



El ejercicio de las atribuciones jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación. (Una lucha constante para preservar su espacio constitucional)

Eréndira Salgado Ledesma

Catedrática de la División de Estudios de Posgrado de la UNAM y de la Universidad de las Américas

Desde nuestros estudios elementales se nos habla de la existencia de los tres poderes en que se divide la acción gubernativa. Posteriormente, se nos enuncia que en su actuación deben guardar equilibrio, el cual es necesario para evitar que uno de ellos se sobreponga a los restantes; así, todos se vigilan, y todos defienden sus atribuciones, porque este proceder redundaría en el mantenimiento del orden legal.¹ Sin embargo, algunos autores que han realizado estudios referidos a la esencia del Poder Judicial con base en el documento constitucional de 1917, coinciden en señalar que no es un Poder; es decir, no está situado al nivel de los otros dos, y en consecuencia, no existe tal equilibrio respecto de los otros.

De esta suerte, Emilio Rabasa,² en el inicio del siglo XX sostuvo que, si bien en un sentido científico el Judicial no es un Poder, en la Constitución necesitaba tener un título para que en sus funciones pudiera ceñir a los otros dos, éstos sí reales, dentro de los mandamientos

¹ Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Constituyente (1856 – 1857)*, México, El Colegio de México, 1957, p. 729.

² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional Mexicano*, 13ª edición, México, Porrúa, 1996, p. 477.

de la Ley Suprema que distribuyó los respectivos ámbitos de competencia. En sus afirmaciones señala que el Ejecutivo y el Legislativo cuentan con los atributos que califica como “esenciales” de todo poder: la iniciativa, la unidad y la autoridad general. En tanto el Poder Judicial carece de ellos, pues sólo puede actuar a petición de parte, sin contar con unidad ni autoridad general, pues al encontrarse segmentado en diversos tribunales, las resoluciones no recurridas de los inferiores adquieran eficacia definitiva, y la unidad que pudiera imprimirles la Jurisprudencia obligatoria de la Corte resulta siempre precaria.³

Tales afirmaciones son controvertidas en la década de los cincuenta por Manuel Herrera y Lasso, quien advierte lo erróneo de la inferencia por convertir en substancial lo accidental, ya que es inexacto definir a un poder sólo con base en los atributos señalados y, al efecto, sostiene que la Constitución vigente instituye un Poder Judicial ciertamente sin unidad, pero con iniciativa y autoridad general.⁴

Sobre el mismo punto precisa: de los tres poderes federales señalados en la Constitución, el Ejecutivo y el Legislativo están investidos de poder de mando. El Legislativo manda a través de la ley. El Ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder —el Judicial— carece de los atributos de aquellos otros; no tiene voluntad autónoma puesto que con sus actos no hace sino esclarecer la voluntad ajena, la del legislador, contenida en la ley. También está despojado de fuerza material, sin embargo: “El poder judicial desempeña en el Juicio de Amparo funciones especiales que fundan la conveniencia de darle la categoría de poder otorgada por la Constitución. Mediante aquéllas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la Ley Suprema.”⁵

Sobre el particular nos indica: “Por ser la decisión de considerarlo poder o no de orden teórico, no tuvo siquiera interés para el legislador Constituyente, porque además, aunque se le suprimiera al judicial el nombre de Poder en la Constitución, con ello nada perdería. Ni en su

³ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, México, Jus, 1990, p. 292.

⁴ *Ibid* p. 293.

⁵ *Ibid* p. 253.

naturaleza, ni en sus funciones”.⁶ Para concluir afirmando: “Como la Constitución lo define como poder es suficiente para considerarlo un poder al igual que los otros dos.”⁷

Miguel de la Madrid, en una etapa más reciente sostiene que al determinarse la forma de gobierno para la nueva nación, adoptada en Apatzingán en 1814, al Poder Judicial —en ese entonces sólo conformado por el Supremo Tribunal de Justicia— le quedaron reservadas funciones de naturaleza jurisdiccional, “por lo que es irrelevante analizar su papel constitucional.”⁸ Tal afirmación es formulada como si el texto constitucional aludido aún estuviera vigente y con base en él actuara el Poder Judicial en la actualidad. También señala: “es sabido que los poderes propiamente políticos sólo son el Legislativo y el Ejecutivo”,⁹ y citando a Montesquieu acota: “El Judicial es neutro para estos efectos, ya que no le corresponde adoptar decisiones políticas, sino tan solo interpretar el Derecho.”¹⁰

En similar sentido se expresan quienes critican las ideas clásicas de la división de poderes que sostienen su igualdad y equilibrio, al señalar nos que tal igualdad no ha existido jamás, y aun cuando el Judicial es un poder, no se encuentra al nivel de los otros dos, al tornarse inevitable que uno de ellos tenga preponderancia sobre los demás.¹¹ Y lo más común —afirma de la Madrid— es que el desnivel de la balanza sea en detrimento del Judicial, porque “el gobierno de los jueces” no es sino una hermosa metáfora para subrayar la importancia que debe adquirir el Poder Judicial para ajustar los actos de los otros dos a las normas jurídicas y, sobre todo, las normas constitucionales, pero los únicos poderes que actúan realmente sobre el juego político son el Ejecutivo y el Legislativo.¹²

Efectivamente, fue una metáfora persistente por más de un siglo cuya materialización exigía la iniciativa de aquellos que por mucho tiem

⁶ *Ibid* pp. 477 y 478.

⁷ *Ibid.*

⁸ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1977, p. 111.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.* p. 122.

¹² *Ibid.*

po detentaron el poder y desearon tener al Judicial de la Federación en un plano de sujeción para evitar la observancia de un verdadero Estado de Derecho, incompatible —tal vez— con sus intereses; pero ésta es solamente una idea.

Elizur Arteaga Nava —también partidario de la posición que niega al Judicial el carácter de poder— ya en la década de los noventa coincide con Herrera y Lasso al señalar que carece de voluntad autónoma, porque en sus resoluciones se limita a transcribir las normas existentes sin agregar absolutamente nada,¹³ y sólo porque es conveniente para los intereses gubernamentales aparece en los textos legales, doctrinal y teóricamente como independiente e imparcial. La Constitución —sostiene— organiza a la rama judicial “como un poder; los tratadistas lo aceptan y agregan que es ecuánime y serio; en declaraciones y discursos oficiales no se le niegan tales virtudes y características. El hecho de que el grupo gobernante, a la vista del público, predique respetar la independencia y neutralidad de la rama judicial, y que los miembros de ésa se comporten con aparente neutralidad e independencia en el desempeño de sus funciones la convierte en una institución más idónea”.¹⁴

Respecto a las argumentaciones que niegan al Judicial su calidad de poder, se pueden efectuar algunas precisiones.

Tales expresiones las consideramos válidas dentro de regímenes gubernamentales con un partido hegemónico, en el cual los atributos concedidos al Poder Judicial son sumamente menguados con el predominio ostensible de los otros dos poderes, en especial del Ejecutivo. Lo anterior nos resulta fácil de advertir en México, en el siglo XX, a resultas de que la Constitución de 1917 puso el énfasis en la construcción de un Ejecutivo fuerte. En los constituyentes estuvo presente la idea de que la dictadura porfiriana encontró en gran medida su germen en el diseño

¹³ Arteaga Nava, Elizur, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1998, p. 433.

¹⁴ *Ibid.* p. 367. Si bien todos los autores son contundentes en sus afirmaciones, vale efectuar la precisión de que éste formula las suyas bajo una advertencia: que son coherentes con el texto constitucional anterior a la reforma de 1994 y, con la previa integración de la Corte, no obstante que en la fecha que las expresa ya habían entrado en vigor las reformas a la Constitución y a la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, y que existía una nueva conformación y atribuciones de la Corte con base en ellas, las cuales, según su opinión, tenían escasa vigencia y los ministros poco tiempo en sus cargos, y ambas circunstancias le impedían formular un juicio de valor más preciso.

de una presidencia débil en el texto constitucional de 1857, la cual debió ir apoderándose de las funciones y prerrogativas de los otros poderes de la Federación y entidades federativas, para gobernar.

Por tal razón, la decisión del Constituyente de 1916-1917 fue conceder al Ejecutivo atribuciones amplias, muy por encima de cualquiera de los otros poderes. Como consecuencia de ese Ejecutivo poderoso hubo la mengua de los otros dos.

Sin embargo, las reformas realizadas al texto constitucional en la gestión sexenal del presidente Ernesto Zedillo introducen cambios sustanciales tanto a la conformación como a la competencia del Poder Judicial, permitiendo un reposicionamiento frente a los otros poderes y dotándolo de una serie de instrumentos procesales de control de la constitucionalidad con los cuales vuelve a ocupar un lugar de preeminencia en el orden jurídico y político nacional, el cual ya ha disfrutado en otras épocas históricas, mismos que le confieren atributos de un verdadero Poder, sin lugar a dudas, aunque cabe advertir que las atribuciones conferidas no fueron sólo concesiones brindadas por uno de los poderes al Judicial de manera graciosa, sino en gran medida resultado de presiones políticas internas, así como adecuaciones habidas en el ámbito internacional, lo cual trataremos de sustentar.

Integración y características del Poder Judicial de la Federación a través del tiempo. Se iniciará el análisis del desarrollo del Poder Judicial a partir del primer texto constitucional expedido en la época independiente, aun y cuando sabemos que diversos especialistas lo consideran fallido.

Nuestro primer Supremo Tribunal. Desde el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se consagró el principio de la división de poderes y se definieron los órganos de gobierno y administración del nuevo Estado, entre ellos, desde luego, el denominado Poder Judicial (Art. 12). Con base en sus prevenciones el grupo insurgente, abanderado por José María Morelos, integró el primer tribunal de la América libre en la población de Ario, en Michoacán, el 7 de marzo de 1815.

Sin embargo —como sostiene Miguel de la Madrid—, dicho texto constitucional sólo contempló al Poder Judicial como depositario de la tarea de administrar justicia sin conferirle mayores atributos que le dieran el carácter de un verdadero poder. El tribunal era todo, ni siquiera contaba con mecanismos para hacer cumplir sus resoluciones, requi

riendo, en todos los casos, del auxilio del Supremo Gobierno para su ejecución.

Con la instalación del tribunal —que no poder— Morelos pretendía que la justicia dejara de ser un concepto abstracto, porque consideraba que su noción debía concretarse en acciones e impartirse sin distingo de clase, otorgando igualdad a todos frente a la ley.¹⁵

Para el logro de tales propósitos es integrado con un presidente, tres ministros, un oficial mayor y un secretario de lo civil; pero, desafortunadamente, sólo funcionó escasos nueve meses y en condiciones sumamente precarias —mientras huía del ataque de las fuerzas “realistas”— hasta ser finalmente disuelto en Tehuacán, Puebla.¹⁶

La Constitución previno que correspondería al Supremo Congreso la elección directa de los integrantes no sólo del Poder Judicial, sino inclusive del Supremo Gobierno, por lo cual podemos advertir que la supuesta división de poderes fue más bien cierta especialización en el ejercicio de las funciones públicas, al tiempo que una funcional colaboración y una dependencia orgánica entre ellos.¹⁷ Ante el mismo poder juraban los elegidos, conociendo sus integrantes sólo de las causas previamente declaradas procedentes por el mismo Congreso. No era óbice para lo anterior el hecho de que dicha Constitución estipulara que ninguno de los tres poderes podría ser ejercido por una sola persona o corporación (Art. 12), pues en el numeral 185 se contempló como único organismo del Poder Judicial, al Supremo Tribunal de Justicia.

Sin embargo, este texto constitucional sólo tuvo vigencia por escasa temporalidad y circunscrita a la zona centro y sur de la América mexicana, en los lugares donde obtenía triunfos el movimiento insurgente.

La Primera República Federal. Una vez consumada la Independencia (con posterioridad al primer imperio 1821-1823), la nueva nación se organiza como República representativa popular federal, en la cual

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México; 1808-1998*, México, Porrúa, 1998, p. 166.

¹⁶ Peñaloza Martínez, María Teresa, *Morelos y el Poder Judicial de la Insurgencia*, México, Gobierno del estado de Michoacán, 1985, pp. 50 y ss.

¹⁷ Carrillo Prieto, Ignacio, *El Poder Ejecutivo en las constituciones de la independencia mexicana. El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 163.

se dividió el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio: en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Los diputados redactores de la Constitución federal de 1824 incorporaron en su texto los propósitos de los insurgentes en materia de impartición de justicia, dentro de ellos destacaban: la necesidad de hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión y la justicia sin rigor, correspondiendo al recién instituido Poder Judicial su satisfacción.¹⁸ Éste se ejercería y conformaría por los tribunales al efecto contemplados en el artículo 123.

a) *Integración.* El Poder quedó instituido por una Corte Suprema de Justicia y diversos tribunales de Circuito y de Distrito con competencia explícitamente delimitada. A dichos establecimientos judiciales correspondía satisfacer el derecho de todos los habitantes a recibir administración pronta, completa e imparcial de justicia. Con estas prevenciones, aunadas al ejercicio delimitado de las funciones correspondientes a cada uno de los tres poderes integrantes del Supremo Poder de la Federación, quedaron sentadas las bases que pretendían asegurar al Poder Judicial autonomía e independencia en sus decisiones, pues cada uno de los poderes estaba obligado a ceñirse a la órbita de sus facultades.

En el articulado quedaron definidos los órganos que lo constituirían, así como las obligaciones y mecanismos de elección de los responsables de impartir justicia. Al frente del Poder estaría una Corte Suprema de Justicia, integrada por once ministros distribuidos en tres salas y un fiscal. Se contaría con tribunales de Circuito, en el número señalado por la ley reglamentaria respectiva e integrados por un juez letrado —también denominado juez de letras— un promotor fiscal y dos asociados. Contaría también con juzgados de Distrito, según el número de ellos en que se dividiera el país, con un juez Letrado (o de letras) en cada uno.

Con estas estipulaciones es modificado el sistema de impartición de justicia vigente en la época colonial —acorde a lo dispuesto por la *Constitución española de Cádiz* de 1812 (restablecida en la Nueva España desde el mes de marzo de 1820)— el cual funcionaba con base en un Supremo Tribunal de Justicia y demás tribunales que la administraban en nombre del Rey y de las leyes expedidas por la monarquía, aun y cuando algunas

¹⁸ Tena, *op. cit.* nota 15, p. 162.

continuaron vigentes en tanto no se opusieran a lo dispuesto por la nueva Constitución y fueran expedidas otras para sustituirlas.

En esta época la Corte se integraba mediante un complicado sistema de elección indirecta en primer grado a cargo del Congreso y con la participación de las legislaturas de los estados. Se establecían como requisitos para ser votado el estar instruido en la ciencia del Derecho —sin exigir título profesional en la materia—, lo cual resultaba lógico por las condiciones imperantes en la época, contar con treinta y cinco años cumplidos y ser ciudadano natural de la República, o nacido en cualquier parte de la América dependiente de España antes de 1810.

Uno de principales problemas de procedimiento para acceder al cargo de ministro fue que frecuentemente eran propuestos como candidatos miembros del Poder Legislativo —diputados y senadores— convirtiéndose dicho Poder en un trampolín del cual “solían saltar” los aspirantes de una u otra cámara al Judicial, según las circunstancias imperantes y sus conveniencias políticas. Incluso antecedentes de este tipo imposibilitaron la reunión de los once ministros que fueron electos para integrar la Corte de la primera República federal, ya que sólo diez de ellos estuvieron en aptitud de jurar el cargo y desempeñar la función jurisdiccional, en razón de la ausencia del onceavo miembro —por más de dos años— debida a su indecisión entre ser ministro o continuar con su carrera política, pues anteriormente había sido gobernador del estado de Yucatán, decidiéndose finalmente por la última, al ser propuesto como candidato al Senado de la República. Aunque cabe señalar como explicación para entender tal proceder que ser ministro en esta etapa de nuestra historia no resultaba sumamente atractivo para muchos; además de considerarse a la magistratura carente de brillo y poder, estaba mal pagada y requería de arduo trabajo y puntualidad.¹⁹ Sobre el peculiar sistema de elección popular, en términos de la Ley Electoral, Rabasa sostuvo con acierto:

No es para hacer buenos nombramientos, sino para llevar a los poderes públicos, funcionarios que representen la voluntad de las mayorías, y los magistrados no pueden, sin prostituir la justicia, ser representantes de nadie, ni expresar ni seguir voluntad ajena ni propia. En los puestos

¹⁹ Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, tomo I, México, Poder Judicial de la Federación, 1997, p. 120.

de carácter político, que son los que se confieren por voluntad popular, la lealtad de partido es una virtud; en el cargo de magistrado [ministro] es un vicio degradante, indigno de un hombre de bien.²⁰

Efectivamente, el texto constitucional se refiere a los integrantes del Poder Legislativo como los representantes populares, mientras que los miembros del Poder Judicial no pueden ser representantes de nadie excepto de los principios de imparcialidad, independencia y autonomía, particularidades con las cuales deben contar en el desarrollo de su labor, al servir de árbitros entre intereses diversos en la búsqueda de la justicia, como ya lo señalamos y quedó prevenido desde nuestra primera Carta Magna.

Para el logro de tales postulados se consideró importante que sus integrantes gozaran de ciertas prerrogativas, como la de ocupar el cargo de manera perpetua, con lo cual se pretendía garantizar la independencia y la autonomía en su actuación al no temer su remoción por motivos políticos, salvo por delitos cometidos durante su desempeño. En iguales términos fueron establecidos un tribunal especial y un procedimiento privativo para juzgarlos, en el cual se requería de la participación de la Cámara de Diputados para emitir la declaración de haber lugar a la formación de causa; de no ser así, no podían ser juzgados, es decir, gozaban de fuero constitucional como hasta la fecha.

Por su parte, quienes ocuparían los cargos de jueces Letrados adscritos a los tribunales de Circuito serían nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema, sin requerírseles conocimientos de la ciencia jurídica, sólo tener treinta años de edad y ser ciudadanos de la Federación. Los jueces de Distrito, por su parte, serían designados por el presidente mediante una terna propuesta por la Corte y sólo requerían tener veinticinco años de edad, sin especificarse requisito de ciudadanía.

b) Competencia. Tanto la Corte Suprema como los tribunales contaron con competencia especializada asignada por materia. Así, correspondía a la Corte conocer de las diferencias suscitadas entre dos estados de la Federación; entre un estado y otro o más vecinos, o entre particu-

²⁰ Rabasa, Emilio, *La Organización Política de México*, México, Porrúa, 1919, p. 285. Es de hacer notar que en esa época se utilizaban indistintamente los vocablos ministro y magistrado para referirse a los integrantes de la Corte.

lares sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos estados; de las disputas sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes; dirimir las competencias entre los tribunales de la Federación, y entre éstos y los de los estados, y las que se movieran entre las de un estado y las de otro; conocer de las acusaciones contra el presidente y vicepresidente, y de las causas criminales seguidas contra gobernadores, senadores, diputados y secretarios de despacho; conocer de las materias de: almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabandos, crímenes cometidos en alta mar y ofensas contra la nación, en los casos establecidos por la ley, así como de las causas de los empleados de Hacienda y Justicia de la Federación, y de las infracciones de la Constitución y leyes de carácter general.

Correspondía a los tribunales de Circuito conocer de las causas no previstas en la ley a favor de la Corte, y de las relativas a los cónsules y las civiles con valor superior a quinientos pesos. En tanto, los juzgados de Distrito conocían —sin apelación— de todas las causas civiles en que estuviere interesada la Federación y cuyo valor no excediera de quinientos pesos, y en primera instancia de todos los casos en que debieran conocer los tribunales de Circuito en segunda instancia.

Vemos pues como se substituye la distribución de competencias vigente en la época colonial, sustentada con base en fueros o especialidades, y orientada en razón de los sujetos o grupos que ocurrían a solicitar justicia, por una diversa atendiendo a la especialización en razón de materias —no de personas—, modelo de distribución competencial subsistente hasta fecha actual.

c) *El presidente de la Corte sustituto del presidente de la República.* En esta etapa histórica se contemplaron disposiciones constitucionales tendientes a regular los términos para suplir las faltas del presidente y del vicepresidente de la República. De esta suerte, en el artículo 97 se estableció, en el caso de que ninguno de los dos funcionarios del Poder Ejecutivo estuvieran prontos a entrar en el ejercicio de su cargo, el día 1 de abril de cada cuatro años, fecha de inicio de funciones, que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo recaería en un presidente nombrado por la Cámara de Diputados. De igual forma se procedería tratándose de los impedimentos de carácter temporal ocurridos durante su gestión. Pero, si ambos impedimentos acontecieran no estando el Congreso reunido, el Supremo Poder se depositaría en el presidente de la Corte

Suprema de Justicia y dos individuos elegidos por la pluralidad absoluta de votos del Consejo de Gobierno, estipulándose que en tanto no fuera celebrada la elección citada, el presidente de la Corte —en persona— tendría bajo su responsabilidad dicho Poder.

A partir de entonces surge la figura del presidente de la Corte sustituto del presidente de la República, disposición que por largo tiempo colocó al Judicial bajo la sujeción del Ejecutivo y como rival natural, lo cual ocasionó muchos conflictos de carácter político, hasta que finalmente forzó su supresión.

En esta época, el Poder Judicial también fue subordinado al Congreso en sus tareas de “decir el Derecho”, ya que el artículo 165 de la Carta Fundamental confirió al Congreso General —no al Poder Judicial— la atribución de interpretar la Constitución, atribución cuya procedencia y términos de aplicación motivaron un serio conflicto entre ambos poderes, finalmente resuelto con la suspensión de los cinco ministros de la Primera Sala del Tribunal —el cual constaba de dos salas cada una con cinco miembros, en forma similar a la actual—, una vez que se consideró procedente iniciar Juicio Político en contra de sus integrantes en 1834, bajo el argumento de que la Corte había interpretado erróneamente un artículo de la Constitución, cuando ésta, en el ámbito de sus atribuciones, resolvió un conflicto de competencias entre un tribunal del Estado de México y otro de la Ciudad de México. Medida que desbarató al Tribunal e impidió sus sesiones por más de cuatro meses.

Este sistema de interpretación constitucional no le permitía ninguna autonomía al Poder Judicial. El mismo poder que legislaba decía cómo debían aplicarse las normas al caso concreto, sirviendo, a través de su Máximo Tribunal, sólo como un departamento del Legislativo para la aplicación “de su Derecho”.

Para hacer notar más la poca autonomía e independencia del Poder Judicial, los ministros de la Corte fueron suspendidos en su cargo, como señalamos, sin que en ningún momento fueran sometidos a juicio ante el tribunal establecido por el texto constitucional para determinar su probable culpabilidad, el cual a esa fecha no había sido integrado, no obstante contar con más de doce años de expedido el artículo que lo preveía. Situación injusta que pudo prolongarse de manera indefinida, de no ser porque el titular del Ejecutivo, sin contar con atribuciones

para ello, y en un acto que en ese entonces es considerado de elemental justicia, mediante Decreto ordenó la reinstalación de los ministros suspensos y, con tal medida, pudieron restablecerse las funciones de aquél poder.²¹

Y es que el texto del artículo 165 precitado declaraba que sólo el Congreso podía interpretar el texto de la Constitución, facultad que —sin duda— propiciaba la omnipotencia parlamentaria y que devino de la idea imbuida en los constituyentes por las doctrinas de la Revolución francesa de que la soberanía nacional residía en el Congreso, no en el pueblo.

República centralista. A partir de la entrada en vigor del documento denominado Siete Leyes —dividido en siete estatutos—, promulgado el 15 de diciembre de 1835 (primera Constitución de corte centralista), se pone fin al sistema de organización política imperante bajo el texto Constitucional de 1824, para dar paso a una República de tipo centralista. En la segunda de sus leyes se concibió un cuarto Poder, denominado Supremo Poder Conservador, al cual le fueron atribuidas facultades de árbitro —así lo expresa el propio texto fundamental en su artículo 4º—, con el fin de evitar que cualesquiera de los otros tres poderes traspasara los límites de sus atribuciones, al amparo del cual se complió el sistema de administración de justicia.

El ejercicio del Poder Judicial —según las bases constitucionales— continuó encargado a una Corte Suprema Corte de Justicia y a los tribunales y jueces establecidos en la propia Constitución, cuyo número, radicación, responsabilidad y modo de elección se fijaría en la ley respectiva. Al ordenarse la división del territorio nacional, ya no por estados sino por departamentos, se determinó que el Poder Judicial se ejercería en éstos por tribunales y jueces residentes nombrados o confirmados por la Corte, substituyendo a los anteriores “jueces de Letras” por los ahora denominados “jueces de Residencia” y por otros juzgadores subalternos de primera instancia. Paralelamente a dichos tribunales fueron establecidos los tribunales superiores de los departamentos y los de Hacienda, instituidos por la ley de la materia.

²¹ *El Telégrafo, Periódico Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 9 de agosto de 1834, número 123, tomo V, Sección del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Mencionamos que la creación del cuarto Poder complicó el sistema de administración de justicia por habersele conferido carácter de árbitro responsable de decidir si cualquiera de los otros tres violaban la Constitución y con atribuciones para declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte. Pero, aquí nos enfrentábamos a un problema: ¿quién velaba por que este cuarto Poder no la infringiera? Es decir, ¿quién vigilaba al vigilante? Nada prevenía el texto al respecto. Quizás por eso era un Poder Supremo, por estar en un plano superior a los otros tres. Precisamente, sobre este Poder, Emilio Rabasa sostuvo: “Fue una rueda de sobra en el mecanismo; que lo pudo todo para estorbar el movimiento, nada para facilitarlo, lucubración de gabinete trasplantada a la ley para hacerla ingeniosa, no para hacerla vividera”.²²

Se reiteró la anterior conformación de la Corte sobre la base de once ministros, aunque se designaron nueve más en calidad de suplentes. A este órgano colegiado se atribuyó la responsabilidad de representar al Poder Judicial así como la de cuidar que los tribunales y juzgados de los departamentos se integraran y funcionaran con el personal necesario, con la finalidad de administrar cabal y pronta justicia. En este cuerpo legal se repite el mecanismo previsto en la Constitución de 1824 para elegir a quienes ocuparían las vacantes en los cargos de ministros, pero, se incorpora la variante de votación por las juntas departamentales a partir de una terna presentada por la Cámara de Diputados, previamente integrada con las ternas propuestas por el Senado y la propia Corte, mecanismo de elección sumamente complejo.

Se mantuvieron como privilegios a favor de los ministros de la Corte la inamovilidad y el fuero; la integración de los demás tribunales, tanto superiores como de Hacienda; la designación de sus titulares y de los fiscales, y la confirmación de los nombramientos de los jueces propietarios de los juzgados de Primera Instancia hechos por los tribunales superiores de los departamentos; debiendo, en todos los casos, sujetarse a los requisitos previstos en la Constitución, similares a los exigidos para ser ministro, con excepción de la edad mínima para desempeñar el cargo, contemplada en treinta años, mientras la antigüedad en el ejercicio práctico de la profesión se estableció en seis años.

²² Tena, *op. cit.* nota 2, p. 495.

En estas Bases fue suprimida la posibilidad de que el presidente del Tribunal llegase a ocupar interinamente el Supremo Poder Ejecutivo, ya que la sustitución correspondería al presidente del Consejo, disposición reincorporada nuevamente en el texto constitucional de 1857.

De especial interés nos resultan dos facultades atribuidas a la Corte en ese entonces y no contempladas en la actualidad, ni a favor de la Corte ni del Poder Judicial, las cuales consideramos de suma importancia para el mejor desarrollo de las otras atribuciones conferidas: 1. La reglamentaria, prevista sólo a favor de los poderes Ejecutivo y Legislativo en los artículos 70 y 89, fracción I; y 2. La de presentar proyectos de ley (iniciar leyes señala el texto) relativas a la administración de justicia, preferentemente las dirigidas a reglamentar los tribunales de la Federación, facultades que, por su relevancia, deben atribuírsele al actual Poder Judicial, esta última también prevista en el artículo 71 constitucional en favor de los dos poderes señalados.

Finalmente, en la cuarta ley de las Bases se confirió a la Corte atribuciones de carácter político al señalarse que le correspondería junto con el Consejo de ministros y el Senado, elaborar cada uno de ellos una terna a fin de elegirse la resultante que pasaría a la Cámara de Diputados, dando con ello inicio al proceso de elección del presidente de la República (Art. 2).

Diversos documentos vigentes en etapas históricas de definición. En las bases de Tacubaya, de 28 de septiembre de 1841, se declaró la cesación de los poderes supremos, con excepción del Poder Judicial, y concluyó la vigencia de la Constitución centralista de las *Siete Leyes*. Luego, se resolvió elegir un presidente provisional convocándose a un Congreso Constituyente extraordinario con el fin de elaborar la reforma de la Constitución. De este modo, para el 12 de junio de 1843, fueron expedidas las *Bases Orgánicas de la República*, mismas que tuvieron vigencia durante aproximadamente tres años, en una etapa de las más convulsionadas de la vida de la nación mexicana, en la cual diversos grupos políticos se enfrentaban para determinar la forma de gobierno que debía imperar: una república centralista o una federal.

Al tenor de este documento, el Poder Judicial es depositado en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y en los jueces inferiores de los departamentos, pues aún subsistía esta división territorial incorporada desde el texto de la Constitución centralista de 1836.

El Máximo Tribunal seguía integrado por once ministros y un fiscal, previéndose la designación de suplentes para todos los cargos. Como variante, se incorpora un listado de actividades prohibidas, tanto para el órgano como para sus integrantes, y una serie de requisitos con el fin de poder desarrollar sus funciones.

Dentro de las prohibiciones establecidas resaltaba la imposibilidad de redactar reglamento alguno, ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia; aunque, por otra parte, se le confieren atribuciones de tipo político al corresponderle, conjuntamente con el presidente de la República y la Cámara de Diputados, elegir a un tercio del total de los senadores que integrarían la cámara respectiva, en tanto las otras dos terceras partes serían elegidas por las asambleas departamentales.

Se fijan como requisitos para ocupar el cargo de ministro: ser abogado recibido y contar con experiencia en la profesión por espacio de diez años, manteniendo las otras exigencias establecidas en el texto Constitucional previo. Por otra parte, se dejó sin precisión el tiempo durante el cual desempeñarían su encargo. Este documento es el único que en el siglo pasado exigió la profesionalización de los responsables de administrar justicia en el país.

En una etapa posterior, cuando Santa Anna es investido para gobernar sin texto constitucional alguno, expide las *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, el 22 de abril de 1853. En el lapso de un año que estuvo a cargo del gobierno suprimió los poderes, y para suplir las funciones del Judicial estableció una secretaría responsable de la administración de justicia.

Por su parte, el presidente Comonfort emite el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, de 15 de mayo de 1856, el cual pretendió garantizar la independencia del Poder Judicial de la Federación prohibiéndole cualquier intervención en asuntos de carácter administrativo, poder que se integraría por la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de Circuito y de Distrito necesarios. Mientras que el de los estados recaería en los tribunales y juzgados que hasta esa fecha habían funcionado en el país, conforme a la *Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios*, del 23 de noviembre de 1855.²³

²³ Cabrera Acevedo, Lucio, *Documentos constitucionales y legales relativos a la función judicial, 1810-1917*, México, Poder Judicial de la Federación, 1997, p. 23.

La Segunda República Federal. El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución que habría de regir esta nueva etapa de la vida de México y los poderes federales se reinstalan en ese mismo año.

Conforme a este documento, el Poder Judicial de la Federación se conforma por una Suprema Corte de Justicia y los tribunales de Distrito y de Circuito.

Su texto incorporó variantes a la forma de integración del tribunal. Así, suprime la perpetuidad en el cargo de ministro, limitando su vigencia a seis años. Modifica el número de sus miembros al adicionar a los once propietarios, cuatro más bajo la figura conocida como “super-numerarios”, un Fiscal y un Procurador General. Se suprimen, también, algunos requisitos para ser designado con tal investidura, exigiendo sólo instrucción en la ciencia del Derecho, pero a juicio de los votantes, no de quien los propondría —tema que fue motivo de gran polémica entre los diputados constituyentes, hasta lograrse el consenso en la redacción definitiva del artículo. También se señalaron como requisitos: ser ciudadanos mexicanos y contar con más de treinta y cinco años. Finalmente, se adicionó un apartado relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos y, dentro de éstos, los denominados “individuos de la Suprema Corte”, con la finalidad de juzgarlos por los delitos comunes que pudieran cometer durante el tiempo de su encargo, así como por los delitos, faltas u omisiones incurridos en el ejercicio de ese mismo encargo, estableciéndose un procedimiento especial donde el Congreso, erigido en Gran Jurado, calificaba previamente si había o no lugar a la formación de causa, la denominada todavía hoy: Declaratoria de Procedencia.²⁴

a) *Poder responsable de interpretar las leyes.* Los constituyentes de 1857, al valorar los efectos negativos de la disposición que permitía que el órgano encargado de emitir las leyes fuera el mismo que las interpretara, consideraron conveniente suprimir esta atribución del Congreso. Ahora con base en las ideas y prevenciones de la Constitución norteamericana, cuya práctica constante había demostrado que para el justo

²⁴ Se entiende por ésta, acorde a lo dispuesto en el artículo 110 constitucional, la declaración que realiza la Cámara de Diputados por la cual se determina que procede la aplicación de sanciones a servidores públicos que gozan de fuero constitucional, por faltas previstas en el mismo numeral.

equilibrio de los poderes públicos era necesario que el Judicial tuviera la facultad de declarar la nulidad de las leyes emitidas por el Congreso cuando las estimara contrarias a la Constitución, en los casos sometidos a su fallo, al considerarse que, como en el caso del vecino país del norte, el nuestro era un gobierno de leyes, no de hombres.²⁵

Existieron opositoristas a tales ideas por lo cual, al discutirse el nuevo texto fundamental, advirtieron del riesgo de otorgar tales facultades al Poder Judicial; aunque, finalmente vencieron quienes sostuvieron que de todos los departamentos del poder gubernamental: “el Judicial, por la naturaleza de sus funciones, era el menos peligroso a las libertades públicas”.²⁶ Por ello, le fue atribuida la facultad de interpretar la Constitución a través de los tribunales que lo conformaban, porque:

Los tribunales fueron designados como un cuerpo intermediario entre el pueblo y la legislatura, con el objeto, entre otras cosas, de retener a la última voluntad dentro de los límites asignados a la autoridad. La interpretación de las leyes es propio y especial atributo de las cortes. Una constitución es de hecho, y debe ser por los jueces como una ley fundamental. Por este motivo les corresponde fijar la ...[interpretación] de ella, así como la de cualquiera resolución que emane del cuerpo legislativo. Y si acaso hubiere contradicción entre aquella y ésta debe prevalecer la que se deriva de una obligación superior; en otras palabras, la constitución debe preferirse...[a la ley]. La voluntad del pueblo a la de sus representantes.²⁷

Las facultades conferidas en materia jurisdiccional aunadas a la postura política de muchos de sus integrantes la dotaron de gran fuerza, misma que hizo valer frecuentemente confrontándose con los otros dos poderes. Incluso llegó a considerársele un cuerpo político, al decir de Elizur Arteaga, insubordinado y peligroso, por lo cual fue preciso convertirlo en parte del aparato gubernativo a través de medidas políticas y reformas constitucionales.²⁸

²⁵ *El Monitor Republicano, Periódico Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 25 de mayo de 1868, p. 1.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Arteaga, *op. cit.*, p. 423.

Dos fallos que remarcaron tal carácter fueron los emitidos en el juicio promovido por Julio Cervantes ante el Juzgado de Distrito de Querétaro contra el veredicto pronunciado por la Legislatura local, en el cual lo había declarado culpable en la causa y privado del cargo de gobernador de ese estado²⁹ y aquél en el que le fue suspendida a Pablo García, a la sazón gobernador de Campeche, la condena a la pérdida de sus derechos políticos durante año y medio.³⁰

b) *Atribuciones de carácter político.* Dentro de las atribuciones otorgadas al Poder Judicial —a través de la Corte—, al decir del doctor Lucio Cabrera, especialista en estudios históricos judiciales, destaca una serie de contenido eminentemente político: contar en su seno con voz y, generalmente, con voto, a dos funcionarios de naturaleza ejecutiva como el Fiscal y el Procurador General de la Nación; conceder licencias a sus integrantes para ocupar puestos en las carteras ejecutiva y legislativa; atribuir al presidente de la Corte, nuevamente, el carácter de presidente de la República sustituto para cubrir las ausencias temporales o definitivas de este último; considerar al Juicio de Amparo instrumento de carácter político, por la posibilidad de que a través de éste se invalidaran leyes y reglamentos federales y estatales, así como fungir como jurado de sentencia en los juicios seguidos contra altos funcionarios de la Federación.³¹

En esta época se suprimió el requisito de la profesionalización de sus miembros. Ya no era necesario contar con el título de abogado para ser electo ministro de la Suprema Corte, dado que muchos preceptos de esta Constitución fueron tomados de la Carta constitucional de 1824, como éste. El Poder Judicial Federal se integraba, además, con los tribunales de Circuito y los juzgados de Distrito; contaba con once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador.

c) *El presidente de la Corte, presidente de la República sustituto.* En relación con la posibilidad de ser presidente de la República sustituto, vale efectuar una precisión, debido a una idea que comúnmente es interpretada por quienes analizan esta etapa de la vida de México. El

²⁹ Tovar Pantaleón, *Historia parlamentaria del IV Congreso*, tomo IV, México, I. Cumpido, 1874, p. 836.

³⁰ Cabrera, *op. cit.* nota 19, p. 47.

³¹ *Ibid.*

presidente de la Suprema Corte de Justicia —salvo en el texto de algunos proyectos constitucionales que no se concretaron en definitiva— nunca ha sido considerado como vicepresidente de la República. Sólo se le ha conferido la posibilidad de ser presidente o vicepresidente sustituto en ausencias temporales o definitivas del electo para el cargo, y en tanto se elija quien deba substituirlo de forma definitiva.

Creemos que tal confusión se ha propiciado porque varios presidentes de la Corte han debido dejar su responsabilidad judicial para ocupar la cartera del Ejecutivo. El caso más conocido fue el del licenciado Benito Juárez, quien mientras desempeñaba el cargo de gobernador del estado de Oaxaca fue presentado como candidato a contender por la presidencia de la Suprema Corte en las elecciones indirectas que se celebrarían, para este puesto y para el de presidente de la República, el 14 de julio de 1857. En el primer caso fue elegido Ignacio Comonfort, mientras el segundo fue declarado desierto, ya que ninguno de los dos candidatos contendientes —Benito Juárez y José María Lacunza— obtuvieron el número de sufragios requerido para ganar. Una vez que Comonfort toma posesión como presidente de la República ofrece a Juárez ser Secretario de Gobernación; ofrecimiento que éste acepta y en cuyo desempeño recibe la noticia de haber sido designado presidente de la Corte mediante Decreto del Congreso General en funciones de elector, el 20 de noviembre de 1857, con la obligación de rendir protesta al cargo el 1 de diciembre de ese mismo año.³²

Para cumplir con esta última encomienda, Juárez decide presentar renuncia al cargo de Secretario de Gobernación con efectos al 30 de noviembre de 1857, para tomar posesión —al día siguiente— como presidente de la Corte. El mismo día en que rinde protesta como presidente del Tribunal, Comonfort solicita permiso al Congreso para que Juárez ocupe de nueva cuenta la titularidad de Gobernación, permiso que le es concedido y, así, aquél abandona la Corte, donde despachó un día escaso, para retornar a ocupar la cartera abandonada. No obstante, la designación como presidente de la Corte posteriormente le permite declararse Primer Magistrado del país ante la defección de Comonfort, cuando se convierte —como bien señala González Pedrero: “En la ley,

³² Fernández Ruíz, Jorge, *Juárez y sus contemporáneos*, México, UNAM, 1986, p. 129.

el pueblo, el poder del pueblo. Juárez era México... ahí, comienza su eterno peregrinar por nuestra historia: con la ley como bandera y con la reforma como misión.”³³ Pero, reiteramos, Juárez no asumió la Presidencia de la República por contar con carácter de vicepresidente de la República, ya que esta figura no fue incorporada al texto constitucional de 1857, cuyo artículo 79 señalaba los términos para cubrir las faltas temporales del Presidente, correspondiendo tal atribución al de la Corte, del mismo modo que se cubrirían las absolutas; hasta en tanto el electo nuevamente entrara a ejercer el poder:

Artículo 79. En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 82. Si por cualquier motivo la elección de presidente no estuviere hecha y publicada para el 1º de diciembre en que debe verificarse el reemplazo, ó el electo no estuviere pronto á entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el Supremo Poder Ejecutivo se depositará interinamente en el presidente de la Suprema Corte de Justicia.³⁴

Dada la etapa tan convulsa que vivió la nación en los años subsiguientes, poco a poco el Ejecutivo se sobrepuso al Congreso hasta el grado de hacerlo instrumento pasivo de sus deseos y ejecutor celoso de sus pensamientos. Dos cuestiones reafirmaban tal postura: la primera, la fortaleza del Ejecutivo con la restauración de la República; la segunda, contar con un Congreso donde prevalecían muchos simpatizantes. Ambas cuestiones incidieron para que, ante la necesidad del Ejecutivo de disponer continuamente de facultades extraordinarias, no existiera oposición del Congreso para conferírselas y, constantemente, se suspendían o restringían las garantías individuales de los gobernados.

Un ejemplo de esta situación fue la expedición de la *Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo* —emitida por el presidente Juárez el 20 de enero de 1869, en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso— cuyo artículo 8º contrariaba lo dispuesto por el artículo 101 de la Constitución al limitar la procedencia del Juicio de Amparo en materia judicial, restricción no contemplada en el

³³ *Ibid.*, p. 140.

³⁴ Tena, *op. cit.* nota 15, p. 247.

Texto Fundamental. Ante esta situación, la Corte se vio en la necesidad de desacatar dicha ley en sus fallos, para observar fielmente lo ordenado por la Constitución. Decisión que le valió que el Congreso general iniciara la tramitación de Juicio Político en contra de cinco de sus integrantes, por segunda ocasión en la historia del México independiente. Juicio en cuya tramitación el Judicial reiteró su independencia y su carácter de poder soberano.

Juárez, quien dentro de sus tantas virtudes tuvo la de no censurar a la prensa incluyendo a sus detractores, los que inclusive podían publicar sus escritos en el *Periódico Oficial de la República*, fue severamente acusado a nivel nacional de:

Ir absorbiendo poco a poco todos los poderes públicos, ensanchando la órbita de su acción con grave detrimento de las garantías individuales, de la ley fundamental... [de invadir] los otros poderes constitucionales, mientras que la Corte Suprema de Justicia, Poder Supremo de la Federación como el Ejecutivo, cumpliendo con sus altos deberes ha tratado siempre de obedecer y hacer cumplir la Constitución de la República, lo que ha provocado el odio enconoso del ministerio, que ha encontrado en ese tribunal supremo un obstáculo insuperable para llegar al fin.³⁵

No es materia de estas notas analizar si se justificaban o no tales medidas de excepción, lo que sí se advierte es un Poder Judicial independiente, y en muchas ocasiones casi opositor a los designios del Ejecutivo, al cual le correspondió ser su contrapeso, así como el garante de los derechos individuales de un gran número de mexicanos. Ilustra fielmente esta situación la solicitud de licencia que el presidente Juárez tramitara para el entonces presidente de la Suprema Corte, Sebastián Lerdo de Tejada, quien ocuparía la cartera de Relaciones Exteriores, licencias comúnmente solicitadas y siempre resueltas de inmediato en forma favorable. El mismo Juárez había abandonado la presidencia de la Corte mediante este procedimiento según comentamos, sin embargo, en esta ocasión le fue negada por el Tribunal, lo cual quedó asentado en el acta de sesión del Pleno del 5 de junio de 1868.³⁶ Lo anterior podemos apreciarlo como un ejemplo contundente de la independen

³⁵ *El Monitor*, op. cit. p. 1.

³⁶ Cabrera Acevedo, Lucio, *La República y el Imperio*, México, Poder Judicial de la Federación, 1988, p. 450.

cia lograda, que suscitó frecuentes fricciones entre ambos poderes, todas ellas por la decisión de los integrantes del Poder Judicial —notables por su competencia y su independencia de espíritu, al decir de Cosío Villegas— quienes deseaban reiterar su igualdad asumiendo el papel que el Constituyente de 1857 le había querido conferir, de un verdadero Poder.³⁷

Los frecuentes conflictos políticos que provocaba esta disposición ocasionaron que al ofrecérsele la presidencia de la Corte a Ignacio Vallarta, éste condicionara su aceptación a la promesa de modificar el texto constitucional. En particular, al ser acusado de realizar maniobras por aspirar a la presidencia de la República. Esta circunstancia fue asentada en el acta de la sesión extraordinaria del Pleno de la Corte, celebrada el 9 de noviembre de 1881, bajo los términos siguientes:

Exigí como condición, para el caso de que mi candidatura triunfase, que luego que el Congreso se instalara, se le pediría la reforma de la Constitución, para que las faltas del Presidente de la República no las supla el de la Corte, sino uno de los tres insaculados que nombre el Congreso, los cuales se han de elegir popularmente lo mismo que el Presidente. Esta reforma ... de la que soy partidario, porque he visto prácticamente los buenos efectos que ha dado en Jalisco, quita al Presidente de la Corte la grande importancia política que hoy tiene; mejor dicho, lo imposibilita para ser el núcleo de la oposición contra el gobierno, y el conspirador, el rival perpetuo del Presidente.³⁸

Así, mediante reforma al artículo 79 constitucional, del 3 de octubre de 1882, se determinó que las ausencias del ejecutivo nacional fueran cubiertas por el presidente o vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente.

Es hasta el 6 de mayo de 1904 cuando se incorpora en el Texto Fundamental el cargo de vicepresidente de la República, correspondiendo tal designación al presidente nato del Senado, quien ante la falta del primer feje del Estado el día designado para la toma de posesión asumiría la Presidencia por ministerio de ley. Si la ausencia fuera de ambos sería substituto por el Secretario de Relaciones Exteriores, o

³⁷ Guerra Francois-Xavier, *México, del antiguo régimen a la revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 55

³⁸ Cabrera, *op. cit.* nota 23 p. 595.

bien uno de los demás secretarios, siguiendo el orden de la ley que estableciera su número; así es como llega Victoriano Huerta al poder.³⁹

El Poder Judicial a principios del siglo XX, aún bajo la vigencia de la Constitución de 1857, tuvo poca o casi nada de independencia respecto del presidente Díaz. El Máximo Tribunal no hacía más que seguir sus designios. Basta mencionar, para ilustrar el hecho, que cuando alguien le comentaba que la gente decía que la Corte hacía lo que él quería, la respuesta era: “Lo grave no es lo que diga la gente, sino que sea cierto.”⁴⁰ De esta suerte, escaso prestigio quedó del otrora digno tribunal integrado por liberales en el periodo juarista, para tornarse en una etapa sombría de nuestra institución nacional, en la que el presidente nombraba y despedía a los miembros de la Corte y de los tribunales a voluntad. Por eso, al referirse al Judicial en el porfiriato se le denominaba “poder” —con minúsculas y entrecorillado— pues sólo desempeñó un papel político limitado, y de todas las competencias que se le atribuyeron, sólo la del Juicio de Amparo, usado como defensa contra las arbitrariedades de la autoridad, fue objeto de pocas críticas, ya que, aun éste, solía ser usado de manera disimulada como medio de presión para los designios del Ejecutivo. El Poder Judicial, en esta época —al decir de Francois-Xavier Guerra: “sigue siempre en reserva para que el Ejecutivo, en caso de necesidad, pueda apelar a él como a una arma suplementaria para aplastar a un hombre político caído en desgracia o para disuadir a un adversario”. Porque éste era, sin duda alguna, el poder dominante y el actor esencial de la vida política mexicana.⁴¹

El Poder Judicial en el México revolucionario. La Constitución de 1917 delinea un Poder Judicial integrado popularmente según el procedimiento previsto en sus predecesoras de 1824 y 1857 y con escasas atribuciones, ninguna de carácter político. Se integraba por la Suprema Corte, los tribunales de Circuito y de Distrito en el número determinado por las leyes. La Corte se componía de once ministros, estableciéndose la inamovilidad en el cargo. Se fijaron como requisitos de elegibilidad: contar con una edad mínima de 35 años cumplidos al día

³⁹ Arteaga Nava, Elizur, *Derecho constitucional*, “Diccionario jurídico”, México, Harla, 1995, pp. 97 y 98.

⁴⁰ Carleaton, Beals, *Porfirio Díaz*, México, Domes, 1982, p. 5.

⁴¹ Guerra, *op. cit.*, nota 37, p. 53.

de la elección, poseer título profesional de abogado, gozar de buena reputación y acreditar una residencia en el país durante los cinco años anteriores a la elección. A los miembros de la Corte correspondía la designación de jueces y magistrados, los cuales durarían en su encargo cuatro años sin posibilidad de remoción.

En el artículo 103 se estableció la competencia de los tribunales de la Federación para resolver cualquier controversia suscitada por leyes o actos de la autoridad violatorios de las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados, y por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadieran la esfera de la autoridad federal. Mientras que en el artículo 104 se abrió la posibilidad para que todas las sentencias que fueren dictadas en segunda instancia pudieran ser revisadas por la Corte, con lo cual todos los juicios intentados en el país podrían llegar al conocimiento del Máximo Tribunal. Un procedimiento de distribución de la justicia quizás muy democrático pero poco viable, como la historia del Tribunal lo demostró.

En 1928, una reforma incrementó el número de ministros de la Corte de once a dieciséis y se modificó el procedimiento para cubrir las vacantes del tribunal, del antiguo sistema electoral a otro por designación a cargo del presidente de la República con la aprobación del Senado. Se adujo como razón la existencia de un rezago de casi 16,000 asuntos, los cuales día con día se incrementaban como efecto del carácter social atribuido a la propiedad en la Constitución de 1917. Así, el reparto agrario propició la presentación de miles de demandas de garantías por los antiguos poseedores de tierras. Adicionalmente a las motivadas por la nacionalización de la industria petrolera, cuando se argumentó la inconstitucionalidad del artículo 27, por considerarse retroactivo, pues determinaba al Estado poseedor originario de la tierras y yacimientos petrolíferos.

En 1934 es variada otra vez la composición y funcionamiento de la Corte, para integrarla ya no con dieciséis ministros, sino con veintiuno, fijándose la edad límite para acceder al cargo en 65 años. De nueva cuenta pretende justificarse la reforma con el rezago del tribunal, situación constante en todo el siglo. Se deroga el requisito del *quórum* establecido para sesionar, anteriormente fijado en cuando menos las dos terceras partes del total de sus miembros. Se establece la imposibilidad

de disminuir el salario a los altos integrantes del poder, circunstancia que incluso había causado dificultades en la época de Juárez cuando sus servidores públicos protestaron por ser el Poder Público peor pagado de la Unión, lo cual era cierto. Y finalmente se suprime la posibilidad de su remoción pudiendo privarlos del cargo sólo por causa justificada y mediante el procedimiento previsto en la propia Constitución.

En la década de los cincuenta vuelve a reformarse su texto para conformar al Alto Tribunal con veintiún ministros numerarios más otros cinco con carácter supernumerario, no obstante el rezago en el Tribunal siguió incrementándose y osciló ya por el rubro de los 38,000 asuntos. Se precisó el término de seis años para desempeñar el cargo de ministro, magistrados y jueces y en este periodo fueron creados los tribunales colegiados de Circuito para desahogar de trabajo a la Suprema Corte

En el sexenio de Miguel de la Madrid (acorde con las ideas expresadas en sus obras) pocos cambios fueron propuestos para modificar la relación desventajosa del Judicial respecto de los otros dos poderes, porque los cambios habidos al texto constitucional se refirieron en mayor medida a reorganizar los ámbitos competenciales vigentes más que a transformarlos o ampliarlos, así, mediante las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de agosto de 1987, correspondería a los tribunales colegiados y no a la Suprema Corte el conocimiento de: los juicios de Amparo contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, así como del recurso de Revisión de las sentencias emitidas por los juzgados de Distrito, salvo en los casos que persistiera el problema de constitucionalidad, reservándose en ambos casos a favor del Alto Tribunal el ejercicio de la facultad de atracción, además de autorizársele emitir acuerdos con la finalidad de establecer la adecuada distribución de los asuntos entre sus Salas.

Es hasta la reforma promovida por Carlos Salinas cuando se amplía la competencia del Poder Judicial para el conocimiento de controversias suscitadas entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, referidas a la inconstitucionalidad de sus actos. La Suprema corte, por su parte, se integró por veintiséis ministros, veintiún numerarios y cinco supernumerarios, y a ellos correspondía, funcionando en pleno, determinar el número, división en circuitos, jurisdic

ción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito, así como de los juzgados de Distrito, también contó con atribuciones a fin de lograr la adecuada distribución de los asuntos de su competencia.

Con esta reforma se pretendió, aunque de manera tímida, la especialización del Tribunal en el desarrollo de su función jurisdiccional, lo cual finalmente se logra con las adecuaciones de 1994 y 1996, las cuales le permiten contar con un sistema de competencias con caracteres de tribunal constitucional, las que ya tuvimos oportunidad de analizar en un trabajo anterior.⁴²

Pero las reformas habidas siguen siendo insuficientes. Por ello, con base en lo dispuesto en la reforma al artículo 94 constitucional, párrafo séptimo, del 11 de junio de 1999, se autoriza al Máximo Tribunal para emitir acuerdos generales —amén de otros tantos acuerdos reguladores del trámite— a fin de lograr mayor prontitud en el despacho de los asuntos y una mejor impartición de justicia; con base en ellos son transferidos a las Salas y a los tribunales colegiados un cúmulo de asuntos, no obstante, tales decisiones más que atacar el problema de fondo del rezago lo cambian de adscripción a otros órganos jurisdiccionales, pero sigue a cargo del Poder Judicial de la Federación. Esta situación ha sido paulatinamente paliada merced a la creación de innumerables órganos jurisdiccionales a lo largo y ancho de la República,⁴³ gracias a la decidida actuación de su presidente, el ministro Genaro Góngora Pimentel; sin embargo, desde nuestra perspectiva, se ha administrado al enfermo una medicina sin efectos radicales: tal vez simples aspirinas. Es clara la necesidad de medidas adicionales además de ampliación en la cobertura de atención jurisdiccional; la perspectiva numérica para atacar el rezago ya ha demostrado a lo largo de todo el siglo XX, por sí sola, su obsolescencia.

A manera de conclusión. Es preciso tomar medidas radicales, algunas de ellas ya planteadas públicamente con la resistencia natural de quie-

⁴² Salgado Ledesma, Eréndira, “Una fisonomía nueva para un Poder añoso”, en *Lex*, Nos. 57-58, febrero-marzo de 2000.

⁴³ Según información proporcionada por el Consejo de la Judicatura Federal, durante la gestión de dicho órgano se han instalado 65 tribunales colegiados de Circuito, 11 tribunales unitarios de Circuito y 43 juzgados de Distrito, los cuales representan un crecimiento del Poder que oscila del 23.5% al 78.31%.

nes tienen intereses que posiblemente puedan verse afectados, aunque sea difícil imaginarlo; algunas son de índole académica. Obtener un presupuesto mínimo fijo sin sujetarlo a la aprobación anual de la Cámara de Diputados del Congreso general para planear con suficiente anticipación su crecimiento y programas de atención, aunque frenado momentáneamente, es otra. Continuar con el proyecto de expansión de los órganos impartidores de justicia es una más, pero también exige contar con presupuesto adecuado. La modificación de los efectos del Juicio de Amparo mediante la restricción de la “Fórmula Otero” en ciertos casos, es otra más. La emisión de una nueva Ley de Amparo, amén de transformar los modelos de justicia locales a fin de restringir el acceso de gran número de asuntos menores al conocimiento de las instancias federales, tal vez sea una de las de mayor trascendencia. No obstante, un instrumento quizás no explorado que acaso pudiera tener repercusiones inmediatas por su celeridad —aunque cabe advertir que su instrumentación no se encuentra dentro de la esfera del Poder Judicial de la Federación— es la creación de un mayor número de instancias alternas de resolución de conflictos, tan de moda en otras latitudes y de reciente exploración en el país, las cuales liberan de un gran número de asuntos a los tribunales federales y locales.

Un ejemplo es la actividad realizada por la Comisión Nacional de Arbitraje Médico —CONAMED— desde su creación mediante Decreto presidencial del 3 de junio de 1996. En cuatro años ha atendido un aproximado de 20,000 casos motivados por conflictos entre prestadores de servicios médicos y usuarios de los mismos, la mitad en el procedimiento de queja. De este universo se ha logrado conciliar amigablemente alrededor del 50%, los restantes fueron sometidos al arbitraje y, una vez resueltos, sólo doce han llegado al conocimiento de las instancias jurisdiccionales a través del Juicio de Amparo, las más de las veces por deficiencias en el procedimiento. De este universo, otros dos han iniciado su trámite de homologación ante la instancia jurisdiccional local ante la negativa del condenado a cubrir las prestaciones determinadas en el laudo arbitral correspondiente. Otros tantos han corrido a cargo de las instituciones similares en las entidades federativas, 14 a la fecha.⁴⁴ A esta

⁴⁴Comisión Nacional de Arbitraje Médico, 3er. informe trimestral de actividades de la Dirección General de Compilación y Seguimiento, 2000 (sin publicar).

forma de resolver controversias ha venido a sumarse la Comisión Nacional para la Defensa y Protección de los Usuarios de Servicios Financieros CONDUSEF, de más reciente creación, responsable de intervenir en el avenimiento entre particulares e instancias bancarias y fiduciarias por problemas surgidos en su actividad; ambas tienen como modelo la probada experiencia y trabajo desarrollado a lo largo de 25 años por la Procuraduría Federal del Consumidor, la institución pionera en el país en la resolución de conflictos por vía diversa a la jurisdiccional.

Si bien es cierto que la totalidad de asuntos atendidos no hubieran llegado al conocimiento del Poder Judicial de la Federación, es innegable el apoyo brindado a las instancias de administración de justicia (adicional a la emisión de peritajes en la etapa de pruebas); así fue expresado desde inicio en la exposición de motivos justificatoria de su creación:

En las actuales circunstancias resulta necesario que la población cuente con mecanismos que, sin perjuicio de la actuación de las instancias jurisdiccionales en la solución de conflictos, contribuyan a tutelar el derecho a la protección de la salud [...] con lo cual se contribuirá a evitar grandes cargas de trabajo para los órganos jurisdiccionales, sin sustituirlos.⁴⁵

Es de tanta importancia la labor de control de la constitucionalidad realizada por el Poder Judicial de la Federación por conducto de su más Alto Tribunal, que sólo debe ocuparse de cuestiones de trascendencia para la vida nacional —porque, para lapidar lagartijas son mejor las piedras grandes. A partir de él, en escala descendente, los demás órganos jurisdiccionales que lo integran deben tener reservada su actividad con objeto de dirimir cuestiones que, por la importancia de los valores tutelados para la conservación de un Estado de Derecho exigido por el nuevo orden democrático nacional, deban ser atendidos no por el propio Ejecutivo, sino por un Poder diverso de conocimiento especializado, imparcial e independiente como lo es el Judicial de la Federación, dado que en este rubro no hay prisas que valgan.

⁴⁵ Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Cuadernos de divulgación 2, Decreto de creación y Reglamento, México, 2000, p. 7.

BIBLIOGRAFÍA

- Artega Nava, Elizur, *Diccionario jurídico, Derecho constitucional*, México, Harla, 1995.
- , *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1998.
- Cabrera Acevedo, Lucio, *La República y el Imperio*, México, Poder Judicial de la Federación, 1988.
- , *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la República Restaurada, 1867-1876*, México, Poder Judicial de la Federación, 1989.
- , *Documentos constitucionales y legales relativos al Poder Judicial, 1810-1917*, México, Poder Judicial de la Federación, 1997 a.
- , *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, tomo I, México, Poder Judicial de la Federación, 1997 b.
- Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1990.
- Carleaton Beals, *Porfirio Díaz*, México, Editorial Domes, 1982.
- Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.
- Carrillo Prieto, Ignacio, “El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica”, en *El poder ejecutivo en las constituciones de la independencia mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, México, UNAM 1977.
- Fernández Ruíz, Jorge, *Juárez y sus contemporáneos*, México, UNAM, 1986, p. 129.
- Guerra, Francois-Xavier, *México, del antiguo régimen a la revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Herrera y Lasso Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, México, Jus, 1990.
- Peñalosa Martínez María Teresa, *Morelos y el Poder Judicial de la Insurgencia*, México, Comité Editorial del Gobierno del Estado de Michoacán, 1985.
- Poder Judicial de la Federación, *75 Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (Novena época), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1988.
- , libro de Actas del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Poder Judicial de la Federación, 1869.
- Rabasa, Emilio, *La Organización Política de México*, Editorial Porrúa, México, 1919.
- Sánchez Medal, Ramón, et. al., *Ideas sobre la Suprema Corte*, México, Poder Judicial de la Federación, 1990.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 33ª ed., 1996.

_____, *Leyes fundamentales de México, 1808-1998*, México, Porrúa, 1998.

Tovar, Pantaleón, *Historia parlamentaria del IV Congreso*, tomo IV, México, Imprenta I. Cumplido, 1874.

PUBLICACIONES HEMEROGRÁFICAS

El Monitor Republicano, Periódico Oficial de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de mayo de 1868.

El Telégrafo, Periódico Oficial de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de agosto de 1834, número 123, tomo V, Sección del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos.