</p> <p>...</p> <p>I y II.-...</p> <p>III.-...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 116.-...</p> <p>...</p> <p>I y II.-...</p> <p>III.-...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 116.-...</p> <p>...</p> <p>I y II.-...</p> <p>III.-...</p> <p>...</p>

<p>Los Magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución. Para estos efectos, la fracción VI de este último precepto estará referida, además a los puestos de Secretario o su equivalente. Procurador de Justicia, así como Diputado Local del respectivo Estado.</p> <p>...</p> <p>Se deroga.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>IV a VI.-...</p>	<p>Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales deberán reunir los requisitos señalados por el Artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado local, en su respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.</p> <p>...</p> <p>Se deroga.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>IV a VI.- ...</p>	<p>No se modificó.</p> <p>...</p> <p>Se deroga.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>IV a VI.-...</p>
<p>Artículo 122.-...</p> <p>I a VI.-...</p> <p>VII.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrara por el número de Magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de Primera Instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser Magistrado se deberán reunir los requisitos que establece el artículo 95 de esta Constitución. Para estos efectos la fracción VI de este último precepto estará referida, además a los representantes a la Asamblea del Distrito federal.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia. De los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la</p>	<p>Artículo 122.-...</p> <p>I a VI.-...</p> <p>VII.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrara por el número de Magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de Primera Instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser Magistrado se deberán reunir los requisitos que establece el Artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Jefe del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia o Representante a la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del</p>	<p>Artículo 122.-...</p> <p>I a VI.-...</p> <p>VII.- No se modificó</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No se modificó.</p>

<p>Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan el estatuto de gobierno de las leyes respectivas. El Consejo intervendrá en la designación de los Magistrados, y designará y adscribirá a los jueces de Primera Instancia y a los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones dictadas prevean en materia de carrera judicial.</p> <p>El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se integrará por siete miembros de los cuales, uno será presidente del Tribunal Superior Judicial, quien también lo será del Consejo; un Magistrado y un Juez de Primera Instancia, electos entre ellos mismos, dos Consejeros designados por la Asamblea de Representantes, y dos designados por el Jefe del Distrito Federal. Funcionará en pleno o en comisiones.</p> <p>Los consejeros deberán cumplir los requisitos designados que determine la ley, duraran cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. Durante su encargo, los consejeros sólo podrán ser removidos en términos del título cuarto de esta Constitución.</p>	<p>Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan el estatuto de gobierno de las leyes respectivas.</p> <p>El Consejo intervendrá en la designación de los Magistrados, y designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones dictadas prevean en materia de carrera judicial.</p> <p>El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente del Tribunal Superior Judicial, quien también lo será del Consejo; un Magistrado, un Juez de Primera Instancia, un Juez de Paz, electos mediante insaculación, dos Consejeros designados por la Asamblea de Representantes, y uno por el Jefe del Distrito Federal. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros deberán reunir los requisitos que para ser juez de Primera Instancia establece la ley. El consejo funcionará en Pleno o en comisiones.</p> <p>Los consejeros duraran cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.</p> <p>Los consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en términos del título Cuarto de esta Constitución.</p>	<p>No se modificó</p> <p>El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo. Un Magistrado, un Juez de Primera Instancia, un Juez de Paz, electos mediante insaculación, dos Consejeros designados por la Asamblea de Representantes, y uno por el Jefe del Distrito Federal. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros deberán reunir los requisitos que para ser magistrado establece la ley.</p> <p>El consejo funcionará en Pleno o en comisiones; el Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como los demás asuntos que la ley determine.</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.</p> <p>A los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia y a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal les serán aplicables los impedimentos y las sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución. Para estos efectos, los impedimentos para actuar como patronos, abogados, representantes en cualquier procesos estarán referidos a los órganos judiciales del Distrito Federal, y los de ocupar cargos a los señalados en el primer párrafo de esta fracción.</p> <p>El Pleno y las Salas del Tribunal Superior, así como los Jueces de Primera Instancia y demás órganos judiciales que con cualquier otra denominación se creen nombrarán y removerán a sus funcionarios y empleados conforme a lo que establezca la ley en materia de carrera judicial.</p> <p>El Consejo de la Judicatura Federal elaborara el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales y lo remitirá para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes;</p> <p>VIII y IX.-...</p>	<p>La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.</p> <p>El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó.</p> <p>El Consejo de la Judicatura Federal elaborara el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales y lo remitirá para su inclusión en el proyecto de presupuesto de Egresos.</p> <p>VIII y IX.- No se modificó</p>	<p>No se modificó.</p> <p>No se modificó.</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>No se modificó</p> <p>VIII y IX.- No se modificó</p>
<p>Artículo 123.-...</p> <p>...</p> <p>A.-...</p> <p>B.-...</p>	<p>Artículo 123.-...</p> <p>...</p> <p>A.-...</p> <p>B.-...</p>	<p>Artículo 123.-...</p> <p>...</p> <p>A.-...</p> <p>B.-...</p>

<p>I a XI.-...</p> <p>XII.-...</p> <p>Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal, los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.</p> <p>XIII a XIV.-...</p>	<p>I a XI.-...</p> <p>XII.-...</p> <p>No se modificó</p> <p>XIII a XIV.-...</p>	<p>I a XI.-...</p> <p>XII.-...</p> <p>No se modificó.</p> <p>XIII a XIV.-...</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “El presidencialismo y el sistema político mexicano: Del presidencialismo a la presidencia democrática” en Hernández Chávez, Alicia (coord.). *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Colegio de México-FCE, 1994.
- BÁEZ SILVA, Carlos, “Cambio Político y Poder Judicial en México”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro, *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, UNAM, 2004.
- BECERRA, Ricardo, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- BURBANK, Stephen B. y Friedman Barry (coords.) *Reconsidering Judicial independence at the crossroads. An interdisciplinary approach*, Estados Unidos de Norteamérica, publicaciones Sage, 2002.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1985.
- BURGOS SILVA Germán (coord.) *Independencia judicial en América Latina ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, Colombia, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- CARPIZO, Jorge, “La reforma federal electoral de 1994”, en Alcocer, Jorge (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994*, México, Nuevo Horizonte Editores-CEPNA, 1995, T.I.
- *El presidencialismo mexicano*, 2a edición actualizada, México, Siglo XXI, 2002.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000.
- CORZO SOSA, Edgar, *¿Es la Suprema Corte de Justicia de México un tribunal constitucional?*, en Natarén Nandayapa, Carlos F. y Castañeda Ponce, Diana (coords.), México, UNAM- SCJN, 2008.

- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, México, Fontanamara, 1998.
- , *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 1996
- , *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Distribuciones Fontanamara, Colección Doctrina Jurídica Contemporánea, 2002.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, 10a ed., México, Editorial Joaquín Mortíz, 1976.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco, *Los tribunales constitucionales en Latinoamérica: Una visión comparativa*, Buenos Aires, CIEDLA, 2000.
- FIX- FIERRO, Héctor, “Poder Judicial,” en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, núm. 3, 2000.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional, en las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986-1987*, prólogo de Jorge Madrazo, Porrúa, México, 1987.
- , y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 2001.
- , y Cossío Díaz, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996.
- GARCÍA REYES, Christian Uziel y Valdez Castro, Reyna Guadalupe, *Gobernabilidad, partidos y elecciones en México (1977-2010)*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2010, serie Breviarios de cultura política democrática.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1979.
- GONZÁLEZ COMPEÁN, Miguel y Bauer Peter, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y Arena, 2002.
- HURTADO, Javier, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Universidad de Guadalajara-FCE, 2001.

- LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, trad. de José Carner, México, Porrúa, 1997, Colección Sepan Cuantos.
- LOEWENSTAIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 4a ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1994.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- MEYER, Jean, *Estado y sociedad con Calles. Historia de la revolución Mexicana*, núm. 11, México, El Colegio de México, 1977.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, *Del Espíritu de las Leyes*, 6a edición, estudio preliminar de Daniel Moreno, trad., Nicolás Estévanez, México, Porrúa, 1985, Colección Sepan Cuantos, núm 191.
- SARTORI Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, 2a edición ampliada, Santos Fontanela Fernando (trad.), Madrid, Alianza, 1999.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El juicio de amparo y el Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN, 1999.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1985*, 13a ed., México, Porrúa, 1985.
- TOLEDANO, Lombardo, *Escritos acerca de la Constituciones de México*, México, Centro de Estudios filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, 1992,

HEMEROGRÁFICAS

- ADORNO RUIZ, Héctor y Dávalos, Renato, “Nos sujetamos a la Constitución,” *Excélsior*, México, 16 de diciembre de 1994.
- AGUILAR CORTÉS, “Juicio a los jueces, jaque a la Corte”, *El Excélsior*, México, 16 de diciembre de 1994.
- ARVIZU, Juan y Villareal Roberto, “Asumirán su parte los ministros de la Suprema Corte”, *El Universal*, México, 16 de diciembre de 1994.

- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "La modernización del sistema nacional de jurisdicción," *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 5, enero-junio 2005.
- BERDEJO ARVIZU, Aurora, "Frentes políticos: Reforma judicial, eficacia y buenos jueces", *Excelsior*, México, D.F, 13 de diciembre de 1994.
- BURBANK, Stephen, "The architecture of judicial independence", *California Law Review*, Estados Unidos de Norteamérica, num. 72, 2008.
- CARPIZO, Jorge, "Otra reforma constitucional: La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal", *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 2, enero-junio, 2000.
- CASTRO, Hermenegildo, "Acto sobrio, con cuatro aplausos y diez compromisos de Zedillo", *El Nacional*, 15 de julio de 1994.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México", *Cuadernos Procesales*, México, Año IV, núm. 12, junio 2001.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Las recientes reformas en materia de control constitucional en México. La Suprema Corte como Tribunal Constitucional", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, curso 1989-1990.
- , "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año XX, núm. 28-29, 1967.
- , "La Suprema Corte de Justicia de México como Tribunal Constitucional", *Pemex-Lex. Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos. Diez años, Antología*, México, 1998.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro D., "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como árbitro nacional, a diez años de la reforma constitucional", *Reforma judicial. Revista mexicana de justicia*, México, enero-junio 2006, pp. 27-28.
- MACÍAS, Marissa, *et al.*, "Ofrece Ernesto Zedillo una reforma profunda", *Reforma*, México, 15 de julio de 1994.

PACHECO, Ricardo, et al., "Arteriosclerosis en el Poder Judicial, opinan asambleístas", *Excelsior*, México, D.F, 9 de diciembre de 1994.

PONCE MANUEL, "Unidad antisequestros y una red de información policiaca propone EZP", *El Universal*, México, 15 de julio de 1994.

RIVAPALACIO, Raymundo, "El Fujimori azteca", *Reforma*, 12 de diciembre de 1994.

ROMÁN, Gerardo, "Sabrá la Corte Cumplir.- Schmill", *Reforma*, México, 16 de abril de 1994.

RUIZ Harrel, Rafael, "La desaparición del Poder Judicial", *Reforma*, 12 de diciembre de 1994.

VENEGAS, Juan Manuel y Pérez Silva, Ciro, "División entre magistrados ante la iniciativa de reforma", *La Jornada*, México D.F, 14 de diciembre de 1994.

DOCUMENTALES

Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso XXXVI, expediente 122, libro 53, tomo 1.

Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso XXXIX, expediente 128, libro 167, tomo 8.

Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso XLI, Expediente 765, libro 181, tomo 1.

Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso XLVI, expediente 190, libro 211, tomo 9.

Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso LIII, expediente 142, libro 11.

Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso LVI, expediente 172, libro 12.

Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, Congreso LVII, expediente 281, libro 20.

Dictamen de Primera Lectura de las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República,

sesión del 16 de diciembre de 1994, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, noviembre 2004.

ELECTRÓNICAS

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La Reforma política de 1996, Cuadernos Constitucionales México- Centroamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/155/1.pdf>.

GONZÁLEZ SALAS, Franco, "Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996", *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, vol. 5, no. 8, 1992, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/8/pr/pr1.pdf>.

FIX-FIERRO, Héctor, La reforma judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2003, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/2/rjf/rjf15.pdf>.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La independencia judicial en el ordenamiento mexicano", en Smith, James Frank, *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, tomo I, 1990, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/824/27.pdf>.

PEZA, DE LA, José Luis, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1015/29.pdf>.

JURÍDICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, <http://www.diputadps.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172.pdf>.