

1824-2004: 180 AÑOS DE EVOLUCIÓN DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO

Carlos NATARÉN NANDAYAPA

El Congreso Constituyente de 1824 buscó establecer al Poder Judicial en México siguiendo el modelo establecido en la Constitución de Estados Unidos de 1787, sin embargo, muy pronto, desde sus primeras etapas, la pervivencia de la organización jurisdiccional de la Nueva España determinó que el Poder Judicial mexicano se apartara de su modelo original y asumiera características propias. En efecto, como se ha puesto de relieve por destacados juristas¹ el Poder Judicial fue establecido en la Constitución Federal de 1824² con características similares a la regulación que hacía de este poder, tanto la Constitución de Estados Unidos de 1787, como su ley orgánica —la *judicial act* de 1789—, sin embargo, debe destacarse que la herencia de tres siglos de organización jurisdiccional colonial³ dejó

¹ En el estudio del origen y desarrollo del Poder Judicial se pueden señalar tres obras como esenciales. Nos referimos a la obra clásica de Pallares, J., *El Poder Judicial*, México, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874; al estudio de Cabrera Acevedo, L., *El Poder Judicial Federal mexicano y el constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968; y, más recientemente el estudio de Soberanes Fernández, J. L., *El Poder Judicial mexicano en el siglo XIX*, 2a. ed., México, UNAM, 1992.

² Al respecto pueden verse los artículos 123 y 140 al 144 de esta carta fundamental, en los que estableció que el Poder Judicial Federal se ejercería por la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, así como reguló la organización y competencia de esos tribunales.

³ Sobre este tema puede verse la obra coordinada por Soberanes Fernández, J. L., *Los tribunales de la Nueva España*, México, UNAM, 1980, donde se da cuenta de la organización jurisdiccional colonial. En efecto, en esta obra se puede encontrar un estudio de los diversos oficiales indianos encargados de impartir justicia, así como la organización y funciones, tanto de las Audiencias de México y de Guadalajara, como del Consejo de Indias, que eran los tribunales de alzada durante esta etapa de nuestra historia.

su impronta en la cultura jurídica mexicana⁴ y su influencia⁵ se ha hecho evidente durante toda la evolución de la judicatura en nuestro país, especialmente al observar la evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así pues, muy tempranamente, desde los tiempos en que Miguel Domínguez —antiguo corregidor de Querétaro— presidió la primera Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁶ el Poder Judicial mexicano ha desarrollado caracteres propios y se ha ido transformando a través de un proceso evolutivo que, se puede señalar, claramente no ha culminado hasta nuestros días, sino que se encuentra ahora en un importante periodo de transición. Durante esta evolución han existido largas etapas oscuras en las que los jueces y tribunales en México han estado relegados, sin que se les reconozca la importancia connatural a sus importantes funciones. Esta situación ha sido descrita de manera muy gráfica al señalarse que “el Poder Judicial más que un tercer poder ha sido un *poder de tercera*”.⁷

⁴ Al respecto, la combinación de paradigmas en la creación del Poder Judicial se observa desde el nombre otorgado al máximo tribunal de nuestro país ya que no se le llamó Tribunal Supremo como sucede en la Constitución de Cádiz de 1812, aunque se le agrega a su *nomen iuris* el vocablo *justicia*, del cual carece el tribunal norteamericano al ser, claramente procedente de la citada carta constitucional gaditana. Así pues, nuestro poder judicial surge siguiendo la estructura orgánica y funcional de la *Judicial Act*, mismas que se combinaron con las atribuciones judiciales de la Audiencia de México y del Consejo de Indias para la Corte. Al respecto, *cfr.* Fix-Zamudio, H., “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2003, pp. 472 y 473.

⁵ El maestro Fix-Zamudio, al estudiar la evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha destacado el que fuera el principal efecto de la herencia colonial en la organización del Poder Judicial en nuestro país: el centralismo judicial. En efecto, uno de los elementos que explican el uso del amparo como una vía para sacar del ámbito local la última resolución los asuntos —y con ello romper el esquema de doble jurisdicción que corresponde a un sistema federal— fue la situación de escasez de abogados en que se integraron los poderes judiciales de las entidades federativas. Escasez de abogados que fue determinada por el hecho de que los abogados estaban concentrados en las sedes de las audiencias coloniales: la Ciudad de México y Guadalajara. *Cfr.* Fix-Zamudio, H., “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, *op. cit.*, nota 4, pp. 516 y 517.

⁶ Resulta muy interesante destacar que la integración de la primera Suprema Corte de Justicia de la Nación resultó por demás estable, sobreviviendo a la grave inestabilidad política que caracterizó a las primeras décadas de existencia de nuestro país.

⁷ Con esta afirmación, Héctor Fix-Fierro se refería a que el Poder Judicial no actuaba en situación de paridad respecto de los otros poderes, es decir, que se encontraba relegado a un tercer sitio en términos de autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos. *Cfr.* Fix-Fierro, H., “La reforma judicial en México, ¿de dónde viene?, ¿hacia

En nuestros días se puede afirmar que esta situación está cambiando, en efecto, se puede señalar que a partir de las reformas de 1987 se ha iniciado una *transición* en el ámbito del Poder Judicial, ya que se ha marcado un nuevo rumbo en la evolución de las instituciones judiciales.⁸ Esta transición ha tenido efectos tanto en la percepción pública del Poder Judicial —y en especial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—, como en la forma en que se relaciona con los otros poderes del Estado mexicano.

En nuestra opinión, los nuevos aires de cambio han tenido resultados diferentes según el ámbito particular en que se desarrolla cada Poder Judicial, por lo que, para hacer un recuento medianamente preciso de los retos que enfrenta a 180 años de su establecimiento, debe distinguirse entre los que se derivan de la situación en la que se encuentran los poderes judiciales de la entidades federativas y los que son propios de la situación del Poder Judicial de la Federación. Aun dentro del ámbito federal debe distinguirse entre las cuestiones que son propias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las que son relativas al Poder Judicial en su conjunto. Por esta razón realizaremos, por separado, un breve recuento correspondiente a cada uno de estos ámbitos.

En lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su evolución fue determinada, durante mucho tiempo, por las necesidades propias del recurso de amparo, sin embargo, fue a partir de las reformas de 1987 y, especialmente, de 1994, que el máximo tribunal de nuestro país tuvo una profunda transformación. En efecto, la evolución de la Corte adquiere nuevos aires en 1987, con la atribución a los tribunales colegiados de circuito la resolución de los amparos de legalidad, reservando para la Suprema Corte la competencia, en lo esencial, de los asuntos de constitucionalidad.⁹ Esta tendencia fue acentuada por la reforma de 1994 que además modificó la estructura e integración del máximo tribunal de nuestro país.

dónde va?, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, julio-diciembre, pp. 251-324.

⁸ Para una visión de conjunto sobre la transición del Poder Judicial mexicano, *cfr.* Fix-Fierro, H., “La reforma judicial en México”, en Pásara, L. (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, 2004, p. 257.

⁹ Esta reforma termina la tendencia, iniciada en 1951 con la creación de los citados tribunales colegiados, de atribuir a la Corte el conocimiento exclusivo de cuestiones de constitucionalidad, al respecto, *cfr.* “La reforma en el derecho de amparo” y “80 años de evolución constitucional del juicio de amparo mexicano”, ambos trabajos en la obra *Ensayos sobre el derecho de amparo*, *cit.*, nota 4, pp. 581-618 y 727-794.

Adicionalmente, en la misma reforma, se creó el Consejo de la Judicatura Federal, órgano de autogobierno del Poder Judicial, que se encargaría de las labores administrativas que hasta ese momento había desarrollado la Suprema Corte de Justicia de la Nación —sin embargo, debe señalarse que la reforma de 1999 privó al Consejo de su autonomía y lo sometió al control de la Corte—, buscando generar las condiciones para que realizara las funciones de un tribunal constitucional.¹⁰ Sin embargo, esta situación no ha sido plenamente asumida, o aceptada por la Corte, la cual mantiene atribuciones que no son propias de un órgano de esta naturaleza —por ejemplo su injerencia en el Consejo de la Judicatura Federal a través de la contrarreforma de 1999, ya señalada— y que provocan disfunciones en su labor. Así, encontramos un problema en la dispersión de criterios de jurisprudencia, debido a las deficiencias en el sistema para la resolución de las contradicciones entre las jurisprudencias emanadas de los tribunales colegiados.¹¹

Por otra parte, la aparición de la Corte como actor visible y relevante en el escenario público en realidad es la fase positiva del fenómeno de judicialización de la política a la que asistimos en nuestro país. En efecto, en los últimos años la Corte ha venido realizando la función de último árbitro de los conflictos nacidos en la arena política, sin embargo, esto trae aparejado un conjunto de presiones para las cuales es evidente que la Corte no estaba preparada y que han llevado a cierto proceso de desgaste. Es claro que el desempeño exitoso de esta función requiere de una legitimidad que no puede venir de otro lado que del contenido argumental que

¹⁰ Sobre este punto ha existido un debate, sin embargo, nos parece que en lo esencial la Suprema Corte de Justicia de la Nación se halla más cerca de ser un tribunal constitucional que de la realidad de un tribunal supremo, a pesar de que conserva facultades de mera legalidad que son difíciles de justificar; sobre este tema nos parece adecuado el enfoque de Brage Camazano, J., *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 2000.

¹¹ En efecto, derivado de la fracción XIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la competencia para determinar cuál es el criterio que debe prevalecer en los casos en que los tribunales colegiados sostengan jurisprudencias contradictorias. Al respecto debe modificarse el sistema de denuncia de las contradicciones introduciendo el *ius litigatoris* en el procedimiento para hacerlo más eficaz, así como es necesario la creación de un órgano que le libere de esta función más propia a un tribunal supremo. Sobre este punto, *cfr.* Fix-Zamudio, H., “La reforma judicial en México. Una propuesta”, en Vanossi, J. R., *Propuesta de una reforma judicial*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2004, pp. 223-277.

fundamentan sus resoluciones, sin embargo, es evidente que, en algunos casos, esta fundamentación no es del todo adecuada para los requerimientos de esta función.

Otra cuestión distinta, pero que tendría efectos en la función que desarrolla la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la propuesta de limitar la vigencia de la fórmula Otero y dar paso a la declaración general de inconstitucionalidad y la *declaración conforme*.¹² Esta propuesta, que se sustenta en el proyecto de nueva Ley de Amparo —elaborado bajo los auspicios del pleno de la Corte por una comisión integrada por ministros, magistrados, abogados y académicos¹³— que al día de hoy se encuentra en el inicio del trámite parlamentario, teniendo como Cámara de origen al Senado de la República.

Por lo que respecta al resto de órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, en nuestra opinión existen tres cuestiones que destacan por su importancia.

La primera de ellas es la relativa a la independencia de los jueces y magistrados. En efecto, esta cuestión que recurrentemente se señala al hablar de la labor del Poder Judicial Federal, es, en principio, paradójica

¹² Las modificaciones propuestas en este tema por el proyecto de Ley de Amparo establecen la “declaración general de inconstitucionalidad e interpretación conforme”, que modifica, pero no suprime el régimen tradicional de la desaplicación de las disposiciones legislativas con efectos únicamente para las partes, y que se conoce con el nombre de *fórmula Otero*. La declaración general en el proyecto se puede señalar esquemáticamente de la manera siguiente:

a) Procedería tratándose de amparo indirecto en revisión, en los supuestos en que se impugna directamente la constitucionalidad de una ley.

b) Para que pueda tener efecto la declaración general tiene que formar jurisprudencia obligatoria, si bien, se propone reducir de cinco a tres el número de resoluciones que deben contener el criterio.

c) Se exige que la tesis de jurisprudencia sea aprobada por el pleno y, posteriormente, en un plazo de treinta días, la SCJN formulará la declaración general, o bien la interpretación conforme dicha declaratoria será separada de las sentencias judiciales y no podrá modificar el sentido de la jurisprudencia. Esta declaratoria será obligatoria y con efectos generales a partir de la fecha que ella misma señale.

d) Deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

e) La interpretación conforme se refiere a que la SCJN establecerá la interpretación por la cual es posible salvar la constitucionalidad de las leyes impugnadas.

f) Se establece un procedimiento parecido al incidente de inejecución de sentencias para prevenir la vulneración de estas declaratorias.

¹³ Sobre el contenido del proyecto de nueva Ley de Amparo puede verse la obra de Zaldívar Lelo de Larea, A., *Hacia una nueva ley amparo*, México, UNAM, 2001.

pues se enmarca en una mejora constante de las garantías judiciales en el ámbito federal, sin embargo, puede ser señalada como un resabio de otras épocas que los integrantes del Poder Judicial no han sabido, o querido, superar. Al respecto nos parece que una aclaración conceptual es necesaria para apreciar el problema en sus justas dimensiones.

A diferencia del Poder Legislativo, que para desempeñar de forma válida sus funciones características necesita del concurso de la mayoría de sus integrantes la función jurisdiccional queda depositada al completo en cada uno de los órganos jurisdiccionales y la ejerce, cada órgano jurisdiccional, por separado al momento de dictar una resolución. Ahora bien, la independencia es un elemento esencial para el desempeño de esta función y se configura desde dos ámbitos, uno *ad extra* del Poder Judicial —es decir frente a los otros poderes o frente a los medios de comunicación— y otro, que es el que nos ocupa, *ad intra* el Poder Judicial —es decir que los jueces y magistrados, al ejercer la función jurisdiccional, no se encuentran sujetos más que al derecho, sin que exista ninguna relación de subordinación que condicione su resolución—. En este sentido, el problema que se señala es que al interior del Poder Judicial Federal, en algunos casos, no se ha asumido del todo esta última faceta de independencia y, al contrario, muchas veces se actúa bajo la estructura jerárquica —cuasi militar— donde los magistrados asumen una posición superior a los jueces, pero a su vez inferior a la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes no sólo integran un órgano que tiene competencia para conocer de ciertos recursos en última instancia, sino que además guían o conducen el Poder Judicial.

La segunda cuestión que se desea señalar es la relativa a la dispersión jurisprudencial existente. En realidad sólo es otra cara del mismo problema ya señalado al tratar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, es evidente que el hecho de que muchas de las contradicciones de las tesis sostenidas por los tribunales colegiados no sean resueltas de forma oportuna, afecta el desempeño general del Poder Judicial Federal y atenta contra el principio de certeza jurídica y contra el derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley de los ciudadanos.

La tercera cuestión que se señala respecto de la Judicatura Federal es la necesaria mejora en la transparencia en que se desarrolla esta labor. En nuestra opinión, la transparencia que se puede exigir del Poder Judicial no puede desarrollarse bajo los mismos parámetros que la transparencia que se exige de la administración. La naturaleza de la función jurisdiccional y,

en especial, lo delicado de los intereses que se someten a la decisión de los órganos jurisdiccionales no permite que el acceso a la información sobre los contenidos de la labor jurisdiccional sea absoluto, sino que esté sometido a muchas condicionantes, sin embargo, al día de hoy, es una cuestión evidente que el nivel de opacidad de la función jurisdiccional va más allá de lo que se puede considerar razonable o necesario.

Por otra parte, en lo relativo a los poderes judiciales de las entidades federativas puede señalarse que, en muchos aspectos, se encuentran varios pasos atrás respecto del proceso evolutivo del Poder Judicial Federal.¹⁴ Debe señalarse que en este ámbito resulta muy arriesgado realizar generalizaciones pues la situación varía bastante de un Poder Judicial local a otro. Sin embargo nos parece que existen cuestiones que son comunes a todos estos órganos y a las que haremos referencia a continuación, de forma por demás sucinta.

Para empezar, debemos destacar la importancia de la labor que los órganos jurisdiccionales que integran estos poderes realizan cotidianamente. En efecto, son los poderes judiciales locales los encargados de la impartición de justicia para la inmensa mayoría de los casos que los justiciables presentan ante los tribunales. En otras palabras, la justicia que la mayoría de los ciudadanos conocen es la que les imparte el Poder Judicial local. Así pues, su actividad resulta indispensable para el desarrollo de nuestra sociedad democrática. Es en este orden de ideas donde se echa de menos la conciencia de estos órganos de ser la primera y la más importante línea de defensa de los derechos humanos de los justiciables, lo cual se hace especialmente evidente en el proceso penal.

Por otro lado, y sin entrar a consideraciones sobre la disparidad en el desarrollo e implementación de las garantías judiciales, que tiene niveles muy diferentes según sea la entidad federativa de que se trate, se puede señalar que un primer paso debe darse en lo relativo a la autonomía presupuestal. La cuestión de la limitación en el establecimiento y negociación del presupuesto es un problema que se repite en todos los poderes

¹⁴ La situación de los poderes judiciales locales no ha recibido la atención de los especialistas en Poder Judicial, dejando este ámbito en un margen muy amplio de incertidumbre; por esta razón resulta especialmente valioso el estudio que Concha Cantú, H. A., y Caballero Juárez, J. A. realizaron de estos poderes, nos referimos al *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM-NCSC, 2001.

judiciales, incluido el federal; pero es en el ámbito local donde esta cuestión encuentra aspectos críticos, existiendo poderes judiciales locales con un presupuesto muy restringido y su determinación siempre queda sujeta a condicionantes políticos, lo cual encuentra reflejo en la limitación de sus garantías judiciales.

Muy cercana a esta cuestión se encuentra la relativa a la independencia del Poder Judicial local. Si el problema en el ámbito federal se encuentra al interior del mismo, la independencia de los órganos jurisdiccionales locales se encuentra también muy afectada desde una perspectiva *ad extra*, ya que puede apreciarse la influencia de los otros poderes y de los factores reales de poder sobre la actuación de jueces y magistrados.

Por otra parte, se encuentra sobre la mesa la reivindicación del denominado federalismo judicial. Bajo esta bandera podemos encontrar tres argumentos.

El primero de ellos, el más conocido, se dirige a limitar el alcance del amparo-casación para restringirlo a los asuntos donde se discutan cuestiones que conlleven la interpretación directa de un precepto constitucional, dejando, en consecuencia, para los poderes judiciales de las entidades federativas la última palabra en la resolución de la mayoría de asuntos que, por regla general, son de mera legalidad.

El segundo de los puntos que se señalan a partir de un replanteamiento competencial entre el ámbito federal y el local es el de la jurisdicción concurrente. De acuerdo con esta línea argumental se señala que la federación debe compensar económicamente a los poderes judiciales locales por los asuntos que conoce cuando éstos deben ser competencia federal.

La tercera cuestión que encontramos respecto al sistema federal y los poderes judiciales locales es la reciente aparición de salas constitucionales locales dentro de los órganos que ocupan el vértice de la judicatura local. Esta tendencia que fue iniciada por la Sala Constitucional del Estado de Veracruz-Llave ha sido seguida por varias entidades federativas, las cuales han establecido órganos de control constitucional local. La aparición de estos nuevos órganos exige una clara definición de cuáles son las competencias que pueden válidamente ejercer, así como su relación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Después de este breve recuento de algunas de las cuestiones que son importantes al día de hoy en torno del Poder Judicial en México puede apreciarse lo atinado, por parte de los organizadores, de los personajes que integraron la mesa, *Poder Judicial* dentro del Seminario: *A 180 años de la*

Constitución de 1824. Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano, y que dan origen a las ponencias que siguen a estas líneas. Así, enriquecen este capítulo las ponencias del ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mariano Azuela Güitrón; de quien sin lugar a dudas es el jurista más leído, admirado y reconocido de nuestro país, el maestro Héctor Fix-Zamudio; del presidente de la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia, magistrado Abel Villicaña; del senador César Jáuregui y del doctor José Antonio Lozano Díez, director de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana. Estamos seguros que sus trabajos, además de entrar a detalle en alguna de las cuestiones aquí apuntadas y de muchas otras, representan un importante acervo de respuestas y propuestas de solución a las cuestiones que el Poder Judicial enfrenta en nuestros días.