

Cambio político y Poder Judicial en México

Breve introducción al antiguo régimen político mexicano

Las características básicas del régimen político mexicano (presidencialismo, partido hegemónico, corporativismo, reformismo y ausencia de “Estado de derecho”) fueron alteradas o han comenzado a ser modificadas. Dentro de la transición, el poder Judicial, o mejor dicho, los poderes judiciales, parecían convidados de piedra. Sin embargo, se sostiene que la pasividad de los poderes judiciales, y en especial de la Suprema Corte, es resultado de la posición que ésta tenía en el antiguo régimen; al cambiar las características del régimen, los poderes judiciales, y en especial la Suprema Corte, adquieren un nuevo estatus en la vida política nacional, y deja de ser un “objeto” del cambio, para convertirse en un “sujeto”, del mismo, es decir, la Corte se convierte en un actor muy importante en los cambios políticos, pues con sus decisiones moldea o perfila el nuevo régimen político.

Palabras clave: Transición política, Estado de derecho, poder Judicial, Suprema Corte.

♦ Profesor de la Universidad Iberoamericana.

carlbaez@hotmail.com

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

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

El presidencialismo exacerbado, una de las características estructurales del régimen político mexicano, consistía esencialmente en la preponderancia del presidente sobre

los otros poderes del Estado, de forma tal que la división del poder entre distintos órganos del Estado (tanto horizontal: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; como vertical: gobierno central, gobiernos estatales y gobiernos municipales) parecía desaparecer. La causa de esta disminución o atenuación de la división del poder político entre los órganos del Estado radicaba en el control que el presidente ejercía, principalmente, sobre el Congreso. De este control sobre el Poder Legislativo federal se derivaba el control que el presidente ejercía sobre otros órganos.

Las condiciones necesarias de operación del presidencialismo exacerbado en México eran: 1. Un régimen presidencial constitucionalmente instituido, 2. Gobiernos unificados,¹ 3. Una férrea disciplina de los miembros del partido hegemónico o dominante, y 4. El líder del partido hegemónico o dominante, cuyos miembros observan un alto grado de disciplina, era el presidente de la República (Weldon, 1997: 227; Casar, 2002: 42).

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

1. Por “gobiernos divididos” se entiende aquellas “situaciones en las que el partido del [presidente o gobernador] no tiene siquiera el control mayoritario (es decir, la mayoría absoluta de 50% + 1 de los diputados) del congreso [...]” (Lujambio, 2000: 67).

Poder Judicial y régimen político en México

El presidencialismo mexicano, o sea la preponderancia del presidente sobre los otros poderes del Estado, es decir, el hecho de que “el Ejecutivo en México [haya] logrado anular la acción de las instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder presidencial” (Casar, 2002: 42), no sólo se resentía en el ámbito del Congreso de la Unión, sino que trascendía a otros órganos, inclusive —así se ha afirmado—, al poder Judicial federal. En tal órgano también se presentaba “otro caso de penetración en la composición y en el comportamiento de esta rama de gobierno” (Casar, 2002: 68). Sin embargo, no existen estudios de ciencia política lo suficientemente profundos en torno al papel que desempeñó el poder Judicial federal, en particular la Suprema Corte de Justicia (SCJN), en el sistema político mexicano previo al cambio reciente.

Es un lugar común afirmar que “el poder Judicial no ha desempeñado sus funciones políticas esenciales en la división de poderes, ya que más que un poder autónomo y capaz de sujetar a los otros poderes bajo el imperio de la ley, ha quedado explícita o implícitamente subordinado al poder Ejecutivo” (CIDAC, 1990: 158). Hasta la fecha, no se han elaborado los estudios estadísticos y de análisis que sustenten esta afirmación, o bien se han omitido consideraciones importantes.² Por ejemplo, se ha afirmado que “[l]a subordinación política del poder Judicial federal se hace evidente, por ejemplo, en el hecho de que los tribunales federales tengan problemas para lograr la ejecución de sus sentencias, cuando los miembros del Ejecutivo se niegan a cumplirlas” (Rubio, Magaloni y Jaime, 1994: 64).

2. En su clásico libro, González Casanova (1998:36) concluye que “la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores”.

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

[...] la experiencia ha demostrado que en muchos de los casos las autoridades responsables no cumplen, no porque esa sea su voluntad, sino porque en realidad desconocen con exactitud la manera de acatar en sus términos el fallo protector, sobre todo cuando se trata de autoridades administrativas que, por lo regular, no son doctas en materia de amparo (Manual, 1999: 25).

Lo anterior bien puede deberse al hecho de que:

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

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

La preponderancia del presidente sobre el Poder Judicial federal implicaría una debilidad de éste. Se ha diagnosticado (Fix Fierro, 1999: 176 ss.) que los factores de esta debilidad institucional serían:

1. La ausencia de una “teoría constitucional”³ de la Suprema Corte, lo cual se debería, a su vez, a:

a) La no utilización de los tribunales federales para resolver ciertos problemas.

b) La evasión, por parte de los juzgadores federales, de cuestiones constitucionales que hubieran podido implicar un choque con otros poderes del Estado, para lo cual se echaba mano de la figura procesal del sobreseimiento.

c) Una “comprensión política” de la Constitución, más que una comprensión normativa.⁴

d) La utilización constante del mecanismo de reforma a la Constitución en detrimento de la interpretación como instrumento de actualización del texto constitucional.

2. Las sentencias de amparo que determinan la inconstitucionalidad de alguna norma general, como una ley, no tienen efectos generales, sino que se limitan “a dejar dichas leyes sin aplicación al caso concreto” (CIDAC, 1990: 161); en otras palabras, la famosa “fórmula” Otero es considerada un factor de debilidad del Poder Judicial federal.

3. La organización y composición del propio Poder Judicial federal, a lo que Fix Fierro denomina “contexto organizacional”.

Es preciso distinguir en este punto entre “reglas del juego” y jugadores; si se parte del hecho de que en el “antiguo” régimen político mexicano el Poder Judicial federal era un jugador más, éste se desempeñaba según las reglas que

3. Una teoría constitucional de la Suprema Corte significa que, en términos generales, este órgano “cuenta con un pensamiento estructurado y continuado de la Constitución, de sus elementos componentes, de la jerarquía de sus normas, de sus criterios de interpretación y de las funciones que debe cumplir respecto de las normas inferiores, primordialmente” (Cossío, 2002: 82).

4. Esto significa que la interpretación de la Constitución, “antes que orientarse por los significados técnico-jurídicos posibles de las disposiciones constitucionales, se basa preferentemente en una explicación de los orígenes y finalidades exógenas de dichas disposiciones en un proceso histórico que se asume como esencialmente legítimo, es decir, en un determinado ejercicio del poder” (Fix Fierro, 1999: 178).

regían el juego, por lo que no es posible pedir un comportamiento diverso a un jugador que se conducía conforme a las reglas existentes; se omite sólo lo que se espera, lo que muy probablemente sucederá; no puede omitirse algo de lo que no se tenga alguna probabilidad de realización; las reglas del juego rigen la conducta de los jugadores, de forma tal que a partir del conocimiento de las reglas se pueden generar expectativas entre los jugadores.

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

a) Los tribunales federales no fueron utilizados para resolver ciertos problemas, debido, principalmente, a que se reconocía que “la fuente de autoridad capaz de resolver el problema de fondo se encontraba en otra parte” (Fix Fierro, 1999: 177); el ejemplo más claro de esta manifestación de debilidad institucional es el hecho de que, no obstante que las controversias constitucionales ya existían desde 1917, como mecanismo de solución de conflictos entre órganos u órdenes jurídicos del Estado mexicano, las mismas no eran utilizadas, sino que se recurría a otros mecanismos de “solución de conflictos”, tales como la declaración de desaparición de poderes en una entidad federativa, a cargo del Senado de la República a instancia del presidente, y el nombramiento de un nuevo gobernador que convocara a elecciones, o la propia facultad del Senado para resolver “cuestiones políticas”.

b) La comprensión política, más que normativa, de la Constitución por parte de los integrantes del Poder Judicial

federal tiene su fuente en “el modo como se enseñaba y se reproducía el conocimiento jurídico” (Cossío, 1998: 39), y ello ocurría a partir de una representación eminentemente política de la Constitución como resultado de una revolución popular, de donde se sigue que los jueces y magistrados del Poder Judicial de la federación, así como los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejercieron sus funciones jurisdiccionales a partir de la formación jurídica que recibieron; nuestros juzgadores federales impartían justicia dentro de los parámetros de su educación profesional. Por tanto, este factor de debilidad está fuera del control del Poder Judicial federal y responde a la formación profesional de todos los abogados del país.

c) Resulta evidente que el uso constante del mecanismo de reforma a la Constitución es un elemento de la debilidad institucional que escapa totalmente a la intervención del Poder Judicial federal.

d) La “fórmula Otero”, que no es sino el principio procesal universalmente reconocido de la relatividad de las sentencias, está establecida precisamente en la Constitución y forma parte de la tradición jurídica nacional; aunque es evidente que, al combinarse con la obligatoriedad tan precaria de la jurisprudencia, forma parte de los obstáculos al efectivo acceso a la justicia, y este factor de debilidad del Poder Judicial federal escapa a su control.

c) La capacidad del Poder Judicial de la federación para “hacer frente a las demandas de justicia de la población” (Fix Fierro, 1999: 183), es decir el problema organizacional del mismo puede encontrar una explicación en el abandono presupuestal al que se le condenó por varias décadas, y la escasa importancia que representaba este poder en el presupuesto federal responde al hecho de que no se le consideraba un jugador importante dentro del régimen.

Como se aprecia, en buena medida, los factores de debilidad arriba revisados son ajenos al Poder Judicial federal,

por lo que a éste no se le puede reclamar sino el desempeño de sus funciones conforme a las reglas mencionadas; y ello generaba un círculo perverso: el Poder Judicial federal no crecía (en tamaño y atribuciones) porque los otros jugadores no lo consideraban importante dentro del juego, y carecía de importancia porque existían mecanismo “alternos” para solucionar los conflictos.

Así, el contexto era la causa fundamental de la debilidad institucional del Poder Judicial federal, por lo que los factores de dicha debilidad sólo se habrían podido modificar si el conjunto de circunstancias que rodeaban a tal poder (el régimen político) se modificaban a su vez. De forma tal que el análisis de nuestra historia reciente conduce a la siguiente propuesta: si el régimen político mexicano cambió, es decir, dejó de tener las características que lo distinguían e identificaban, entonces el Poder Judicial de la federación tuvo que haber cambiado, en virtud de que el diseño y funcionamiento de éste estaba condicionado por el contexto; o bien, si el Poder Judicial de la federación ha cambiado, ello debe obedecer al cambio en la condiciones de su existencia.

Es evidente que a lo largo de los últimos quince años el Poder Judicial federal ha sido objeto de múltiples reformas que han atenuado paulatinamente los factores de debilidad institucional; ello presupone que, por una parte, el contexto, es decir, el régimen político ha cambiado y que, por otra parte, los jugadores (los otros poderes) le han dado cada vez mayor importancia al Judicial. Esto significaría que las alteraciones del régimen político han generado la necesidad de contar con un nuevo árbitro que resuelva conflictos que antes no existían o que antes se resolvían por otras vías.

Así, para un análisis adecuado del Poder Judicial federal dentro del proceso de cambio político y consolidación democrática en México, es necesario distinguir dos situaciones o mecánicas diferentes: por un lado, la conformación de un

Poder Judicial federal más independiente, y, por el otro, la intervención de éste, mediante sus decisiones, en la estructuración del nuevo régimen político. En otras palabras, es conveniente vislumbrar al Poder Judicial federal tanto como *objeto* del cambio como *sujeto* del mismo.

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

Un Poder Judicial federal más independiente

“El término ‘independencia’ es usado, generalmente, para caracterizar la relación entre el Poder Judicial y otras instituciones u órganos. Un juez independiente es aquel que no está bajo la influencia o el control de alguien más” (Fiss, 1993: 55), de donde se sigue que la independencia judicial, en términos muy concretos y sencillos, debe ser vista desde dos planos, el externo y el interno.

En el plano externo, el Poder Judicial es considerado tanto más independiente cuanto menor sea la probabilidad de que las decisiones judiciales se vean determinadas por los intereses, preferencias o deseos de los otros órganos del Estado, como, por ejemplo, el presidente o el Congreso, o alguna cámara de éste, o bien por los intereses, preferencias o deseos de grupos o individuos que, no obstante ser ajenos al Estado, cuentan con poder económico o político. Desde el

punto de vista interno, se considera que la independencia judicial es mayor en tanto menor sea la probabilidad de que los intereses, preferencias o deseos de otros jueces o funcionarios del propio Poder Judicial determinen las decisiones de un juez que debe decidir un caso concreto.

Para evitar que el sentido de las decisiones de los órganos jurisdiccionales esté determinado por influencias o vinculaciones institucionales o no institucionales se han establecido, al lado del principio de separación de poderes, las llamadas *garantías judiciales*.⁵

Desde el punto de vista institucional, la independencia del Poder Judicial es una contingencia que resulta más o menos probable en razón del diseño, puesto que de éste depende la mayor o menor ausencia o presencia de intereses, preferencias o deseos que determinen el sentido de la decisión del órgano jurisdiccional. Ciertos arreglos institucionales incentivan la ausencia o, en otros términos, la menor presencia de intereses, preferencias o deseos que afecten o determinen el sentido de la decisión judicial. Desde el punto de la organización del Poder Judicial, es a través de disposiciones o normas relativas a la selección, nombramiento, adscripción, estabilidad, remuneración y responsabilidad de los juzgadores (Fix-Zamudio, 1981: 53; Cárdenas, 1999: 100) que se trata de desincentivar decisiones judiciales afectadas o determinadas por intereses, preferencias o deseos ajenos a los del propio juzgador.

Se puede parafrasear de manera analógica a Berlin afirmando que la independencia judicial, tanto como la libertad del individuo, tiene dos aspectos, uno negativo y otro posi-

5. "Conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador, y que poseen, además, un doble enfoque, pues al mismo tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la judicatura, también favorecen la situación de los justiciables" al establecer el derecho fundamental de todo gobernado a "ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley..." (Fix-Zamudio, 1981: 52).

tivo; en el primer caso, el Poder Judicial, la judicatura o un juzgador en concreto es “independiente *de*”; en el segundo caso, es “independiente *para*”; el diseño institucional incentiva la independencia en su aspecto negativo (independiente *de*), y el aspecto positivo se manifiesta en las decisiones judiciales, es decir, las sentencias en sí y su trascendencia social (independiente *para*) (Linares, 2004).

Si la independencia judicial está condicionada por el diseño institucional y se manifiesta plenamente en el ejercicio que los juzgadores realizan de la función jurisdiccional, es posible hablar de independencia estructural y de independencia funcional.

Desde el punto de vista estructural, la independencia del Poder Judicial federal ha sido una constante en el derecho constitucional mexicano, aunque con infortunios (los cambios constitucionales en el mecanismo de nombramiento de los ministros, la duración en el cargo, la destitución por observar “mala conducta”, entre otros). No obstante éstos, se puede concluir que “si bien el Ejecutivo —o el sistema político— pudo ejercer una fuerte influencia sobre la composición de la Suprema Corte, tal influencia no parece haber sido tan grande que haya impedido un grado significativo de independencia de la Corte ni que ésta pudiera adquirir alguna fuerza y autoridad propias” (Fix Fierro, 1999: 191).

En 1994 se practicaron reformas a la constitución con el objetivo de reforzar la independencia institucional del Poder Judicial federal. Los ejes de estas reformas fueron, desde el punto de vista estructural u organizacional, básicamente, la reducción del número de ministros, la modificación del mecanismo de su nombramiento, remoción y permanencia en el cargo, la creación de un órgano de administración de juzgados y tribunales y el establecimiento de la carrera judicial.

Por una parte, se creó el Consejo de la Judicatura Federal como órgano integrante del Poder Judicial de la federación

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

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

[...] el tránsito de etapas o escalones progresivos que pueden recorrer los jueces profesionales [con título o licencia para ejercer las profesiones jurídicas o el especial para el desempeño de la judicatura...] abarcando un periodo preliminar [cursos en la escuela judicial dada la condición propia de los conocimientos y experiencias de la función de juzgamiento], el ingreso [no por designación favoritista, sino por reconocimiento de los méritos subjetivos del aspirante], las promociones [obtenidas por fiel cumplimiento de los quehaceres judiciales] y el retiro reglamentario” (Fix-Zamudio, 1997: 420).

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

Mecanismo de nombramiento de los ministros de la SCJN

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

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos constitucionales correspondientes.

El Consejo de la Judicatura Federal se integra, por su parte, por personas nombradas tanto por el Poder Legislativo (2), por el Poder Ejecutivo (1) como por la Suprema Corte (3), por lo que es innegable su conformación plural. La propia Constitución señala que los consejeros de la judicatura federal no representan a quienes los designan. Le corresponde al Consejo de la Judicatura Federal seleccionar, nombrar, adscribir, readscribir y, en su caso, destituir a los juzgadores de la judicatura del Poder Judicial federal, lo que se lleva cabo atendiendo a normas claras y precisas, por lo que este órgano se convierte en el principal guardián de la independencia judicial.

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

Mecanismo de nombramiento de magistrados y jueces federales

Hasta 1994

- Facultad exclusiva del Pleno de la SCJN.
- Proceso de nombramiento no regulado.
- En la práctica, acontecía que los ministros efectuaban las propuestas respetando el turno resultante del sorteo que al efecto se hubiese celebrado. Hecha la presentación del candidato, el Pleno votaba y decidía el nombramiento.
- Duración en el cargo: 6 años, al cabo de los cuales, si se ratificaba o promovía, se adquiría inamovilidad.

Desde 1994

- El ingreso y promoción a las categorías de juez y magistrado se realiza a través de concurso interno de oposición o concurso de oposición libre.
- Los concursos son organizados por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto de la Judicatura Federal, órgano auxiliar de éste.
- Duración en el cargo: 6 años al cabo de los cuales, si se ratifica o promueve, se adquiere inamovilidad.

Fuente: Cossío (1992: 105), y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

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

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

Por otra parte, en lo que respecta a la estabilidad y responsabilidad de los juzgadores del Poder Judicial de la

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

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

Un Poder Judicial más importante

En virtud de que el diseño institucional torna probable el ejercicio independiente del Poder Judicial, es necesario constatar, a través del ejercicio real de dicho poder, la pre-

tendida ausencia de intereses, preferencias o deseos ajenos al juez al momento de decidir en un caso.

Sin embargo, no basta con el diseño de la institución, pues hay que recordar que el Judicial es un órgano reactivo, es decir, requiere de un impulso ajeno, del planteamiento de problemas para resolverlos y actualizar su independencia; y por mejor diseñado que se encuentre, un Poder Judicial es un órgano cuya importancia en el régimen depende del tipo de problemas que resuelve, mediante los cuales, incluso, va modificando o dando pautas para generar políticas públicas. Así, al tiempo que se modificó el diseño de la institución se modificaron o crearon procedimientos para facilitar que el Poder Judicial de la federación conociera de problemas que antes no existían o bien eran solucionados recurriendo a otros actores. Esto resulta evidente, por ejemplo, en el caso de la materia electoral y de la resolución de disputas entre órganos del Estado, lo que ha sido denominado la “macrojusticia” (cfr. García Ramírez, 1996: 34).

a) Las elecciones

La mecánica del cambio político en México, ese movimiento hacia la democracia como forma de gobierno, se ha caracterizado por la construcción del “andamiaje necesario para que el voto sea la fuente del poder público, y la competencia política pacífica y pública, sea la base de la representación nacional” (Woldenberg, 1999: 31). Así, el meollo de la transición política en México ha consistido en el paso de elecciones semicompetitivas a elecciones plenamente competitivas.⁶ Asegurar el respeto irrestricto a la voluntad general expresada en los comicios se convirtió en la meta del cambio político. En la construcción de ese andamiaje

6. “La transición a la democracia en México ha de entenderse como el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas” (Lujambio, 2000: 21).

necesario el Poder Judicial federal ha tenido una participación importante.

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

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

La calificación de las elecciones⁷ de los diputados, senadores y presidente de la República, y la facultad de resolver sobre las impugnaciones o conflictos que sobre las mismas se planteaban correspondió, hasta 1987, a órganos políticos que, consecuentemente, tomaban sus decisiones bajo criterios políticos: las cámaras federales califican por sí mismas la elección de sus miembros y, posteriormente, la de diputados calificaba la elección presidencial. A partir de

7. “El acto por medio del cual se declara la validez del resultado de la elección, después del recuento de votos, se denomina ‘calificación’ [...] La calificación puede producirse sin impugnaciones, en cuyo caso generalmente se realiza por una autoridad administrativa que puede ser centralizada, descentralizada o autónoma. En el caso en que el resultado electoral sea controvertido, generalmente se tramita un proceso contencioso electoral cuya finalidad es resolver si se anula o no el resultado impugnado”, (cfr. *Enciclopedia*, 2002: 19).

1987 se comienza a generar una transición en este sentido, que fue de la autocalificación (de la elección de diputados y senadores), la heterocalificación por órgano político (de la elección presidencial) y lo contencioso electoral de carácter mixto⁸ a la heterocalificación por órgano autónomo y contencioso electoral plenamente jurisdiccional.

Como se recordará, en aquel año se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral como “tribunal especial de mera anulación, cuyas resoluciones no tenían definitividad en la práctica, pues podían ser revisadas en el Colegio Electoral de las cámaras de Diputados y Senadores” (*Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2002: 20). En 1990 se instituye el Tribunal Federal Electoral, siguiendo el mismo esquema que su antecedente, y en 1993 se le define constitucionalmente como “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”; en el mismo año se abandona el sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores, aunque permanece la heterocalificación por órgano político de la elección presidencial.

Finalmente, en 1996 se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado de éste y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, “con la única salvedad de la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales cuya resolución es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000: 34). En ese año también se modifica la Constitución en el sentido de otorgar a este nuevo órgano la facultad de

8. “La naturaleza mixta del sistema en este periodo [1987 a 1996] residía en que las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral recaídas a los recursos presentados contra los resultados electorales podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de las cámaras legislativas y sólo ellos estaban facultados para declarar la nulidad de alguna elección; es decir, la decisión final continuaba en manos de las fracciones de los partidos políticos en el Congreso”, cfr. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000: 31.

calificar la elección presidencial, por lo que lo contencioso electoral federal se torna totalmente jurisdiccional.

En 1996 se crea también el sistema de medios de impugnación en materia electoral, cuya finalidad es garantizar, por una parte, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, y, por la otra, dotar de definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales. Para ello se han instituido los recursos de: 1. Revisión, 2. Apelación y 3. Reconsideración, así como los siguientes juicios: a) de inconformidad, b) para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, c) de revisión constitucional electoral y d) para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores públicos.⁹

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

b) Las disputas entre órganos del Estado

En 1994 se instituyeron un par de mecanismos para garantizar la regularidad constitucional federal: la controversia constitucional y la acción abstracta de inconstitucionalidad; es innegable el trasfondo político que motivó

9. Para una exposición detallada de estos procedimientos, véase Estudio Teórico Práctico, 1999.

esta reforma constitucional, puesto que tales instrumentos procesales han servido para encauzar por una vía estrictamente jurisdiccional (la justicia constitucional) problemas derivados de la explosión de pluralidad política que comenzó a vivir México a partir de 1988.

La controversia constitucional existía ya en el texto original de la actual Constitución, y tenía por objeto esencial garantizar el equilibrio entre las facultades de las autoridades federales y las facultades de las autoridades de los estados; sin embargo su utilización, es decir, la resolución de conflictos entre la Federación y los estados por la Suprema Corte, resultó por demás intrascendente, “ya que cuando se produjeron diferencias de carácter jurídico, en especial entre el gobierno federal y los de algunos estados, se resolvieron sobre todo por medio de procedimientos y por órganos de carácter político” (Fix-Zamudio, 1998: 74).

Se ha sostenido que cuando existió una disputa entre la Federación y un estado (es decir, entre el presidente y un gobernador), la misma se resolvió mediante la utilización del recurso de la “desaparición de poderes”, cuya facultad corresponde al Senado de la República. Sin embargo, durante el tiempo de la vigencia del texto original del artículo 105 (es decir entre 1917 y 1994) se promovieron 55 controversias constitucionales, de las cuales 14 se suscitaron entre la Federación y un estado, 22 entre poderes de un mismo estado, 1 entre estados, 12 entre municipios y estados y 1 entre un municipio y un estado (Cossío, 1997: 8), mientras que, según González Oropeza (1987: 253) entre 1917 y 1976 se declaró, en forma efectiva, la desaparición de poderes en alguna entidad federativa en 47 ocasiones. Entre 1917 y 1994 se promovieron 0.71 controversias por año; en cambio, entre 1995 y 2000 se promovieron 43.8 controversias por año, mientras que desde 1976 no se ha declarado la desaparición de poderes en ninguna entidad federativa.

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

Las controversias constitucionales son “procedimientos plantados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (Castro, 1997: 61), cuyo objeto fundamental es solucionar conflictos que, con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales (“actos no legislativos”) se susciten entre: 1. Distintos *órdenes* jurídicos, 2. Órganos de distintos órdenes jurídicos, o 3. Órganos del mismo orden jurídico (Cossío, 1997: 12).

Como se aprecia en el cuadro siguiente, al presentarse cada vez con mayor frecuencia gobiernos municipales de oposición, así como el fenómeno de los “gobiernos divididos” en las entidades federativas, lo que antes de 1988 era más bien infrecuente, es decir, los conflictos entre órganos, comenzó a hacerse cada vez más común.

Una hipótesis no comprobada pero razonable es que detrás de la gran mayoría, si no en todas, las controversias constitucionales entre los distintos niveles de gobierno hay un conflicto entre fuerzas políticas (partidos) diferentes sobre recursos y facultades” (Fix Fierro, 1999: 212).

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



Estadística, por promovente, de las controversias constitucionales (1994-31 de octubre de 2000)

Municipio vs. mpio.	Municipio vs. edo.	Municipio vs. Federación	Estado vs. edo.	Estado vs. mpio.	Estado vs. Federación	Estado vs. DF	DF vs. Fed.	Federación vs. DF	Federación vs. mpio.	Federación vs. edo.	Poder Legislativo vs. Poder Ejecutivo	Otros*	Total
1	160	8	21	6	10	1	5	1	1	1	1	3	219
0.4%	73.0%	3.6%	9.5%	2.7%	4.5%	0.4%	2.2%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	1.3%	

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

Fuente: Sánchez Cordero, 2001: 361.

Por otra parte, la acción abstracta de inconstitucionalidad puede ser definida como un procedimiento instaurado ante la suprema corte por “determinados órganos o fragmentos de órganos, o los órganos directivos de determinadas personas morales (partidos políticos) reconocidos constitucionalmente como de interés para la sociedad” (Cossío, 1998: 20), mediante los cuales tal tribunal examinará, en abstracto, la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, con la finalidad de “garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental” (Fix-Zamudio, 1998: 87).

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

Estadística de las acciones de inconstitucionalidad promovidas desde 1995 hasta el 31 de octubre del año 2000

Materia		Leyes			Resolución				Votación		
Electoral	Otras	DF	Estados	Federación	Fundadas	Infundadas	Improcedentes, sobreseimientos o desechamientos	Pendientes	Unanimidad	Mayoría	Mixtas
54	24	5	66	7	14	21	23	20	38	8	5
69.2%	30.7%	6.4%	84.6%	78.9%	17.9%	26.9%	29.4%	25.6%	74.5%	15.6%	9.8%

Fuente: Sánchez Cordero, 2001: 359.

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

Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral de acuerdo al órgano o partido que las promueve

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

Fuente: Sánchez Cordero, 2001: 359.

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

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

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

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

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

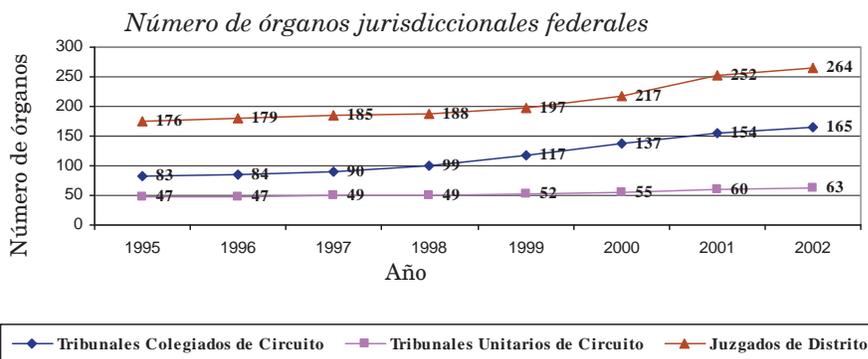
***No se consideran los desechamientos.

Fuente: Sánchez Cordero, 2001: 359.

El crecimiento del Poder Judicial federal

En el ámbito de la “microjusticia” (cfr. García Ramírez, 1996: 34), es decir la que está constituida por la suma de órganos, procedimientos y medidas que se ubican en los peldaños inferiores de la impartición de justicia, también se pueden percibir cambios, principalmente en la *accesibilidad* de los órganos jurisdiccionales federales. Un indicador básico de esta accesibilidad es la relación entre pobladores (justiciables en potencia) y órganos jurisdiccionales.

Gráfica 1

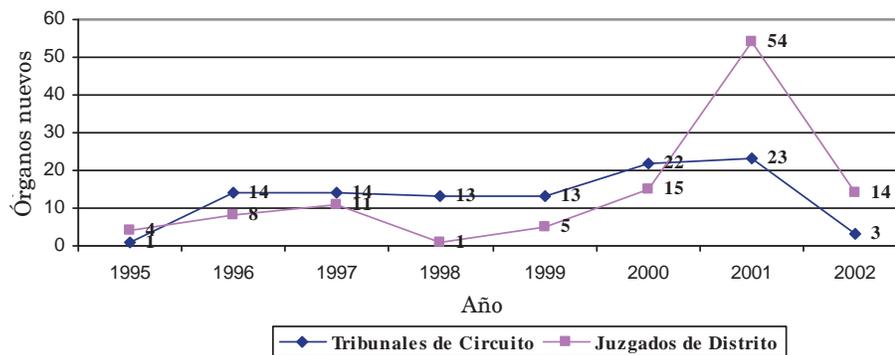


Hasta noviembre de 2002 existían 165 tribunales colegiados, 63 tribunales unitarios y 264 juzgados de distrito repartidos en 28 circuitos judiciales federales, lo que da un total de 492 órganos jurisdiccionales federales en funciones. Según Fix Fierro (1999: 183.), en 1970 existía un juzgado por cada 876,822 habitantes; en 1980, por cada 751,088 habitantes había un juzgado; para 1990 existía un juzgado por cada 556,504 habitantes; para 2000 existía un juzgado por cada 386,838 habitantes. A primera vista, pareciera que el incremento de juzgados ha acercado la justicia a los individuos, pero es necesario señalar que en 1930 existía un juzgado por cada 359,841 habitantes, por lo que en



realidad únicamente se ha logrado alcanzar una relación entre habitantes y juzgados similar a la que existió en el primer tercio del siglo pasado, cuando México era un país totalmente distinto al actual.¹⁰

Gráfica 2
Creación de órganos jurisdiccionales federales



Como se aprecia bien en la gráfica anterior, aunque en 2002 hubo un crecimiento menor, el Poder Judicial de la federación ha experimentado un incremento acelerado de sus órganos jurisdiccionales, esencialmente tribunales de circuito y juzgados de distrito; en 1995 existían 47 tribunales unitarios, 83 colegiados, ambos de circuito, y 176 juzgados de distrito; en 2002 había 63 tribunales unitarios de circuito, 165 tribunales colegiados de circuito y 264 juzgados de distrito, lo que indica un crecimiento de 34% respecto de los tribunales unitarios, de 98.79% respecto de los colegiados y de 50% respecto de los juzgados de distrito. Este crecimiento de los órganos jurisdiccionales federales comenzó a manifestarse a partir de la década de 1980,

10. Para los datos de 1930 y de 1970 a 1990, cfr. Fix Fierro, 1999: 183; para datos del 2002, cfr. Informe, 2001 y Censo General de Población y Vivienda, INEGI.

aunque su aceleración se presentó, precisamente, en el periodo que se reporta: entre 1995 y 2002.

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

[el] creciente número de demandas para resolver los conflictos entre particulares y los que surgen entre éstos y las autoridades, ha elevado considerablemente el ingreso de asuntos en los juzgados de Distrito y en los tribunales de Circuito de la República, y *a fin de satisfacer el imperativo constitucional de una justicia pronta y expedita mediante el acceso fácil a los encargados de impartirla, se han tomado las medidas adecuadas para acercar los tribunales en cuanto es posible a los núcleos humanos que lo requirieren* (Informe, 1995: LXVII).

En 1999, el entonces nuevo presidente de ambos órganos señalaba que

[para] cumplir con el mandato constitucional de administrar pronta y cumplida justicia, además de las designaciones necesarias, *se ha establecido una dinámica importante de creación de nuevos órganos, toda vez que el buen funcionamiento de la justicia depende de su correcta organización*” (Informe, 1999: 29).

Como se nota claramente, el crecimiento se manifiesta sobre todo en los tribunales colegiados de circuito, órganos que funcionan como cortes de casación (Fix-Zamudio, 1999: 30), descargando en buena medida de esta tarea a la Suprema Corte. Este hecho responde, entre otras causas, al diseño procesal del amparo mexicano, una de cuyas vertientes (precisamente como recurso de casación, o denominado amparo en negocios judiciales) facilita que casi todos los juicios ordinarios (tramitados en juzgados y tribunales locales) sean conocidos por los tribunales federales.

El crecimiento del Poder Judicial federal ha sido motivado por la intención de “acercar la justicia al ciudadano”,

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

¿Un Poder Judicial débil? Un caso ilustrativo

El argumento central de este trabajo consiste en que el Poder Judicial de la federación resultaba un órgano o poder estatal débil en virtud del contexto en el que existía y actuaba, es decir: el régimen político condicionaba el diseño institucional y el funcionamiento del Poder Judicial federal. Un cambio en el contexto, o sea, en el régimen político tendría un impacto directo en el diseño y funcionamiento del Poder Judicial federal; para verificar lo anterior sería necesario analizar la continuidad de los factores de la debilidad institucional del Poder Judicial federal a la luz de algunas decisiones judiciales.

Los tribunales federales son utilizados ahora para resolver diferentes problemas que antes no se presentaban o eran resueltos por otras instancias. La materia contenciosa electoral, en primer lugar, es competencia de tribunales federales que resuelven conforme a derecho y no conforme a criterios políticos, lo que antes correspondía órganos políticos; en segundo término, los conflictos entre órganos del

Estado por invasión de competencias se plantean ante la Suprema Corte a través de la controversia constitucional; lo ejemplos anteriores ilustran mecanismos novedosos para resolver problemas que antes no llegaban a los tribunales federales, pues se resolvían en otras instancias.

La explosión de la pluralidad política ha generado nuevos problemas cuya solución es ahora también competencia del Poder Judicial de la federación, por ejemplo: la protección de los derechos políticos fundamentales o la contradicción entre una norma secundaria de carácter general y la Constitución, cuya declaración puede tener efectos generales.

Por otra parte, es importante destacar que no es suficiente contar con los mecanismos procesales para plantear problemas ante los tribunales, es necesario, además, plantear *efectivamente* los problemas. En buena medida, se puede decir, la Corte no conoció de problemas relevantes no porque no haya existido un mecanismo adecuado, sino porque los problemas nunca se le plantearon. Por otra parte, se comienza a abandonar la comprensión política de la Constitución para privilegiar una percepción estrictamente normativa. Esto es claramente perceptible en el caso de la inconstitucionalidad de las cláusulas de exclusión por separación, con cuya declaración se tornó evidente la participación del Poder Judicial de la federación, en particular de la Suprema Corte, en el cambio político de México, pero ya no como objeto del mismo, sino como un actor, un sujeto más, quizá el más importante.

Una de las características estructurales básicas de la antigua relación de gobernabilidad entre el Estado y la sociedad en México es el denominado corporativismo de Estado. Éste es entendido como el fenómeno político consistente en la organización y dirección de organizaciones de masas mediante patrocinio o fomento estatal, de forma tal que asociaciones que debieran organizarse y funcionar al margen de las estructuras del Estado terminan estableciendo una relación simbiótica con éste.

Este corporativismo requería de los dos mecanismos tradicionales del control: la represión, por un lado, y la compensación, por el otro. ¿De qué forma se ejercía la represión sobre las masas obreras? Camacho Solís (Camacho, 1981: 232 ss.), señala diversas “fases”: a) la que tiene lugar dentro de la propia empresa, b) la que realizan los dirigentes burocráticos de las organizaciones sindicales, c) la que lleva a cabo el propio Estado mediante diversos mecanismos: la promoción o límite a las carreras políticas de los dirigentes sindicales, la libertad otorgada a los sindicatos para el manejo de sus finanzas, el registro obligatorio de los sindicatos, la calificación que de una huelga se haga; d) la negociación y e) la represión abierta. Por su parte, Arroyo sostiene que “el control sobre el movimiento obrero tiene al menos cuatro grandes aspectos: el control orgánico político, la dependencia ideológica, el enmarcamiento legal y por supuesto la fuerza policiaco-militar para reprimir o amedrentar cuantas veces sea necesario” (Arroyo: 104).

De lo anterior se desprende que una de las fases del control que se ha ejercido sobre las masas obreras es la que han llevado a cabo los dirigentes sindicales, directamente sobre los trabajadores en particular a partir de ciertas herramientas legales. En este sentido, no hay que olvidar que “los órdenes jurídicos se determinan en un sentido importante por los modelos de dominación política propios de cada sociedad” (Cossío, 2001: 15). El modelo de dominación política en México durante gran parte del siglo XX puede ser caracterizado como autoritario y corporativista; el orden jurídico generado entonces estuvo determinado por el autoritarismo y el corporativismo. El mismo Cossío se pregunta “¿qué normas del orden jurídico mexicano permitieron o favorecieron el apuntado corporativismo?” (Ídem, p. 52). El mismo autor responde, en lo tocante a los trabajadores: la existencia de un solo sindicato en el ámbito burocrático, las cláusulas de exclusión, tanto por ingreso como por separación, entre otras (ibídem).

Las cláusulas de exclusión se han definido como “normaciones de los contratos colectivos y de los contratos-ley, cuya finalidad consiste en el empleo exclusivo de trabajadores miembros del sindicato titular del contrato colectivo y en la separación del empleo del trabajador que sea expulsado o renuncie a formar parte de dicho sindicato” (De la Cueva, 1998: 307). La cláusula de exclusión por separación, consiste, así, en la consignación, en el contrato colectivo de trabajo, de la facultad de los sindicatos titulares de éste para *pedir y obtener* del empleador la separación del trabajo de los miembros del sindicato que renuncien al sindicato titular del contrato colectivo que consigna la tal cláusula, o que sean expulsados del sindicato titular del contrato colectivo que consigna la tal cláusula.

Lo anterior se resume en la obligación del patrón de contratar como trabajadores sólo a los miembros del sindicato, por una parte, y por la otra, en la obligación del patrón de *separar del trabajo*, o sea, despedir,¹¹ al trabajador que, siendo miembro del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo renuncie o sea expulsado del propio sindicato.

En abril de 2001 la Suprema Corte resolvió, en la ejecutoria recaída al amparo directo en revisión 1124/2000, que la existencia de tal cláusula es inconstitucional, puesto que violenta el derecho fundamental del individuo a la libre asociación en uno de sus tres aspectos. De la lectura de esta ejecutoria se destacan varios aspectos:

a) *La constitucionalidad de la cláusula de exclusión por separación nunca antes había sido planteada ante los tribunales federales*, pues de la investigación de los precedentes judiciales que se consignan en la propia sentencia se desprende que en los asuntos de los que conoció el Poder

11. “La aplicación de la referida cláusula equivale al despido que la empresa o el patrón realiza por la petición que al respecto le formula el sindicato titular correspondiente”, cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, vols. 163-168, Quinta Parte, p. 13.

Judicial federal no se planteó nunca la inconstitucionalidad de la disposición, ni tampoco la de las normas que autorizaban que se introdujera en los contratos colectivos de trabajo y en los contratos-ley, es decir, siempre se partió del supuesto de la validez de la cláusula de exclusión por separación. Por esa razón nunca se había podido pronunciar el Poder Judicial federal en torno al tema.

b) *Se soslayan argumentos políticos para sostener la constitucionalidad de una norma jurídica y se privilegian los argumentos jurídicos*, tal como ejemplifica cabalmente la siguiente tesis:

CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN POR SEPARACIÓN. EL ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 395 Y 413 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, QUE AUTORIZAN, RESPECTIVAMENTE, SU INCORPORACIÓN EN LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO Y EN LOS CONTRATOS-LEY, NO DEBE REALIZARSE ATENDIENDO A LOS ABUSOS QUE PUEDAN DERIVARSE DE SU ESTABLECIMIENTO O DE SU PROHIBICIÓN. Para analizar si esos dispositivos de la Ley Federal del Trabajo son violatorios o no de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe hacerse su confrontación con los preceptos de la misma que resulten aplicables, esto es, con los artículos 5º, 9º y 123, apartado A, fracción XVI, acudiendo, asimismo, a los elementos que permitan desentrañar su verdadero sentido, conforme a la voluntad del Constituyente y, en su caso, del Poder Reformador de la Constitución, sin que pueda admitirse como uno de ellos las conductas abusivas que puedan presentarse en la realidad, al aplicar incorrectamente los preceptos constitucionales, o al asumir conductas completamente opuestas a su contenido expreso y a su auténtico sentido, como pueden ser, por ejemplo, las consistentes en que las empresas se valgan de la inexistencia de la cláusula de exclusión para debilitar a los sindicatos y violar normas protectoras de los derechos de los trabajadores, o bien, líderes sindicales que utilicen la existencia de la cláusula referida para someter violentamente a los trabajadores bajo la amenaza de la pérdida de su trabajo y para utilizar al sindicato como instrumento para su exclusivo beneficio personal, incluso, en

detrimento de los derechos de los trabajadores y aun como mecanismo corporativo de control político, en demérito de los valores democráticos reconocidos en los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal. En consecuencia, ese tipo de actuaciones que tendrán que combatirse por otros procedimientos, resultan completamente ajenos al análisis jurídico de la constitucionalidad de las normas cuestionadas.¹²

Así, paulatinamente se nota un tránsito de una comprensión política de la constitución a una comprensión normativa de la misma.

c) *El Poder Judicial federal, en particular la Suprema Corte, comienza a manifestarse como un sujeto más del cambio político*, pues con la decisión citada se viene a resquebrajar, aún más, el cuarteado edificio del corporativismo mexicano, que resulta ser, según mi análisis, un elemento característico del “antiguo” régimen político mexicano.

Por lo que hace a los otros factores de debilidad institucional del Poder Judicial federal, puede decirse:

d) *Respecto a la utilización constante del mecanismo de reforma a la Constitución en detrimento de la interpretación como instrumento de actualización del texto constitucional*, que, desde la existencia de gobiernos divididos en el ámbito federal, las reformas constitucionales han sido más bien pocas, y es poco probable el retorno a la reforma constante, por lo que existen altas probabilidades de que, poco a poco, la Suprema Corte asuma un relevante papel como intérprete constitucional.

e) *Respecto a la “fórmula” Otero, o principio de relatividad de las sentencias de amparo*, es necesario mencionar que, conforme a la tradición judicial mexicana, resulta altamente improbable que una sola decisión judicial pueda impedir la inaplicabilidad general de una norma declarada inconstitucional. Es necesario ubicar este problema fuera del tema

12. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, mayo de 2001, p. 321.



de la sentencia y plantearlo en el de la jurisprudencia, pues lo verdaderamente importante es el ámbito de validez de la jurisprudencia del Poder Judicial federal, en particular la que declara la inconstitucionalidad de una norma general.

En este sentido es pertinente recordar que el proyecto de nueva ley de amparo formulado por la Suprema Corte incorpora la figura de la declaración general de inconstitucionalidad resultado de la creación o establecimiento de jurisprudencia derivada de sentencias de amparo contra leyes en revisión. Así, resulta claro que esta debilidad institucional comienza a ser objeto de cambio.

f) Finalmente, *respecto a la organización y composición del propio Poder Judicial federal*, sólo cabe remitir a lo apuntado en el apartado “El crecimiento del Poder Judicial federal”, en este mismo trabajo.

Si bien se ha citado expresamente el caso de la inconstitucionalidad de la cláusula de exclusión por separación, existen otras decisiones judiciales que sostienen todo lo aquí referido: la declaración de que la afiliación obligatoria a las cámaras de comercio es inconstitucional,¹³ la investigación que la Suprema Corte practicó en el tristemente recordado caso *Aguas Blancas*,¹⁴ el criterio de que aún sin que sea citado en la demanda de amparo el precepto constitucional o legal violado ésta debe seguir su curso,¹⁵ la determinación de que procede el juicio de amparo contra las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal,¹⁶ la determinación de que la Cámara de Diputados está facultada para investigar el posible uso indebido de recursos federales en una entidad federativa,¹⁷

13. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo II, octubre de 1995, p. 5.

14. *Ibidem*, tomo III, junio de 1996, p. 385.

15. *Ibidem*, tomo IV, agosto de 1996, p. 58.

16. *Ibidem*, tomo VI, diciembre de 1997, p. 25.

17. *Ibidem*, tomo VIII, septiembre de 1998, pp. 685 y 769.

el criterio de que la sindicación única es inconstitucional,¹⁸ la novedosa interpretación sobre la jerarquía normas jurídicas,¹⁹ la resolución de que la orden de arraigo domiciliario es susceptible de ser suspendida mediante el juicio de amparo,²⁰ la interpretación de que el derecho fundamental a la protección de la salud incluye el de recibir los medicamentos necesarios para el tratamiento de una enfermedad,²¹ por ejemplo.

Conclusiones

a) El “antiguo” régimen político mexicano ha cambiado:

1. El presidencialismo que lo caracterizaba, paulatinamente ha dejado de ser exacerbado, debido, en esencia, a la existencia de gobiernos divididos y a la pérdida de hegemonía de un solo partido político.

2. El corporativismo de Estado ha comenzado a ver amenazadas sus bases, sobre todo a partir de que algunas de las normas jurídicas que lo incentivan han sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte.

3. La hegemonía de un solo partido político ha declinado también, en virtud de los triunfos electorales, en todos los ámbitos, de otras opciones políticas; así, se pasó de elecciones no competitivas a elecciones competitivas, lo que implicó la construcción de instituciones electorales confiables, tanto para celebrar las elecciones, como para resolver los problemas de lo contencioso electoral.

4. En virtud de la pluralidad política manifestada en la integración de los poderes legislativos y de la existencia de gobiernos divididos, la reforma constante de las normas constitucionales y legales ha dejado de ser frecuente.

18. *Ibidem*, tomo IX, mayo de 1999, p. 5.

19. *Ibidem*, tomo X, noviembre de 1999, p. 5.

20. *Ibidem*, tomo X, noviembre de 1999, p. 55.

21. *Ibidem*, tomo XI, marzo de 2000, p. 112.

b) El diseño y funcionamiento del Poder Judicial de la federación estaba condicionado por el contexto político en que se presentaba; es decir, el régimen político condicionaba el diseño y funcionamiento del Poder Judicial; al modificarse el contexto en el cual existía y funcionaba el Poder Judicial, éste también tenía que cambiar; así, en el inicio del cambio político en México, el Poder Judicial de la federación se convirtió en un objeto más del mismo.

c) En virtud de lo anterior, los factores institucionales de debilidad del Poder Judicial federal se han visto alterados:

1. Los tribunales federales son utilizados para resolver problemas de gran trascendencia: lo contencioso electoral, las disputas entre órganos del Estado por la invasión de facultades, la posible contradicción entre una norma general y la Constitución, la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos, entre otros.

2. La Constitución ha dejado de ser percibida preponderantemente como un documento político y comienza ser apreciada, en lo fundamental, como un texto normativo; este cambio de percepción no sólo se debe manifestar en los juzgadores del Poder Judicial de la federación, sino en todos los abogados mexicanos, lo que implica un giro en la educación jurídica y tardará mucho más tiempo.

3. En virtud de lo señalado en el número 4 del inciso a) de estas conclusiones, la reforma constante a la Constitución ha disminuido, lo que directamente privilegiará la actualización del texto constitucional mediante la interpretación que lleva a cabo la Suprema Corte.

4. El principio de relatividad de las sentencias de amparo contra leyes no es, propiamente, un factor de debilidad del Poder Judicial de la federación; en cambio, el marco normativo de la jurisprudencia derivada de sentencias de amparo contra leyes sí genera un problema de eficacia de las decisiones jurisdiccionales y de acceso a la justicia; en

tal virtud se han generado cambios iniciales, como en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, y se han propuesto modificaciones importantes, por el propio Poder Judicial de la federación, al incluir en el proyecto de una nueva ley de amparo la figura de la declaración general de inconstitucionalidad de normas generales, derivada de la creación de jurisprudencia derivada de sentencias de amparo contra leyes en revisión.

5. El Poder Judicial de la federación ha registrado un crecimiento por demás importante de sus órganos jurisdiccionales; ahora hay más juzgados y tribunales al alcance de los justiciables; por otra parte, se ha tratado de desvincular la administración del órgano de la función jurisdiccional, mediante la creación de un Consejo de la Judicatura Federal que funciona como, precisamente, administrador del Poder Judicial de la federación, excepto de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral; también es importante destacar la creación de la carrera judicial dentro del Poder Judicial federal, todo lo cual redundará en un mejoramiento de la organización de dicho poder.

d) No obstante su carácter de *objeto* del cambio, a través de las decisiones judiciales y de la interpretación normativa que ellas suponen, el Poder Judicial de la federación ha pasado a constituirse en un *sujeto* fundamental del cambio político, de lo que son muestra las ejecutorias citadas en las páginas anteriores.

e) De esta forma, el Poder Judicial de la federación en México es un actor fundamental en la consolidación del cambio político, en otras palabras, es un factor determinante en la rutinización de los procesos democráticos de gobierno y, por lo tanto, también en la consolidación de un Estado de derecho en México, metas inmediatas de la agenda pública de este país. ☞

Fecha de recepción: 19 de marzo de 2004.

Fecha de aceptación: 17 de junio de 2004.

Bibliografía

- Arroyo, Alberto, “El estado mexicano de los años ochenta y sus trabajadores”, en Alonso, Jorge, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coords.) *El nuevo estado mexicano*, México, Nueva Imagen, t. III.
- Camacho, Manuel, “Control sobre el movimiento obrero en México”, en *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1981.
- Cárdenas, Jaime F., “El Poder Judicial en transición”, en Merino, Mauricio, *La ciencia política en México*, México, Conaculta-FCE, 1999.
- Casar, María Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE, 2002.
- Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997.
- CIDAC, *Reforma del sistema político mexicano, condición para la modernización. Alternativas para el futuro*, México, Diana, 1990.
- Cossío, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM-Porrúa, 1992.
- , *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1997.
- , *Cambio social y cambio jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, 2001.
- , *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002.
- , *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998.
- , *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998.
- Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, t. II, México, Porrúa, 1998.

- Dahl, Robert A., *La poliarquía*, México, REI, 1992.
- Elster, Jon y Rume Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC, 1999.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM-Porrúa, 2002.
- Ferrajoli, Luigi, “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, en Miguel Carbonell et al., *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 2002.
- Fiss, Owen, “The Right Degree of Independence”, en Irving P. Stotzky (ed.), *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judicial*, Westview Press, 1993.
- Fix Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1981.
- , “Carrera judicial”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1997.
- , *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1998.
- García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1996.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, ERA, 1998.
- González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987.
- Hermet, Guy, “Introducción”, en Guy Hermet et al., *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982.
- Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- , *La tercera ola*, Barcelona, Paidós, 1994.

Bibliografía

- Bibliografía
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo*, México, 1999.
- , *Informe rendido por el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal al terminar el año de 1998*, México, 1998.
- , *Informe de labores que rinde el Ministro Genaro David Góngora Pimentel*, México, 2000.
- Linz, Juan J., “Una teoría del régimen autoritario. El caso de España”, en Manuel Fraga Iribarne et al., *La España de los años 70*, Madrid, Editorial Moneda y Crédito, 1974, vol. III, t. I.
- y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy*, United States, Yale University Press, 1999.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- Morlino, Leonardo, “Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia”, en Santamaría, Julián, *La transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y sistemas políticos*, México, FCE, 1998.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Przeworski, Adam, “La democracia como resultado contingente de conflictos”, en Elster, Jon y Rune Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, México, FCE, 1999.
- Rico, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1997.

- Rubio, Luis, Beatriz Magaloni y Edna Jaime, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1994.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, 1997.
- , *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, 1999.
- , *El sistema mexicano de justicia electoral: proceso electoral federal 1999: 2000*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.
- Weldon, Jeffrey, “The political sources of *presidencialismo* in Mexico”, en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, United States, Cambridge University Press, 1997.
- Woldenberg, José, “México: la mecánica de su cambio democrático”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999.

Bibliografía