

# La Independencia Judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos<sup>1</sup>

Olga Sánchez Cordero de García Villegas  
Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

SUMARIO: I. *La independencia judicial como valor y como garantía;* II. *Algunos aspectos sobre la composición y estructura del Poder Judicial de la Federación y sobre los elementos constitucionales que componen el modelo mexicano de independencia judicial;* III. *Avances en la independencia judicial del constitucionalismo mexicano; a) Relevo de los ministros de la Suprema Corte; b) Creación del Consejo de la Judicatura Federal; c) Creación de las acciones de inconstitucionalidad;* IV. *Algunos datos para el análisis de la independencia judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; A modo de conclusión.*

## I. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL COMO VALOR Y COMO GARANTÍA

¿Cómo se mide la independencia en general? ¿Qué parámetros se deben considerar para valuarla en su justa dimensión? ¿Cómo se mide la independencia judicial? ¿Es susceptible de ser medida en un hombre? ¿Puede medirse en un sistema?

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue preparado para la “Conferencia Judicial Internacional” organizada por el “Centro para la Democracia”, en la que fue presentado el 25 de mayo de 2000, en la ciudad de San Francisco, California, EUA. México.

La respuesta a todas estas interrogantes es compleja y de ninguna manera unívoca.

Un examen, por más somero que este sea, de lo que significa la independencia judicial en México no puede abordarse sin hacer primero algunas definiciones de carácter general.

De esta forma, es preciso señalar que la idea de Independencia Judicial se vincula estrechamente con la idea de Estado de Derecho, como uno de sus elementos esenciales. En consecuencia, es precisamente de esta idea de donde el concepto independencia judicial extrae su significado más amplio, siendo éste el que la impartición de justicia no debe estar supeditada a los órganos del poder político.<sup>2</sup>

Pero la idea de independencia judicial, en atención a esa complejidad de la que hablamos, implica una doble concepción. Por una parte, la *independencia funcional*, que refiere a la concepción valorativa de la independencia judicial y, por la otra, la independencia como garantía.<sup>3</sup>

La primera de las acepciones se refiere a una regla básica de cualquier ordenamiento, en virtud de la cual el juez, en el ejercicio de su función, debe estar sometido únicamente a la legalidad, es decir, al sistema de fuentes del derecho vigentes en el sistema jurídico al que pertenece. Por el contrario, la independencia judicial, entendida como garantía, es un conjunto de mecanismos tendientes a salvaguardar y realizar ese valor, incluso, a través de principios distintos al de la independencia. Algunos autores afirman incluso que es esta la independencia judicial en sentido estricto.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> “La independencia judicial no es solo una pieza básica del Estado de Derecho para el correcto funcionamiento técnico jurídico de este, sino que también lo es desde el punto de vista de su legitimación política... La percepción por parte de los ciudadanos de que sus jueces actúan con independencia es una de las circunstancias necesarias para que asuman y aprecien los valores en que se funda el Estado de Derecho... no basta que se haga justicia, sino que debe ser vista”. Díez Picazo, Luis María, “Notas de Derecho Comparado sobre la Independencia Judicial”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 12. Número 34. Enero-Abril 1992, p. 20.

<sup>3</sup> Díez Picazo, *op. cit.*, p. 20.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 21.

Con gran precisión teórica, Luis Diez Picazo,<sup>5</sup> notable jurista español, distingue tres subespecies dentro de la categoría de la independencia judicial como garantía. Estas son:

1. La *independencia personal*, que consiste en el conjunto de características derivadas de la situación en que la Constitución coloca al juez individualmente considerado, y que protegen a éste de eventuales presiones ejercidas por los otros dos poderes políticos del Estado (Legislativo y Ejecutivo).
2. La *independencia colectiva*, que tiene que ver con la protección a la judicatura en su conjunto frente a los demás poderes del Estado; y
3. La *independencia interna*, que ampara al juez, en su individualidad, frente al resto de la estructura judicial.

Este concepto –el de independencia como garantía– no puede ser valorado y entendido sino a la luz de los rasgos definitorios que el ordenamiento jurídico en particular le otorga, y que tienen que ver con otros factores como la forma de gobierno y el modelo global de organización judicial.

Por ello es dable decir que los esfuerzos realizados en el ámbito internacional para definir conceptos globales, genéricos, que uniformen las reglas que se deben observar en materia de independencia judicial,<sup>6</sup> deben ser analizados con prudencia, pues a pesar de su eminente valor conceptual, consideramos que el método más apropiado para definir y comprender el modelo de independencia judicial en cada país es examinar el conjunto de los factores que se han señalado y sus interrelaciones al interior.

---

<sup>5</sup> *Loc. cit.*

<sup>6</sup> Vid. *Code of Minimum Standards of Judicial Independence*, aprobado en el 19º Congreso de la IBA (Nueva Delhi, 1982). En el mismo sentido, *Universal Declaration on the Independence of Justice* (Montreal 1983), auspiciada por una pluralidad de organizaciones; o bien, los *Principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura* (Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán entre agosto y septiembre de 1985).

## II. ALGUNOS ASPECTOS SOBRE LA COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SOBRE LOS ELEMENTOS CONSTITUCIONALES QUE COMPONEN EL MODELO MEXICANO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL

En la democracia mexicana existen, ciertamente, asignaturas pendientes. De manera sucinta, podríamos decir que el tema de las instituciones para la democracia se centra en conseguir que se realicen plenamente los supuestos que prevén las instituciones políticas siguientes:

1. Cargos públicos electos en elecciones libres, imparciales y frecuentes.
2. Garantía de ejercicio de las libertades y goce de los derechos fundamentales,
3. Participación efectiva de todos los miembros de la sociedad en los asuntos nacionales y
4. Equilibrio de poderes.

¿Qué papel juega o debe jugar el Poder Judicial en la concreción fáctica de esas instituciones? Y ¿qué tiene que ver en ello su independencia?

La respuesta a estas interrogantes se relaciona con la función judicial en sí misma y, más aun, con la función judicial en su acepción de poder político.

Nos dice Héctor Fix-Zamudio,<sup>7</sup> que la función judicial en nuestra época “ha asumido una creciente complejidad, en virtud de que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual ha penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben combinarse en una función que puede calificarse de política, en el sentido de la participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, la que anteriormente estaba excluida para los Tribunales”.

---

<sup>7</sup> *Los Problemas contemporáneos del Poder Judicial*. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1986, p. 3.

El Poder Judicial en México, en las circunstancias históricas por las que atraviesa el país, ha asumido de manera definitiva su carácter de poder y ha comenzado a influir de manera importante en el desarrollo nacional, de manera que ha ganado espacios antes nunca ocupados por él en los asuntos nacionales, logrando consolidarse como verdadero poder político.<sup>8</sup>

Incluso, a nivel internacional, el tema del papel del Estado y sus instituciones se ha centrado con cierta relevancia en la arena de los debates, de manera tal que se han hecho planteamientos de cambio institucional, dentro de los que se inscribe al Sistema Judicial como poder del Estado y como tarea esencial de gobierno.<sup>9</sup>

Para revitalizar las instituciones estatales y crear un clima general de responsabilidad se necesitan mecanismos formales de control, anclados en las instituciones estatales básicas, por lo que un Poder Judicial independiente es vital para asegurar que los Poderes Legislativo y Ejecutivo asuman su plena responsabilidad ante la ley, así como para interpretar y hacer cumplir las disposiciones de la Constitución nacional.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Héctor Fix Fierro señala que es tal la prominencia que tienen los Tribunales que se les ha dado en llamar los *guardianes de las promesas democráticas*, pues además de sus funciones tradicionales tienen que tratar con problemas que la política se ve incapaz de resolver, como la corrupción y los dilemas axiológicos de la sociedad contemporánea; y que, por consecuencia, la “judicialización de la política” y la “politización de la justicia”, son movimientos paralelos y correlativos. Fix Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en *Transiciones y diseños institucionales*, González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (editores), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica No. 3), 1999, pp. 170 y 171.

<sup>9</sup> El Banco Mundial, entre otras instituciones, ha señalado, respecto a la importancia de fortalecer y reformar al sistema judicial, que es una premisa fundamental para el desarrollo económico el que se cuente con un ordenamiento jurídico básico y un sistema judicial previsible, para evitar el “síndrome de ilegalidad” que socava la credibilidad del estado. Resumen del Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial, Washington, D.C., E.E.U.U., 1997, p. 4.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, pp. 7 y 8. “...un régimen autoritario genera necesariamente un mayor interés en ejercer un control más o menos directo sobre el aparato de la justicia, sobre la autonomía de sus órganos y la independencia de sus funcionarios, que uno en que la alternancia democrática es posible y normal.” Fix Fierro, *op. cit.*, p. 172.

### *Composición y estructura del Poder Judicial de la Federación*

En este contexto, situados ya en el inmenso marco que representa hablar del Poder Judicial en general, por cuestiones de método conviene enfocarnos solamente en el papel que la independencia judicial desempeña en el Poder Judicial de la Federación y, más concretamente, en el que desempeña en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para ello considero necesario exponer, de manera breve, la composición, organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación en México, para después establecer, en ese marco, los parámetros de independencia con los que se cuenta, los retos que se enfrentan en este campo y, finalmente, detallar los logros alcanzados y las aportaciones hechas por este Poder al desarrollo de la vida democrática de nuestra nación.

### *Composición y competencia*

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita, por disposición expresa del artículo 94 de la Constitución, en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros y funciona en Pleno o en Salas.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se rigen por lo que disponen las leyes, de conformidad con las bases que la Constitución establece.

La ley fija los términos en que se vuelve obligatoria la jurisprudencia que establecen los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

El Poder Judicial de la Federación, por tanto, representa el guardián indiscutible de la Constitución, el protector de los derechos fundamentales y el árbitro que dirime las controversias tanto entre particulares como entre poderes, generando entre ellos un equilibrio que es necesario para el sano desarrollo de la vida nacional.

Su papel primordial lo constituye el ser intérprete final de los principios y valores contenidos en la carta federal y, en este sentido, controlar la regularidad constitucional de los actos y disposiciones de las autoridades.<sup>11</sup>

Esto lo convierte en un poder distinto al que imparte la justicia ordinaria (es decir, la que resuelve controversias entre particulares o con base en leyes ordinarias),<sup>12</sup> pues es la Constitución misma la que le otorga la función de impartir, de manera privilegiada,<sup>13</sup> lo que podríamos llamar “justicia político constitucional”.<sup>14</sup>

Esta justicia constitucional, mediante el control de los actos de las autoridades y de la regularidad constitucional de las disposiciones por ellas emitidas, contribuye a definir el papel que cada una de

---

<sup>11</sup> “El Poder Judicial cumple un papel de control no solamente respecto del Poder Legislativo, sino también del Ejecutivo, y en muchas ocasiones por el tipo de funciones que realiza se convierte en un factor del control de la estructura federal de un Estado, principalmente en virtud de la distribución de competencias entre los estados y la federación.” Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Estudios Jurídicos No. 1), 1998, p. 161.

<sup>12</sup> “Lo que sucede con los tribunales constitucionales es que controlan los actos de todos los demás poderes públicos, en tanto incidan dentro de la órbita de derechos o competencias constitucionales, mientras que la judiciabilidad normal de la administración sigue en manos del Poder Judicial ordinario.” Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie G Estudios Doctrinales Num. 197), 1998, p. 72.

<sup>13</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no es posible el control difuso de la constitucionalidad, sino que las cuestiones de constitucionalidad solo pueden examinarse por los tribunales federales. “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, p. 5, Tomo X, Agosto de 1999.

<sup>14</sup> Fix Fierro, *op. cit.*, p. 168.

las instituciones políticas tiene y, por tanto, a definir las relaciones generales del derecho con la política.<sup>15</sup>

Si interpretáramos lo anterior en forma amplia, podríamos llegar a afirmar que toda la justicia es política, puesto que en ella intervienen siempre el Estado y sus intereses, ya sea a través de un juzgador o bien a través de las leyes que este aplica;<sup>16</sup> pero ello no sería tan exacto, pues se ignoraría la importancia que tienen, para cualquier aparato judicial, su imparcialidad, su grado de independencia y la racionalización que haga de los conflictos por medio de la individualización de los casos y de su tratamiento dentro de un procedimiento regido por leyes previamente establecidas, a fin de despolitizar cualquier conflicto. Esta labor la cumple el Poder Judicial de la Federación en México respecto, como hemos dicho, de la justicia constitucional.

Como señalábamos, en los Estados modernos que aspiran al nuevo ideal de Estado Social y Democrático de Derecho, la naturaleza política de los tribunales se ve acentuada, pues las funciones de los otros dos poderes requieren un contrapeso y un control que sólo el Poder Judicial puede proporcionar.<sup>17</sup>

### *Parámetros constitucionales de independencia judicial*

Expuesta en esos términos la composición, competencia y función del Poder Judicial de la Federación, y en particular de la Supre-

---

<sup>15</sup> “Para el derecho, la política —el poder— constituye una condición indispensable para su eficacia”; mientras que “para la política, el derecho no solo define algunos de sus cauces y límites de su ejercicio legítimo, sino que también gobierna las condiciones de permanencia y la institucionalización de sus resultados.” Fix Fierro, *op. cit.*, p.168.

<sup>16</sup> “El control de la constitucionalidad es un control jurídico aun cuando el alcance de las resoluciones judiciales pueda tener efectos políticos o que por su fuerza y alcance adquiera el carácter de decisión política respecto de otros órganos constituidos.” Huerta Ochoa, *op. cit.*, p. 160. Ver también, en la *ob. cit.*, el apartado relativo al control político, pp. 175 y 176.

<sup>17</sup> “Los tribunales se politizan no solo porque resuelvan controversias en todos los ámbitos a los que se extiende crecientemente la actividad pública, sino porque, al hacerlo, ejercen un control capaz de reforzar, modificar, o incluso anular las decisiones de los órganos políticos y contribuyen, de manera muy importante, a la legitimación de esas decisiones.” Fix Fierro, *op. cit.*, p. 169.



ma Corte de Justicia, procede ahora detallar los parámetros de independencia establecidos en la Constitución para el más alto Tribunal de México, comenzando por los que se refieren a la independencia personal del juzgador.

### *Selección y nombramiento*

Al margen de cualquier razón política o partidista, el sistema de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se basa en la selección de profesionales de altísimo prestigio, pues, para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispone el artículo 95 de la Constitución, se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

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;

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI.- No haber sido 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.

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”.

Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, señala la Constitución, 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 treinta 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”.

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.

De igual forma, debe decirse respecto al mecanismo de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que éste se encuentra validado en el hecho de que los nombramientos se someten a consideración del Senado de la República, órgano de representación popular que considera en su integración a las treinta y dos entidades federativas. Manteniéndose así al margen de cualquier discrecionalidad del Poder Ejecutivo, que resultaría del todo incompatible con la independencia.

### *Inamovilidad y remuneración*

El principal problema práctico que presenta la independencia personal del juez se refiere a garantizar su inamovilidad, a protegerlo de los vaivenes políticos que pudieran afectar su función.<sup>18</sup>

Dentro de este tema se deben distinguir dos cuestiones:<sup>19</sup> por una parte, la relativa a la prohibición de ser removido del cargo, salvo por el

---

<sup>18</sup> Héctor Fix-Fierro, *op. cit.*, pp. 188-190, reseña el número de nombramientos de Ministros de la Corte por periodo de gobierno, desde 1946 hasta 1995, la duración en el cargo de los Ministros y la edad de estos al momento de su nombramiento.

<sup>19</sup> Diez Picazo, *op.cit.*, p. 31.

procedimiento sancionador previsto en la ley; y, por la otra, el traslado, contra la voluntad del interesado, de un puesto judicial a otro.

En ese sentido, la protección constitucional en México –para aquellos puestos en los que cabría la protección de inamovilidad entendida como protección contra el traslado forzoso– se limita a salvaguardar únicamente el primero de los aspectos antes señalados.

Es de destacarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha llevado a cabo una defensa en la jurisprudencia de la inamovilidad judicial en algunos precedentes,<sup>20</sup> sentando con ello las bases de un sistema judicial fuerte, que encuentra en el intérprete final de la Constitución al órgano adecuado para remediar las acciones de otros poderes que traten, mediante la destitución o la no ratificación en su puesto de manera ilegal, de afectar su independencia.

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia ha venido concediendo el amparo y protección de la Justicia Federal a diversos miembros de los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas,<sup>21</sup> que reclamaron mediante la acción constitucional la privación de su puesto por diversos motivos.

El Tribunal Pleno de la Corte consideró que las remociones de estos funcionarios judiciales habían sido contrarias al texto constitucional y, por tanto, se les debería restituir en su puesto y cubrirseles todas las remuneraciones que debieron percibir en el tiempo que estuvieron separados de su encargo.

Es importante destacar que la protección constitucional se ha extendido por encima de los gobernadores de los Estados y los Congresos Locales, llegando incluso a conocer de las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de vigilar la disciplina al interior del propio Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>20</sup> Vid. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Revisiones Administrativas*. México, 2000.

<sup>21</sup> Se trata de los asuntos del Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Michoacán, Fernando Arreola Vega (A.R. 2639/96), de los Magistrados Zacatecanos Daniel Dávila García (A.R. 783/99) e Irene Ruedas Sotelo (A.R. 234/99), así como del Magistrado Electoral del Estado de Chihuahua Manuel Bugarini Caballero (A.R. 2036/98).

Estos precedentes fortalecen la autonomía y el sistema de carrera judicial en los Poderes Judiciales tanto de las Entidades Federativas como de la Federación, pues la permanencia en el cargo de un Juez o Magistrado ya no queda al arbitrio de los Gobernadores, las Legislaturas de los Estados o el Consejo de la Judicatura Federal, siempre y cuando la actuación de los jueces se sujete a la Constitución y a la ley.

Haber actuado en contrario, sería tanto como convalidar un sistema en el que todos los Magistrados estuvieran ante el riesgo de ser separados de su cargo en cualquier momento y así se vulneraría la autonomía e independencia que debe guardar el Poder Judicial frente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y, más aún, hacia el interior del mismo Poder Judicial, fortaleciendo así la independencia “colectiva” de sus miembros y sentando con ello las bases de una verdadera inamovilidad, requisito indispensable para la independencia.

Ahora bien, otro punto importante a tratar dentro del tema inamovilidad resulta el de garantizar para el juzgador un salario decoroso que le permita condiciones de subsistencia dignas y adecuadas a la función que ejerce, sin que durante su ejercicio pueda ser disminuida esta cantidad por disposición de quien tuviera en sus manos esa decisión. En este sentido, la Constitución Mexicana solo establece como garantía la no disminución del haber que perciban los funcionarios judiciales que ella misma señala.

Dispone el artículo 94 de la Constitución, que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años; que sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de la misma y que, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.

Asimismo, señala que 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, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo”.

### *Sistema de responsabilidades*

Pero ninguna de estas garantías de independencia personal sería suficiente si no se contara con un sistema adecuado de responsabili-

dades que hiciera compatibles los conceptos de inamovilidad e inmunidad. La independencia personal del juez no puede apoyarse de ninguna manera sobre la irresponsabilidad; pero resulta complicado compatibilizar responsabilidad e independencia.

La responsabilidad debe basarse en una suficiente tipificación de infracciones y sanciones en todos los ámbitos de responsabilidad en que el funcionario judicial pueda incurrir (penal, civil y administrativa o disciplinaria). Sin embargo, la responsabilidad disciplinaria o administrativa ha adquirido una importancia fundamental, a pesar de las desventajas que pudieran argüirse en demérito de ésta (control burocrático, ausencia de los afectados en el procedimiento, etcétera).<sup>22</sup>

Así, “la verdadera cuestión constitucional en términos de independencia judicial radica en cuál debe ser el órgano encargado de exigir esa responsabilidad”.<sup>23</sup>

A este respecto, señala el artículo 94 de la Constitución que “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”. De tal forma que, desde 1994, existe en México un órgano especializado que se encarga de proveer lo necesario para el debido funcionamiento de los órganos jurisdiccionales federales y de cubrir los aspectos de vigilancia y disciplina de los mismos.

Una vez expuestas las funciones elementales del Poder Judicial de la Federación y establecidos los elementos fundamentales que componen el modelo constitucional mexicano de independencia judicial en el más alto Tribunal de la Nación, conviene continuar con nuestra exposición haciendo un breve recuento de su participación histórica en la vida del país,<sup>24</sup> para así estar en posibilidad de comprender

---

<sup>22</sup> Diez Picazo, *op. cit.*, pp. 32 y 33.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>24</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha editado una colección que reseña históricamente su desempeño como poder en las diferentes etapas de la vida del país, en las que se ha incluido la opinión de algunos críticos, periodistas y artículos de prensa en general, lo cual la hace una obra de consulta no solo para el público en general, sino incluso para especialistas. El título de cada tomo varía según la etapa de la que se trate.

cabalmente lo que en la actualidad representa este poder y que avances han existido respecto a la independencia de sus miembros.

### III. AVANCES EN LA INDEPENDENCIA JUDICIAL DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Hasta hace algunos años, la opinión de un importante sector de la doctrina constitucional mexicana era que el papel del Poder Judicial de la Federación en el esquema de división de poderes había sido muy pequeño, sometido a presiones y consignas políticas y poco independiente.<sup>25</sup>

Esta opinión fue construida con base en la actuación del Poder Judicial de la Federación en la vida del país, desde su establecimiento como poder encargado de ejercer claras funciones de control político constitucional en 1857, hasta, por señalar una fecha, 1987, año en el que se reforma el Poder Judicial de la Federación de manera sustancial y comienza un proceso de reversión de esta tendencia de opinión.

Esto que podría llamarse “debilidad institucional” fue resultado de múltiples factores, de entre los que vale la pena destacar los siguientes:

---

<sup>25</sup> Hasta épocas bien recientes “La corte desempeñaba dentro del sistema político constitucional un papel relativamente importante, pero modesto al fin y al cabo.” Fix Fierro, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, en *La reforma constitucional en México y Argentina*, México, 1996, pp. 46-47. “Las propias ‘autolimitaciones’ que los tribunales federales se han impuesto a partir de la forma en que han ido resolviendo los casos concretos, lamentablemente ha determinado que el Poder Ejecutivo, no tenga más control en cuanto a la constitucionalidad y legalidad de sus actos, que el que él mismo se imponga.” VV.AA., *A la puerta de la ley. El Estado de Derecho en México*, Cal y Arena, México, 1994, p.73. “En México no existe independencia judicial... la judicatura está al servicio del ejecutivo”, Soberanes Fernández, José Luis, “Algunos problemas sobre la administración de justicia en México”, en *Jueces para la democracia*, Madrid, número 18, 1993. “Ya sea por causas estrictamente técnico jurídicas que tienen que ver con la forma en que se ha concebido la protección a los derechos fundamentales en el constitucionalismo mexicano, por presiones o consignas políticas, por incompetencia de sus funcionarios, o simple y llanamente, por corrupción, el poder judicial se ha sometido una y otra vez a los deseos del Poder Ejecutivo...” Carbonell, *op. cit.*, p.75.

*El contexto histórico.* Durante muchos años, el México independiente que en un principio pretendía ser una fiel reproducción en sus instituciones de la democracia norteamericana y que posteriormente asumió otros modelos, vivió periodos de mucha inestabilidad.

Luego de la revolución y con la expedición, en 1917, de nuestra carta federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo una participación muy menguada, debido principalmente al régimen presidencialista que fue instaurándose durante la etapa post revolucionaria.

A partir de 1917 la Corte se mantuvo en una voluntaria “abstinencia política” que contribuyó de manera sustancial a la debilidad institucional de los Tribunales de la Federación y propició la consolidación de un régimen caracterizado por el abrumador dominio presidencial.<sup>26</sup>

*Las cuestiones técnico jurídicas.* Otras causas de debilidad institucional del Poder Judicial de la Federación pueden ser identificadas con aspectos tales como el establecimiento del amparo judicial, que no era otra cosa sino la posibilidad para la Suprema Corte de revisar todos los juicios en los que se considerara que la ley había sido inexactamente aplicada por órganos jurisdiccionales de menor jerarquía.

Si bien esto suponía, en un principio, un aumento en el poder de la Corte, finalmente terminó inhibiendo sus funciones de control constitucional e incrementando considerablemente la carga de trabajo. Carga de trabajo que motivó, durante casi todo el siglo, las principales reformas a la estructura, competencia y organización del Poder Judicial, a efecto de abatirla.

A lo largo de ese tiempo, el Poder Judicial de la Federación sufrió innumerables cambios a su estructura y competencia, que tuvieron como constante el problema del rezago. Se crearon más salas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación se incrementó el número de ministros, se establecieron los primeros órganos judiciales especiales

---

<sup>26</sup> Esta abstinencia política quedó de manifiesto durante innumerables ocasiones en las cuales la Corte se abstuvo de intervenir particularmente en asuntos de índole electoral (1946, 1977, 1982 y 1985); sin embargo, intervino ocasionalmente en cuestiones que pueden calificarse como políticas. Véase González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, prólogo de Antonio Carrillo Flores, México, UNAM, 2ª ed., 1994.

(Tribunales Colegiados de Circuito) y, en síntesis, se intentó de muchas maneras alcanzar el equilibrio en materia de rezago, buscando a la vez fortalecer las funciones de control de la constitucionalidad que en un esquema ideal se suponía fueran las principales de la Suprema Corte.<sup>27</sup>

Otras causas técnico jurídicas a las que puede atribuirse la debilidad institucional mostrada por el Poder Judicial hasta hace algunos años han sido:<sup>28</sup>

- a) *La interpretación constitucional* de la Corte, que ha sido calificada de poco uniforme, salvo en temas como proceso penal, garantía de audiencia y legalidad y el amparo mismo.<sup>29</sup>

Al respecto, debe decirse que uno de los cambios fundamentales en la interpretación constitucional que recientemente ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación radica en enfrentar los problemas de interpretación que se le han presentado con absoluta independencia y tratando de establecer criterios de jurisprudencia novedosos y bien fundamentados, de manera tal que la interpretación jurisprudencial se ha hecho extensiva a materias antes poco tratadas como derechos humanos y garantías sociales. En muchos de los casos con la aceptación unánime de toda la comunidad jurídica y de la so-

---

<sup>27</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*. México, Porrúa, 2ª ed., 1999.

<sup>28</sup> Vid. Taylor, Michael C. "Why No Rule of Law in México? Explaining the Weakness of Mexico's Judicial Branch", en *New México Law Review*, vol. 27, Winter, 1997, pp. 141-166, quien señala, entre otras: *las limitaciones del juicio de amparo, las reglas para la formación de la jurisprudencia, la dificultad de ejecutar las sentencias y el reducido prestigio que ha tenido la función judicial en la sociedad en general*.

<sup>29</sup> Fix Fierro, *op. cit.*, p. 177, resume las razones de esto en cuatro causas principales: a) Las cuestiones constitucionales de importancia no fueron planteadas ante los tribunales; b) Aunque estas fueran planteadas eran evadidas por el juzgador; c) Se debilitó la fuerza normativa de la Constitución a través de una "comprensión política" de la misma; d) El proceso de reforma constitucional que ha prevalecido en México ha sido utilizado para modificar y anticiparse a posibles interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que la interpretación judicial ha logrado apenas una autoridad muy limitada, pues resulta posible modificar o corregir la Constitución con suma facilidad.



- ciudad en general y, en algunos otros, con la desaprobación y reacción de los distintos sectores interesados en los asuntos.<sup>30</sup>
- b) Las *excesivas limitaciones formales y operativas del juicio de amparo* que tienen que ver, principalmente, con las causales de improcedencia y con los efectos relativos de las sentencias en el amparo contra leyes.<sup>31</sup>

El amparo durante casi 150 años se mantuvo como la figura más eficaz de control constitucional, como el principal instrumento jurídico tendiente a salvaguardar y mantener el respeto a los derechos fundamentales de las personas y como el medio de defensa de mayor arraigo en nuestro sistema jurídico. Fix Fierro<sup>32</sup> incluso lo ha calificado como la *única garantía constitucional efectiva*. El amparo ha servido también como contrapeso en la división de poderes, debido a su finalidad de ajustar la actuación de todas las autoridades gubernamentales al marco constitucional existente.

Sin embargo, por mucho tiempo se ha discutido en México sobre el principio de relatividad de las sentencias de amparo, esto es, que la sentencia de amparo sólo tenga efectos para

---

<sup>30</sup> Ténganse en cuenta, tan solo por citar algunos ejemplos, la controversia constitucional de Valle de Bravo, que suscitó una nutrida manifestación a las puertas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o el caso del Senador Felix Salgado Macedonio, quien solicitó la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las elecciones de Guerrero y también generó una reacción popular de manifestación frente a la misma Corte, antes de que ésta se pronunciara sobre los respectivos asuntos en litigio. Pero también son dignos de tomarse en consideración asuntos tales como los relativos a libertad sindical, igualdad de género, derecho a la protección de la salud, entre otros, que han mejorado criterios que permanecieron estáticos durante mucho tiempo, demostrando en cada una de las resoluciones pronunciadas, la independencia y autonomía que existe para emitir sus fallos. En apartado posterior se analizarán el sentido, el contenido y la acogida que han tenido en la opinión pública las resoluciones de la Corte. Véanse, también, *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Novena época)* Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 1998; así como *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la libertad sindical*. Dirección General de Comunicación Social de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

<sup>31</sup> Fix-Fierro, *op. cit.*, p. 180.

<sup>32</sup> *Idem*.

quien la promueve. Actualmente, esa concepción ha ido cambiando y hoy se discute ampliamente en los foros académicos sobre la conveniencia de que las sentencias en las que se declare la inconstitucionalidad de un determinado precepto produzcan efectos generales.<sup>33</sup>

En líneas posteriores, como ya se señaló, se analizará de manera estadística el sentido de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en algunas materias que corresponden a sus atribuciones constitucionales, como son los amparos en revisión.

- c) *La poca eficacia real de las sentencias de amparo*, demostrada en el número considerable de incidentes de inejecución presentados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>34</sup>

Las sentencias que conceden el amparo tienen como fin último restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional, por tanto, sería letra muerta el que, después de un largo proceso para la obtención del fallo protector, este quedara sin cumplir. Por ello, el eficaz cumplimiento de los fallos es un compromiso ineludible tanto para los Tribunales de Amparo como para las autoridades responsables.<sup>35</sup>

- d) *Los recursos humanos y materiales del Poder Judicial de la Federación, en relación con su capacidad de hacer frente a las demandas de justicia de la población*.<sup>36</sup> Cuestión que básicamente tiene que ver con las cargas de trabajo y con el establecimiento de órganos encargados de administrar justicia a los gobernados.

Hasta los años ochentas, el número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación creció de manera modesta en relación con la población; pero, de acuerdo con un

---

<sup>33</sup> A finales del mes de agosto de 2000, incluso, se ha presentado ya un proyecto de reformas a la Ley de Amparo que contempla, entre otras innovaciones, esa declaración general.

<sup>34</sup> Según el más reciente informe de labores de su presidente, tan solo hasta el 15 de noviembre de 1999, habían ingresado a la Suprema Corte 1266 asuntos de este tipo.

<sup>35</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación *Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de Amparo*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999, p. 22.

<sup>36</sup> Fix Fierro, op. cit., p. 183.

estudio elaborado por el Centro de Investigación y Desarrollo A.C., publicado en 1994, en comparación con 1940, en 1990 se incrementó la carga de trabajo en un 349%.<sup>37</sup>

- e) *El sistema de nombramiento y responsabilidades de los juzgadores federales*, particularmente los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sería una grave simplificación afirmar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estado lisa y llanamente subordinada al Poder Ejecutivo, tan solo porque este interviene en el nombramiento y remoción de los ministros con el concurso del Poder Legislativo, pues esto no concuerda con los cambios importantes que se han dado en la materia, ni con la independencia que, pese a todo, ha sabido ejercer la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Todas estas razones fueron argüidas en demérito de la función jurisdiccional realizada por el Poder Judicial de la Federación. En muchos de los casos –hay que decirlo– con razones ciertas y de peso; pero en muchos otros como una forma de debilitar su actuación.

El Poder Judicial de la Federación, a lo largo de este siglo, ha sido objeto de múltiples cambios en su estructura, organización y funcionamiento. Si bien algunas de las reformas introducidas no han sido de lo más afortunadas por ser el resultado de las circunstancias políticas imperantes en el país, la idea de una mayor independencia entre los distintos poderes del Estado, de una mayor eficacia en la impartición de justicia, así como el fortalecimiento del Estado de Derecho, son hoy el punto de partida de todas las modificaciones que sufre en su conjunto el sistema judicial mexicano.

En la década pasada, el Poder Judicial de la Federación experimentó la más importante reforma desde que el Congreso Constituyente de 1917 estableció los fundamentos y bases de dicha institución. Las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996 y 11 de junio de 1999, constituyen un partearguas en

---

<sup>37</sup> Citado por Fix Fierro, op. cit., p. 184.

la vida de este poder, pues la nota distintiva de estas reformas es lograr su independencia plena y la profesionalización paulatina de sus integrantes.

Por mucho tiempo se discutió en México sobre la necesidad de realizar una profunda reforma a la estructura del Poder Judicial Federal que fuera acorde a las necesidades y problemas que esta nación enfrentaba, estableciendo con ello las condiciones necesarias para garantizar una eficiente impartición de justicia. Por ello, una vez discutida y aprobada por el Congreso de la Unión y por los congresos locales la iniciativa del Ejecutivo Federal que establecía las bases para lograr estos objetivos, el 31 de diciembre de 1994 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que habría de transformar profundamente la organización y funcionamiento del sistema judicial federal.

Fueron varios los artículos de la Constitución Federal que se modificaron o adicionaron con esta reforma; pero los puntos más sobresalientes, tendientes a asegurar un mayor fortalecimiento e independencia del sistema judicial mexicano, se pueden resumir en los siguientes:

- 1) El mecanismo de nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que antes correspondía al Ejecutivo Federal con ratificación del Senado, pasó a manos del Senado de la República el cual, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros, designa a los Ministros de los propuestos en una terna de ciudadanos que le propone el Presidente de la República.
- 2) Se crea el Consejo de la Judicatura Federal, al cual se le asignó como función la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, facilitando con ello el trabajo que realiza el Máximo Tribunal del País en su carácter de tribunal constitucional, así como mejorando los procedimientos de selección y profesionalización de todos los miembros integrantes del Poder Judicial Federal.
- 3) Se incorporan al texto constitucional las Acciones de Inconstitucionalidad, como un nuevo mecanismo de control de la

Constitución Federal respecto de la posible contradicción que hubiere entre una norma de carácter general y aquélla, las cuales son resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otorgando efectos generales a la sentencia que resuelva sobre la invalidez de la norma, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Del contenido de la reforma del 31 de diciembre de 1994, y de los puntos específicos descritos, se puede advertir claramente que su objetivo primordial consistió en fortalecer al Poder Judicial Federal creando las instituciones y medios de defensa aptos para garantizar un verdadero Estado de Derecho, consolidando con ello la aspiración de una nación más democrática.

Debe señalarse que actualmente el Poder Judicial de la Federación vive una etapa de consolidación respecto a los cambios en su estructura y organización, los cuales ha sido necesario precisar y mejorar, como ha quedado establecido en la más reciente reforma a la Ley Fundamental en lo que a este toca.

Los signos de esa transición podrían resumirse en los aspectos siguientes:

*a) Relevo de los Ministros de la Suprema Corte*

Se ha argumentado que una de las razones fundamentales para la reforma de 1994 y que condujo a la designación de los Ministros que hoy integramos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistió en la dificultad que había presentado para este cuerpo colegiado la toma de decisiones conjuntas que se necesitaban para resolver un determinado asunto, dado el número de sus integrantes (26). Por esta razón, la iniciativa del Ejecutivo Federal propuso reducir a once el número de sus miembros, tal y como se había concebido originalmente en la Constitución Federal de 1917.

Adicionalmente, al reformarse el artículo 94 de la Carta Magna, que establecía el carácter vitalicio en los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte, se estableció como duración de ese cargo el término de quince años, creándose

con ello la imposibilidad jurídica de que aquéllos siguiesen ocupando tan alta investidura durante toda su vida.

Por otra parte, también debe reconocerse que en virtud de la reforma constitucional de 1994 que modificó el sistema para la designación de los Ministros del Máximo Tribunal del país, se fortaleció en gran medida la independencia y fortaleza del Poder Judicial Federal, pues con el nuevo mecanismo de designación se garantiza que los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sean ajenos a posiciones partidistas e ideológicas, previniendo así cualquier tipo de injerencia que pudiera redundar en perjuicio de una justicia imparcial e independiente.

No se desconoce el hecho de que el actual método de selección pudiera mejorarse, como lo han señalado algunos académicos, otorgando a la Cámara de Diputados la facultad de nombrar las ternas de ciudadanos que actualmente corresponde al Ejecutivo Federal; o bien, como lo sostuvo el propio titular del Ejecutivo en el año de 1994 al suscribir la propuesta ciudadana “Veinte compromisos por la democracia”, que los Ministros fueran nombrados por la misma Corte y ratificados por mayoría calificada del Senado de la República.

#### *b) Creación del Consejo de la Judicatura Federal*

Una de las innovaciones más importantes de la reforma del 31 de diciembre de 1994, fue la creación de un órgano que, aunque materialmente no ejerciera funciones jurisdiccionales, formara parte de la estructura del Poder Judicial Federal y cuyo objetivo primordial consistiría en la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Consejo de la Judicatura Federal se integra por siete miembros, de los cuales uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo será del consejo, tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, de entre los magistrados y jueces, dos designados por el Senado y uno por el Presidente de la República.

Ahora bien, la forma en que se realiza la elección de los tres consejeros pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, fue modificada mediante la reforma constitucional del 11 de junio de 1999, pues mediante el sistema anterior (insaculación) no se garantizaba que las personas que ocuparan ese cargo fuesen quienes tuvieran las mejores cualidades profesionales. Por lo que ahora es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien, tomando como base únicamente méritos objetivos, se encarga de designarlos.

Respecto a la facultad de la Cámara de Senadores y del Presidente de la República para designar, respectivamente, a dos consejeros el primero y a uno el segundo, cabe mencionar que si bien es deseable que esta atribución corresponda, en el futuro, exclusivamente al Poder Judicial, también debe decirse que en la reforma constitucional del 11 de junio de 1999, se precisa textualmente que “Los Consejeros no representan a quienes los designan, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad...”.

Esto pone de manifiesto la no intervención del Presidente y del Senado de la República en los asuntos que son de exclusiva competencia del Poder Judicial de la Federación.

El Consejo de la Judicatura Federal ha probado ser hasta el momento el órgano idóneo para facilitar la función jurisdiccional del Supremo Tribunal del País, que hasta antes de la reforma constitucional veía distraída su principal función en cuestiones meramente administrativas. Además, la disciplina y vigilancia que el Consejo ejerce sobre todo el personal que integra los tribunales federales, ha ido mejorado paulatinamente la profesionalización de sus miembros.

Debe señalarse también que los métodos de selección para las designaciones de jueces y magistrados utilizados por el Consejo, han dado como resultado que las personas con mejor preparación y mayores méritos sean las que ocupen tales cargos, pues tal selección ha sido llevada a cabo conforme a concursos de oposición, incluso abriendo la convocatoria de esos concursos a personas que no pertenecen al Poder Judicial de la Federación. Circunstancia inusitada en su historia que habla de la

apertura e intención de que sean verdaderamente los más capaces quienes ocupen los cargos que se concursan.

c) *La creación de las acciones de inconstitucionalidad*

Esta figura jurídica nace también con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, con la intención de implementar un nuevo mecanismo de control de la constitucionalidad, tendiente a garantizar el principio de división de poderes que hiciera efectivo el Pacto Federal.

Las acciones de inconstitucionalidad tienen como principal característica el que los efectos que produce la sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver sobre la validez de la norma combatida, no se limita a excluir de su aplicación a un grupo determinado de personas, sino que tiene efectos generales, siempre que la sentencia fuera aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.

La propia iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal sobre este punto recalcó la importancia de que la sociedad, a través de sus representantes populares,<sup>38</sup> contara con instrumentos más eficaces para revisar la constitucionalidad de las normas de carácter general que la rigen, previéndose que las resoluciones pudieren anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

Las consecuencias jurídicas de una sentencia que declare la invalidez de una norma, siempre que se reúnan los requisitos de mayoría establecidos, equivalen propiamente a la derogación del ordenamiento combatido.

Nunca antes en la historia de esta nación se había implementado un medio de control constitucional con semejantes alcances. Lo cual, sin duda, es prueba fehaciente del fortalecimiento que ha alcanzado el Poder Judicial de la Federación en los últimos años.

---

<sup>38</sup> Posteriormente se ampliaría la titularidad de la acción a los Partidos Políticos Nacionales con registro ante el Instituto Federal Electoral.



Debe señalarse, por otra parte, que tanto estos procedimientos, como los de controversia constitucional, se han visto incrementados notablemente durante los últimos años.<sup>39</sup>

Las anteriores circunstancias han dado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación nuevas y variadas herramientas para realizar una mejor interpretación constitucional. Aunado a ello, la propia Corte, a través de quienes nos honramos en integrarla, ha mostrado mucha disposición y voluntad para realizar cabalmente sus tareas, revisando criterios antiguos, adoptando nuevos y llevando a cabo todas las acciones que he venido narrando desde un inicio.

#### IV. ALGUNOS DATOS PARA EL ANÁLISIS DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN<sup>40</sup>

Los logros alcanzados por el Poder Judicial de la Federación son prueba del trabajo arduo de muchos mexicanos que han empeñado su esfuerzo en la transformación del país.

A continuación intentaré sintetizar algunos datos que considero son ilustrativos respecto al avance obtenido en los aspectos que hasta el momento hemos venido tratando.

---

<sup>39</sup> Durante casi ochenta años (hasta 1995), apenas se interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación alrededor de cincuenta controversias constitucionales. Mientras que, de enero de 1995, fecha en que entró en vigor la reforma constitucional publicada en diciembre de 1994, a octubre de 2000, se presentaron entre Controversias Constitucionales, Acciones de Inconstitucionalidad y sus respectivos recursos 441 asuntos. Véanse también Fix Fierro, *op. cit.*, p.p. 211-215 y Unidad de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Cuadro estadístico de asuntos relativos a controversias constitucionales tramitados entre 1917-1994*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

<sup>40</sup> Los datos que se proporcionan se toman de diversas fuentes. En los casos en que no se cita expresamente, debe entenderse que la fuente es el *Informe de Labores que rinde el Ministro Genaro David Góngora Pimentel 1999*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999.

- *Medición del grado de independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del sentido de sus resoluciones en juicios de amparo.*<sup>41</sup>

Una manera de conocer hasta que punto la Suprema Corte de Justicia de México cuenta con la necesaria independencia y autonomía en el desempeño de sus funciones, es limitando –en estricto apego a sus facultades y atribuciones legales– el ejercicio del poder, y esto se puede reflejar mediante el análisis de sus resoluciones. Y, en este sentido, puede afirmarse que en los últimos años la Suprema Corte ha ejercido un poder real, constituyéndose en garante del principio de división de los poderes de la Unión.

Es necesario recordar, previo al ejercicio que aquí se intentará, que las garantías de independencia y autonomía son el supuesto necesario para una justicia imparcial. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé expresamente que todo ciudadano tendrá derecho a una justicia “pronta, completa e imparcial”. Por ello, las resoluciones de los tribunales federales, en especial las emitidas por el Máximo Tribunal del País nos muestran hasta que grado se ha alcanzado en México una verdadera independencia judicial.

A continuación se presentan diversos cuadros en los que se realiza un análisis sucinto de algunos aspectos relacionados con las resoluciones emitidas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante los cuales se pretenden aportar datos que permitan un análisis del grado de independencia judicial alcanzado por dicho Tribunal.

CUADRO I

Amparos en revisión resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondientes del 1º de enero de 1997 al 1º de octubre de 2000.				
a) Concedidos	b) Negados	c) Remitidos a Tribunales Colegiados	d) Otros	Total
356 (21.84%)	869 (53.31%)	357 (21.90%)	48 (2.94)	1630

<sup>41</sup> Los cuadros de esta sección se elaboraron con datos proporcionados por la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- a) Esta columna indica el número de casos en los que el fallo del Tribunal Pleno de la Corte concedió el amparo a los quejosos, incluyendo en éstos los asuntos en los que, en la sentencia, se sobreseyó o negó el amparo por una parte pero también por otra se otorgó la Protección Federal. Es decir, en estos casos, puede decirse sintéticamente, la sentencia fue contraria a los intereses de las autoridades gubernamentales.
- b) Esta columna indica el número de casos en los que la ley o el acto de las autoridades gubernamentales prevalecieron invariables. Se incluyen en estos los asuntos en los que, por existir alguna causa de improcedencia, no se abordó el examen constitucional de fondo.
- c) Esta columna indica el número de casos en los que, existiendo Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hizo innecesario un nuevo pronunciamiento de ésta sobre el tema, por lo que dichos asuntos son remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito para su resolución.
- d) Esta columna indica el número de casos en los que la Corte no realizó pronunciamiento de fondo sobre el acto reclamado, por carecer de competencia, tener que reponer el procedimiento, o cualquier otra circunstancia similar.

Del cuadro anterior pueden destacarse, en principio, no solo la actividad y dinamismo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte al conocer en un período tan corto un número considerable de demandas de amparo; sino también que el alto número de estos juicios dan muestra de que la sociedad en general está consciente de la existencia de los recursos judiciales y ha encontrado en el juicio de amparo el medio idóneo para combatir los abusos de autoridad que vulneren de alguna forma sus derechos fundamentales.

Asimismo, los datos mostrados, particularmente el número de casos en los que a los gobernados se les concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, demuestran que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto los asuntos sometidos a su jurisdicción únicamente bajo los principios constitucionales de independencia, imparcialidad, honradez y eficiencia, pues el equilibrio de esas resoluciones es muestra clara de que esos principios han sido cumplidos.

Es importante señalar que el juicio de amparo, así como cualquier otro mecanismo de control de la constitucionalidad, deviene de circunstancias de excepción, y así debe ser considerado, pues lo normal es que la actuación de las autoridades esté apegada a las leyes y que éstas sean acordes a la Constitución Federal. Razón ésta por la cual, existe un número mayor de casos en los que la actuación de la autoridad prevalece intocada. Tomando como base los datos anteriores, se pueden extraer igualmente los siguientes:

CUADRO II

a) Total de asuntos en los que se señaló como autoridad responsable (entre otros) al Ejecutivo Federal o alguno de los órganos que forman parte de éste y se concedió el amparo al quejoso	227 (63.76%)
b) Total de asuntos en los que se señalaron otras autoridades, incluyendo a las estatales, y se concedió el amparo al quejoso	129 (36.23%)

Del presente cuadro podemos derivar que el porcentaje de amparos concedidos en los que el Ejecutivo Federal –o alguna de las dependencias a su cargo– fueron señaladas como autoridad responsable, indica claramente un alto grado de independencia del Poder Judicial respecto de éste último, pues obedece estrictamente a la aplicación de criterios de imparcialidad que constituyen un freno en contra de los actos de dicho Poder que contravienen el marco constitucional existente.<sup>42</sup>

CUADRO III

c) Total de asuntos en los que el acto reclamado consistió en un ordenamiento fiscal o código financiero, ya sea local o federal, y se concedió el amparo al quejoso.	251 (70.50%)
---	-----------------

<sup>42</sup> “El Poder Judicial de la Federación no tiene clientes, ni línea, ni interferencias de nadie”, *op. cit.* nota 40, p. 30.

De suma trascendencia resulta el número de amparos concedidos a los quejosos en contra de ordenamientos fiscales, en áreas políticas tan importantes como las relativas a los impuestos, multas, ejecuciones o embargos (procedimientos económico-coactivos), pues no obstante que las sumas de los contribuyentes captadas vía impuestos son indispensables para el desarrollo nacional, prevalece el interés de que si las contribuciones no reúnen los requisitos de equidad, proporcionalidad y legalidad deberán entonces declararse inconstitucionales.

- *Medición del grado de independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del grado de aceptación o rechazo de sus resoluciones en la opinión pública.*<sup>43</sup>

Una forma más de establecer el impacto que ha tenido en la sociedad mexicana la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la independencia con que actúa, se basa en la opinión que de esas resoluciones realizan los estudiosos del derecho, los medios de comunicación y, en general, cualquier persona que de alguna u otra forma se expresa con respecto a su desempeño.

A continuación se presenta una estadística de notas publicadas sobre el Máximo Tribunal en México, correspondientes del primero de enero de 1999 al treinta de septiembre de 2000, las cuales son clasificadas de acuerdo al contenido de cada nota periodística en:

CUADRO IV

Positivas	Negativas	Neutrales	Total
437 = 4.16%	395 = 3.76%	9660 = 92.07%	10942

<sup>43</sup> Los datos estadísticos presentados se basaron en el análisis de 16 de los periódicos de mayor circulación nacional, así como de 6 revistas de interés político, el cual fue realizado por la Dirección General de Comunicación Social de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien proporcionó esos datos. Ver también *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la libertad sindical*, op. cit. nota 30.

De las cifras presentadas en el cuadro anterior podemos derivar que la diferencia de 0.4 puntos porcentuales entre las notas positivas y negativas, revela una tendencia de equilibrio en la información que sobre la Suprema Corte de Justicia difundieron los medios escritos a la opinión pública.

Asimismo, el alto porcentaje de notas neutrales nos muestra claramente una actitud de respeto que los medios escritos han tenido respecto a las decisiones tomadas por la Suprema Corte de Justicia, evidenciando con ello el fortalecimiento y la independencia que ha logrado este Órgano Jurisdiccional, pues sus resoluciones son examinadas objetivamente.

Por otra parte, es importante subrayar que más de la mitad de las notas negativas tuvieron su origen en las declaraciones que las personas inconformes por alguna decisión de la Corte hicieron ante los medios de comunicación, por lo que, en general, la opinión pública ha favorecido la actuación que en los últimos años ha tenido la Suprema Corte de Justicia.

- *Medición del grado de independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del sentido de sus resoluciones en materia de Acciones de Inconstitucionalidad.*<sup>44</sup>

Las Acciones de Inconstitucionalidad son uno de los medios que hasta hoy en México permiten al Tribunal de Constitucionalidad (Suprema Corte de Justicia de la Nación) hacer una declaración general sobre la constitucionalidad de algún precepto. En consecuencia, del sentido que tenga la resolución de este tipo de acciones dependerá la vigencia de una ley por estos medios impugnada.

La Constitución legitima para el ejercicio de estas acciones a las minorías legislativas de las diferentes cámaras de diputados, ya sea locales o federal, o bien del Senado de la República y a las dirigencias de los partidos políticos nacionales o locales.

---

<sup>44</sup> Los datos con los que se ha elaborado esta sección han sido proporcionados por la Unidad de Controversias constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido, cobra particular importancia el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, guarde imparcialidad e independencia respecto de los partidos mayoritarios en los parlamentos o los partidos políticos gobernantes. En las sentencias que han resuelto este tipo de controversias encontramos interesantes datos:

### CUADRO V

Estadística de las acciones de inconstitucionalidad promovidas desde el año de 1995 y hasta el 31 de octubre del año 2000											
Materia		Leyes			Resolución				Votación		
Electoral	Otras	D.F.	Edos.	Fed.	Fundadas	Infundadas	Improcedentes, sobreseimientos o deshechamientos	Pendientes	Unanimidad	Mayoría	Mixtas
54 69.23%	24 30.76%	5 6.41%	66 84.61%	7 8.97%	14 17.94%	21 26.92%	23 29.48%	20 25.64%	38 74.50%	8 15.68%	5 9.80%

### CUADRO VI

Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral de acuerdo al órgano o partido que las promueve												
Promoventes												
PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia por la Democracia	PSN	PAS	PARM	P. políticos estatales	P. de Centro Democrático	P. Foro Democrático	Minorías legislativas
7 12.96%	3 5.55%	12 22.22%	6 11.11%	5 9.25%	4 7.40%	1 1.85%	5 9.25%	1 1.85%	3 5.55%	1 1.85%	1 1.85%	5 9.25%

### CUADRO VII

Estadística de las acciones de inconstitucionalidad falladas hasta el día 1° de agosto del año 2000, promovidas por partidos políticos de oposición y por los integrantes minoritarios de las legislaturas federal o locales			
Promoventes	Fundadas	Infundadas	Improcedentes***
Integrantes minoritarios de las legislaturas federal o locales.*	5 38.46%	4 30.76%	4 30.76%
Partidos Políticos de oposición.**	8 22.85%	15 42.85%	123 34.28%

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

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

\*\*\* No se consideran los deshechamientos.

Como se observa, el porcentaje de asuntos resueltos a favor de las minorías legislativas y de los partidos políticos de oposición dan muestra de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha alcanzado un grado tal de independencia que a través de sus resoluciones han hecho que leyes contrarias al texto constitucional hayan podido ser invalidadas, a pesar de que, en un primer momento, hubieran sido aprobadas por alguna de las legislaturas del país.

Además, estas resoluciones han contribuido en gran medida al fortalecimiento de la democracia en México, pues a través de este medio de defensa las minorías legislativas y los partidos políticos de oposición han podido combatir, con el poderoso argumento de la constitucionalidad, la desventaja de ser minoría u oposición. Logrando con ello que algunas leyes, principalmente de contenido electoral, que en principio favorecerían a los partidos gobernantes, sean invalidadas por ser contrarias a la Constitución.

- *Medición del grado de independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del sentido de sus resoluciones en materia de Controversias Constitucionales.*<sup>45</sup>

Las Controversias Constitucionales vienen a completar el sistema de control constitucional que permite a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, siempre que hayan sido aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos, tener efectos generales.

Aún cuando este procedimiento ya se encontraba previsto desde antes de la reforma constitucional de 1994, los asuntos promovidos hasta esa fecha fueron muy pocos en realidad. La falta de una ley que reglamentara este procedimiento y la escasa información doctrinaria sobre el tema en nuestro país, influyeron considerablemente en el número de controversias planteadas ante la Suprema Corte.

Actualmente, gracias, entre otras cosas, a la creación de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional y a una mejor y más clara redacción en su regulación constitucional,

---

<sup>45</sup> Los datos con los que se ha elaborado esta sección han sido proporcionados por la Unidad de Controversias constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



podemos observar un aumento cuantioso en el número de controversias ventiladas ante el Máximo Tribunal.

La constitución establece limitativamente las entidades y órganos que están legitimados para acceder a este medio de defensa, entre los que destacan los municipios, pues hasta antes de la reforma constitucional de 1994 no se encontraban formalmente legitimados<sup>46</sup> para poder acudir a este procedimiento.

En relación a las controversias constitucionales es importante destacar los siguientes datos:

### CUADRO VIII

Estadística de las controversias constitucionales promovidas desde el año de 1994 y hasta el 31 de octubre del año 2000													
Promoventes													
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 0.45%	160 73.05%	8 3.65%	21 9.58%	6 2.73%	10 4.56%	1 0.45%	5 2.28%	1 0.45%	1 0.45%	1 0.45%	1 0.45%	3 1.36%	219

\* Esta columna se refiere a las controversias constitucionales promovidas por particulares o partidos políticos que, de conformidad con la fracción I del artículo 105 constitucional, no están legitimados para interponerlas

### CUADRO IX

Tipos de resolución que se han dictado en materia de controversias constitucionales promovidas desde el año de 1994 y hasta el 31 de octubre de 2000							
Resolución					Votación		
Fundadas*	Infundadas**	Caducidad Improcedentes Sobreseimientos Desechamientos Desistimientos	Mixtas***	Pendientes	Unanimidad	Mayoría	Mixtas
12 5.47%	44 20.09%	100 45.66%	14 6.39%	49 22.37%	110 87.30%	10 7.93%	6 4.76%

\* Esta columna indica el número de controversias constitucionales en las que se declaró la invalidez o nulidad del acto impugnado.  
 \*\* Esta columna indica el número de controversias constitucionales en las que se declaró la validez del acto impugnado.  
 \*\*\* Esta columna indica el número de controversias constitucionales en las que se declaró por una parte la invalidez o validez de uno de los actos impugnados, pero respecto de los otros, se declaró la improcedencia o sobreseimiento

<sup>46</sup> Aunque constitucionalmente los municipios carecían de legitimación para promover controversias constitucionales, en criterios jurisprudenciales la Suprema Corte de Justicia los legitimó para recurrir a este medio de defensa.

Como puede observarse de los anteriores cuadros, del total de las 219 controversias constitucionales promovidas en ese período, los municipios figuraron como parte actora en 169 de ellas, lo cual nos muestra como este medio de control constitucional ha servido para que éstos puedan solucionar los conflictos que se presenten por invasión a su esfera competencial o por actos que vulneren de alguna forma su autonomía consagrada en el artículo 105 constitucional, lo que generalmente se presenta respecto de los actos de las Entidades Federativas dentro de las cuales tienen su ubicación.

Mediante este procedimiento, la Suprema Corte ha jugado un papel fundamental en la defensa del federalismo mexicano, pues las resoluciones dictadas en estos procedimientos han dado muestra de la total independencia que tiene la Corte respecto de los otros Poderes de la Unión, lo que sin duda representa un avance en el sistema de división de poderes.

- *Medición del grado de independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del contenido de sus resoluciones.*

El desempeño de los órganos judiciales es un factor que influye en el ámbito político, económico y social. Si las resoluciones son sólidas, imparciales y congruentes, esto afectara de inmediato en la confianza de la población, y si, además, los jueces son independientes, ajenos a intereses personales o de grupos al emitir sus fallos, se ganarán el respeto de gobernantes y gobernados.

El contenido de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye el principal argumento para evidenciar su fortaleza e independencia. Los jueces, y por tanto los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, hablan a través de sus resoluciones. De éstas podemos derivar hasta que punto los Poderes Públicos han influido en las decisiones más importantes que ha tomado el Máximo Tribunal en México.

Un parámetro de muestra a ese respecto lo constituye el total de las resoluciones emitidas a lo largo de estos años, de las cuales la misma Suprema Corte, a través de la publicación del libro “100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (no-vena época)”,<sup>47</sup> ha destacado algunas en forma particular.

---

<sup>47</sup> *Op. cit.*, nota 30.

De la selección hecha en el libro en cita se han elegido diez resoluciones que se consideran de interés fundamental y que hablan por sí mismas acerca de la independencia y autonomía con que la Suprema Corte de Justicia actúa al emitir sus resoluciones, a continuación se presenta una breve reseña del contenido de las mismas:

1.- Uno de los mayores cuestionamientos realizados sobre la independencia judicial en México, es el relativo a las facultades de los tribunales federales para poder hacer cumplir cabalmente sus resoluciones. Esto ha sido así, pues si las autoridades cuya actuación ha sido declarada inconstitucional no cumplen o pretenden eludir la sentencia de amparo, serían vanos los esfuerzos de la justicia para restituir al gobernado en el goce de la garantía violada en su perjuicio.

Al respecto, deben destacarse los procedimientos establecidos tanto en la Constitución Federal como en la Ley de Amparo que facultan a los órganos jurisdiccionales para constreñir a las autoridades gubernamentales al cumplimiento exacto de la decisión judicial y, en caso contrario, sancionar a la autoridad omisa.

Se debe precisar que lo ordenado en las sentencias ejecutoriadas de los juicios de amparo no admiten recurso alguno, por lo que a las autoridades gubernamentales sólo les corresponde cumplirlas sin dilación.

En este sentido cabe señalar que, en el mes de octubre de 1997, al resolver el incidente de inejecución de sentencia 31/97, la Suprema Corte de Justicia decidió separar de su cargo y consignar al entonces Director de Permisos, Concesiones y Revalidaciones de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Gobierno del Distrito Federal, en virtud de la renuencia de este servidor público para cumplir con la sentencia de un Juez Federal que había otorgado el amparo a un particular.

El contenido de la resolución anterior demuestra la fuerza que ha adquirido el Poder Judicial Federal en México, pues el cabal y oportuno cumplimiento de las sentencias de amparo es uno de los medios para hacer prevalecer la Constitución y, por ende, el estado de derecho.

2.- Otra de las decisiones de mayor impacto que ha tomado la actual integración de la Suprema Corte de Justicia, es la relativa a la investigación de uno de los hechos más dolorosos en la historia

nacional, pues en el mes de junio de 1995, tuvo lugar una confrontación entre elementos del cuerpo de policía del Estado de Guerrero y campesinos del mismo Estado, en un lugar conocido como el vado de "Aguas Blancas", causando la muerte de algunos de éstos últimos.

Luego de que el Presidente de la República pidiera la intervención de la Suprema Corte de Justicia para que ésta se avocara a realizar una investigación profunda de los hechos ocurridos en aquella entidad, el Máximo Tribunal dictaminó, en uso de una facultad exclusiva constitucionalmente establecida en el artículo 94, que en el caso existió violación grave de garantías individuales.

La Corte precisó que, cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades gubernamentales, maliciosamente no se logran superar por la actitud de la propia autoridad, se violan de manera grave los derechos fundamentales de los individuos.

Asimismo, la Comisión investigadora del Máximo Tribunal concluyó que la responsabilidad en que incurrió el gobernador del Estado de Guerrero, y diversas autoridades de su gobierno en la época de los hechos, fue la de asumir una actitud de engaño, maquinación y ocultamiento de la verdad ante la gravedad de los acontecimientos sucedidos, creando una versión artificial de éstos con la pretensión de hacer creer a la opinión pública que el resultado de la matanza fue debido a que los campesinos habían atacado al cuerpo de policía.

Con esta determinación, la Suprema Corte de Justicia puso de manifiesto que los intereses de la sociedad mexicana están por encima de cualquier individuo que actuando ilegal o arbitrariamente vulnera los derechos de los mexicanos, sin importar la investidura, empleo, cargo o comisión que éste desempeñe.

3.- Como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, una de las formas para garantizar la independencia personal de los jueces y magistrados es mediante las disposiciones que protejan su inamovilidad, poniéndolos al abrigo de las veleidades de la política y, asegurándoles que mientras se conduzcan conforme a la ley, seguirán desempeñando su puesto.

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Magistrados de los Tribunales de Justicia de las Entidades Federativas, durarán en el ejercicio de su encar-

go el tiempo que señalen las constituciones locales, pudiendo ser reelectos; si así lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los Estados.

No hace mucho, la Suprema Corte de Justicia decidió conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a un Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Michoacán, que reclamó, mediante la acción constitucional, la privación de su puesto ya que, en su lugar, se designó a otra persona cuyo nombramiento había sido propuesto por el Gobernador del Estado y aprobado por la Legislatura Local.

El Tribunal Pleno de la Corte consideró que, no obstante que el Magistrado no hubiera sido reelecto expresamente, la Constitución Federal autorizaba la ratificación o reelección tácita de los miembros de los tribunales superiores de justicia de los Estados, por lo que la remoción del Magistrado había sido contraria al texto constitucional y, por tanto, se le debería restituir a éste en su puesto y cubrirsele todas las remuneraciones que debió percibir en el tiempo que estuvo separado.

Similares consideraciones fueron vertidas al resolverse el amparo en revisión 783/99, en donde, de igual forma, se pretendió sustituir ilegalmente a un Magistrado perteneciente al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas que había alcanzado la calidad de inamovible.

Estos precedentes fortalecen la autonomía y el sistema de carrera judicial en los Poderes Judiciales Estatales, pues la permanencia en el cargo de los Magistrados ya no queda al arbitrio de los Gobernadores y de las Legislaturas. De lo contrario, se podría convalidar un sistema en el que todos los Magistrados estuvieran ante el riesgo de ser separados de su cargo en cualquier momento, ya que bastaría hacer una nueva designación para ello y, así, se vulneraría la autonomía e independencia del Poder Judicial frente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

4.- En el mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó con el carácter de jurisprudencia la tesis que sostiene la inconstitucionalidad de las leyes o estatutos que prevén la prohibición para formar más de un sindicato de trabajadores por cada dependencia gubernativa.

Los argumentos torales de las resoluciones que dieron lugar a la formación de la tesis jurisprudencial consistieron en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proclama la libertad de los campesinos, trabajadores, profesionales y empresarios para organizarse en defensa de sus intereses, mientras que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece, específicamente en su artículo 68, el mandamiento de que por cada dependencia de gobierno sólo puede existir un sindicato, circunstancia que denotaba una clara inconstitucionalidad y una violación evidente a los derechos de libre asociación de los trabajadores mexicanos.

Además, dicho precepto resultaba contrario al convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito por México en el año de 1950, pues en el mismo se sostiene la obligación a los Estados de respetar la decisión de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen pertinentes y que permitan una adecuada defensa de sus derechos.

Esta decisión refleja la voluntad de la Suprema Corte para mantenerse ajeno a intereses políticos o de grupos, pues no obstante que sindicatos con mucha fuerza en el país, como los sindicatos burocráticos, buscaban lograr la sindicalización única con el objeto de ganar mayores asociados, la decisión emitida por el Tribunal Pleno se fundamentó única y exclusivamente en la interpretación de las normas que en México tienen el carácter de Ley Suprema.

5.- De especial importancia resultan los asuntos en los que el Máximo Tribunal del país ha declarado que las leyes que establezcan multas fijas del orden penal, administrativo o fiscal, deberán declararse inconstitucionales.

Las razones que determinaron el sentido de estas resoluciones, se basan en que para que una multa sea constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla tenga la posibilidad de determinarla individualmente, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o bien cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad del hecho infractor.

Por ello, debe decirse que hasta antes de que se aprobara el criterio descrito, los particulares que por algún motivo se hacían acreedores a alguna multa recibían un trato inequitativo, pues el

monto de la infracción era el mismo para personas de escasos recursos que para aquellas de ingresos más altos y de mayor nivel educativo.

De este modo, la decisión del Tribunal Pleno de la Corte ha tenido como efecto, por una parte, que los particulares no se vean afectados por multas que sean consideradas excesivas, o bien que no atiendan a los elementos personales de quien se hace acreedor a las mismas; sino, también, el efecto de prevenir y alentar a los órganos legislativos para que, en su tarea de crear normas jurídicas, tomen en cuenta todos aquellos elementos que puedan individualizar correctamente las infracciones, atendiendo así a lo dispuesto en la Ley Fundamental.

6.- Uno de los asuntos que mayor relevancia ha tenido en los últimos años, es el relativo a la controversia constitucional 21/99, que promovió el Congreso del Estado de Morelos en contra del Presidente y del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, en virtud de la abstención de ese tribunal de decretar el arraigo del gobernador con licencia, Jorge Carrillo Olea, y por la resolución en la que declaró procedente el juicio político en contra del referido funcionario.

Una vez examinado el asunto, el Pleno de la Corte determinó declarar la invalidez de los actos impugnados pues consideró que, de conformidad con los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, los gobernadores de los Estados sí pueden ser sujetos de juicio político. Asimismo, el Máximo Tribunal del país estimó que la actuación del Presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos se apartó de lo previsto por la propia Constitución Federal.

La anterior resolución pone de manifiesto la labor que, como máximo defensor de la Constitución Federal, desempeña cotidianamente la Suprema Corte de Justicia, pues no obstante que los artículos 134 y 137 de la Constitución de Morelos excluyen la posibilidad de entablar un juicio político en contra del gobernador de dicha entidad, lo cierto es que dichos preceptos resultan contrarios a las disposiciones contenidas en la Ley Fundamental, que establecen para determinados funcionarios públicos, entre estos a los gobernadores estatales, la posibilidad de sancionar a aquellos que en el ejercicio de sus funciones llegaren a incurrir en actos u omisiones

que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La responsabilidad de los funcionarios públicos es una de esas instituciones que tiene como fin otorgar seguridad y confianza a la sociedad. El mandato conferido por el pueblo a sus gobernantes debe ser cumplido conforme a la ley y, en caso contrario deben ser sancionados por las irregularidades cometidas. Por ello, la resolución del Pleno de la Corte realza el principio de que ningún funcionario público por más alto que sea su cargo, está exento de dicha responsabilidad legal.

7.- Al resolver el amparo 2231/97, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, por unanimidad de votos, que el derecho a la protección de la salud comprende el derecho de los individuos a recibir, por parte de las entidades públicas que prestan el servicio de salud, los medicamentos básicos para el tratamiento de su enfermedad.

La persona que promovió el juicio de amparo era derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social y recibía atención médica de dicha Institución, pues padecía el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA). El quejoso afirmó que recientemente habían sido descubiertos y comercializados diversos medicamentos que, por sus ventajas terapéuticas, resultaban esenciales para el tratamiento de los enfermos de SIDA. Sin embargo, señaló que éstos no fueron incluidos en el cuadro básico y catálogo de medicamentos del Sector Salud, no obstante su disponibilidad en el mercado y el registro sanitario que la Secretaría de Salud ya les había otorgado. Por tal motivo, el quejoso afirmó que no le fueron prescritos y suministrados, considerando que con ello se violaba en su perjuicio el derecho a la protección de la salud.

La Corte interpretó los alcances al derecho a la protección de la salud –garantía consagrada en el artículo 4º de la Constitución– y concluyó que proporcionar un tratamiento oportuno al enfermo incluye el derecho a que reciba los medicamentos básicos para la atención de su enfermedad. Para ello, señaló la Corte, no debe constituir un impedimento el que los medicamentos hayan sido descubiertos recientemente y que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención, pues estas son cuestiones ajenas al derecho del



individuo de recibir los medicamentos básicos para el tratamiento de su enfermedad.

Asimismo, en esta ejecutoria se estableció que el derecho a la protección de la salud no se satisface con el suministro de cualquier medicamento o el otorgamiento de cualquier clase de atención médica sino que se debe proporcionar a los enfermos la mejor alternativa terapéutica, definida como aquella que otorga una mayor calidad y cantidad de vida.

Con esta resolución, la Corte reconoció plenamente el derecho de los gobernados de exigir, siempre que se encuentren dentro de la hipótesis legal, el cumplimiento del derecho a la protección de la salud. Derecho que hasta hace algunos años era considerado por la doctrina como una mera declaración programática contenida en la Constitución.

8.- Con el amparo promovido por Manuel Camacho Solís, la Suprema Corte dio muestra de la evolución de criterios que hasta hace algunos años eran considerados insuperables. La resolución, que constituye un importante precedente judicial, autoriza la procedencia del amparo para impugnar el proceso de reforma de la Constitución, por posibles violaciones a garantías individuales durante el trámite legislativo que se sigue ante el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, reconociendo la existencia de un derecho de regularidad procedimental a favor de todo individuo, aún cuando se trate de una reforma constitucional.

Se sostuvo en esta resolución que basta con la expresión de argumentos de inconstitucionalidad por violación a garantías individuales para la procedencia del amparo contra el proceso de reformas constitucionales.

El Máximo Tribunal determinó que la iniciativa, al formar parte del proceso de creación de las leyes, es impugnabile mediante el juicio de amparo, por ser un acto de autoridad que, en conjunto con los subsiguientes del proceso legislativo otorga eficacia a la norma general.

Esta resolución constituye un paso más en la búsqueda de ajustar la actuación de todas las autoridades al marco constitucional existente, aún cuando ésta se refiera precisamente al proceso de reforma de la Constitución, pues las formalidades requeridas por la Ley Fundamental durante la discusión, votación y aprobación de una ley, deban ser respetadas.

9.- Al resolver el amparo en revisión 539/98, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad, declaró inconstitucional el artículo 25 del Código de Procedimientos Civiles para el estado de Nuevo León.

El artículo mencionado establece que, en los casos en que alguna diligencia ofrecida por las partes deba practicarse por el actuario u otro funcionario judicial fuera de la oficina del juzgado, las partes deberán proporcionar a dichos funcionarios los medios de conducción o traslado para el desahogo de esa actuación judicial. En consecuencia, lo que el artículo realmente establecía eran costas judiciales para el caso de realizar diligencias fuera de la oficina del juzgado.

La Corte estableció que la garantía de gratuidad consagrada en el artículo 17 de la Constitución, debe ser interpretada en el sentido de que ninguna persona debe erogar dinero en calidad de honorarios o como contraprestación a los funcionarios que intervienen en la administración de justicia, como condición para que se efectúen las actuaciones jurisdiccionales correspondientes.

Con esta resolución, el Pleno de la Corte establece un importante precedente sobre la gratuidad en la administración de justicia, al mismo tiempo que enaltece la importancia de los principios procesales básicos y frena las intenciones de todas aquellas autoridades que en un momento dado han considerado necesario el cobro de costas judiciales.

10.- La Controversia Constitucional 26/99, promovida por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal ha sido, a mi parecer, una de las más importantes sentencias en la historia del país. En ella se dirimió por primera vez un asunto en el que contendieron los órganos cupulares de dos de los tres Poderes de la Unión, resolviendo el conflicto quien constitucionalmente está facultado para ello.

Esta Controversia, además, se ocupó de resolver uno de los asuntos más importantes en la historia política de México: la entrega de información respecto de algunos fideicomisos operados por Banca Unión para convertirlos en deuda pública.

La Corte se pronunció en el sentido de obligar al Ejecutivo a que proporcionara esa información a la Cámara de Diputados, pues si bien es cierto que los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito establecen y regulan las figuras del secreto bancario y fudiciario,

que obligan a las instituciones de crédito a guardar la más absoluta reserva sobre los negocios jurídicos de sus clientes y a tomar las medidas necesarias para evitar que les puedan causar daños por violación a esos sigilos, también lo es que existen ciertos casos en que dichos secretos no deben ser obstáculo para la prosecución de actos ilícitos o para la revisión, por parte del Congreso, de la cuenta pública.

En otras palabras, se estableció en dicha ejecutoria que el interés privado resguardado por el secreto fiduciario está supeditado al interés colectivo que debe prevalecer en la Cámara de Diputados al efectuar la revisión de la cuenta pública. Con ello, la Corte definió constitucionalmente la facultad soberana de esa Cámara para solicitar información de ese tipo y constituyó, con esa resolución, un precedente sin igual en materia de independencia judicial.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

La transición en la justicia, al igual que otras transiciones en las que nos encontramos inmersos, está todavía por cumplirse del todo.

Enormes avances, sin embargo, registra ya la historia en estos últimos años. Las tareas que México en sus circunstancias demanda del Poder Judicial se han ido cumpliendo paulatinamente y de una manera concreta. Muchos de los objetivos están por cumplirse; pero los logros alcanzados nos dejan ver que se cumplirán cabalmente.

Hoy tenemos en México una nueva Suprema Corte y un nuevo Poder Judicial; pero también tenemos una nueva sociedad en la que todavía coexisten lo nuevo y lo viejo, tanto las instituciones como la sociedad requieren de un conocimiento recíproco más profundo, pues las circunstancias que las vinculaban han cambiado sin remedio.

Vivimos tiempos nuevos y falta mucho por hacer; pero precisamente por ello debemos encontrar nuevos caminos de interacción. La Suprema Corte de Justicia de México es ahora más visible, más abierta hacia la opinión pública y la profesional, precisamente porque busca construir caminos de diálogo por la significación y trascendencia que tiene su función social.

Sin independencia judicial –como ha señalado el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación– no somos nada.

La independencia en los jueces es su principal patrimonio, su bastión, su escudo contra las adversidades y los ataques, es su punto de partida y su cotidiana tarea, es, en suma, el pilar fundamental, el objetivo primero que debemos cumplir para alcanzar una situación real de Estado Democrático de Derecho.