



“SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN MÉXICO.
CAMBIO POLÍTICO E INSTITUCIONAL”

TESIS QUE PRESENTA
IRAM PÉREZ CANO
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA

CENTRO DE
ESTUDIOS
INTERNACIONALES | CEI

DIRECTOR: DOCTOR ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, SEPTIEMBRE DE 2013.

*Nada podrá jamás separarnos del amor de Dios. Ni la muerte,
ni la vida, ni lo presente, ni lo por venir, ni cosa alguna en toda la creación.
¡Nada, absolutamente nada, podrá separarnos del amor que Dios nos ha
mostrado por medio de Cristo Jesús!*

Gracias, Señor.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, a quienes debo lo que soy, por su apoyo incondicional.

A mis sobrinos, por la alegría que traen a mi vida.

A los grandes amigos que llegaron en los últimos dos años, por su afecto sincero y desinteresado.

A los maestros de El Colegio de México, por ser una parte fundamental en mi formación.

A los profesores Jean François Prud'homme y María Fernanda Somuano, lectores de esta tesis, por sus consejos y observaciones.

Especialmente, al doctor Rogelio Hernández Rodríguez, por sus enseñanzas y su guía en la elaboración de este trabajo.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	8
OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN.....	8
PROBLEMA, PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS.....	11
MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.....	13
ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL TEXTO	14
I. MARCO CONCEPTUAL	16
DEBATE INSTITUCIONALISTA	16
<i>Institucionalismo normativo</i>	18
<i>Teoría institucional y elección racional</i>	20
<i>Institucionalismo histórico</i>	24
MODELO DE COYUNTURAS CRÍTICAS	31
RÉGIMEN POLÍTICO Y SISTEMA POLÍTICO MEXICANOS.....	38
II. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA REPÚBLICA RESTAURADA	45
INTRODUCCIÓN	45
LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y EL EQUILIBRIO DE PODERES.....	47
LA REPÚBLICA RESTAURADA. CONDICIONES POLÍTICAS.....	50
COYUNTURAS CRÍTICAS Y SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	54
<i>Condiciones antecedentes</i>	54
<i>Crisis</i>	58
<i>Coyuntura crítica, agentes y legado</i>	66
I. Mecanismos de producción del legado.....	70
III. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y EL CONSTITUYENTE DE 1917.....	76
INTRODUCCIÓN	76
LA SUPREMA CORTE ANTES DE 1917.....	77
LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA SUPREMA CORTE.....	78
<i>Debates del constituyente de 1917. Conflictos políticos y conflictos jurídicos</i>	81
<i>Conflictos políticos y conflictos jurídicos. El problema de la indeterminación</i>	83
<i>Debates del constituyente de 1917. El Senado</i>	87
<i>Debates del constituyente de 1917. El poder judicial</i>	93
<i>Crítica al constituyente de 1917</i>	96

IV. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DURANTE EL AUTORITARISMO	102
INTRODUCCIÓN	102
PROCESOS POLÍTICO INSTITUCIONALES. LA INDEPENDENCIA DE LA CORTE	104
<i>Reformas constitucionales. Procedimientos para nombrar ministros</i>	105
<i>Reformas constitucionales. Duración y remoción del cargo de ministro</i>	106
<i>Relación entre el presidente de la República y la SCJN</i>	110
PROCESOS POLÍTICO INSTITUCIONALES. ÁMBITO DE COMPETENCIA	113
<i>Reformas sobre el número de ministros e integración de la SCJN</i>	114
<i>El juicio de amparo y las cuestiones políticas</i>	117
<i>Jurisprudencia relativa a la incompetencia de origen</i>	120
<i>Diseño y funcionamiento de las controversias constitucionales</i>	122
<i>La SCJN y la facultad de investigación</i>	124
<i>La SCJN y la reforma política de 1977</i>	132
V. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DURANTE LA TRANSICIÓN	137
INTRODUCCIÓN	137
EL ESPÍRITU DE LA ÉPOCA: DEMOCRACIA Y REFORMAS JUDICIALES	138
TRANSICIÓN EN MÉXICO.....	144
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. CAMBIO POLÍTICO E INSTITUCIONAL.....	148
COYUNTURAS CRÍTICAS Y SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1987-1994)	151
<i>Condiciones históricas antecedentes</i>	151
<i>Crisis y coyuntura crítica</i>	156
<i>Coyuntura crítica y legado</i>	163
I. Mecanismos de producción. Reforma constitucional de 1988	163
VI. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y LAS REFORMAS DE ERNESTO ZEDILLO	166
INTRODUCCIÓN	166
COYUNTURAS CRÍTICAS Y SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1994-1995)	167
<i>Coyunturas críticas y legado</i>	167
I. Mecanismos de producción	167
II. Mecanismos de reproducción.....	173
III. Características principales del legado.....	179
<i>Otras explicaciones y el papel de los agentes</i>	186

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES	195
BIBLIOGRAFÍA	205
RECURSOS ELECTRÓNICOS.....	219

INTRODUCCIÓN

OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN

“¿Coup d’ état? ¡Golpe de Estado al poder judicial! Zedillo, ¿el Fujimori azteca?”. Con estos -y otros- términos, numerosos artículos académicos y columnas de periódicos se refirieron a lo acontecido en diciembre de 1994 cuando el presidente mexicano, Ernesto Zedillo, presentó el proyecto de reforma que transformaría al poder judicial de una institución¹ sumisa y dependiente, a otra autónoma, con facultades de gran alcance en el sistema de división de poderes, que garantizaría el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como un auténtico tribunal constitucional.² Parte de los cambios conllevaron a una renovación total de los miembros de la Corte, quienes fueron substituidos abruptamente, dejando al máximo tribunal del país sin integrantes durante algunos días.³

El cambio institucional⁴ es uno de los temas con mayor relevancia en la Ciencia Política, pues explicar los factores que permiten, incentivan o provocan modificaciones en la estructura o el comportamiento que una institución ha presentado a través del tiempo no

¹ Las instituciones son un conjunto de procedimientos, rutinas, normas y convenciones, ideadas por el hombre, que limitan y dan forma a la interacción y comportamiento humanos, estructuran incentivos en el intercambio político, social o económico, y reducen la incertidumbre porque proporcionan una estructura para la vida diaria. Pueden ser formales o informales, en Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 2006, pp. 13-14.

² Un tribunal constitucional es todo aquel organismo jurisdiccional, perteneciente o no al poder judicial y con independencia de su denominación, especializado en solucionar conflictos surgidos de la interpretación y la aplicación de las normas constitucionales. Su función esencial es salvaguardar el contenido de la Constitución y, en su caso, declarar la nulidad de leyes o actos contrarios a ella, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, México, SCJN, 2012, p. 42.

³ Silvia Inclán Oseguera, “Political Insurance or the Search for Political Legitimacy?” en *Journal of Latin American Studies*, 63 (2009), p. 753.

⁴ Cambio institucional se entiende como la introducción o creación de nuevas reglas, o la aplicación de interpretaciones diferentes sobre las ya existentes, de manera que complementan o reemplazan a los significados previos, en Johannes Lindner y Berthold Rittberger, “The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions. Revisiting Historical Institutionalism” en *Journal of Common Market Studies*, 41 (2003), pp. 445–473.

es una cuestión simple, sobre todo si se considera que cualquier institución, por naturaleza, tiende a perpetuarse.

Así, esta investigación pretende explicar, utilizando la propuesta del institucionalismo histórico, las causas por las cuales la SCJN fue sometida a una reforma en su diseño y estructura entre 1994 y 1995. De esta manera se busca, en primer lugar, comprender las razones que neutralizaron a la Corte como un actor relevante durante el autoritarismo y, en segundo término, exponer por qué luego, en la época democrática, se llevaron a cabo modificaciones constitucionales y legales que afectaron las funciones y atribuciones de éste órgano. Al final, esta reforma influyó de manera fundamental para convertir al máximo tribunal en un contrapeso efectivo en el sistema político mexicano, con la capacidad de intervenir en conflictos políticos y de influir en su resultado.

El tema es importante porque el papel que desempeña actualmente la Suprema Corte no se entendería sin las atribuciones con las cuales se le dotó en ese tiempo y, además, porque la reforma fue de tal magnitud que se podría considerar como el momento cumbre de la transición jurídica en el proceso de formación de un Estado democrático de derecho en el país. Es a partir de entonces que la labor de la Corte tiene una verdadera trascendencia en la consolidación de la democracia en México.⁵

Este trabajo también es relevante porque la mayoría de los análisis que han estudiado los procesos de cambio político⁶ y de transición se centraron casi exclusivamente en el papel y la relación de los poderes ejecutivo y legislativo, en la función que desempeñaron

⁵ Roberto Corona Copado, “El experimento democrático de la justicia constitucional en México” en Instituto Federal Electoral, *Ensayos. El Poder judicial en la transición y consolidación democrática en México*, México, IFE, 2004, p. 57.

⁶ Por cambio político se sigue la idea de Leonardo Morlino, quien lo entiende como cualquier transformación en el sistema político o en sus componentes: la comunidad política, las autoridades y el régimen político, en *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985. En el último elemento, del que las reglas del juego y los procedimientos forman parte, se centra este estudio.

los diferentes grupos (partidos, élites, oposición), o en los cambios en las reglas electorales, ignorando a los órganos encargados de la administración de justicia, en general, y a los tribunales constitucionales, en particular.

De esta manera, esos estudios versan principalmente sobre las reformas al sistema electoral, los mecanismos para garantizar una representación democrática efectiva, el papel de los diferentes partidos políticos y sus consecuencias en el régimen. Sin embargo, el tema de la justicia se ha descuidado en la mayoría de las ciencias sociales, pues la función de los jueces y los tribunales, sobre todo constitucionales, ha sido campo de estudio propio de los juristas.⁷ No obstante, en nuestro país hay cuatro rutas analíticas principales que tratan el tema:⁸

Primero, la tradicional, que se enfoca en la manera en que los tribunales resuelven disputas y en el estudio formal descriptivo de la integración y atribuciones de la judicatura, donde se encuentran los libros de cualquier instituto de investigaciones jurídicas en las universidades del país.⁹ En segundo lugar, la “jurimetría”, que comprende la aplicación de modelos econométricos en la administración e impartición de justicia.¹⁰ En tercer término, la sociología jurídica formal, que se centra en entender cómo opera y funciona la justicia, cuál es el sentido de las normas efectivamente aplicadas y qué efectos tiene sobre la

⁷ L. Pásara, *op. cit.*, pp. 413-414.

⁸ Alberto Arellano Ríos, “Poder judicial, ciencias sociales y consolidación democrática” en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 15 (2008), pp. 134 -137.

⁹ Ejemplos de este enfoque son las obras de Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996; Joel Carranco Zúñiga, *El Poder judicial*, México, Editorial Porrúa, 2000.

¹⁰ Julio Antonio Ríos Figueroa, con base en las controversias constitucionales resueltas por la Corte luego de 1995, explica el cambio de comportamiento de este organismo en “El surgimiento de un Poder judicial efectivo en México: gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002” en Instituto Federal Electoral, *Ensayos. El Poder judicial en la transición y consolidación democrática en México*, *op. cit.*, pp. 11-35.

sociedad.¹¹ Por último, los estudios politológicos, donde se ubica esta investigación, pues pretende explicar desde una perspectiva política -que toma en cuenta aspectos más amplios que la mera descripción de la normatividad legal, analizando procesos políticos e institucionales- el desarrollo de la SCJN en México, su papel generalmente pasivo durante el autoritarismo y el cambio institucional que la afectó.

PROBLEMA, PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS

Un número importante de países latinoamericanos enfrentaron a finales del siglo veinte una serie de procesos de cambio que transformaron sus regímenes de autoritarismos a democracias. Estos procesos culminaron, en algunos casos, con la creación de otro marco jurídico donde se establecieron las nuevas reglas que regirían el sistema y el régimen político: Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Ecuador (1998), Venezuela (1999). En otros, la transición a la democracia ocurrió sin la necesidad de diseñar una nueva Constitución: Argentina y México.

Nuestro país experimentó un conjunto de innovaciones en su sistema político a lo largo del siglo pasado. Estas transformaciones se incrementaron a partir de la década de los setenta y culminaron con el cambio del partido en el gobierno en el año dos mil. No obstante, para el momento en que se presentó la alternancia el sistema era ya muy diferente al de treinta años antes. Durante ese periodo el proceso de modificaciones políticas y reformas legales se enfocó en aspectos electorales, pero tuvo repercusiones más amplias, pues afectó el comportamiento tradicional de diferentes organismos que estuvieron presentes desde 1917. En este nuevo orden el presidente dejó de ser el centro del sistema,

¹¹ Ver Miguel Carbonell, “Los guardianes de las promesas. Poder judicial y democracia en México” en Instituto Federal Electoral, *Ensayos. El Poder judicial en la transición y consolidación democrática en México, op. cit.*, pp. 36-55.

permitiendo que una diversidad de actores –gobernadores, Congreso de la Unión, por ejemplo- adquirieran autonomía, convirtiéndose en protagonistas de suma importancia y de gran peso, capaces de hacer frente e incluso oponerse al titular del ejecutivo federal en la lucha por el poder.¹²

Ahora bien, los cambios en el funcionamiento de estos organismos se lograron sin efectuar una sola reforma legal o constitucional en sus atribuciones, pues se trató de una adaptación institucional a condiciones políticas diferentes. En este sentido, México vivió una “siesta constitucional”, esto es, los mecanismos que coordinan los controles al poder se encontraban en reposo, en hibernación; la Constitución tenía muchas piezas que no se habían hecho funcionar, pues esperaban la prueba de su eficacia la cual se daría sólo en el ejercicio democrático.¹³

En otras palabras, la mayoría de los “nuevos” actores en el régimen político son instituciones presentes desde 1917 y que, cuando el país transitó a la democracia, no se vieron afectadas en su estructura pero sí en su comportamiento. Su diseño institucional es el mismo antes y después de la transición e, inclusive, es casi idéntico al modelo original. No obstante, no aconteció así con el máximo tribunal del país. Para que la SCJN se convirtiera en un actor político relevante fueron necesarias modificaciones no sólo en el sistema político, sino en la Constitución y en la legislación secundaria.

Entre 1994 y 1995 el tribunal supremo fue sometido a un rediseño institucional que le dotó de instrumentos y facultades sin las cuales no se podría entender o concebir el papel que juega hoy: es un verdadero contrapeso, con su propia zona de influencia en el sistema.

¹² Rogelio Hernández, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México” en *Foro Internacional*, 4 (2003), pp. 789-821.

¹³ Jesús Silva-Herzog Márquez, “El fin de la siesta constitucional” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus, 2002, p. 370.

Estas modificaciones buscaron convertir a la Corte en un auténtico tribunal constitucional, para lo cual se modificó su integración y sistema competencial, con el objetivo de garantizar el cumplimiento del principio de supremacía constitucional.¹⁴ Además, la reforma de Zedillo puso fin a toda una tradición presente en el sistema y en el régimen mexicanos, pues durante la mayor parte del siglo veinte el funcionamiento del máximo tribunal obedeció a un principio: la Suprema Corte no intervenía en la política.

Con estos antecedentes, la *pregunta de investigación* que guía esta tesis es: ¿qué variables políticas e institucionales explican las modificaciones constitucionales y legales que se dieron en la estructura y facultades de la SCJN en 1994-1995?

La *hipótesis* que pretende dar respuesta a este cuestionamiento es la siguiente: durante la República Restaurada la SCJN se vio inmersa en una serie de luchas contra los otros poderes, lo que originó una crisis en el régimen. Esta crisis resultó en un diseño institucional que respondió a un principio: la Corte debía permanecer aislada de los conflictos y asuntos de naturaleza política. Este diseño se perpetuó en los años siguientes, ya en el autoritarismo, y terminó a finales de los 80 y principios de los 90 del siglo veinte, resultado de los cambios en el sistema producto del proceso de liberalización y democratización que enfrentó México en esa época, lo que generó un nuevo diseño que le permite ahora conocer y resolver asuntos de contenido político.

MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

En vista de que el estudio a efectuar será cualitativo, con un examen comprensivo del fenómeno, donde la evidencia utilizada será principalmente histórica y textual, el método

¹⁴ Significa que la Constitución es la norma de mayor jerarquía en un sistema jurídico y, por tanto, cualquier norma o acto contrarios a la Constitución no deben ser aplicados, pues carecen de valor jurídico, en Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 2003, p. 296.

seleccionado es el *estudio de caso*.¹⁵ La técnica a seguir consistirá en aplicar el modelo de “coyunturas críticas”, perteneciente al institucionalismo histórico,¹⁶ en dos periodos en la historia del sistema y régimen políticos mexicanos: de 1867 a 1882, y de 1987 a 1995, pues en estos momentos se dieron las reformas más importantes en el diseño de la Corte en nuestro país.

Además, se revisará el periodo comprendido entre 1917 y 1994 con especial atención en las siguientes cuestiones: (1) las reformas legales y constitucionales que sufrió la SCJN en esos años, las cuales sirvieron para reforzar su marginación; (2) las decisiones e interpretaciones elaboradas por la Corte, con las cuales se auto limitaba aún más en sus capacidades para conocer conflictos políticos; (3) el papel de la Corte durante el autoritarismo, es decir, cómo la dinámica del régimen afectó la composición y función del organismo. Estos tres factores serán objeto de estudio considerándolos como mecanismos que contribuyeron a perpetuar el diseño institucional por el cual la Corte estuvo aislada de resolver problemas de naturaleza política.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL TEXTO

La investigación (capítulo I) inicia con el desarrollo de los aportes y los postulados más importantes del institucionalismo, principalmente aquellos relacionados con el cambio institucional, con acento en la versión histórica y en el modelo de “coyunturas críticas”, los cuales se utilizan en esta tesis. También se hace una breve descripción del sistema y el régimen político mexicanos, pues entender su dinámica y funcionamiento es esencial para comprender el marco político e institucional de la mayor parte del periodo estudiado.

¹⁵ John Gerring, “The Case of Study: What it is and what it does?” en *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 94.

¹⁶ Ver capítulo I.

A continuación (capítulo II) se aplica el modelo mencionado en el período de 1864-1882 para identificar qué factores determinaron la estructura y funcionamiento del poder judicial y la SCJN durante la mayor parte del siglo veinte, pues de los acontecimientos suscitados en la República Restaurada surgiría una idea central a la cual respondería el futuro comportamiento del máximo tribunal del país.

Luego, se estudian los procesos con los cuales este diseño decimonónico se perpetuó en el autoritarismo. La Constitución de 1917 se analiza en un apartado propio (capítulo III), pues resulta fundamental ver la concepción que el constituyente de ese año tuvo sobre la Corte, lo que explica gran parte de la conducta del organismo en los años posteriores. Después (capítulo IV), se identifica una serie de instituciones formales e informales que se reprodujeron en el mismo periodo, y la manera en que prolongaron la lógica de funcionamiento de la Suprema Corte.

En los dos apartados siguientes (capítulos V y VI) se aplica de nueva cuenta el modelo de coyunturas críticas, ahora en el periodo 1987-1995. El objetivo es explicar las reformas que afectaron a la Corte en esa época y la manera en que esto terminaría con el aislamiento político del organismo.

En el apartado de conclusiones, por último, se resaltan los descubrimientos y hallazgos de la investigación.

I

MARCO CONCEPTUAL

DEBATE INSTITUCIONALISTA

En la Ciencia Política el estudio de las instituciones ha tenido un lugar de especial importancia. Si bien, luego de la Segunda Guerra Mundial se abandonó esta perspectiva por enfoques teóricos con postulados individualistas -como el conductismo y la elección racional-, en los 80 inició una exitosa contrarreforma que produjo un retorno al interés por el papel que desempeñan las instituciones formales e informales en los sistemas políticos, sociales y económicos. Surgió así el entramado teórico denominado “neo institucionalismo” (NI), en un intento por reconquistar la disciplina.¹

Dentro de esta corriente conviven diferentes enfoques. Según Peters, se pueden encontrar hasta siete versiones: normativo, histórico, empírico, sociológico, de elección racional, representación de intereses e internacional.² Es claro que no se trata de un cuerpo unificado de pensamiento, pues se identifican diversas aproximaciones analíticas cada una de las cuales se considera “neoinstitucional”.³ A pesar de sus diferencias comparten algunas características en común, y todas buscan explicar tres elementos básicos del proceso político que envuelve a las instituciones: el diseño, la estabilidad y *el cambio institucional*.⁴

La expresión “nuevo institucionalismo” y gran parte del impulso de cambio en la Ciencia Política contemporánea se deben a la obra de James March y Johan P. Olsen. Estos académicos sostienen que las ciencias sociales, en general, y la Ciencia Política, en

¹ Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2003, pp. 13-14,

² *Ibid.*, pp. 37-39.

³ Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalism” en *Political Studies*, 44 (1996), p. 936.

⁴ José Francisco Parra, “Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político” en *Política y cultura*, 24 (2005), p. 32.

particular, encauzaron la mayor parte de sus esfuerzos teóricos y conceptuales en direcciones que habrían de atribuir menor importancia a los valores políticos y a la elección colectiva. Asimismo, consideraron que en el análisis político la centralidad de los valores había sido reemplazada por concepciones y métodos individualistas, los cuales eran incapaces de encarar las cuestiones más importantes de la vida política. De esta manera, exhortaban a devolver a la disciplina sus raíces intelectuales.⁵

En uno de los trabajos pioneros más destacados sobre NI, March y Olsen señalan que esta corriente entraña una aproximación general al estudio de las instituciones políticas, y al conjunto de ideas teóricas e hipótesis vinculadas con las relaciones entre las características institucionales, los agentes políticos, el desempeño y el cambio institucional.⁶ El institucionalismo enfatiza la naturaleza endógena y la construcción social de las instituciones políticas, las cuales no son simples contratos de equilibrio entre actores individuales y calculadores o arenas para contener las fuerzas sociales, sino una colección de estructuras, reglas y procedimientos de operación que tienen una función parcialmente autónoma en la vida política.⁷

Una afirmación central del NI es que las instituciones crean orden y previsibilidad, pues moldean, habilitan y limitan a los actores políticos para que actúen dentro de cierta lógica. Las instituciones contienen identidades, son indicadores de características políticas, de historia y de visiones, y proveen los vínculos que unen a los ciudadanos en contra de aquellos factores que los separan.⁸

⁵ G. Peters, *op. cit.*, p. 45.

⁶ James March y Johan Olsen, "Elaborating the New Institutionalism" en *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 4.

⁷ *Loc. cit.*

⁸ *Loc. cit.*

Otro principio es que las transformaciones de estructuras en acciones y cambios políticos son generadas por procesos comprensivos y rutinarios, los cuales producen modelos de acción recurrentes y patrones organizacionales. Un reto para los estudiantes de las instituciones es explicar la manera en que dichos procesos son estabilizadores o desestabilizadores, y cuáles factores los mantienen o interrumpen.⁹

Ahora bien, como se mencionó antes, Peters identifica siete diferentes versiones dentro del NI. No obstante, varios estudios se enfocan únicamente en tres, aquellas que consideran más importantes y de mayor relevancia: normativo, de elección racional e histórica.¹⁰ A continuación se analizan estas tres explicaciones teóricas.

Institucionalismo normativo

El primero de los enfoques, el institucionalismo normativo (IN), es el que adelantaron March y Olsen en su artículo fundacional de 1984. En él se otorga a las normas y a los valores el papel central dentro de las organizaciones para explicar la conducta. En clara oposición a la elección racional, el IN sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y que actúen para maximizar su beneficio personal, sino individuos que muestran fuertemente los valores de las instituciones a las que se encuentran vinculados.¹¹

⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰ Ver P. A. Hall y Rosemary Taylor, *op. cit.*; Ellen Immergut, “The Theoretical Core of the New Institutionalism” en *Politics and Society*, 26 (1998), pp. 5-34. Aunque varios autores dan preeminencia al institucionalismo sociológico sobre el normativo, en este trabajo se analiza el ulterior en atención a que fue el primero que apareció y, en este sentido, los demás se desarrollaron con base en él.

¹¹ J. March y J. P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life” en *American Political Science Review*, 78 (1984), pp. 738-749, *passim*.

En esta perspectiva los individuos se encuentran incorporados a una elaborada serie de relaciones con otros individuos y con otras colectividades.¹² Para la mayoría de los actores que se desenvuelven en entornos con múltiples instituciones esta compleja red de interacciones significa que, en ocasiones, para actuar deben elegir entre lealtades institucionales contrapuestas. Sin embargo, siempre están influidos por el total de sus vínculos organizacionales y, en consecuencia, no pueden ser los entes autónomos, utilitarios y completamente racionales que las teorías de la elección racional suponen. Tampoco son autómatas que respondan sólo a la socialización, como sostienen las teorías políticas conductistas. Desde el punto de vista del institucionalismo normativo los individuos deben escoger entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales.¹³

En cuanto a la formación de las preferencias individuales, para el IN se deben a la interacción de los individuos con las instituciones. Así, las instituciones moldean a sus propios participantes, proveyendo sistemas de significados para quienes participan en la política y, en un sentido más amplio, en la vida social.¹⁴

De las diferentes definiciones que este enfoque brinda sobre las instituciones se desprende que para ellos institución es un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos, respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, y el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores. Además, el rasgo más importante es que las instituciones trabajan bajo la “lógica de lo adecuado” y no una “lógica del consecuencialismo”. Es decir, si una institución influye

¹² *Loc. cit.*

¹³ G. Peters, *op. cit.*, p. 46.

¹⁴ J. March y J. P. Olsen, “Institutional Perspectives on Political Institutions” en *Governance*, 9 (1996), *passim*; A. Wildavsky, “Choosing Preferences by constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation” en *American Political Science Review*, 81 (1987), *passim*; G. Peters, *op. cit.*, pp. 46-47.

sobre la conducta de sus miembros, estos actuarán dependiendo de si un acto responde a las normas de la organización y no por las consecuencias que esto traiga para ellos.¹⁵

De esta manera, las normas son los elementos fundacionales, esto es, los medios para estructurar el comportamiento.¹⁶ Estas reglas son, hasta cierto punto, la formalización de la lógica de lo adecuado. Sirven de guía a los recién llegados a la organización o son intentos de crear conceptos más uniformes. Aún dentro de este contexto las normas siempre son interpretadas de maneras diferentes y, por tanto, su influencia en la conducta es diversa.¹⁷

La principal crítica que se hace a esta teoría se refiere a qué tan novedosa es en realidad, pues parece tan sólo un retorno a postulados previos al reflejar el formato tradicional de las instituciones que la sociología y la teoría de la organización han sostenido desde antaño. Desde sus orígenes los estudios sociológicos señalaron la importancia de los valores para definir la naturaleza de las instituciones, las organizaciones y la conducta individual dentro de aquellas estructuras, y esa línea de pensamiento es por demás obvia en el enfoque normativo de las instituciones.¹⁸

Teoría institucional y elección racional

El segundo acercamiento al estudio de las instituciones es en gran medida la antítesis del primero: institucionalismo de elección racional (IER). Recordemos que la creciente influencia de las teorías de la elección racional en la Ciencia Política fue una motivación

¹⁵ G. Peters, *op. cit.*, p. 51.

¹⁶ J. March y J. P. Olsen, *Democratic Governance*, Nueva York, Free Press, 1995, pp. 21-25.

¹⁷ G. Peters, *op. cit.*, p. 53.

¹⁸ *Ibid.*, p. 47.

importante que llevó a March y Olsen a elaborar su versión normativa del institucionalismo.¹⁹

Si se considera que la elección racional depende de las decisiones individuales que maximizan la utilidad, parece que el intento de vincular esa teoría con las instituciones y las influencias restrictivas de las mismas es contradictorio e inapropiado. No obstante la base individualista que sustenta su análisis, los teóricos de elección racional han comprendido que la mayor parte de la vida política transcurre dentro de las instituciones y que, para ser capaces de brindar una explicación amplia del tema, sus estudios deben abarcar la naturaleza y el papel de las instituciones políticas.²⁰

Es importante mencionar que dentro del IER hay una gran diversidad de puntos de vista sobre las instituciones, pese a los esfuerzos de algunos teóricos en agruparlos como si fuesen uno solo.²¹ Los principales son los modelos de instituciones basados en la relación jefe-agente, los modelos basados en la teoría de juegos, y los modelos basados en las reglamentaciones. Sin importar las diferencias internas, estos enfoques contienen ciertas similitudes:²²

Primero, poseen un conjunto de supuestos comunes. Todas las variantes del IER aceptan que los individuos son los actores centrales en el proceso político y que actúan racionalmente para maximizar su beneficio personal. Desde esta perspectiva las instituciones son conjuntos de reglamentaciones que moldean la conducta individual, pero los individuos reaccionan racionalmente ante los incentivos y restricciones establecidos por

¹⁹ *Ibid.*, p. 71.

²⁰ *Loc. cit.* Ver Mathew D. McCubbins y T. Sullivan, *Congress: Structure and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

²¹ Donald P. Green & I. Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*, New Haven, Yale University Press, 1994; B. Rothstein, *The Social Democratic State*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1996.

²² G. Peters, *op. cit.*, p. 75.

esas reglas. Además, se espera que la mayoría de los individuos respondan de la misma manera. De este modo, las instituciones se definen como un conjunto de reglas y de incentivos.²³

Segundo, estudian un conjunto común de problemas. Los enfoques basados en la elección racional se ocupan de las diversas maneras de limitar la variabilidad del comportamiento humano y tratan de resolver algunas de las interrogantes clásicas que se presentan en la toma de decisiones colectivas, políticas o de otra índole. Las instituciones crean el “equilibrio inducido por la estructura” mediante sus reglamentaciones sobre la votación, de modo que ciertos tipos de resultados son más probables que otros.²⁴

Tercero, la perspectiva de la elección racional da por sentado que las instituciones se forman partiendo de una “tabla rasa”. Los resultados del proceso de diseño están determinados por la índole de los incentivos y restricciones que se construyen dentro de las instituciones. La historia pasada de la institución u organización tiene escasa relevancia, pues un nuevo conjunto de incentivos puede producir comportamientos diferentes con facilidad.²⁵

Las principales críticas que se pueden hacer a este acercamiento son:

Primero, en la teoría de elección racional las instituciones son interpretadas como conjuntos de reglas e incentivos que determinan las condiciones para la racionalidad restringida e instauran un espacio político en el cual pueden desempeñarse muchos actores interdependientes. En estos modelos se espera que el político individual actúe para maximizar el beneficio personal, pero sus opciones están esencialmente restringidas porque los políticos se desenvuelven dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones. La

²³ *Loc. cit.*

²⁴ *Ibid.*, p. 76.

²⁵ *Loc. cit.*

falla está cuando lo anterior se combina con los postulados institucionalistas: el institucionalismo de elección racional no cuenta con una definición clara de lo que es una institución. En el IER hay visiones alternativas de las instituciones, las cuales van desde un concepto muy elaborado, como el de Ostrom, a otros que dan por sentada su definición, sin llegar a un acuerdo al respecto.²⁶

Segundo, las ideas sobre la forma en que las instituciones cambian no han sido bien desarrolladas. En algunas versiones del IER el cambio no es particularmente importante, pues su finalidad es evaluar los impactos de la estructura sobre el comportamiento y la política. En un modelo cuyo propósito fundamental es explicar resultados el cambio institucional es generalmente ignorado. Se le considera como algo exógeno que se debe estudiar sólo cuando la transformación se ha producido.²⁷

El cambio, de esta manera, es conceptualizado como un evento discreto y no un proceso permanente de ajuste y aprendizaje. La modificación ocurrirá cuando la institución fracase en su intento de satisfacer los requerimientos para los que se le formó. Ahora bien, la definición del término “fracaso” tampoco es clara. Para el IER lo más importante es que el cambio, aun cuando sólo implique introducir modificaciones en instituciones ya existentes, es un proceso consciente y no el proceso continuo que se supone en la mayoría de las otras teorías de las instituciones.²⁸

²⁶ *Ibid.*, p. 72.

²⁷ *Ibid.*, p. 89.

²⁸ *Loc. cit.*

Institucionalismo histórico

Quizá una frase que sintetiza el contenido del institucionalismo histórico (IH) es la siguiente: *el legado del pasado*.²⁹ La idea básica es que las decisiones tomadas en el momento de formar una institución, o al iniciar sus actividades, tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante. Cuando en el ámbito gubernamental una organización elige determinado rumbo, se produce una especie de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales se perpetúen en el tiempo y, aunque este rumbo puede alterarse, requiere de una importante dosis de presiones políticas para producir ese cambio, pues los cursos de acción de una institución siempre sufren la influencia de las decisiones anteriores.³⁰

En otras palabras, los partidarios de esta corriente sostienen que una vez que los gobiernos crean su política inicial y toman sus decisiones institucionales en determinadas áreas de políticas, las normas creadas persistirán a menos que surja una fuerza capaz de superar la inercia establecida al ponerse en práctica la decisión o programa. A esto se le llama *path dependence*.³¹

El IH tiene tres rasgos que lo caracterizan: (1) se centra en cuestiones amplias, sustantivas, que son inherentemente de interés para diversos públicos; (2) para desarrollar argumentos explicativos sobre resultados importantes toma en serio al tiempo, especificando secuencias y rastreando transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables; (3) analiza contextos macro y formula hipótesis sobre los efectos combinados de instituciones y procesos, en lugar de examinar una sola institución o

²⁹ *Ibid.*, p. 99.

³⁰ Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

³¹ Stephen D. Krasner, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics" en *Comparative Politics*, 16 (1984), pp. 240-241.

proceso a la vez. De esta manera, el IH da cuenta de un enfoque que contribuye con explicaciones amplias para la comprensión del gobierno, la política y las políticas públicas.³²

El IH otorga una importancia fundamental a la historia, pues la considera como algo más que simples eventos en el pasado. Comprender un resultado interesante o un conjunto de arreglos institucionales en general significa analizar procesos a través de un periodo sustantivo, quizá incluso décadas o siglos. Se trata no sólo de mirar al pasado, sino examinar un proceso presente en el tiempo. El rastreo de los procesos en el tiempo y el análisis de las configuraciones o contextos institucionales son las características que definen al IH como una de las estrategias de investigación en la Ciencia Política contemporánea.³³

La presente investigación sigue el enfoque del institucionalismo histórico, al considerar que sus postulados son más adecuados para el tema en estudio: el proceso de cambio político e institucional de la SCJN en México durante algunos momentos clave en un periodo de cien años. Se estima así porque esta corriente analiza las configuraciones organizacionales en su totalidad, en tanto las otras observan escenarios particulares y aislados. Además, el IH pone atención en procesos de larga duración, cuando el resto solamente considera periodos de corto plazo. Al aproximarse a ese tipo de cuestiones los institucionalistas históricos hacen visibles y comprensibles condiciones más amplias y procesos que interactúan, dan forma y reforman los Estados, sus instituciones, la política y el diseño de la política pública.³⁴

³² Paul Pierson y Theda Skocpol, “El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (2008), p. 9.

³³ *Ibid.*, pp. 12, 25.

³⁴ *Ibid.*, p. 7.

A continuación se exponen los principales argumentos del IH, siguiendo el modelo utilizado por Guy Peters³⁵ para analizar el neo institucionalismo:

¿Qué son las instituciones? Dentro del NI se presentan diferentes conceptos de instituciones. Una definición ampliamente aceptada es la de North, quien a pesar de identificarse con los postulados de la elección racional ha influido en algunos teóricos del IH,³⁶ y las considera como las reglas del juego en una sociedad; esto es, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, estructuran incentivos en el intercambio político, social o económico, y reducen la incertidumbre porque proporcionan una estructura para la vida diaria. Las instituciones, según esta concepción, pueden ser formales (normas que idean los humanos) o informales (acuerdos y códigos de conducta), creadas (constituciones de los Estados) o evolucionar (como el derecho consuetudinario).³⁷

North distingue entre instituciones y organizaciones, al explicar a las segundas como los “jugadores” dentro del juego. No obstante, de la misma manera que las instituciones, proporcionan una estructura a la interacción. Las organizaciones pueden ser cuerpos políticos (partidos, congreso, cabildo), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares), cuerpos sociales (familia, iglesia) y órganos educativos (escuela, universidades). En esencia, son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos, con influencia en la forma en que evoluciona el marco institucional.³⁸

El objetivo de esta investigación no es ahondar en el debate que distingue organización de institución. Así, se considera adecuada la definición que elaboró un

³⁵ *Op. cit.*

³⁶ Ver G. Peters *et al.*, “The Politics of Path Dependency: Political Conflict and Historical Institutionalism” en *The Journal of Politics*, 67 (2005), pp. 1275-1300; Kathleen Thelen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics” en *Annual Review of Political Science*, 2 (1999), pp. 369-404.

³⁷ Douglas C. North, *op. cit.*, pp. 13-14.

³⁸ *Ibid.*, p. 15.

institucionalista histórico, Peter A. Hall: instituciones son el conjunto de procedimientos, rutinas, normas o convenciones, formales e informales, incrustados en la estructura organizacional de las políticas. Además, Hall señala que el IH asocia instituciones con organizaciones y con las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal.³⁹

Un elemento importante en los trabajos del IH es el papel que cumplen las ideas en la definición de las instituciones, pues se les considera componentes centrales.⁴⁰ Para Hall y Taylor uno de los rasgos distintivos de dicha teoría es que se preocupa especialmente por integrar al análisis institucional la contribución de otra clase de factores –como la ideología- en los resultados políticos.⁴¹ Por ejemplo, Hall estudió la influencia del keynesianismo y el monetarismo sobre la política económica; señaló que las ideas restringen la acción del gobierno, pues proporcionan un conjunto de soluciones para los conflictos en la elaboración de políticas. Durante la posguerra los postulados keynesianos suministraron las respuestas para esos problemas, pero la revolución ideológica de los 70 provocó que más tarde el monetarismo llegase a ser la fuente de las soluciones para la política económica.⁴²

Formación institucional. El IH da más importancia a la persistencia de las instituciones después de formadas que en los hechos que las crearon pues, de cierto modo, la práctica de encarnar ideas en las estructuras que sustentan a las instituciones se toma como una definición de la formación institucional. Cuando una idea es aceptada y se materializa en una forma estructural se puede decir que la institución ha sido creada. Lo más importante -en este punto- es establecer cuándo se produce la creación, pues la

³⁹ P. A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, *op. cit.*, p. 938.

⁴⁰ G. Peters, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, *op. cit.*, p. 104.

⁴¹ P. A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, *op. cit.*, p. 938.

⁴² P. A. Hall, “The movement of Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s”, en S. Steinmo *et al.* (coords.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

elección de una fecha a partir de la cual se considerarán los futuros desarrollos es decisiva para sostener que esas normas iniciales perdurarán y moldearán las políticas posteriores.⁴³

Diseño institucional. El diseño institucional es un tema central para el IH, ya que las decisiones iniciales sobre políticas y estructuras son determinantes para las decisiones que se toman posteriormente dentro de la institución. Estas elecciones formativas no son producto de una elección consciente de un esquema o de un modelo para diseñar estructuras gubernamentales, sino reflejan la particular confluencia de fuerzas políticas en juego en el momento de la formación de la institución.⁴⁴ Es decir, las instituciones son resultado de las luchas por los recursos y por el poder.

La buena institución. Si bien el IH se centra en explicar la persistencia de las instituciones y sus políticas, en lugar de evaluar la naturaleza de las mismas, en este modelo una manera de reflexionar sobre la calidad de una institución es la adaptabilidad.⁴⁵ Del trabajo de algunos investigadores se desprende la noción de que muchas de las decisiones fundacionales son disfuncionales y, en consecuencia, la institución tendrá que cambiarlas. Inclusive si las decisiones iniciales fueron apropiadas, en la mayoría de las áreas el entorno político cambia con rapidez, de modo que la adaptación se vuelve fundamental.⁴⁶

Otra manera de evaluar a la buena institución es recordar la importancia que el IH da a las ideas: si las instituciones se basan en aquéllas, entonces esas instituciones deben ser juzgadas por la capacidad para crear políticas efectivas que las lleven a la práctica. En otras palabras, la buena institución es aquella que puede convertir su base ideológica en actos.⁴⁷

⁴³ G. Peters, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política, op. cit.*, p. 105.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 112.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 113.

⁴⁶ Paul Pierson, "The Path to European Integration; a Historical Institutional Perspective" en *Comparative Political Studies*, 29 (1996). Pp.123-163

⁴⁷ G. Peters, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política, op. cit.*, p. 113.

Cambio institucional. A pesar de diferencias significativas, la mayoría de las definiciones de instituciones coinciden en considerarlas como un conjunto de reglas, normas y procedimientos presentes en la vida política y social, relativamente estables, que estructuran el comportamiento y que no pueden ser cambiadas fácil o instantáneamente.⁴⁸ Esta idea de persistencia se encuentra en cualquier concepto de institución y se aplica por igual al institucionalismo normativo, de elección racional o histórico.⁴⁹

En consecuencia, la conexión entre instituciones y persistencia hace que de manera natural todos estos enfoques se centren más en explicar la continuidad en lugar del cambio. Las tres variedades principales de institucionalismo identifican aquellos factores que sostienen a las instituciones en el tiempo y también dan cuenta de los “shocks” externos que propician el cambio en las instituciones. Lo que no proporcionan es un modelo general de cambio institucional, particularmente, uno que comprenda fuentes endógenas y exógenas.⁵⁰

En esta dinámica, el IH efectivamente se centra en la continuidad en lugar de la transformación. Por ejemplo, los trabajos en relación con *path dependence* se enfocan en explicar la persistencia de algún patrón o resultado institucional concreto durante un periodo considerable, pues los académicos en esta corriente tienden a ver a las instituciones principalmente como los legados de luchas históricas concretas y de enfrentamientos por el poder.⁵¹

A continuación se mencionan algunas de las principales propuestas que hay en el IH para explicar el cambio institucional:

⁴⁸ James Mahoney y Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, New York, Cambridge University Press, 2010, p. 4.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 4.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 4, 7.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 6-7.

Una noción muy difundida es el modelo de Krasner de equilibrios intermitentes o punteados. Este concepto originalmente pertenece a la biología evolutiva neodarwiniana y conlleva la dependencia ambiental para el cambio institucional.⁵² Krasner considera que las instituciones, durante la mayor parte de su vida, tenderán al equilibrio y funcionarán en relación con las decisiones que se tomaron al principio. Ahora bien, el equilibrio no es permanente ya que las instituciones pueden cambiar, pues las interrupciones en la estabilidad ocurrirán cuando aparezcan “brotos” rápidos de cambio institucional, los cuales serán seguidos de períodos prolongados de estática.⁵³ Este enfoque se usa sobre todo en estudios de políticas públicas,⁵⁴ por lo cual no se considera adecuado para esta investigación.

En una perspectiva diferente, Pierson sostiene que el cambio se produce gradualmente, pues la mayoría de los diseños institucionales contienen por lo menos algunos elementos disfuncionales o no resueltos que generan la necesidad de cambio. Considera que los procesos paulatinos pueden ser vistos como los medios para la adaptación de las instituciones ante las demandas siempre cambiantes y las fallas de ese diseño inicial.⁵⁵ Sin embargo, este método es insuficiente al dar por sentado que el *statu quo* se acerca mucho a la posición deseada; de ser así, el mero gradualismo resulta insuficiente para producir un cambio adecuado.⁵⁶

Si se recuerda que el poder de las ideas es un aspecto fundamental en el IH, entonces el cambio institucional se convierte hasta cierto punto en una cuestión de cómo modificar ideas. En el acercamiento de Sabatier las instituciones cambian por medio del aprendizaje,

⁵² G. Peters, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, op. cit., p. 107.

⁵³ Stephen D. Krasner, op. cit., pp. 240-241.

⁵⁴ G. Peters, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, op. cit., p. 107.

⁵⁵ P. Pierson, “The Path to European Integration; A Historical Institutional Perspective” en *Comparative Political Studies*, op. cit., passim.

⁵⁶ G. Peters, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, op. cit., p. 109.

reaccionando ante la nueva información, la cual puede surgir de las experiencias mientras las instituciones siguen su propio rumbo, o puede surgir de la experiencia de otras organizaciones. Así, con el aprendizaje político se examina la reformulación de cuestiones políticas, y con ella la posible reformulación de las instituciones.⁵⁷

Ahora bien, cuando se trata de explicar las variaciones institucionales el IH frecuentemente recurre a las “coyunturas críticas” (CC), concepto que se refiere a periodos de contingencia durante los cuales las limitaciones usuales de acción son abandonadas. Este argumento generalmente permite entender el cambio como la ruptura de un conjunto de instituciones y su reemplazo con otras.⁵⁸ El modelo es importante en particular, pues su eficiencia lo hace el más utilizado en el IH. Según Katznelson, el análisis de CC es el “pan y la mantequilla” del institucionalismo histórico.⁵⁹ La habilidad para identificar y explorar los momentos de crisis es una ventaja considerable del enfoque, pues con el uso de este método es posible identificar las políticas de formación institucional y la importancia de la coordinación, secuencia e interacción de diferentes procesos que se conjugan de diversas maneras, como los distintos resultados que producen.⁶⁰ Por estas razones se considera que la propuesta de CC es superior en alcance explicativo a los supuestos de cambio institucional mencionados con anterioridad.

MODELO DE COYUNTURAS CRÍTICAS

El modelo de CC de Collier y Collier, el cual se utiliza en esta investigación, sostiene que las instituciones tienen gran inercia y que el cambio no se producirá a menos que se

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 108-109.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 107.

⁵⁹ K. Thelen, *op. cit.*, p. 388.

⁶⁰ P. Pierson y Theda Skocpol, *op. cit.*, p. 15.

presente una conjunción de diversas fuerzas políticas que por sí solas no son capaces de ocasionar un cambio significativo, pero juntas pueden motivar un movimiento en ese sentido.⁶¹

Las coyunturas críticas son periodos de cambio significativo que ocurren típicamente de diferentes formas, en diversas unidades de análisis (países, sistemas políticos, etc.), y de los cuales se espera produzcan legados distintos.⁶² Esto es, momentos cuando modificaciones institucionales substanciales tienen lugar, creando puntos de bifurcación donde el desarrollo histórico de la institución se mueve en un nuevo sendero.⁶³ El concepto de CC contiene tres elementos centrales: la afirmación de que un cambio significativo ocurrió en cada caso; la afirmación de que este cambio tuvo lugar en diferentes maneras, en distintos casos; y la hipótesis explicativa sobre sus consecuencias.⁶⁴

Los elementos del modelo de CC son los siguientes: (1) las condiciones en que se producen las instituciones, que representan el punto de partida de la comparación a partir del cual la coyuntura crítica y el legado son evaluados. (2) El *cleavage* o crisis que surge de esas condiciones y que desencadena la coyuntura crítica. En general, una crisis ocurre en un periodo delimitado, mientras un *cleavage* quizá exista por largo tiempo, simplemente para ser exacerbado en un momento particular de forma que produzca la crisis y la coyuntura crítica. (3) El legado, esto es, el nuevo diseño y el comportamiento diferente que tendrá la institución, los cuales se perpetuarán en el tiempo.⁶⁵ Aquí se encuentran, a su vez, tres componentes:

⁶¹ G. Peters, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, op. cit., p. 108.

⁶² Ruth B. Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, New Jersey, Princeton University Press, 1991, p. 29.

⁶³ P. A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, op. cit., p. 942.

⁶⁴ R. B. Collier y David Collier, op. cit., p. 30.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 30-31.

(a) Mecanismos de producción: el legado comúnmente no cristaliza de manera inmediata luego de la coyuntura crítica, sino que se forma mediante una serie de pasos intermedios, esto es, los mecanismos de producción. (b) Mecanismos de reproducción: la estabilidad en el legado no es un resultado automático. Entonces, esa permanencia tiende a perpetuarse mediante una serie de procesos políticos e institucionales, es decir, los mecanismos de reproducción.⁶⁶ (c) La estabilidad de los atributos principales: se refiere a las características fundamentales del legado producto de la coyuntura crítica.⁶⁷

(4) Explicaciones rivales que implican causas constantes. Representan un tipo de hipótesis diferentes que deben ser consideradas.⁶⁸ (5) El eventual final del legado que ocurrirá inevitablemente en un punto en el tiempo.⁶⁹

En este momento es pertinente señalar algunas especificaciones que Collier y Collier explican sobre su modelo de cambio institucional, las cuales son importantes para tener un mejor entendimiento de las modificaciones que se presentan en toda institución:

(a) Las coyunturas críticas varían de transiciones relativamente rápidas, esto es, momentos de cambio estructural significativo, a periodos prolongados, por ejemplo, una o más administraciones presidenciales, etapas políticas o regímenes.⁷⁰

(b) Cuando se habla de crisis se hace especial énfasis en las tensiones que llevan a la coyuntura crítica. A esa crisis se le considera como la generadora de la coyuntura.⁷¹

⁶⁶ El modelo no proporciona una definición de proceso político ni de proceso institucional. Para efectos de este trabajo, por *proceso político* se entiende a las dinámicas e interacciones que se presentan entre los diferentes componentes de un sistema político, dentro del cual se encuentran las instituciones. *Proceso institucional*, en cambio, se refiere a las dinámicas e interacciones existentes exclusivamente entre las instituciones del régimen. La separación es teórica, pues en la realidad no es sencillo distinguir uno de otro. Si se toma en cuenta que las instituciones son un elemento más del sistema político, entonces, todo proceso institucional será, a la vez, un proceso político.

⁶⁷ R. B. Collier y David Collier, *op. cit.*, p. 30-31.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 31.

⁶⁹ *Loc. cit.*

⁷⁰ *Ibid.*, p. 32.

⁷¹ *Ibid.*, p. 33.

(c) La importancia de la coyuntura crítica sólo puede ser establecida comparándola con un legado histórico específico, pues no se debate la trascendencia de una explicación hipotética sin antes identificar el resultado a explicar. Al analizar el legado producto de la coyuntura crítica es importante reconocer que ningún legado dura por siempre. Deben señalarse criterios explícitos para determinar cuándo se produce este fin, con apertura suficiente para lidiar con puntos ambiguos entre el término de un legado y el comienzo de otro. Los legados pueden ser desde regímenes o instituciones estables, hasta dinámicas políticas que se oponen a patrones establecidos.⁷²

(4) Además de identificar al legado cuidadosamente es esencial compararlo explícitamente con las condiciones antecedentes, pues inclusive en las revoluciones los sistemas políticos no son completamente transformados. En algunos casos se deberá lidiar con aparentes continuidades que oculten cambios significativos.⁷³

(5) Al hablar del legado es útil distinguir entre mecanismos de producción y mecanismos de reproducción. Para tal efecto se atiende al concepto de “causa histórica”: un conjunto dado de causas que moldea un resultado o legado particular en un punto en el tiempo. Subsecuentemente, el patrón que es establecido se reproduce a sí mismo sin recurrir a la causa original.⁷⁴

Es común que aparezca un intervalo significativo entre la coyuntura crítica y el periodo de continuidad, lo que es explicado por los mecanismos de reproducción. En la medida que esa coyuntura crítica es un evento polarizador que produce reacciones políticas intensas, la cristalización del legado no ocurre necesariamente de forma inmediata sino mediante una consistente secuencia de pasos intermedios que responden a estas reacciones.

⁷² *Ibid.*, p. 34.

⁷³ *Loc. cit.*

⁷⁴ *Ibid.*, p. 36.

Debido a que estos pasos intermedios ocurren dentro de la esfera política y gracias a que son posteriores a la coyuntura crítica, la cual es el punto de diferenciación entre ambos casos, se les considera parte del legado.⁷⁵

De acuerdo con ello, la distinción entre mecanismos de producción y mecanismos de reproducción se establece atendiendo a su origen y al tiempo en que aparecen: los mecanismos de producción son provocados directamente por la causa original, la crisis o el evento polarizador; los mecanismos de reproducción, en cambio, si bien contribuyen a perpetuar el legado, responden a cuestiones distintas de aquella causa original. La diferencia temporal consiste en que los mecanismos de producción son anteriores a los de reproducción, pues se ubican en los instantes inmediatos a la coyuntura crítica, mientras los mecanismos de reproducción se presentan no durante la formación del nuevo legado, sino en el periodo de estabilidad, el cual contribuyen a prolongar.

Ahora bien, aunque se estima que el modelo de CC explica mejor que el resto los procesos de cambio institucional, es pertinente señalar que sufre de los defectos y limitaciones que se mencionaron antes como propios del IH. En este sentido, Zeki Sarigil elaboró una crítica de lo que considera las fallas del neoinstitucionalismo, en general, y su versión histórica, en particular, para identificar las fuentes de inestabilidad, conflicto o cambio institucional, que resultan de una débil explicación del papel de los agentes.⁷⁶

Según Sarigil, el IH centra el debate sobre el origen endógeno o exógeno de la fuente del proceso de transformación institucional, sin señalar por qué algunos “estímulos”, ya internos, ya externos, son más propensos que otros a iniciar el cambio estructural. Para esta explicación algunos desarrollos endógenos o exógenos tienen más probabilidad de iniciar el

⁷⁵ *Ibid.*, p. 37.

⁷⁶ Zeki Sarigil, “Paths are What Actors Make of them” en *Critical Policy Studies*, 3 (2009), p. 121.

cambio porque llevan consigo ciertos significados o ideas importantes para los actores institucionales, especialmente, los “empresarios del cambio” (EC). Como resultado, los empresarios del cambio se vuelven más receptivos a los estímulos internos o externos y se movilizan para promover las transformaciones institucionales. De este modo, al poner atención en los agentes humanos, se tratará de mejorar significativamente la explicación del IH sobre el cambio institucional.⁷⁷

Así pues, si bien este trabajo adopta la teoría de coyunturas críticas de Collier y Collier, también reconoce las limitaciones inherentes; en concreto, que no toma en cuenta el papel de los actores al ser un modelo centrado en la estructura. Además, no señala un punto esencial: ¿cómo se llega de la crisis a la coyuntura crítica? Esto es, cómo las tensiones, conflictos o problemas originan esta serie de cambios institucionales substanciales.

De esta manera, para completar e incrementar el alcance de la explicación, se añaden dos elementos: (1) la figura de los agentes -“empresarios del cambio” según Sarigil-, a los que se les estima responsables de canalizar la crisis en una coyuntura crítica y convertir a ésta en el nuevo legado; (2) el papel que juegan las ideas en el cambio de las instituciones. Se considerará que las nuevas ideas acompañan a los actores o durante el tiempo de crisis y de coyunturas críticas.

El acercamiento centrado en los “empresarios del cambio” se aparta de una suposición muy común del nuevo institucionalismo: la idea de que el medio ambiente institucional es homogéneo. Para Sarigil, esta afirmación no aplica de manera universal a lo largo del mundo institucional, pues los actores institucionales usualmente interactúan en un contexto heterogéneo, con diferentes lógicas de acción, debido a la variedad de intereses,

⁷⁷ *Loc. cit.*

creencias e ideas. En cambio, aceptar la presencia de un cierto grado de heterogeneidad en los arreglos institucionales lleva a un mejor entendimiento del cambio institucional.⁷⁸

Ahora bien, ¿por qué es más factible que ciertas ideas se impongan y provoquen el cambio? Sarigil sostiene que los EC son más susceptibles de ser movilizados por ciertos “eventos detonantes” (entre ellos, las ideas, los significados) cuando los mismos son compatibles con prácticas previas existentes, con ideales y con visiones del mundo comunes, porque esos detonantes serán relativamente más fáciles de estructurar y utilizar en orden de promover cambios políticos mayores en una área específica. En otras palabras, la compatibilidad entre el evento detonante y el arreglo o medio ambiente institucional se convierte en una ventaja para los agentes del cambio en sus esfuerzos por imponer sus ideas políticas en un área específica.⁷⁹ *

⁷⁸ *Ibid.*, p. 125.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 126.

* En el caso en estudio, se verá que el comportamiento, diseño y funcionalidad de la SCJN han oscilado entre dos ideas: la intervención en asuntos de tipo político contra el aislamiento en conflictos de la misma naturaleza. El desarrollo de la tesis mostrará que estas dos concepciones opuestas sobre el papel del poder judicial y de un tribunal constitucional en el régimen político ha concordado con diferentes prácticas y configuraciones políticas. En un primer momento se impuso la concepción de una Corte que interviniese en cuestiones políticas, derivado de la influencia que sobre la Constitución de 1857 ejerció la carta magna norteamericana. La Constitución mexicana de 1857 fue la norma fundamental más liberal que el país tuvo, ideada por una generación de hombres que tomaron como modelo político a EUA, en medio del siglo donde las ideas liberales tomaban fuerza y se consolidaban en el continente americano y en el mundo. En un segundo instante, la idea en favor del aislamiento se impuso en un medio ambiente institucional donde la Corte había sufrido un desgaste mayor, luego de sostener enfrentamientos contra toda clase de instituciones en el sistema: gobiernos y legislaturas locales, el Congreso de la Unión y, finalmente, el Presidente de la República. Así, la concepción de una Suprema Corte ajena a asuntos políticos había permeado la política mexicana. En el tercer instante, a finales del siglo XX, en medio de los debates académicos e intelectuales sobre las nuevas concepciones de la democracia, con una serie de reformas que los países autoritarios hacían en sus sistemas políticos, se cuestionó el papel que los poderes judiciales debían jugar en los sistemas democráticos y, de nueva cuenta, la idea de mayor intervención en asuntos políticos por parte de la SCJN retomó vigor.

Para entender este trabajo es necesario explicar las circunstancias políticas que se presentaron en México durante la mayor parte del siglo XX, pues fue en ese contexto donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación se desarrolló en la mayor parte del periodo estudiado.

Aunque régimen político⁸⁰ y sistema político⁸¹ no son sinónimos, es común que ambos términos se utilicen indistintamente. Sin embargo, resulta importante remarcar esta distinción para comprender a cabalidad las transformaciones que se presentaron en México con la transición. La llegada de la democracia a nuestro país provocó el fin del autoritarismo, es decir, del sistema político; no obstante, el régimen -esto es, la relación y diseño de sus instituciones políticas- permaneció casi intacto en sus características fundamentales. Aún hoy nuestro país continúa bajo un esquema presidencial, el cual tiene en esencia las mismas facultades que le fueron otorgadas en 1917.

Entonces, ¿cómo fue la relación entre régimen y sistema político mexicanos? El autoritarismo implantado en México luego de la Revolución tuvo como pieza principal la Presidencia de la República. Las condiciones políticas posrevolucionarias se articularon de tal manera que terminaron por crear un entramado institucional en cuya cúspide se

⁸⁰ Régimen político entendido como la dinámica, relación e interacción que se establecen entre las instituciones políticas vigentes en un país y momento determinados, las cuales constituyen conjuntos coherentes y coordinados entre sí. Las instituciones políticas son aquellas que regulan la organización, ejercicio y legitimidad del poder; a través de la historia, estas instituciones se han combinado según diferentes tipos denominados regímenes políticos. Los regímenes políticos, entonces, se refieren a los marcos institucionales dentro de los cuales se desenvuelve la vida política, en Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 6ª ed., 5ª reimp., 1996, pp. 33, 65.

⁸¹ Dentro de la misma concepción de Duverger el régimen político es un subconjunto dentro de una estructura mayor: el sistema político. El sistema político designa un conjunto de relaciones y estructuras más grandes y complejas que el simple régimen. Estudiar un sistema político no se limita al análisis de sus instituciones políticas y su organización ordenada, sino que toma en cuenta la dinámica e interacción que se establece entre el régimen y el resto de los elementos de un sistema social: estructura socioeconómica, cultura, ideología, historia, sistema de valores, creencias sociales, sistema de partidos, estructuras de grupos de presión. De esta manera, cuando se habla de sistema político se hace alusión a la interdependencia que se presenta entre el régimen político y el contexto social en el que éste se desarrolla, en *ibid.*, p. 65.

encontraba el titular del ejecutivo. Con el tiempo, esas circunstancias derivaron en un presidencialismo sumamente fuerte y efectivo para gobernar. Este sistema, el cual concentró el poder en la figura del presidente, fue un ejemplo de control y estabilidad política que durante la mayor parte del siglo XX logró imponer de manera exitosa y sin recurrir a la violencia, por regla general, su dominación sobre todos los demás actores e instituciones.

Ahora bien, los orígenes del presidencialismo mexicano han sido objeto de diferentes interpretaciones y estudios. No se cuestiona la concentración del poder ni las arbitrariedades a las que dio paso el protagonismo del ejecutivo como el principal actor del sistema, pues las relaciones entre los poderes en México siempre se caracterizaron por el predominio del presidente,⁸² sino las fuentes de esta supremacía.

Durante largo tiempo un número importante de analistas consideró que la superioridad del presidente se debía a un desequilibrio formal en la distribución de facultades entre los diferentes órganos de gobierno, lo que había terminado por favorecer al ejecutivo en detrimento de los otros poderes, cancelando las facultades y atribuciones del resto de las instituciones.⁸³ No obstante, el surgimiento del pluralismo, la llegada de partidos de oposición a diferentes puestos de elección popular y, finalmente, la alternancia en la Presidencia de la República acabaron con esa situación. Cuando el país transitó a la democracia, el pluralismo político y electoral que caracteriza a este sistema restringió

⁸² R. Hernández, "Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México" en *Estudios mexicanos*, 1 (2005), p. 189.

⁸³ P. González Casanova, *op. cit.*; Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, México, Ediciones Era, 1972, p. 53; Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1986, pp. 22-35.

paulatinamente al ejecutivo, mostrando la verdadera dimensión y alcance de los poderes constitucionales del presidente.⁸⁴

En relación con este punto, al efectuar una clasificación de los regímenes presidenciales desde el enfoque –estrictamente- de la norma o el deber ser constitucional, Jorge Carpizo distinguió cinco tipos: puro, predominante, atemperado, con matices parlamentarios y parlamentarizados. El régimen presidencial puro, según el autor, no es sinónimo de hegemónico. Si bien durante el siglo XIX muchos países lo adoptaron en sus constituciones, con el tiempo sufrieron un conjunto de transformaciones hasta convertirse en una clase distinta. Sin embargo, Carpizo considera que México se encuentra entre los pocos que aún lo conservan.⁸⁵

Estudios recientes muestran que el presidencialismo mexicano no se basó en un diseño constitucional que favoreciera al presidente de la República. La revisión de las facultades constitucionales de entidades como el congreso federal o los gobernadores locales señala que, desde 1917, estas organizaciones contaban con los recursos legales suficientes para ser un contrapeso efectivo del ejecutivo federal, y se encontraban formalmente en la posibilidad de supervisarlos y corregir sus excesos. En otras palabras, en la Constitución no se diseñó un presidencialismo excesivo sino un auténtico equilibrio de poderes.⁸⁶

Así pues, el caso mexicano se trató –efectivamente- de un hiperpresidencialismo, cuya excepcionalidad radicaba en que el ejecutivo logró contrarrestar la acción del conjunto de instituciones políticas que la Constitución estableció para compartir y contrabalancear el

⁸⁴ J. Silva-Herzog Márquez, “El fin de la siesta constitucional” en M. A. Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997, op. cit.*, p. 370.

⁸⁵ J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América latina*, México, UNAM, 2007, pp. 194-196.

⁸⁶ R. Hernández, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México” en *Foro Internacional*, 43 (2003), p. 795.

poder presidencial. Al hacer esto anuló la efectiva división de poderes, tanto horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial) cuanto vertical (poder federal y poder local), originando un gobierno indiviso y unitario.⁸⁷ No obstante, las bases de este sistema consistieron no en un desequilibrio de facultades en favor del presidente, sino en un conjunto de arreglos institucionales y políticos que determinaron una estructura inequitativa de acceso y distribución del poder. Estos elementos, que explican la capacidad del ejecutivo para neutralizar la división de poderes y originar el presidencialismo, fueron tres: la penetración de todas las instituciones políticas por parte del ejecutivo, el sistema de partido hegemónico y la relación del ejecutivo con ese partido.⁸⁸

El primero de ellos, en particular, fue el que permitió la dominación del presidente en el sistema político, pues el control que el ejecutivo logró en las instituciones destinadas a contrarrestar su poder, entre las que se encontraba la Suprema Corte, ocasionó de manera directa un gobierno indiviso y unitario.⁸⁹

La penetración política de las instituciones tuvo su origen en la existencia de un sistema de partido hegemónico. Si se toma en consideración que el sistema de partidos tiene consecuencias políticas cruciales en los tres poderes, resulta claro porqué el autoritarismo mexicano construyó una estructura de competencia electoral en el cual una sola fuerza política -el partido del presidente- tenía posibilidades de prevalecer e imponerse sobre las demás. De esta manera se estableció la primera condición necesaria para la existencia del gobierno unitario bajo el control del ejecutivo. Frustrando las posibilidades para que los partidos de oposición obtuvieran puestos de elección popular en los ámbitos

⁸⁷ María Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México” en *Política y gobierno*, 3 (1996), pp. 61-62.

⁸⁸ *Loc. cit.*

⁸⁹ *Ibid.*, p. 81.

federales y locales, el poder ejecutivo garantizó el control casi absoluto sobre la composición de las instituciones representativas establecidas en la Constitución para limitar su poder.⁹⁰

Ahora bien, la mera existencia de un sistema de partido hegemónico no explica por sí sola el poder del ejecutivo, ni la exitosa dominación del presidente sobre todas las demás instituciones. Un partido que controla la mayoría de los puestos públicos, ya de elección popular, ya de designación, no asegura necesariamente el control del ejecutivo. Para dar cuenta de una presidencia abrumadora el presidente no sólo necesita grandes mayorías en el congreso y en los gobiernos locales; requiere, además, mantener un control directo sobre los asuntos e intereses del partido. En otros términos, el presidencialismo y la anulación de los principios de división de poderes, pesos y contrapesos, deben ser entendidos en relación con la capacidad del presidente para ejercer un liderazgo efectivo sobre un partido grande, mayoritario y disciplinado.⁹¹

Lo anterior significa que un presidente debe llegar a su puesto ejerciendo una influencia significativa en su partido, y tener gran libertad para nombrar a los dirigentes partidistas, a los servidores públicos de rango más alto y a los candidatos a los puestos de elección popular. Todo esto implica un patrón de relaciones entre ejecutivo, partido y el resto de las instituciones políticas, donde el primero juegue el papel dominante. Al respecto, los autores que han escrito acerca de la selección de candidatos en México para ocupar la mayoría de los puestos públicos concuerdan en que era el presidente quien los escogía o, al menos, tenía la última palabra sobre la designación de los individuos que

⁹⁰ M. A. Casar, *The Sources of Presidential Authority in Post-Revolutionary Mexico*, tesis, Cambridge, University of Cambridge, 1997, p. 116.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 150-151.

competirían por la presidencia, el congreso, ejecutivos estatales y por la administración federal.⁹²

Sobre este punto, en su trabajo más reconocido, Jorge Carpizo consideró que la existencia de un partido político oficial era una de las claves en el sistema político mexicano, pues el poder ejecutivo se basaba en la organización, liderazgo y disciplina de aquél. La presencia del PRI contribuyó más que otros factores a la concentración de poderes en favor del presidente.⁹³

El PRI, partido oficial y preponderante, sufrió un proceso de centralización que le llevó a concentrar los poderes en el Comité Ejecutivo Nacional y, dentro de éste, en el presidente del partido, quien realmente era nombrado y removido por el presidente de la República. Éste, además, también designaba a los dirigentes de los sectores que integraban al partido, salvo al líder de los trabajadores.⁹⁴

De ese modo, los fundamentos del gran poder que los presidentes mexicanos ejercieron durante el siglo XX fueron la homogeneidad política que impuso el partido hegemónico, como la completa desaparición del pluralismo y la alternancia.⁹⁵ El ejecutivo federal se encontró en la cima de una pirámide institucional sobre la cual ejercía un control absoluto por medio del PRI. El presidencialismo dependía no de una inequitativa distribución de facultades constitucionales, sino de la falta de pluralismo político⁹⁶ resultado de la presencia de sistema de partido hegemónico y de un partido disciplinado. El sistema de partido hegemónico, a su vez, derivó de un arreglo institucional y legal que

⁹² *Ibid.*, pp. 152-153.

⁹³ *El presidencialismo mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, 2ª ed., 4ª reimp., 2010., p. 190.

⁹⁴ *Loc. cit.*

⁹⁵ R. Hernández, “Un sistema sin equilibrio: presidencialismo y partidos en México” en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México: los retos ante el futuro*, México, El Colegio de México, 2007, pp. 246-247.

⁹⁶ R. Hernández, “La transformación del presidencialismo en México” en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: actores*, México, Océano, 2005, p. 92.

originó una estructura de acceso y distribución del poder autoritaria y no competitiva bajo el control del ejecutivo.⁹⁷

⁹⁷ M. A. Casar, *The Sources of Presidential Authority in Post-Revolutionary Mexico*, *op. cit.*, p. 208.

II

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA REPÚBLICA RESTAURADA

INTRODUCCIÓN

El legado del pasado es el fundamento del institucionalismo histórico. La idea básica establece que la crisis y las decisiones iniciales tomadas en el momento de formar una institución constituyen una fuerza que marcará el rumbo, afectará el comportamiento y definirá la política dominante de ese organismo durante un largo periodo (*path dependence*). Para que esta dinámica sea superada es necesaria la aparición de una fuerza de energía o vigor tal que logre alterar el camino hasta ese momento recorrido. Ese impulso puede surgir por acontecimientos de diversa naturaleza: crisis económicas, políticas o sociales, golpes de Estado, etc.

Al aplicar este principio en el ámbito gubernamental se tiene que cuando una institución elige determinado camino a seguir se verá envuelta en una inercia cuya consecuencia será perpetuar las decisiones políticas iniciales. En otras palabras, la estructura, arreglo y conducta de una institución estarán marcados por las decisiones anteriores.

Una de las hipótesis de este trabajo sostiene que la configuración y facultades que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tuvo durante la mayor parte del siglo XX respondieron a la situación política que el país vivió en el siglo anterior, en general, y en los años que comprenden la República Restaurada, en particular. Así, el objetivo del primer apartado es analizar el origen de ese legado histórico: las luchas y conflictos por el poder en las que esta institución se vio envuelta entre 1867 y 1876. En ese tiempo el diseño constitucional de la Corte le permitió ejercer facultades de gran peso político, con

consecuencias importantes en un sistema con división y equilibrio de poderes. Aunque el análisis se centrará en los acontecimientos suscitados durante la República Restaurada, es importante aclarar que también se hace referencia a eventos que tuvieron lugar antes y después de esa etapa.

En primer lugar, se inicia con una breve exposición de la división y equilibrio de funciones presentes en la Constitución de 1857, por las siguientes razones: 1) la Constitución de 1857 es considerada una de las normas más importantes que han regido a nuestro país en toda su historia, por el contenido liberal que consagró y por la brillante generación de hombres que participaron en su elaboración; 2) fue la norma fundamental vigente durante este primer periodo en estudio; 3) las atribuciones que en ella se asignaron a la Corte fueron inéditas; 4) influyó sobre su sucesora de 1917.

En segundo lugar, se elabora una descripción de las circunstancias políticas e históricas durante la República Restaurada, pues los acontecimientos, grupos, personajes y alianzas presentes en esa época proporcionarán las bases para entender el núcleo de este apartado, que forma la tercera parte del capítulo.

Finalmente, se aplica el modelo de “coyunturas críticas” al periodo comprendido entre 1867, cuando inicia la República Restaurada, y 1900. ¿Por qué analizar a partir 1867? El estudio inicia en 1867 porque en esa época, por primera vez en el México independiente, se pudo gobernar con cierta estabilidad. Desde 1824 hasta el triunfo de la república sobre el imperio la historia de México estuvo marcada por constantes golpes de Estado, rebeliones, conflictos armados, caída de gobiernos, con la consecuente derogación de diversas Constituciones. Es en 1867 cuando finalmente el régimen político plasmado en la Constitución de 1857 funcionó efectivamente, lo que permitió ver las fallas y virtudes de

ese entramado institucional. Es también en este momento cuando el poder judicial y la Suprema Corte de Justicia surgieron de manera real en la vida política mexicana.

LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y EL EQUILIBRIO DE PODERES

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos -sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente Extraordinario el 5 de febrero- de 1857 es uno de los textos fundamentales del constitucionalismo mexicano. Posee un valor trascendental en la organización jurídico política de México, pues la ley fundamental vigente de 1917 se titula a sí misma como reformatoria de la expedida sesenta años antes.¹ Inclusive, se le considera superior a todas las constituciones anteriores, pues tuvo la virtud de dar una identidad a los diferentes y dispersos grupos que convivían en el país.²

Ahora bien, con fundamento en la experiencia histórica del México independiente, la cual se caracterizó por oscilar de la anarquía al despotismo, los constituyentes de esta época buscaron estructurar un instrumento político legal que sirviera como freno a gobernantes autoritarios.³ Los diputados que formaron el congreso constituyente emanado del triunfo de la Revolución de Ayutla, quienes en su mayoría eran de la facción victoriosa, se reconocían miembros del Partido Liberal.⁴ El liberalismo como doctrina política buscaba el establecimiento de un Estado de derecho por medio de leyes generales (o constituciones)

¹ Rafael Estrada Sámano, “Orígenes y la génesis de la Constitución de 1857” en Rafael Estrada Sámano y Rafael Estrada Michel *1857, Rabasa y otros ensayos de Historia y Control Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2011, p. 25.

² Antonio Martínez Báez, *Obras II. Ensayos Históricos*, México, UNAM, 1996, p. 37.

³ María Luna Argudín, *El congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, FCE, 2006, p.25.

⁴ No era un partido político en el sentido moderno, pues se trataba de grupos heterogéneos de opinión, grupos políticos, facciones o individuos aislados que sostenían el liberalismo como un credo común básico. Ver M. Luna Argudín, *op. cit.*, p. 26.

que garantizaran la igualdad del ciudadano ante la ley y que impidieran el poder absoluto mediante la clásica división de poderes.⁵

De este modo, y con la doctrina liberal como fundamento, en la Constitución de 1857 se pretendió establecer los mecanismos constitucionales clásicos señalados por el liberalismo como útiles para defender al individuo del abuso del poder: a) control del ejecutivo por parte del legislativo; b) control del legislativo por una corte jurisdiccional encargada del control de la constitucionalidad; c) autonomía del gobierno local frente al gobierno central, y d) una rama judicial independiente.⁶

En aquella época el despotismo se entendió como un poder casi omnipotente, caracterizado por la unificación de facultades legislativas, ejecutivas y judiciales en un solo hombre o corporación.⁷ En estas circunstancias, la asamblea constituyente de 1857 se fundamentó en el principio democrático resultado de la huella que la dictadura de Santa Anna dejó en el pensamiento político. Este nuevo “espíritu democrático” centró sus críticas contra toda posible concentración de poder en torno del ejecutivo. Por ello, se dio un replanteamiento de los anteriores equilibrios de poderes constitucionales que favorecían el presidencialismo.⁸

De esta manera, los cambios introducidos afectaron principalmente la relación presidente-congreso, y consistieron en: 1) restringir al máximo las facultades del ejecutivo, además de sujetarlo a un control permanente del legislativo, al cual, para fortalecerlo, se suprimió la Cámara de Senadores; 2) instituir dos periodos de labores del congreso, con la posibilidad de que éste, por sí, convocara a sesiones extraordinarias; 3) supresión del veto

⁵ M. Luna Argudín, *op. cit.*, p. 26.

⁶ *Ibid.*, pp. 26-27.

⁷ *Ibid.*, p. 27.

⁸ Lorenzo Córdova Vianello, “El sistema presidencial en México. Orígenes y razones” en *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Lorenzo Córdova Vianello *et al.*, México, Editorial Aldus, 1994, pp. 48, 50.

suspensivo de leyes en favor del presidente, figura que representaba los controles interorgánicos más importantes entre ejecutivo y legislativo.⁹

Fix Zamudio considera que esta configuración consagró aspectos del tipo parlamentario, creando un sistema híbrido al que llama “parlamentarismo aproximado”.¹⁰ En el mismo sentido, Rabasa estima que la Constitución de 1857 dio una franca superioridad al legislativo e hizo imposible la actuación del ejecutivo, restándole, además, algunas de las facultades que tradicionalmente había tenido y que lo desarmaron frente a la omnipotencia del congreso.¹¹ Según el distinguido jurista, el legislativo tuvo una supremacía como nunca antes en la historia del país.¹²

Ante este panorama, es fácil entender que en un intento de evitar la reproducción de episodios despóticos y semidictatoriales previos, el ejecutivo fue deliberadamente debilitado en el esquema de división de funciones presente en la Constitución de 1857. Resulta comprensible que en un afán por limitar a ese órgano, los constituyentes de 1857 estructuraron, aparte de un legislativo sumamente fuerte, una Suprema Corte independiente de los otros dos poderes y dotada, además de las atribuciones típicas de un tribunal, con facultades que permitieron en los años posteriores un notable activismo e intervención del máximo tribunal del país en la política, como se verá en los apartados siguientes.

⁹ *Ibid.*, pp. 50-51.

¹⁰ H. Fix Zamudio, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917” en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, 58-59 (1967), p. 37.

¹¹ Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 1956, p. 102.

¹² Jorge Sayeg Helu, *Breve estudio sobre la Constitución mexicana de 1857*, México, UNAM, 1957, p. 218.

El verano de 1867 quedó inscrito en la historia como uno de los episodios más memorables de México: la ciudad de Querétaro había sido tomada; el emperador, Maximiliano de Habsburgo, capturado y fusilado; la ciudad de México, luego de noches y días de sitio, se encontraba en poder de la República. El régimen monárquico se entregaba sin condiciones al republicano. De este modo acabó un periodo de casi cincuenta años caracterizado por la lucha, la inestabilidad y la incertidumbre.¹³

El 22 de septiembre dio principio el proceso para renovar los poderes de gobierno, convocado el 18 de agosto anterior. Los comicios electorales optaron por reelegir a Juárez, por formar una cámara de diputados “adoradores de la libertad, el orden y el progreso”, y una Suprema Corte de Justicia de la misma índole que el ejecutivo y el legislativo. De esta manera, durante diez años México fue gobernado por una minoría liberal cuya élite formaron dieciocho intelectuales y doce militares.¹⁴

Estos personajes, ahora aliados, luego enemigos, fueron los protagonistas de las luchas y conflictos políticos de los años posteriores. Los nombres de los letrados son aún recordados; los más distinguidos, sin lugar a dudas, Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada, José María Iglesias, José María Lafragua, Ignacio Luis Vallarta, Ignacio Manuel Altamirano, Francisco Zarco y Gabino Barreda. Por los militares, quienes quedaron relegados a un segundo término, los más prominentes fueron Manuel González, Vicente Riva Palacio y, por supuesto, Porfirio Díaz.¹⁵

¹³ Luis González, “El liberalismo triunfante”, en Daniel Cosío Villegas (coord. gral.), *Historia General de México*, t. 2, México, El Colegio de México, 3ª reimpr., 4ª ed., 1998, p. 899.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 901-903.

¹⁵ *Ibid.*, p. 903.

Desde los tres poderes la intelectualidad liberal mexicana determinó que para reconstruir y homogeneizar a México se necesitaba, en el orden político, la práctica de la Constitución liberal de 1857. De este modo, el principal propósito de la élite en el poder fue aplicar la Constitución. Antes que nada se quería el federalismo, la separación y el equilibrio de poderes.¹⁶

Sin embargo, durante la República Restaurada (1867-1876) México vivió bajo un clima de inestabilidad que se expresó en una débil institucionalización de las organizaciones y procesos políticos, en la falta de legitimidad de las estructuras públicas y en frecuentes rebeliones y sublevaciones. La ingobernabilidad fue producto de la enconada lucha de los actores políticos para consolidar un orden liberal y un Estado de derecho en un nuevo marco institucional.¹⁷

Durante el breve periodo en que la Constitución de 1857 había estado vigente antes del Segundo Imperio Mexicano y, después, durante la República Restaurada, se vio la dificultad que enfrentaba el ejecutivo para gobernar. Por ejemplo, la ley fundamental permitía que los diputados dieran un “golpe de Estado” al presidente: en 1861, 51 parlamentarios exigieron que Juárez renunciara a la presidencia, pero 52 congresistas solicitaron que continuara en su encargo. En algunos instantes el primer grupo dominó la legislatura e incluso pudo promulgar una ley electoral que ignoraba las sugerencias de la presidencia.¹⁸

Restaurada la República Juárez intentó alterar el desventajoso desequilibrio de poderes que se configuraba en la carta magna. Esto ocasionó que en 1867, ante las discusiones para reformar a la Constitución, la antigua alianza de guerra que los diversos

¹⁶ *Ibid.*, pp. 908-909

¹⁷ M. Luna Argudín, *op. cit.*, p. 128.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 129-130.

grupos liberales habían suscrito para enfrentarse al Segundo Imperio se rompiera. La élite política se dividió entre los que se inclinaban por un ejecutivo disminuido y los que preferían su fortalecimiento.¹⁹

Las divergencias se expresaron en el proceso electoral de ese año, cuando contendieron por la presidencia Juárez y Díaz. En las mismas elecciones se eligieron diputados para formar la IV Legislatura, en la que ganaron escaños representantes de ambos grupos políticos y en las que resultó electo Benito Juárez.²⁰

Es importante subrayar que en aquellos días no existían partidos políticos en el sentido moderno, sino que en vísperas de las elecciones presidenciales se organizaban clubes de ciudadanos y éstos citaban a convenciones donde proponían a su candidato, generalmente el hombre fuerte del momento. Este mecanismo produjo alianzas entre grupos muy heterogéneos que respondían a factores coyunturales.²¹

De esta manera, durante el periodo de 1867 a 1873, las fuerzas políticas, mismas que se encontraban repartidas en los tres poderes, se dividieron en tres facciones principales: juaristas, lerdistas y porfiristas. En esas circunstancias se presentaron diferentes combinaciones y alianzas pues, por ejemplo, en el congreso los lerdistas apoyaban a uno u otro grupo, dependiendo de sus intereses. En la IV, V y VII legislaturas, su voto fue “gobiernista”, apuntalando a los diputados juaristas; en otro momento de la V legislatura, como en la totalidad de la VI, respaldaron a los porfiristas en la coalición denominada “La

¹⁹ *Ibid.*, p. 133.

²⁰ *Ibid.*, pp. 132-134.

²¹ *Ibid.*, p. 133.

liga”.²² A partir de 1874, ante el creciente prestigio e influencia de José María Iglesias, se formó un grupo algo más compacto al que se podría llamar iglesista.²³

Una muestra más de la compleja lucha de intereses en la que tomaron parte tanto actores individuales cuanto organismos públicos de gobierno es la siguiente: en 1870 Lerdo de Tejada renunció a la posición que tenía en el ejecutivo y se opuso a la reelección de Juárez a la Presidencia de la República. En 1871 estuvo en campaña electoral como candidato a la primera magistratura en contra de Juárez y de Díaz. Durante este tiempo fungió como presidente de la Corte. Después de perder las elecciones, continuó en la presidencia del organismo y con su función de vicepresidente de la república.²⁴

Una prueba de la importancia política atribuida en esos años a la presidencia del máximo tribunal de la nación es la participación de Porfirio Díaz en la elección para presidente de la Corte.²⁵ Si bien Don Porfirio fue un político tenaz, no tuvo las cualidades para ocupar esa altísima posición judicial pues, aunque era abogado, su prestigio lo alcanzó gracias a su labor como militar en contra de la intervención francesa. De este modo, perdió ante Lerdo la elección de 1867.²⁶

El 15 de mayo de 1873, ya con Lerdo de Tejada en la Presidencia de la República, en sustitución de Juárez quien murió en 1872, Díaz perdería de nueva cuenta la elección para ocupar el mismo cargo, ahora ante José María Iglesias. Por cierto, Díaz e Iglesias no eran

²² *Ibid.*, pp. 145, 165.

²³ Lucio Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia en la República Restaurada. 1867-1876*, México, SCJN, 1989, p. 118.

²⁴ L. Cabrera Acevedo, *op. cit.*, p. 87.

²⁵ De conformidad con la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, vigente durante la época en análisis, el Presidente de la República, los diputados y los ministros de la SCJN eran designados por un colegio electoral, que se integraba con electores provenientes de los diferentes distritos electorales en que se encontraba dividido el país. Véase Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, artículos 1-2, 33-50.

²⁶ L. Cabrera Acevedo, *op. cit.*, p. 88.

partidarios del Presidente de la República, Lerdo de Tejada, lo que revela el ambiente político de la época.²⁷

Resta decir que durante estos años el presidente Sebastián Lerdo de Tejada dominó con mano firme al congreso, convirtiéndolo en instrumento de su voluntad; no obstante, encontró en la Suprema Corte un poder plenamente independiente, encabezado por, justamente, José María Iglesias.²⁸

COYUNTURAS CRÍTICAS Y SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Condiciones antecedentes

Para recapitular, se sabe que la Constitución de 1857 comenzó a tener eficacia a partir de la restauración de la república, en 1867, pues la guerra civil y la intervención francesa impidieron su pleno desarrollo. Restaurado el orden, el presidente Juárez convocó a elecciones de los poderes federales, recayendo la Presidencia de la República de nueva cuenta en su persona, y la presidencia de la Suprema Corte de Justicia en Sebastián Lerdo de Tejada. A partir de este momento la Corte emprendió un camino muy complicado en la agitada e incipiente vida constitucional y política de México.²⁹

La Constitución de 1857, en su artículo 126,³⁰ estableció el principio de supremacía constitucional y la jerarquía normativa del orden jurídico. La importancia de esta disposición radica en concebir a la Constitución como una norma jurídica. Con base en este

²⁷ *Loc. cit.*

²⁸ Javier Moctezuma Barragán, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, p. 35.

²⁹ Miguel González Compeán y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del poder judicial en México*, México, Cal y Arena, 2002, p. 66.

³⁰ “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieron por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1964*, México, Editorial Porrúa, 2ª ed., 1964, p. 267.

principio fundamental se desarrollaría la justicia constitucional en el país y la importancia de la actuación de la Corte.³¹

En la estructura organizacional de la norma fundamental en análisis el poder judicial residía en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los de distrito. La Corte se componía de 15 ministros, un fiscal y un procurador general. Una novedad respecto de las anteriores constituciones era la manera de nombrar a los ministros: se les elegía popularmente de manera indirecta³² cada seis años, pues el Constituyente de 1857 concibió a la Suprema Corte como un auténtico poder cuya legitimidad, del mismo modo que el legislativo y el ejecutivo, emanaría del pueblo.³³

Ahora, la Constitución de 1857 estableció en sus dispositivos 97 a 102³⁴ la estructura y facultades del poder judicial federal. La Suprema Corte, si bien desempeñó las funciones típicas de un tribunal, tuvo las siguientes atribuciones que, además de la relativa a la forma de elección, entrañaron un poder político importante:³⁵

1. El ministro presidente de la Corte asumía la Presidencia de la República ante las faltas temporales y absolutas del Presidente Constitucional, es decir, ostentaba el cargo de vicepresidente (artículo 79).³⁶ Con fundamento en esta disposición Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada llegaron a la presidencia. El primero de ellos en el periodo de oscilación política resultado de la renuncia de Comonfort y las pretensiones presidenciales de Zuloaga; el segundo, al morir Juárez.

Esta facultad representaba siempre una posibilidad para que el individuo en turno encargado de presidir el máximo tribunal del país incrementase su poder político,

³¹ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 67.

³² Ver p. 53.

³³ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 68.

³⁴ Ver F. Tena Ramírez, *op. cit.*

³⁵ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 68.

³⁶ F. Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 620.

aprovechando no sólo un ventajoso entramado legal sino también la época de vacilación, golpes de Estado, revueltas militares, destrucción y construcción de instituciones. Que la Constitución abriese una puerta para ocupar la titularidad del ejecutivo no dejaría de ser tentador, por decir lo menos.

2. Actuar de oficio³⁷ a petición del fiscal o del procurador -quienes se encontraban incorporados dentro de la estructura del poder judicial- para intervenir en casos graves de naturaleza judicial o política.³⁸ Esto implicaba que los dos funcionarios de mayor jerarquía y competencia en lo que se refiere a la investigación y persecución de los actos delictivos -cuya naturaleza, por cierto, corresponde al poder ejecutivo- en última instancia se encontraban subordinados al organismo que dirigía la judicatura: la Corte. De este modo, la SCJN tenía ante sí la posibilidad de controlar e inclusive manipular todo el aparato de procuración y administración de justicia.

3. Facultad para fungir como jurado de sentencia en los casos en que el congreso, como jurado de acusación, consignara a altos funcionarios (artículo 105).³⁹ Esto conllevaba a que si en un juicio de responsabilidad de funcionarios públicos -figura que permite someter a un procedimiento por delitos cometidos durante el desempeño de su encargo a los diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Despacho, gobernadores y el Presidente de la República- el acusado era culpable, sería la Corte quien determinaría el castigo.

³⁷ Significa que podía conocer los asuntos de su competencia sin necesidad de querrela de parte interesada, es decir, de aquella persona afectada directamente por la comisión del delito.

³⁸ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 68. Ver el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 29 de julio de 1862, artículo 1.

³⁹ F. Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 624-625.

4. Facultad para conceder o negar licencia a los ministros de la Corte, incluido su presidente, para ocupar un cargo en el gabinete.⁴⁰ De este modo tenía la posibilidad, con fundamento o sin él, de obstaculizar la integración del gobierno, en una época cuando los hombres con la preparación suficiente para fungir en los puestos públicos no abundaban.

5. Mediante el juicio de amparo podía invalidar, sin efectos generales, los actos emanados del congreso y del poder ejecutivo.⁴¹ Aunque esa institución surgió para proteger los derechos fundamentales del gobernado en contra de los abusos de la autoridad, con el tiempo, a fuerza del uso inadecuado y sesgado, se volvió un instrumento de carácter político que servía para dirimir conflictos electorales y luchas por el poder, como se verá más adelante.

Así, la Constitución de 1857 otorgó a la Corte atribuciones inusitadas que por su naturaleza política la convirtieron en un auténtico problema para los otros poderes, pues el judicial se irguió como una amenaza latente. El periodo comprendido entre 1867 y 1876, que va de la presidencia constitucional de Juárez a la de Lerdo de Tejada, confirma esta aseveración. De esta manera, se puede ver que el ejecutivo encontró en el legislativo y en el judicial verdaderos contrapesos que limitaron su acción por ambos flancos.

Por estas razones la Corte tuvo una injerencia notable en los asuntos políticos, pues su papel no fue netamente jurídico. Sus integrantes, que como ya se mencionó, eran de elección popular, tenían una formación preferentemente política. Inclusive, muchos de ellos fueron también militares. Un presidente de ella, Jesús González Ortega, que únicamente fue

⁴⁰ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 68. Ver el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 29 de julio de 1862, artículo 6, fracciones V y VI, en L. Cabrera Acevedo, *Documentos constitucionales y legales relativos a la función judicial (1810-1917)*, México, SCJN, 1997, p. 280.

⁴¹ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 68.

pasante de derecho, era general de división. La Suprema Corte y sus ministros no sólo observaban al poder, lo vivían.⁴²

De esta manera, durante la República Restaurada la Corte mostró una gran voluntad para ejercer su papel de verdadero poder político. Ejemplo de ello es la muy controvertida tesis sobre la llamada “incompetencia de origen”, mediante la cual los actos de una autoridad podían anularse si ésta no había sido establecida de acuerdo con la ley. Dicha interpretación otorgaba a la SCJN un poder muy grande, sobre todo en relación con la vida interna de las entidades federativas y, por tal motivo, fue objeto de vehementes críticas.⁴³

En aquellos años la rama judicial se convirtió en una institución que amenazaba la estabilidad, pues apareció en 1857 como un órgano sumamente poderoso pero, además, insubordinado y peligroso, al que fue preciso en cierto momento convertir en una parte más del aparato gubernativo.⁴⁴

Crisis

Durante el gobierno de Juárez hubo conciencia de que los magistrados del supremo tribunal eran jueces constitucionales y no ordinarios. El juez común aplica la ley mediante un proceso lógico: conduce el precepto legal de lo abstracto al caso concreto. En cambio, el juzgador constitucional examina la validez de las leyes y efectúa procesos lógicos, jurídicos, filosóficos y *políticos*. En consecuencia, necesariamente invade la esfera propia de los otros órganos.⁴⁵

⁴² Elisur Arteaga Nava, “La independencia de la rama judicial” en James Frank Smith (coord.), *Derecho Constitucional Comparado. México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, p. 409.

⁴³ Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano*, México, FCE, 2001, p. 123.

⁴⁴ E. Arteaga Nava, *Constitución política y realidad*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997, p. 170.

⁴⁵ L. Cabrera Acevedo, *op. cit.*, p. 44.

En los primeros años de la restauración la élite política mexicana era consciente de que la Suprema Corte había sido considerada por el constituyente como un auténtico poder. Francisco Zarco escribió al respecto: “Si han de ser iguales los tres poderes, si los tres se instituyen en beneficio del pueblo, todos han de tener la misma fuente, el pueblo y sólo el pueblo”.⁴⁶

Entonces, ¿cuál fue el resultado de esa concepción y del entramado institucional antes señalado? Un marcado –y hasta cierto punto inevitable- activismo de esta entidad en asuntos políticos, lo que llevó a constantes, intensos y desgastantes enfrentamientos con los otros poderes. A continuación se mencionan los casos más relevantes:

1. En ejercicio de la facultad conferida por la Constitución a la Suprema Corte para conceder o negar licencia a sus ministros que fuesen convocados a formar parte del gobierno, en 1868 el máximo tribunal negó a Juárez la licencia solicitada para que el presidente de la Corte, Sebastián Lerdo de Tejada, se integrara como Secretario de Relaciones Exteriores al gabinete juarista.

Esta decisión obedeció a la rivalidad que prevalecía entre la mayoría de los ministros, de entre los cuales algunos eran simpatizantes de Porfirio Díaz, con el presidente Juárez. La actitud de los ministros tenía la intención de mostrar a Juárez, quien durante las etapas de inestabilidad política que el país atravesó entre 1857 y 1867 no encontró ningún obstáculo para ejercer el poder, que el máximo tribunal estaba dispuesto a luchar por su independencia.⁴⁷

2. En 1870 la Suprema Corte se inconformó con el presupuesto aprobado por el congreso que daba preferencia a otros empleados federales respecto a los trabajadores del

⁴⁶ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, p. 997.

⁴⁷ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, pp. 71-72.

máximo tribunal.⁴⁸ El 31 de mayo de ese año la Corte dirigió un oficio al Ministerio de Justicia con motivo de lo que constituía, en su opinión, una transgresión a la igualdad de pagos de los empleados al servicio del Estado. La verdad es que los trabajadores de la judicatura recibían un salario menor que los del ejecutivo y del propio congreso.⁴⁹

En el citado oficio la Corte alegaba ser un cuerpo que representaba a uno de los tres poderes de la federación en las mismas condiciones de igualdad e independencia. En ese entendido, la decisión del ejecutivo y el congreso violaba el principio de igualdad de los poderes. Con el ánimo de afirmar su papel de poder político la SCJN siguió emitiendo fallos con repercusiones políticas.⁵⁰

3. El 10 de octubre de 1870 la Corte se enfrentó con el gobierno y la legislatura de Morelos al conceder el amparo a dos diputados locales, Ignacio de la Peña y Juan de la Portilla, destituidos de su cargo por el congreso local.⁵¹ La SCJN argumentó que la legislatura había fincado a los quejosos diversos delitos sin tener competencia para juzgarlos y, en todo caso, su obligación era la de consignarlos ante el juez competente, quien debía procesarlos con las formalidades debidas. Así, resolvió amparar a los diputados contra la determinación de la legislatura de Morelos que les impuso como pena la destitución de su cargo. El gobierno estatal, por su parte, alegaba que la Suprema Corte invadía su soberanía.⁵²

4. Uno de los casos más emblemáticos en la historia de la Suprema Corte como órgano controlador de la constitucionalidad de las leyes es el del juez Miguel Vega. Su trascendencia reside en que fue el primer asunto en México donde la Corte declaró

⁴⁸ *Ibid.*, p. 71.

⁴⁹ L. Cabrera Acevedo, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁰ M. González Compeán y Peter Baer, *op. cit.*, p. 71.

⁵¹ L. Cabrera Acevedo, *op. cit.*, p. 46.

⁵² M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 71.

inconstitucional una ley federal.⁵³ Inclusive, su importancia se equipara a la que en Estados Unidos tiene el precedente sentado por J. Marshall en la controversia *Marbury vs. Madison*.⁵⁴ Sin embargo, sus consecuencias políticas llevaron a la SCJN a un enfrentamiento directo con el Congreso de la Unión.

La Constitución de 1857 facultó a los tribunales federales para resolver mediante el juicio de amparo toda controversia que se suscitara por leyes o actos de autoridad que violaran las garantías individuales. No obstante, la redacción de este recurso causó problemas de interpretación, pues la Ley de Amparo de 1861 no definió claramente cuáles eran los actos de autoridad a los que se refería la Constitución.⁵⁵

En 1869 fue discutida y aprobada una iniciativa de ley en virtud de la cual se reformó el artículo 8 de la Ley de Amparo, prohibiendo la procedencia de este recurso en contra de las sentencias de los jueces locales, pues de permitirlo se atentaría contra la soberanía de las entidades federativas ya que se estaba centralizando la justicia en la Suprema Corte y perdía sentido la existencia de la jurisdicción local.⁵⁶

Tres meses después de aprobada la reforma a la ley, la Corte, con motivo del amparo promovido por el juez local Miguel Vega, la declaró inconstitucional. El juzgador había sido suspendido de su cargo y del ejercicio de la profesión de abogado durante un año por el Tribunal Superior de Justicia de Sinaloa. Frente a estos actos, el juez solicitó el amparo pero, en virtud de la reciente modificación, la demanda no debía proceder.⁵⁷

⁵³ *Ibid.*, p. 72.

⁵⁴ Antonio Carrillo Flores, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte de Justicia en Estados Unidos; orígenes semejantes, caminos diferentes” en *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, PJF, 1985, p. 331.

⁵⁵ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 73.

⁵⁶ *Loc. cit.*

⁵⁷ *Ibid.*, p. 74.

La Corte conoció del asunto y declaró inconstitucional el recién reformado artículo 8 de la Ley de Amparo. El máximo tribunal argumentó que de conformidad con la Constitución la decisión de permitir el juicio de amparo era de competencia exclusiva de los tribunales de la federación, con independencia de la prohibición expresa contenida en la ley. Esta resolución provocó una rápida reacción del Congreso de la Unión, formado en ese momento sólo por la Cámara de Diputados. El poder legislativo reclamaba para sí la facultad de interpretar la Constitución y consideraba como una provocación el fallo de la Corte.⁵⁸

La Sección Instructora del Gran Jurado del Congreso decidió instaurar un juicio político en contra de los magistrados que votaron en favor de la determinación, ordenándoles su comparecencia.⁵⁹ Sin embargo, Ignacio Ramírez, presidente de la Corte, justificó la negativa a comparecer de los ministros acusados por medio de un oficio enviado al Congreso que decía:

La Constitución Federal reconoce como principio fundamental de nuestras instituciones políticas la independencia de los Supremos Poderes de la Federación, y tal independencia faltaría desde el momento en que uno de esos poderes se constituyese juez de otro. La acusación infringe este precepto constitucional con el hecho de pretender que el Congreso se erija en juez de la Suprema Corte de Justicia. Esta infracción es evidente porque lo que sirve de materia a la acusación es un acto de dicha Corte ejercido dentro de la órbita de sus facultades constitucionales como Supremo Poder Judicial de la Federación.⁶⁰

Frente a la contundente respuesta de la Corte, y la defensa de su autonomía e independencia, respaldada por la opinión pública de la época, el congreso se abstuvo de

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 74-75.

⁵⁹ *Loc. cit.*

⁶⁰ A. Carrillo Flores, *op. cit.*, p. 331.

seguir conociendo de la causa y aquella confirmó su carácter de intérprete máximo de la Constitución.⁶¹

5. El caso que en México muestra de mejor manera los alcances de la conducción política de la SCJN es el que protagonizó el entonces presidente del máximo tribunal, José María Iglesias, con la tesis de “incompetencia de origen”.⁶² Este episodio representa el más grave incidente de enfrentamiento político del órgano judicial con los demás poderes.⁶³

La Suprema Corte de manera paulatina se involucró en asuntos electorales al revisar las decisiones que tomaban los cuerpos legislativos no sólo al promulgar leyes, también al calificar si se habían cometido delitos, o si era el caso de apartar a algunos de sus miembros cuando ordenaban la expulsión del gobernador de un estado. Así, terminó por juzgar si se había efectuado correctamente una elección y si las legislaturas la habían calificado con honradez y justicia.⁶⁴

En 1873 la SCJN concedió el amparo a un grupo de hacendados de Morelos contra una ley fiscal aprobada por el congreso local. Los argumentos de los quejosos eran que uno de los diputados locales y el gobernador del Estado fueron elegidos con violación a las normas electorales aplicables; de este modo, el congreso no podía formar *quórum* y el gobernador no podía promulgar leyes. En consecuencia, sus actos transgredían la garantía de autoridad

⁶¹ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 76.

⁶² Cabe señalar que esta tesis no es, propiamente, de Iglesias. Cuando el ilustre jurista llegó a la presidencia de la Corte, el máximo tribunal había determinado con anterioridad, en cuatro ocasiones, que los tribunales de la federación, entre ellos la SCJN, tenían facultades para decidir sobre la legitimidad de las autoridades de los estados. El mérito de Iglesias fue examinar, sistematizar y explicar el sentido de esta doctrina. Ver L. Cabrera Acebedo, *La Suprema Corte de Justicia en la República Restaurada. 1867-1876*, *op. cit.*, p. 101.

⁶³ *Ibid.*, p. 101.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 47.

competente, consagrada en el artículo 16 constitucional, pues al ser electos ilegítimamente carecían de competencia.⁶⁵

Esto abrió la posibilidad para que la Suprema Corte interviniera en casos posteriores calificando la legitimidad de las autoridades municipales y estatales, e incluso, en el punto más delicado de lucha entre poderes, para cuestionar la legitimidad del propio presidente de la República.⁶⁶

En 1874, José María Iglesias, presidente del tribunal, publicó su *Estudio constitucional de las facultades de la Suprema Corte de Justicia*. En esta obra señalaba que el juicio de amparo era el medio idóneo para que las autoridades ilegítimas o usurpadoras fuesen retiradas del ejercicio de las funciones para las cuales carecían de competencia. Según Iglesias, la competencia de las autoridades no debería ser sólo relativa a su función, esto es, que tuviesen la atribución legal para efectuar determinado acto, sino también originaria, es decir, la legitimidad de su elección.⁶⁷

En 1876 ocurrieron cuatro acontecimientos esenciales en la vida política nacional, cuyo resultado afectó directamente a la SCJN: 1) la revuelta militar de Porfirio Díaz iniciada a principios del año; 2) la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada como presidente de la República; 3) la protesta y manifiesto de José María Iglesias como presidente de la Corte, señalando la nulidad de la reelección de octubre de ese año; 4) el triunfo del levantamiento militar de Díaz.⁶⁸

En 1876 resultó electo para un segundo periodo en la Presidencia de la República Sebastián Lerdo de Tejada. Bajo serias sospechas de un fraude electoral y antes que el

⁶⁵ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 77.

⁶⁶ L. Cabrera Acevedo, *op. cit.*, pp. 101-105.

⁶⁷ José María Iglesias, “Estudio constitucional de las facultades de la Suprema Corte de Justicia”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/928/14.pdf>, consultado el 9 de febrero de 2013.

⁶⁸ L. Cabrera Acevedo, *op. cit.*, p. 117.

Congreso de la Unión lo declarara presidente electo, el pleno de la Suprema Corte, por pedimento del fiscal (quien, se recordará, estaba incorporado al poder judicial), tomó conocimiento del asunto y aplicó contra el acto futuro de declaración formal la tesis de “incompetencia de origen” para, de este modo, desconocer a Lerdo de Tejada.⁶⁹

Esta determinación tenía como consecuencia constitucional la llegada a la titularidad del ejecutivo de José María Iglesias, en su carácter de presidente de la Corte. El resultado no era incidental sino producto de una deliberación y cálculo preciso de Iglesias, quien había buscado el apoyo de algunos gobernadores y grupos militares para consumir el Plan de Salamanca, el cual desconocía a Lerdo de Tejada y determinaba que el presidente de la Corte asumiría la Presidencia de la República.⁷⁰

La confusión que generó el proceder de Iglesias coincidió con el triunfo de la revolución de Tuxtepec, encabezada por Porfirio Díaz, y la consecuente derrota militar de Lerdo de Tejada. Esta situación obligó a Don José a negociar con el caudillo de Oaxaca la asunción de la Presidencia de la República, de lo cual resultó la consolidación de Díaz en el poder y el exilio del presidente de la Corte en el extranjero.⁷¹

Al triunfar el Plan de Tuxtepec la SCJN dejó de funcionar. Porfirio Díaz venció en las elecciones de 1877 y, para presidente de la Corte, Ignacio Luis Vallarta obtuvo la mayoría de los votos electorales. La Suprema Corte que había existido bajo el gobierno de Lerdo de Tejada cambió y los ministros que no apoyaron a Díaz fueron destituidos. Iglesias, que se

⁶⁹ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 79.

⁷⁰ *Loc. cit.*

⁷¹ *Ibid.*, p. 80.

encontraba en el exilio y a quien se ofrecieron diversos cargos, rechazó cualquier colaboración.⁷²

Ignacio Vallarta tenía una larga tradición antilerdista y estuvo ligado de manera constante y activa a la conspiración que preparó la revuelta de Tuxtepec. Posteriormente, Díaz favoreció su candidatura a la presidencia de la Corte. Vallarta, como nueva cabeza del organismo, expuso –de manera brillante y profunda– muchos temas jurídicos, políticos e históricos, convirtiéndose en ideólogo del porfirismo.⁷³ De esta manera se resolvió la disputa de 1876 por la Presidencia de la República. Sin embargo, como se muestra en el apartado siguiente, la tesis de “incompetencia de origen” sería abandonada por la Corte bajo la dirección de Vallarta, y con ella la posibilidad de que el máximo tribunal removiera funcionarios.

Coyuntura crítica, agentes y legado

Producto de los enfrentamientos en el sistema político protagonizados por los tres poderes, y en donde la Suprema Corte tuvo un papel central entre 1867 y 1876, en los años posteriores comenzó un proceso en el cual se despolitizó al máximo tribunal del país. Desde ese momento y durante la mayor parte del siglo XX la conducta del organismo se explicó de acuerdo con una nueva tradición, la cual estimaba, con sustento en las experiencias de aquella época, que los jueces no deberían intervenir en asuntos de naturaleza política.

⁷² L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia a principios del porfirismo (1877-1882)*, México, SCJN, 1990, p. 21.

⁷³ *Ibid.*, p. 22, 25.

Este proceso inició cuando Ignacio Vallarta, a quien se puede considerar el fundador del nuevo legado, fue presidente de la Corte en el periodo que abarca de 1878 a 1882.⁷⁴ La concepción de Ignacio Vallarta sobre las funciones del poder judicial y de la Suprema Corte, mismas que quedaron plasmadas en su famoso voto al resolver el amparo promovido por Salvador Dondé el 6 de agosto de 1881, son las siguientes:

1. La incompetencia de origen era una “terrible facultad para explorar la legitimidad de las autoridades, para pronunciar un veto absoluto aun contra los poderes supremos de los estados y de la Federación, y para destituirlos de sus altas funciones”. Esta atribución permitía a los tribunales derrumbar los gobiernos y usurpar las atribuciones de los otros poderes para satisfacer las protestas de los inconformes. La Corte no podía ser competente para resolver sobre la legitimidad de los funcionarios públicos, locales o federales, y tampoco podía derrocar presidentes, gobernadores o legislaturas, pues no pueden ser objeto del juicio de amparo aquellas cuestiones que comprometen la suerte de un Estado; es decir, cuestiones políticas.⁷⁵

2. La Corte sólo debía conocer cuestiones jurídicas. En consecuencia, no podían ser materia de un juicio los asuntos que versaran sobre las relaciones políticas de los poderes públicos, o sobre la organización del Gobierno, y que no interesaban a personas que pidan justicia, sino a partidos que luchaban para hacer valer sus derechos políticos.⁷⁶

3. Cuando el poder judicial interviene en cuestiones políticas o administrativas se desnaturaliza. Así, los tribunales no podían, no debían hacer más que administrar justicia y aplicar a cada caso la ley preexistente. Sin embargo, en lugar de estar limitada su

⁷⁴ *Ibid.*, p. 81.

⁷⁵ Ignacio L. Vallarta, “Voto de Vallarta y sentencia de la Suprema Corte de 1881 en la que, finalmente, se desecha la incompetencia de origen” en L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia a principios del porfirismo (1877-1882)*, *op. cit.*, pp. 549, 650.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 550.

competencia a cumplir esa misión, se les facultó para que contentaran los intereses de partido, para que satisficieran “las exigencias transitorias de la conveniencia”. De este modo, el poder judicial perdía “la majestad de sus funciones” y el orden público quedaba subvertido desde sus cimientos.⁷⁷

4. Finalmente, “hacer a un tribunal árbitro de la vida misma de todos los poderes del país, facultarlo, obligarlo a que se ingiera en la política, poniéndose al servicio de los partidos, es la institución de suyo más absurda que se pueda concebir”.⁷⁸

Dentro de esta nueva concepción sobre la función de la Suprema Corte es indispensable mencionar a Emilio Rabasa, uno de los más grandes juristas que ha tenido nuestro país y quien influyó notablemente en el constituyente de 1917. Rabasa fue un acérrimo crítico de la distribución de facultades y competencias que la Constitución de 1857 configuró entre los tres poderes. En una de sus obras más importantes, *La Constitución y la dictadura*,⁷⁹ analizó el papel de la Corte y señaló que fue la propia carta fundamental la que dio al máximo tribunal los caracteres esenciales de un cuerpo político, lo que resultó siempre en detrimento de la nación, pues cuando no hubo un entendimiento cabal entre el ejecutivo y la Suprema Corte ésta tendía a ampliar su acción y a amenazar al gobierno.⁸⁰

Para Rabasa, la elección popular en el nombramiento de los ministros y la repetición periódica de esa elección dieron a la Corte la índole de un mandato con poderes de representación o con delegación de facultades desprendidas de la soberanía popular,

⁷⁷ *Loc. cit.*

⁷⁸ *Ibid.*, p. 558.

⁷⁹ En esta primera obra, Rabasa no consideraba al judicial como un auténtico poder y lo llamaba “departamento”; no obstante, alteró su posición años después, en su diferente libro *El artículo 14 constitucional y el juicio constitucional*, donde reconoció el carácter y el papel de la judicatura en un sistema con equilibrio de poderes.

⁸⁰ E. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, CONACULTA, 2002, pp. 221, 223.

condiciones netamente de carácter político que en nada diferían de las que correspondían al legislativo y al ejecutivo.⁸¹

Suponer que la elección de los ministros se llevaría a cabo de manera espontánea y sin la presencia de partidos, afirmó el gran constitucionalista, rayaba en lo pueril. El único resultado sería “una Corte con tanta fuerza política que, llegado el momento, se encontraría deseosa de ampliar su esfera de poder, tornándose agresiva en sus funciones, y peligrosa por la facilidad con que su reducido número de miembros podía unirse y concertar. Además, el afán de supremacía que, típicamente, atormenta a este poder, sobre todo cuando se siente inferior a los otros, excita al cuerpo judicial, quien tenía en la extensión de sus facultades la promesa tentadora de abatir a los que representaban mayor potestad.”⁸²

Sobre la vicepresidencia que como función anexa o secundaria desempeñaba el presidente de la Corte, el distinguido abogado apuntó que esto fue un grave error de la ley fundamental, pues contribuyó poderosamente a corromper la naturaleza del tribunal, sobre todo con la experiencia que mostró a dos presidentes de la Corte llegar a la sustitución interina y pasar definitivamente a la máxima magistratura de la nación.⁸³

Finalmente, Rabasa consideró que había una circunstancia más que volvía a la Corte sumamente peligrosa: cuando el legislativo y el ejecutivo invadían atribuciones que les eran ajenas podían suplir la función de la autoridad invadida, pues si bien sojuzgan legalmente, sustituían al órgano excluido u obraban por medio de él imponiéndole su voluntad. Su acción era ilegítima pero no se suspendía a un elemento indispensable en el mecanismo de división de poderes. La Corte, en cambio, impotente para desempeñar funciones que no sean las suyas, cuando abusaba de su poder destruía a un órgano, aniquilaba a una

⁸¹ *Ibid.*, p. 223.

⁸² *Ibid.*, pp. 223-224.

⁸³ *Ibid.*, p. 223.

autoridad, pero no la reemplazaba. Los dos poderes podían usurpar en su provecho; la Corte sólo destruía en provecho de la anarquía.⁸⁴

Cuando el ejecutivo sometía al legislativo –continuó–, hacía leyes que hasta podían ser buenas; cuando sometía a los jueces, les ordenaba las sentencias que aún podrían ser justas. Si la Corte nulificaba al ejecutivo no podía gobernar por su medio indirectamente; si acababa con la autoridad de un gobernador o una legislatura, era impotente para sustituirlos en sus funciones. La acción invasora de la Corte destruía lo existente y abandonaba los despojos.⁸⁵

De este modo, sentenció Rabasa, la Suprema Corte de los años posteriores a la República Restaurada, al declararse el poder de los poderes, como árbitro irresponsable e indiscutible de las competencias entre órganos públicos, no veía que, así como su papel recto era equilibrar, el único abuso posible que se hiciera de sus facultades sólo era capaz de destruir, pues el mal estaba imbuido en la institución, viciada, del tribunal de la nación.⁸⁶

I. Mecanismos de producción del legado

Como se señaló con anterioridad, la formación del nuevo legado comenzó cuando Ignacio Vallarta asumió la presidencia de la Suprema Corte en 1878. La tendencia de Vallarta era despojar al supremo tribunal de toda intervención en asuntos de naturaleza política. Este proceso tuvo las consecuencias siguientes:

1. Se abandonó la tesis de incompetencia de origen, cuyo efecto fue la improcedencia del juicio de amparo por violación a derechos políticos;

⁸⁴ *Ibid.*, p. 225.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 226.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 233.

2. La reforma constitucional de 1882 al sistema de sustitución del Presidente de la República;
3. La reforma constitucional de 1900, que desincorporó al fiscal y al procurador de la estructura de la Corte para incluirlos dentro de la estructura de la administración pública.⁸⁷

El cambio comenzó con la crítica a la facultad que tenía la Corte de conceder y revocar licencias a sus integrantes para ocupar un cargo en el ejecutivo. Como se sabe, los ministros eran de elección popular y su labor duraba 6 años. Por esta razón, desde que entró en práctica la Constitución de 1857 los magistrados consideraron que tenían el derecho de otorgar o rechazar licencias a los colegas que fuesen llamados por el presidente de la República a ocupar algún ministerio. También podían revocar la autorización concedida. Dicha práctica fue aceptada en los círculos jurídicos y políticos durante la restauración, pero entró en crisis durante la consolidación del porfirismo.⁸⁸

Las licencias de los magistrados fueron solicitadas de manera constante por el ejecutivo pues, para afianzar su gobierno, tenía extrema necesidad de hombres capaces como los que estaban en la Corte. De este modo, la Suprema Corte ejercía de facto un veto en los nombramientos. En 1878 apareció un folleto titulado *El ejecutivo y la Corte de Justicia. Estudio constitucional sobre la facultad del presidente de la República para nombrar secretarios del despacho*,⁸⁹ con motivo de que la SCJN había llamado a ejercer de

⁸⁷ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 81.

⁸⁸ L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia a principios del porfirismo (1877-1882)*, *op. cit.*, p. 51.

⁸⁹ El documento fue firmado con el seudónimo de “Un constitucionalista”. Se cree que el autor es Vallarta.

nuevo su encargo de ministros a Vallarta, García y Tagle, que desempeñaban las secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación y de Justicia.⁹⁰

Según el autor, el presidente de la República tenía la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado; esto es, consistía en una atribución ilimitada de ejercicio presidencial. Con el apoyo de la prensa se decía que la Corte “había derrocado” a los secretarios y que varios ministros hacían política desde el tribunal. A partir de ese momento se fue imponiendo el criterio de que la SCJN debía alejarse de las cuestiones políticas que eran exclusivamente de la esfera ejecutiva.⁹¹

El abandono de la tesis de la “incompetencia de origen” se produjo con motivo del amparo solicitado por el abogado León Guzmán. En 1878 la Corte amparó a Guzmán, presidente del Tribunal Superior de Justicia en Puebla, en contra de la decisión del Gran Jurado del congreso local de iniciarle juicio de responsabilidad por negarse a reconocer a la legislatura y al gobernador, al considerarlos ilegítimamente electos. La motivación del fallo no se basó en la cuestión de legitimidad de dichas autoridades, sino consideró exclusivamente inconstitucional la resolución que declaró la procedencia del juicio de responsabilidad en contra de León Guzmán.⁹²

En la sentencia, Vallarta aprovechó para exponer sus ideas que descalificaban la tesis de “incompetencia de origen”: consideró que la Constitución sólo hablaba de autoridad competente y no de autoridad legítima; por tanto, no debían confundirse ambos conceptos. La competencia de una autoridad derivaba de las atribuciones que le otorga la ley y no de su origen. En consecuencia, si la Constitución no se refería a la legitimidad de las

⁹⁰ L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia a principios del porfiriismo (1877-1882)*, op. cit., p. 52.

⁹¹ *Loc. cit.*

⁹² *Ibid.*, p. 82.

autoridades, entonces no había disposición expresa en la norma fundamental que autorizara al Poder Judicial de la Federación para conocer ese tipo de controversias.⁹³

El criterio de Vallarta fue reconocido en la jurisprudencia de la Suprema Corte, en el sentido de que lo único que protege la Constitución es la competencia, entendida como el conjunto de atribuciones concedidas por la ley a las autoridades. Así, se despejaron todas las dudas sobre la intervención de la Corte en las cuestiones políticas-electorales, entendiendo que el juicio de amparo sería improcedente contra cualquier resolución emanada de alguna autoridad electoral. Con estos antecedentes, la improcedencia del juicio de amparo se extendió por vía jurisprudencial a todo acto de autoridad que violara los derechos subjetivos de carácter político consagrados en la Constitución.⁹⁴

Por lo que refiere a las reformas constitucionales de 1882 y 1900, cabe señalar que la primera fue prometida por Vallarta durante su campaña para la presidencia de la Corte, con el fin de instituir otro sistema de sustitución presidencial. Su proyecto fue presentado como iniciativa de Porfirio Díaz el 2 de abril de 1877, antes de las elecciones de ministros. Finalmente la reforma se aprobaría el 12 de octubre de 1882.⁹⁵ Con esta modificación Vallarta intentaba privar al presidente de la Suprema Corte de “la importancia política que hoy tiene; mejor dicho, lo imposibilita para ser el núcleo de oposición contra el gobierno y el conspirador, el rival perpetuo del presidente”.⁹⁶

La reforma relativa a la sustitución presidencial se produjo como una reacción natural a las graves consecuencias que el diseño institucional originalmente concebido en la

⁹³ *Ibid.*, pp. 82-83.

⁹⁴ *Loc. cit.*

⁹⁵ J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, p. 235.

⁹⁶ I. Vallarta, “Proyecto de reforma constitucional del ministro Ignacio L. Vallarta sobre supresión del carácter del presidente de la Suprema Corte como Vicepresidente de la República. Acta del Pleno extraordinario”, citado en L. Cabrera Acevedo en *Documentos Constitucionales y legales relativos a la función judicial*, México, SCJN, 1997, t. 2, p. 279.

Constitución de 1857 trajo para la vida política de México, pues esta configuración facilitó a una Suprema Corte, la de Iglesias, su participación en el activismo político. La modificación quitó la función de la vicepresidencia de la República al máximo tribunal y la hizo residir en el presidente del Senado.⁹⁷

La reforma constitucional de 1900 tuvo por objeto eliminar de la estructura de la SCJN las figuras del fiscal y del procurador, situando su nombramiento en las atribuciones del ejecutivo. El fiscal y el procurador general, creados por el constituyente de 1857 para que laborasen en el seno del pleno de la Suprema Corte, politizaron al poder judicial de la Federación. Por una parte, el fiscal podía actuar de oficio y hacer pedimentos. Por otra, el procurador había disputado y hecho observaciones a las secretarías de Estado. Era necesario que estos funcionarios pertenecieran al poder ejecutivo, único al que competía actuar en el terreno político, según la visión de Porfirio Díaz.⁹⁸

Como resultado, este cambio privó al tribunal supremo de la posibilidad de intervenir de oficio en la persecución de los delitos, limitando su actuación a la instancia de parte agraviada, como lo exige la naturaleza de un órgano jurisdiccional. Esta última modificación obedeció a la lamentable injerencia oficiosa de la Corte mediante la manipulación de la figura del fiscal, en 1876, para desconocer la elección presidencial de Lerdo de Tejada.⁹⁹

Fue de esta manera como, tras la llegada de Vallarta a la presidencia de la Corte en 1878, producto del enfrentamiento de sus ideas en contra de las de Iglesias, inició el proceso de despolitización de la Suprema Corte de Justicia, mismo que continuó en la

⁹⁷ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 87.

⁹⁸ L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia a finales del siglo XIX (1888-1900)*, México, SCJN, 1992, p. 71.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 88.

teoría, práctica e interpretación constitucional en México durante la mayor parte del siglo posterior.

III

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y EL CONSTITUYENTE DE 1917

INTRODUCCIÓN

Configurado el legado institucional y sus características esenciales, el siguiente paso en el modelo de coyunturas críticas es explicar los mecanismos mediante los cuales ese legado se reproduce y conserva en el tiempo. Al respecto, es interesante lo que sucedió entre 1910 y 1917: la Revolución mexicana y la promulgación de la Constitución vigente hasta hoy.

Elaborar una nueva Constitución no es cuestión menor. Desde el punto de vista legal y político implica el derrumbe de las reglas e instituciones en un régimen, y la creación de unas diferentes. En otras palabras, es un acontecimiento que puede producir o es el resultado de una crisis. En vista de esta situación es pertinente explicar la razón por la cual se considera al constituyente de 1917, en relación con el diseño y estructura institucional de la Suprema Corte, como un mecanismo de reproducción y no como uno de producción.

Si se atiende el primero de los criterios con los cuales se distingue a ambos mecanismos, la temporalidad, se tiene que la Constitución de 1917, si bien surgió luego de una revolución que terminó con un régimen político dictatorial, no sucedió en los instantes inmediatos a la crisis de la República Restaurada, momento en el cual nació la idea y el diseño institucional que se analiza: una SCJN marginada de la política. Si la distinción se hace con fundamento en el origen, la Constitución de 1917 tampoco fue producto de la crisis que se presentó cuando la Corte desconoció la elección de Lerdo de Tejada como presidente de la República.

LA SUPREMA CORTE ANTES DE 1917

Con el ascenso y consolidación de Díaz en la presidencia inició un proceso de concentración de poder en torno a la figura del presidente. Lo anterior, aunado a las reformas en el sistema de justicia a finales del siglo XIX, ocasionó que la Suprema Corte entrara en una etapa de sometimiento a una dictadura en donde la absorción de la judicatura fue completa y, quizá, más nociva que la del legislativo, pues este factor en particular contribuyó, sobre todo en los últimos años del Porfiriato, al enorme desprestigio del régimen.¹

En este tiempo la justicia federal se formó de la misma manera que el congreso: el presidente designaba a sus candidatos y mandaba su lista para que fuese votada. Una vez instalada, la Corte, con sujeción al listado de Díaz, nombraba magistrados de circuito y jueces de distrito. En este esquema, los negocios judiciales de interés del presidente eran resueltos al gusto del mandatario.² Al respecto, es interesante la crítica que Vasconcelos hizo sobre esa situación, en *Ulises criollo*: Justo Sierra, tras impartir la cátedra universitaria donde defendía las libertades políticas atenienses, marchaba a la Suprema Corte para ir a firmar las sentencias del dictador, en su carácter de magistrado del porfirismo.³

En junio de 1912 acabó el período de la última legislatura porfirista y el 16 de septiembre siguiente entró en funciones el nuevo congreso, electo junto con Madero. No obstante el respaldo popular y la gran legitimidad de este gobierno, producto de su origen democrático, las relaciones entre ejecutivo y legislativo con la Suprema Corte fueron tensas, con declarada hostilidad. Se estimaba que la mayoría de los funcionarios del poder

¹ Luis Lara Pardo, *De Porfirio Díaz a Francisco Madero. La sucesión dictatorial de 1911*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre la Revolución Mexicana, 1985, p. 54.

² José López Portillo y Rojas, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Librería Española, 1948, p. 330.

³ José Vasconcelos, *Ulises criollo*, Boston, Stanford University, 1960, pp. 80-81.

judicial eran enemigos del nuevo presidente.⁴ Las sospechas anteriores se confirmaron cuando, luego del asesinato de Madero el 21 de febrero de 1913, la SCJN comisionó a dos de sus ministros para que en su representación felicitaran al general Victoriano Huerta con motivo de su elevación al poder, ofreciendo colaborar con él en la pacificación nacional.⁵ Este comportamiento sólo contribuyó a incrementar el desprestigio del máximo tribunal. Al triunfo de la Revolución, cuando se discutía un nuevo proyecto constitucional, el papel de la Corte fue duramente criticado.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA SUPREMA CORTE

La Constitución de 1917 es el resultado de un congreso constituyente en el cual se encontraron, al menos, tres vertientes ideológicas y políticas diferentes: la primera, basada en el modelo liberal de 1857, representada por el proyecto de reformas de Carranza y su grupo, quienes predominaron en un inicio. La segunda, caracterizada por la influencia de las ideas sociales que, al final, terminaron por plasmar en el texto constitucional muchos de sus rasgos definitorios.⁶ La tercera, considerada como una tendencia centralizadora, fue consecuencia de que el modelo liberal de 1857 no se hubiese podido aplicar en sus términos originales.⁷

El objetivo del nuevo texto constitucional era corregir las fallas y los defectos de la Constitución anterior y sentar las bases para el desarrollo del Estado mexicano. Respecto a

⁴ L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia a principios del siglo XX (1900-1914)*, México, SCJN, 1993, p. 57.

⁵ *Ibid.*, p. 76.

⁶ José Ramón Cossío Díaz, *Régimen autoritario y dogmática constitucional*, México, ITAM, 1ª reimpr., 20001, p. 80.

⁷ María del Refugio González y José A. Caballero Juárez, “El proceso de formación del Estado de Derecho” en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002, p. 60.

la división del poder se conservó el corte presidencial del modelo precedente y, en lo sucesivo, el diseño institucional tendió a fortalecer los poderes federales.⁸

Mucho se ha discutido con relación a que los constituyentes de 1917 querían que el presidente estuviese suficientemente facultado para ejercer una acción gubernamental ágil, pronta, efectiva y, sobre todo, fuerte frente a cualquier situación. Así, se ha estimado tradicionalmente que el congreso buscó establecer las atribuciones necesarias en favor del ejecutivo para que éste pudiera gobernar eficazmente,⁹ pues tenían en mente el breve tiempo que presidió Madero, bajo la Constitución de 1857, cuando el legislativo impidió una administración adecuada.¹⁰

En esas condiciones, se sostiene también que la concepción de la presidencia desde la perspectiva de gobernabilidad siempre estuvo presente, pues se quería convertir al jefe del ejecutivo en la pieza clave del sistema, en una figura capaz de desarrollar el programa de reformas sociales derivado de la revolución.¹¹ Sin embargo, como muestran varios estudios recientes, la fuerza del presidente en México no radicó en sus atribuciones constitucionales sino en el control que logró imponer sobre todas las instituciones del sistema mediante la homogeneidad partidista.¹² El último dato es importante para comprender los procesos políticos que ayudaron a perpetuar el papel de la Corte durante el siglo XX.

⁸ *Ibid.*, p. 61.

⁹ José A. Crespo señala que Carranza, en el discurso de inauguración del Congreso Constituyente, dedicó una tercera parte de su alegato a pedir el fortalecimiento del ejecutivo, con facultades que le dieran primacía sobre el legislativo, en *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México, Anzuelo, 2006, p. 75.

¹⁰ Lorenzo Córdova Vianello, "El sistema presidencial en México. Orígenes y razones" en *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Lorenzo Córdova Vianello *et al.*, México, Editorial Aldus, 1994, p. 63.

¹¹ *Loc. cit.*

¹² Ver capítulo I.

En relación con el equilibrio de poderes la Constitución de 1917 preservó en términos generales la estructura heredada de la Constitución de 1857, con algunas reformas.¹³ Ahora bien, ¿cuál fue la concepción que tuvo el constituyente de 1917 sobre la SCJN? En este punto cabe señalar que uno de los autores con más presencia en los constituyentes de 1917 fue Emilio Rabasa, de quien para entonces se conocían dos de sus obras: *El artículo 14*, y *La Constitución y la dictadura*. Inclusive, se estima que Rabasa y Justo Sierra fueron las fuentes doctrinarias de la reforma política.¹⁴ Esto es interesante porque muestra cómo las ideas del primero -junto con las de Ignacio Vallarta- sobre la relación entre la Corte y la política influyeron en un grupo importante de aquellos hombres, en un claro ejemplo de la manera en que un legado institucional –en este caso, con origen en el siglo anterior- fue capaz de reproducirse y mantenerse.

En los debates de la asamblea se presentó nuevamente la polémica e histórica discusión sobre las facultades en materia política de la Suprema Corte. Ahí se manifestaron diferentes tendencias: la primera, que estaba en favor de que la judicatura conociera ciertas cuestiones políticas, liderada por el diputado constituyente Paulino Machorro Narváez, quien apoyó el proyecto de Constitución de Carranza. La segunda, contraria a que la Corte participara en asuntos de esa naturaleza, encabezada por el diputado Hilario Medina.¹⁵

Ahora bien, es pertinente aclarar que esta serie de debates se dio en distintos momentos durante el tiempo que sesionó el congreso constituyente: primero, cuando se estudió el artículo 76, relativo a las atribuciones exclusivas del Senado; luego, cuando se analizaron los artículos 94 al 107, sobre el poder judicial. Las discusiones se revisan

¹³ M. Del Refugio González y José A. Caballero Juárez, “El proceso de formación del Estado de Derecho”, en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de Derecho y transición jurídica*, *op. cit.*, p. 73.

¹⁴ Hilario Medina, “Emilio Rabasa y la Constitución de 1917” en *Historia mexicana*, México, El Colegio de México, 10 (1960), p. 178.

¹⁵ J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, p. 293.

atendiendo a esta división. Sin embargo, con el propósito de presentar una mejor sistematización y comprensión del tema, se añadieron dos apartados elaborados con argumentos extraídos de diferentes intervenciones en esos dos momentos, en donde se explica la concepción que el constituyente de 1917 tuvo sobre la “política” y, en consecuencia, sobre el papel y facultades de la Corte.

Antes de analizar los debates parlamentarios es necesario hacer la siguiente advertencia: los argumentos que se expusieron al revisar los artículos relativos al poder judicial y el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivaron, en buena parte, de la discusión previa que se tuvo algunos días antes sobre las funciones del Senado. Cuando el debate fue sobre los dictámenes relativos al poder judicial, muchos de estos temas resurgieron. Por esta razón, lo contenido en la sección que corresponde a la SCJN puede resultar repetitivo.

Debates del constituyente de 1917. Conflictos políticos y conflictos jurídicos

El tema central en las discusiones sobre las facultades del Senado y las de la Suprema Corte fue la relación que la última debía tener con la política y con los conflictos políticos. En la medida que se considerara adecuado permitir o restringir la intervención del tribunal en asuntos de naturaleza política, las posiciones en el constituyente se pronunciaron por otorgar o negar al organismo judicial determinada atribución, así como establecer sus alcances. De esta manera, que la Corte o el Senado tuviesen cierta facultad dependería de la interpretación que hicieran los diputados constituyentes sobre la naturaleza, como de la situación, que pretendía regular.

El grupo liderado por Medina señaló una primera distinción entre conflicto político y conflicto jurídico. La diferencia radicaba en que aquél se produciría por la falta de una ley

expresa que regulara disputas entre poderes. Al no haber norma jurídica qué aplicar el enfrentamiento sería netamente político y la Corte no podría conocer ni resolver esa clase de controversias. De este modo, era el Senado quien debería solucionar la controversia, en su carácter de órgano de naturaleza política.¹⁶

Conforme los debates se hicieron más intensos, las posiciones tendieron a polarizarse. Como la distinción inicial no convenció a los diputados que apoyaban a Carranza, se pidió al propio Hilario Medina explicar la diferencia entre una cuestión política entre poderes, conflictos de carácter político y conflictos de carácter constitucional.¹⁷

En su respuesta Medina describió a la política como “el arte que se refiere a los procedimientos que deben ponerse en juego para juzgar a los hombres que están en el poder, para juzgar de las aptitudes de aquellos que quieran tener el poder, y para referirse a todo aquello que se relacione con el manejo del poder público”. En síntesis, sería todo aquello que incumbiera al manejo del poder público, pues las cuestiones políticas surgían entre los poderes de un estado y entre los poderes locales de una entidad. Generalmente, continuó, ese tipo de controversias se presentarían entre ejecutivo y legislativo, y tendrían un carácter político porque siempre se trataría de saber cuál de aquellos poderes estaba dentro de su órbita de atribuciones. Las cuestiones políticas no siempre serían cuestiones constitucionales, pues existían muchos asuntos de carácter constitucional que, a su vez, no se referían a cuestiones políticas, como las garantías individuales.¹⁸

¹⁶ Ignacio Marván Laborde, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 2005, pp. 1820-1821.

¹⁷ *Ibid.*, p. 1830.

¹⁸ *Ibid.*, p. 1831.

Para el grupo de Medina la ley suprema regulaba las cuestiones políticas porque estaba diseñada para determinar cuáles deben ser los poderes públicos, sus atribuciones y los requisitos que necesita un ciudadano para ser titular de esos poderes. En ese sentido la Constitución era política.¹⁹ Finalmente, los diputados “medinistas” ampliaron la explicación sobre la diferencia entre cuestión política y cuestión jurídica o constitucional en los siguientes términos: con fundamento en la redacción de la fracción VIII del artículo 76,²⁰ se trataba de un conflicto político cuando uno de los poderes acudiera al Senado siempre que existiera, previamente, un conflicto de armas. Se trataría, en cambio, de una cuestión netamente constitucional si no existía un conflicto armado ni otros elementos del tipo popular que intervinieran, quebrantando el orden jurídico, pues el asunto versaría únicamente sobre la interpretación de una disposición de la norma suprema.²¹

Conflictos políticos y conflictos jurídicos. El problema de la indeterminación

Desde los debates sobre el restablecimiento del Senado en 1874 se ha presentado la complicada discusión de distinguir, de manera clara, entre las cuestiones políticas y las cuestiones jurídicas. Esto ha impedido establecer de manera precisa, en la práctica y en la teoría constitucional, las competencias del Senado y de la Corte en estas materias.²²

En 1917 se puede observar la división de opiniones que provocó la vaguedad y ambigüedad de la expresión “cuestiones políticas”, como el otorgamiento de facultades

¹⁹ *Loc. cit.*

²⁰ Artículo 76. Es facultad exclusiva de la Cámara de Senadores: [...] VIII.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de República y a la del Estado.

²¹ I. Marván Laborde, *op. cit.*, pp. 2140, 2143.

²² Raúl M. Mejía y Wistano L. Orozco, *El Senado de la República y la política interior*, México, ITAM, 2003, pp. 75-76.

sobre esa materia, ya para el Senado, ya para la SCJN. Por un lado, se encontraron quienes argumentaron en favor de que fuera la Corte quien resolviera los conflictos entre los poderes de una entidad, pues suponían que las cuestiones políticas tendrían una naturaleza jurídica. Por otro, estaban quienes defendían la competencia del Senado para dirimir tales controversias por tratarse de asuntos estrictamente políticos que podrían viciar la independencia de la Corte.²³

El reconocido voto particular de Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, partidarios de Carranza, muestra de manera clara la primera posición:

Los conflictos que surjan entre los poderes de un estado o se fundan en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes contendientes trate de aplicar a su favor, o bien son conflictos meramente de hechos. Esto en realidad, es muy difícil que se presente en asuntos desprovistos de todo carácter legal, pues los negocios del gobierno siempre buscan el apoyo de algún precepto de ley, porque siendo el Estado una entidad jurídica, de un modo natural se estima que todos los actos del Estado deben forzosamente justificarse con una ley, que cada uno de dichos poderes interprete a su favor.²⁴

Por parte del grupo medinista los argumentos de Alberto González ilustran la concepción de la independencia de la política en relación con el derecho. Para González, no todo conflicto debía tener un marco legal de referencia y de hecho, en ocasiones, los conflictos surgían por la carencia de un texto legal.²⁵

Como se verá más adelante, este debate concluyó cuando se otorgó al Senado la facultad para resolver los conflictos políticos que surgieran entre los poderes de una entidad, y con el otorgamiento a la Corte de la facultad para resolver las controversias constitucionales presentadas por los poderes estatales. Sin embargo, nunca se aclaró el

²³ *Ibid.*, pp. 76-77.

²⁴ Manuel González Oropeza, "Las controversias entre la Constitución y la política" en *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, México, IJ-UNAM, 6 (1993), pp. 28-31.

²⁵ R. M. Mejía y Wistano L. Orozco, *op. cit.*, p. 77.

significado de las expresiones “cuestiones políticas” y “cuestiones constitucionales”, lo que propició la diversidad de criterios al respecto.²⁶

En la dogmática constitucional dominante durante el siglo pasado, la cual coincidió con la visión del grupo de Medina, las “cuestiones políticas” fueron interpretadas como una noción de confrontaciones fácticas entre los poderes públicos de una entidad de la Federación, producidas por problemas de legitimidad de origen o de ejercicio de las autoridades locales o por la defensa de criterios políticos contrarios. Del mismo modo, se pensaba que estas confrontaciones políticas podían conducir a la interrupción del orden constitucional mediante un conflicto armado, lo cual era visto como la expresión más radical de la política.²⁷ Felipe Tena Ramírez, uno de los más reconocidos tratadistas de derecho constitucional en México, era partidario de esta corriente y señaló que:

Las cuestiones constitucionales cuyo conocimiento incumbe a la Suprema Corte por ser el más alto intérprete de la Constitución, se refieren a la competencia y facultades de los distintos órganos; nada tienen que ver con la legitimidad de origen de los gobernantes ni con la diversidad de criterio político que entre ellos pueda existir, todo lo cual pertenece a lo que la Constitución llama cuestiones políticas, para conocer de las cuales es competente el Senado.²⁸

Para esta perspectiva, el Senado de la República era un espacio político natural para la resolución de los conflictos fácticos surgidos entre los poderes locales, pues los senadores eran los representantes naturales de las entidades y, por consiguiente, quienes podían hacer una mejor labor de intermediación entre las autoridades locales.²⁹

La posición contraria, favorable a los lineamientos de Carranza y que constituyó la minoría, sostuvo que las cuestiones políticas debían canalizarse como conflictos jurídicos cuya resolución correspondería a la Corte y no al Senado. Esta visión, la cual negaba la

²⁶ *Loc. cit.*, p. 78.

²⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

²⁸ F. Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 34ª ed., 2001, pp. 429-430.

²⁹ R. M. Mejía y Wistano L. Orozco, *op. cit.*, p. 79.

existencia de una esfera política autónoma donde hay reglas y actos políticos que no producen consecuencias legales, consideraba que todo hecho o relación política produce consecuencias jurídicas cuando se desarrolla en una sociedad regida por leyes, lo que impide hablar de conflictos políticos fuera de un ámbito jurídico.³⁰

Lo que es más, para esta interpretación, cuando dichos conflictos surgen entre poderes públicos no es posible asegurar que se trata de conflictos fácticos entre autoridades sin restar el carácter *de iure* a dichas entidades. El poder público en un Estado constitucional sólo puede actuar de conformidad con el entramado normativo que le da sustento como autoridad jurídica, por lo que pensar en conflictos fácticos entre poderes públicos carece de sentido.³¹ Para Ignacio Burgoa “no es posible, en el terreno estricto del derecho, delimitar la competencia del Senado, por una parte, y de la Corte, por otra, para dirimir tales cuestiones, ya que no es dable escindir en ellas su carácter político de su índole jurídica”.³² En síntesis, todo conflicto político es considerado como un conflicto jurídico, el cual requiere una resolución de la misma naturaleza: jurídica.³³

Ahora bien, en la práctica las consecuencias de la indeterminación de los criterios para clasificar los conflictos políticos y los jurídicos fueron graves pues, como se verá en los apartados siguientes, la falta de precisión en estos conceptos resultó en un diseño institucional donde las facultades de la Corte no fueron claras, ya que hubo puntos que se podían traslapar con las atribuciones otorgadas al Senado. El choque de estas dos corrientes, donde se impuso aquella que rechazaba la intervención de la SCJN en la política,

³⁰ *Ibid.*, pp. 79-80.

³¹ *Ibid.*, p. 80.

³² Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 15ª ed., 2002, p. 711.

³³ R. M. Mejía y Wistano L. Orozco, *op. cit.*, p. 81.

produjo un diseño constitucional contradictorio en lo que respecta al papel del máximo tribunal.

Debates del constituyente de 1917. El Senado

Los debates más importantes en relación con la posición de la Suprema Corte de Justicia en el entorno político no se llevaron a cabo cuando se discutió el capítulo correspondiente al poder judicial, sino en el estudio del artículo 76 que se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.³⁴ Esto se debió a que la Constitución mexicana, siguiendo el modelo estadounidense, incorporó dos tipos de control constitucional:³⁵ el control político³⁶ y el control jurisdiccional.³⁷ Dichos controles tuvieron origen en momentos distintos: primero, el control político se introdujo cuando México nació como nación independiente, en la Constitución federal de 1824; posteriormente, el control jurisdiccional entró en la vida

³⁴ J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, p. 297.

³⁵ Conjunto de procesos, procedimientos o mecanismos previstos en una Constitución, por virtud de los cuales un órgano del Estado estudia un acto de autoridad para hacer una declaratoria sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese acto y, de considerarlo contrario a la norma fundamental, declarar su nulidad o invalidez. El control constitucional puede ser político o jurisdiccional, concentrado o difuso, abstracto o concreto, en Alberto Castillo del Valle, *Defensa jurídica de la Constitución en México*, México, Educación Cumorah, 2004, p. 58.

³⁶ Es un sistema que tiende a inhibir la violación de la Constitución por medio de la actuación de órganos políticos y mediante un proceso político. Los órganos políticos son cada una de las cámaras del poder legislativo, el poder ejecutivo o, incluso, los ciudadanos. Se señala a un órgano político en contraposición a uno de carácter judicial; es decir, un tribunal. Por proceso político se entiende la dinámica constitucional establecida entre los poderes públicos, y de éstos con los ciudadanos, en Daniel A. Barceló Rojas, “El Senado de la República. Su encaje constitucional” en Patricia Galeana (coord.), *Organización y funciones del Senado*, México, UNAM, 2010, p. 166. Ejemplos de control constitucional por órgano político son la división de poderes, el veto que las Cámaras o el presidente pueden ejercer, la declaración de desaparición de poderes, el juicio de responsabilidad política.

³⁷ Es aquél que se encomienda a un órgano de naturaleza judicial –esto es, un tribunal- de manera privativa y con competencia expresa, para que cumpla la función de tutelar, mantener y controlar la supremacía de la Constitución, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, México, SCJN, 2003, p. 42. Ejemplos de control jurisdiccional son el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

constitucional en el Acta de Reformas a la Constitución, en 1847, cuando se creó el juicio de amparo.³⁸

Tanto la Suprema Corte de Justicia, cuanto el Senado, son organismos de naturaleza federal. En consecuencia, sus atribuciones se encaminan esencialmente a regular las relaciones donde intervenga la federación. Si se toma en consideración que a ambos se les dotó con diferentes mecanismos de control de constitucionalidad, atendiendo a su naturaleza de órgano jurídico u órgano político, se entiende que ambas entidades se encuentran vinculadas por la figura del control constitucional. Si a esta cercanía se suma la indeterminación conceptual de la que se habló antes, resulta lógico que en determinadas materias, como la que se trata en esta apartado, la discusión sobre el poder judicial y sobre algunas de las funciones básicas de la SCJN resultaron de definir el papel de la Cámara Alta.

Respecto al artículo 72 B de la Constitución de 1857, el proyecto constitucional de Carranza proponía eliminar la fracción VI, la cual facultaba al Senado para resolver las controversias políticas que surgieran entre poderes de un estado. Se pretendía que en adelante esa atribución perteneciera a la Corte. En la sesión del 16 de enero de 1917 se debatió y votó la cuestión de suprimir o no esta figura.³⁹ La propuesta carrancista era otorgar a la Corte la facultad de resolver los conflictos políticos que se suscitaran entre los poderes de un estado. Sin embargo, hubo discrepancia, pues se consideró esta competencia como propia del Senado.⁴⁰

En la sesión ordinaria se enfrentaron ante el pleno las dos posiciones. Primero, el bloque de diputados encabezado por Machorro Narváez, quien presentó un voto particular

³⁸ D. A. Barceló Rojas, “El Senado de la República. Su encaje constitucional” en Patricia Galeana (coord.), *Organización y funciones del Senado*, *op. cit.*, p.166.

³⁹ I. Marván Laborde, *op. cit.*, p. 1807.

⁴⁰ J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, p. 298.

en apoyo a la propuesta del primer jefe y señaló que todo problema político entre los poderes de un estado siempre tendría una solución jurídica. Enfatizó que la esencia de la discusión era fortalecer o no a la Corte, y someter al poder político a los cauces legales.⁴¹

Para esta posición, que dichos conflictos tratasen de materia política no debía ser impedimento para negar esa facultad a la Suprema Corte, pues desde 1857 ese cuerpo conocía de otros casos similares en los cuales no se había manifestado oposición alguna. Como ejemplos se tenían los enfrentamientos que surgieran entre las entidades federativas, las invasiones de la federación a la soberanía de los estados y las usurpaciones de facultades federales por los estados.⁴²

El grupo de diputados encabezados por Machorro consideró a las anteriores atribuciones como de naturaleza política, pero dentro de la esfera del poder judicial federal, del mismo modo que lo habían establecido los constituyentes de 1857. Además, carecía de fundamento estimar que los conflictos entre los diversos poderes de un estado tendrían carácter exclusivamente político. Los que suscribieron este voto argumentaban que la democracia se beneficiaría si a ese tipo de conflictos se les despojaba del “apasionamiento y el encono” para someterlos a las decisiones objetivas y, sobre todo, jurídicas de la Suprema Corte. En cambio, de ser competencia del Senado, la resolución tendría carácter político sin la fuerza moral de una sentencia judicial emitida por la Corte.⁴³

La posición contraria, encabezada por Hilario Medina, presentó los argumentos tradicionales relativos a que la Corte no debía intervenir en asuntos políticos, alegando que las resoluciones del organismo, por su propia naturaleza, no se emitían con la rapidez que exige solucionar una crisis de ese tipo. Así, defendió que se mantuviera la facultad en

⁴¹ *Loc. cit.*

⁴² *Ibid.*, p. 299.

⁴³ *Loc. cit.*

manos del Senado.⁴⁴ Para este bloque los conflictos que surgieran entre los poderes de un mismo estado eran necesariamente políticos y no tendrían un carácter jurídico. Por tanto, debían ser resueltos por un órgano político: la Cámara de Senadores.⁴⁵

Para Alberto González, diputado identificado con Medina, las sentencias del máximo tribunal no debían ser de contenido político, ni debían tomarse como “bandera” contra los otros poderes. De lo contrario, si se permitía a la Corte conocer este tipo de asuntos, sus declaraciones serían completamente políticas al versar sobre la constitucionalidad de los actos del gobierno, con lo cual quebrantaría los límites que le había fijado la Constitución. Sin embargo, habría más seguridades y garantías si se daba esta facultad al Senado.⁴⁶

González consideró que Carranza pretendía dotar a la SCJN con esta potestad calculando que sus ministros fuesen nombrados por el legislativo y, de esa manera, crear vínculos con el congreso. En consecuencia, se daría una especie de relación política, una liga entre congresistas y ministros. Por más autónomo que se considerara al poder judicial, en realidad habría una dependencia con el órgano de gobierno que lo había nombrado. Entonces, esa relación tendría de manera oculta un carácter político, lo que era incompatible con las tareas de la Corte, pues su función es meramente interpretativa: aplicar leyes y conceder juicios de amparo. Los conflictos en los estados, que son de naturaleza política, no poseían a juicio de González elementos susceptibles de análisis jurídico.⁴⁷

⁴⁴ I. Marván Laborde, *op. cit.*, p. 1807.

⁴⁵ J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, p. 299.

⁴⁶ I. Marván Laborde, *op. cit.*, p. 1822.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 1823-1824.

En defensa del proyecto de Carranza, Machorro Narváez respondió que no existía algún tipo de conflicto entre estados que no tuviese solución jurídica. Era imposible que no hubiese normas de derecho aplicables a ese tipo de contiendas, pues además de las leyes existían los precedentes judiciales o la regulación aplicada en otros países. Aun concediendo que las controversias de ese tipo no estuviesen previstas en alguna ley, se contaba en última instancia con los principios generales del Derecho. Añadió Machorro que “no por el hecho de que un conflicto revista un carácter político quiere decir que no hay una ley que le sea aplicable”.⁴⁸

Al tratarse de conflictos entre estados, afirmó, existía un poder superior al de aquellos, que era la federación, y en ella se encontraba un órgano genuinamente judicial dotado de las competencias necesarias para resolver las controversias y litigios: la Suprema Corte.⁴⁹ Que los conflictos entre entidades federativas fuesen políticos no era impedimento alguno para que el poder judicial resolviera, pues la Corte era un cuerpo político judicial cuyas resoluciones tenían una tendencia política. De este modo, no era un obstáculo que se trataran de conflictos políticos para que la SCJN los conociera, pues esa era su esencia principal; los constituyentes norteamericanos, a juicio de Machorro y su grupo, establecieron esa clase de tribunales para dirimir controversias de naturaleza política.⁵⁰

Hilario Medina, en su réplica, insistió que las cuestiones políticas no debían “manchar a la Corte”, pues ella debía funcionar exclusivamente sometida a la ley y ajustar su comportamiento a la legislación. Los intereses políticos no debían afectar las discusiones “serenas y desapasionadas” de carácter legal del máximo tribunal. Además, afirmó que

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 1824-1826.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 1826-1827.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 1829.

existía entre los constituyentes “verdadero terror” a que la Suprema Corte conociera de los intereses políticos y que se hiciera política en el seno de ese organismo.⁵¹

Con notoria ambigüedad al tratar de rebatir las explicaciones de Machorro, Medina señaló que las cuestiones surgidas entre dos estados (sobre la cuales la Corte conocía desde 1857) no eran de naturaleza política, pues esas controversias se referían a asuntos territoriales o a la invasión de jurisdicción. No obstante, el enfrentamiento entre dos poderes de un mismo estado sí constituía cuestiones de tipo político. Finalmente, consideraba que la Corte, al dictar un fallo y dar la razón a un poder sobre otro, provocaría inevitablemente la caída de ese poder o la nulidad de sus actos. Todo lo expuesto era una muestra de los “peligros a los que se sometería la más alta representación de la justicia sólo por involucrarla en cuestiones políticas que, entre los mexicanos, no habían sido nobles sino mezquinas y ruines”.⁵²

Cuando se consideró que el tema había sido debatido en manera suficiente, se sometió a votación. La asamblea, que lo aprobó con una mayoría de 112 votos contra 42, preservó para el Senado la facultad de resolver las cuestiones políticas que surgieran entre los poderes de un estado.⁵³ De esto se infiere que -en los debates y en las votaciones- la posición que se impuso fue aquella que concibió a la Corte como un organismo que debía aislarse de la política, pues se asumió que cualquier asunto político no tendría regulación jurídica y, por tanto, se resolvería de manera arbitraria, subjetiva, mediante negociaciones entabladas fuera de un marco legal. Al final, triunfó la tesis que defendía las ideas de Ignacio Vallarta y Emilio Rabasa.

⁵¹ *Ibid.*, p. 1832.

⁵² *Ibid.*, pp. 1823-1833.

⁵³ J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, p. 304.

Debates del constituyente de 1917. El poder judicial

Para los partidarios del movimiento constitucionalista era una verdad aceptada que el arbitrario sistema judicial imperante durante el Porfiriato fue una de las principales causas de la Revolución. En consecuencia, esto se consideró una de las preocupaciones principales a las que respondió el proyecto de Constitución presentado por Carranza entre 1916 y 1917.⁵⁴

No obstante, la formación de un nuevo sistema de administración y procuración de justicia estuvo acompañada de opiniones divididas en torno a tres grandes temas: la autonomía e independencia del poder judicial, el alcance del amparo y la intervención o no de la Corte en asuntos políticos.⁵⁵

En lo relativo a la integración y funcionamiento del poder judicial, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista propuso que, para garantizar su independencia, los ministros de la Corte fueran electos por ambas cámaras reunidas en sesión de colegio electoral. Del mismo modo definió reglas muy específicas para la organización y funcionamiento del poder judicial, que antes eran materia de diversos ordenamientos secundarios, y propuso una reglamentación muy detallada sobre la procedencia del amparo.⁵⁶

Para discutir estos puntos la comisión respectiva dividió en dos el capítulo del poder judicial: el primer dictamen, del 17 de enero de 1917, abarcó los artículos 94 al 102 que comprenden la integración y funcionamiento de esta rama del gobierno, se analizó y aprobó el 21 siguiente. El segundo estudio, fechado el 20 de enero, contenía las competencias del poder judicial y la reglamentación básica del amparo, se votó el día 22.⁵⁷

⁵⁴ I. Marván Laborde, *op. cit.*, p. 2029.

⁵⁵ *Loc. cit.*

⁵⁶ *Ibid.*, p. 2030.

⁵⁷ *Loc. cit.*

Iniciada la discusión, uno de los asuntos que ocasionó mayor debate fue el nombramiento de los ministros de la Corte. El diputado José María Truchuelo consideró más lógico que el poder judicial se formara en elección directa, por la voluntad del pueblo, pues sólo así aseguraría su independencia respecto de los otros dos poderes. Además, propuso que la Corte se integrase por 31 ministros, uno por cada entidad federativa y por cada territorio de la República.⁵⁸

En contra de Truchuelo, el diputado Fernando Lizardi sostuvo que, si bien el pueblo elegía a los titulares de los poderes, existían diferentes maneras de hacerlo. La votación directa en el caso del poder judicial no era lo más conveniente, pues la campaña que se haría en favor de algún candidato en busca de los votos serviría sólo para destacar sus méritos políticos, pero no para mostrar su conocimiento de la materia jurídica. Lo adecuado era que el Congreso de la Unión nombrara a los ministros de la SCJN. Del mismo modo, para que la Corte fuese en realidad independiente del resto de los poderes, estimaba necesaria la inamovilidad de sus integrantes.⁵⁹

El constituyente Alberto González se opuso a una Corte tan numerosa, como proponía Truchuelo, pues aseguraba que las asambleas de tal magnitud tenían inevitablemente un carácter político. No obstante, cuando las asambleas eran jurisdiccionales no debía haber política, por lo que los nombramientos de los magistrados no deberían ser influidos por esta última. En consecuencia, se tendría que excluir al poder legislativo de la designación de ministros, pues al nombrarlos se tomaría en cuenta el

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 2044-2053.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 2053-2056.

partido de donde procedían, lo que contaminaría a la Corte y causaría un sesgo en la función judicial. Debía ser el pueblo quien eligiera a los ministros.⁶⁰

Rafael Martínez Escobar tocó un punto interesante en su intervención: sostuvo que la Suprema Corte tenía una función esencialmente política, pues su principal tarea era del tipo armónica, es decir, de equilibrio entre los poderes federales y locales. Sin embargo, los hombres que la integraban no debían tener un origen político en su forma de elección. Por ello, se opuso a que la designación de ministros la hiciese el pueblo mediante elecciones. Tampoco respaldaba que alguno de los otros poderes participara en su formación pero, al tener que decidir entre alguno, prefería que fuese el legislativo en quien recayera la atribución para nombrar a los ministros, pues si se dejaba la facultad al ejecutivo se repetiría lo acontecido durante el régimen de Díaz.⁶¹

David Pastrana Jaimes señaló que la judicatura, al ser un auténtico poder, debía participar también en la elección popular. Inclusive consideraba más complicada y delicada la función de magistrado de la Suprema Corte que la de los integrantes del poder legislativo o la del mismo presidente de la República y, por esa razón, se debía permitir al pueblo intervenir en su designación.⁶²

El diputado Hilario Medina, uno de los principales críticos de la situación que privó en el poder judicial durante el Porfiriato, sostuvo que la Corte no debía conocer de cuestiones políticas. Para preservar al máximo tribunal de las “manchas de la política” era necesario dotar a sus ministros de inamovilidad en el ejercicio del cargo.⁶³

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 2056-2063.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 2063-2077.

⁶² J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, p. 297.

⁶³ *Ibid.*, p. 298. Al final se estableció que los ministros serían inamovibles a partir de 1923.

Durante este mismo debate surgió de nuevo la interrogante sobre la distinción entre una controversia política y una constitucional, con motivo del estudio del actual artículo 105 que faculta a la Corte para resolver las disputas que se presenten entre los poderes de un mismo estado con motivo de sus respectivas atribuciones o sobre la constitucionalidad de sus actos.⁶⁴ Como se recordará, no se permitió que la Suprema Corte resolviera los conflictos *políticos* suscitados entre dos poderes de una misma localidad, pero sí se le facultó para conocer las controversias entre diferentes entidades federativas, o entre poderes de una misma entidad, si se trataba de un problema de tipo *constitucional*.⁶⁵

Finalmente, se votaron los artículos relativos al poder judicial con unanimidad de 150 sufragios, a excepción del numeral 94, que se aprobó por 148 contra 2, y el 96, aprobado por 149 contra 1.⁶⁶

Crítica al constituyente de 1917

De la revisión del texto original de nuestra ley fundamental vigente y de los debates sostenidos por la asamblea constituyente de 1917, sobre los temas de poder judicial, Suprema Corte y su relación con la política, se puede afirmar que:

En primer lugar, entre los diputados constituyentes existió una notoria confusión en la comprensión de ciertas materias. En concreto, no hubo una definición clara del término “política”, lo que resultaría clave en el diseño constitucional sobre las facultades y el papel de la Suprema Corte en relación con los otros poderes. Al respecto, se desprende que *política* fue entendida de diferentes maneras: como competencia electoral, actividad

⁶⁴ I. Marván Laborde, *op. cit.*, p. 2137.

⁶⁵ *Vid. Supra.*

⁶⁶ I. Marván Laborde, *op. cit.*, p. 298. El texto original de la Constitución de 1917 se puede consultar en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

proselitista, afinidad con algún partido o ideología, conflictos armados y, finalmente, las funciones relativas a la actividad estatal, al ejercicio del poder público y a la interacción entre las diversas ramas del gobierno. Sin embargo, se insiste, no hubo un acuerdo entre los constituyentes para definir el significado de este término.

Ahora bien, se debe tomar en consideración que este legado, la separación entre la Corte y la política, surgió durante la crisis provocada por el comportamiento del máximo tribunal en la República Restaurada. Si se regresa a las circunstancias históricas de aquel tiempo, se puede deducir que el entendimiento original del término *política* como algo negativo, arbitrario, ajeno a cualquier norma y sobre lo cual la Corte no debería conocer, se refería a las cuestiones electorales, esto es, la competencia por el sufragio y los puestos de elección popular.

Con el tiempo la comprensión de la política se extendió hasta abarcar otros rubros, como los debatidos durante el constituyente de 1917. En consecuencia, la confusión y la ambigüedad llevaron a que tampoco hubiese una idea clara sobre conceptos diversos, como controversias del tipo político, controversias constitucionales, así como de las funciones de una Suprema Corte de Justicia. Del mismo modo, la mayoría de los asambleístas no entendieron el alcance de las facultades que otorgaron al máximo tribunal del país. En otras palabras, un buen número de los constituyentes no comprendían lo que se estaba discutiendo y, más grave, lo que terminaron por votar. Esta situación derivó no sólo de una deficiente comprensión de la política, sino de una carencia de conocimiento jurídico.

La afirmación anterior se fortalece al tomar en cuenta que la asamblea de 1917 tuvo una composición sumamente heterogénea: abogados, militares de alto rango, médicos, contadores públicos, ingenieros, agricultores, profesores de primaria, periodistas, dirigentes

laborales, mineros, ferrocarrileros, farmacéuticos, artesanos, comerciantes e, inclusive, actores.⁶⁷

Un ejemplo de esa situación se presentó cuando, durante la discusión del actual artículo 105 constitucional, el diputado Francisco José Múgica, militar de profesión, propuso que para no perder tiempo al tratarse de un “asunto que sólo incumbía a los abogados”, todos los juristas se reunieran aparte y llegaran a un acuerdo sobre el tema que se debatía (las controversias constitucionales), el cual sería votado por el resto de la asamblea.⁶⁸

En segundo lugar, de esta confusión dentro de la asamblea de 1917 derivó un diseño constitucional que posee contradicciones, facultades innecesarias, y atribuciones de diferentes organismos que se podían traslapar en su aplicación a las mismas situaciones:

El artículo 97, párrafo tercero, facultó a la SCJN para efectuar investigaciones, entre otras materias, sobre actos que se consideraran violatorios del voto público. Sin embargo, esta atribución contradecía las ideas respaldadas por la generalidad de los constituyentes en cuanto a mantener a la Corte alejada de la política. La cuestión es, si se quería aislar al organismo de la influencia nociva de la competencia partidista y electoral, ¿por qué se le dotó con esta función? Marván considera que se buscaba no cerrar por completo la opción de revisar vía jurisdiccional los procesos electorales.⁶⁹ Sin embargo, no estamos de acuerdo con esa afirmación. Al respecto, resulta interesante que este artículo se votara y aprobara por unanimidad, sin haberse discutido antes. Más inquietante aún es que esta atribución no encontrara oposición de algún tipo, sobre todo luego de la intensa discusión provocada con

⁶⁷ Víctor Niemeyer, “El congreso norteamericano de 1787 y el congreso constituyente mexicano de 1916-1917. Comparación y contraste”, en James Frank Smith (coord.), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, tomo I, p. 78.

⁶⁸ I. Marván Laborde, *op. cit.*, pp. 2143-2144.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 2100.

motivo de la fracción VIII del artículo 76. De esta manera, se considera más probable que, salvo el grupo encabezado por el diputado Machorro, el cual apoyó el proyecto original de Carranza en donde se introdujo esa función, el resto de la asamblea constituyente no se enteró de la presencia de dicha facultad.

Además, esta atribución era innecesaria si se toma en cuenta que el artículo 60 constitucional, al regular los procesos electorales, estableció que cada Cámara del Congreso de la Unión calificaría las elecciones de sus miembros y esa resolución sería definitiva e inatacable. La investigación de la Corte no tendría efecto legal alguno. Su fuerza sería, como la consideró la doctrina constitucional de los años posteriores, sencillamente “moral”.

Cabe señalar que la facultad de investigación se derogó totalmente en 2011.⁷⁰ Hasta ese momento nunca se expidió ley reglamentaria alguna que la desarrollara o explicara. Durante los últimos años anteriores a su desaparición un buen número de juristas, entre ellos algunos ministros de la Corte, consideraban conveniente suprimir esta figura, pues su inexistente reglamentación y los problemas que tuvo el máximo tribunal cuando se trataba de ejercerla sólo contribuyeron a su descrédito. De este modo, se ve que la ambigüedad en relación con esta atribución estuvo presente durante toda su vigencia.⁷¹

En relación con las controversias constitucionales, aunque el asunto fue discutido con amplitud, de nueva cuenta no hubo un entendimiento adecuado sobre los alcances de esta facultad, si se le analiza bajo la idea de “aislar a la Corte de la política”. Según el grupo

⁷⁰ A lo largo del siglo XX esta atribución sufrió diversas modificaciones. En 1977 se reformó para permitir que la Corte investigara violaciones al voto público si estaba en duda la legalidad de todo el proceso electoral. En 2007 se suprimió esta facultad en la materia electoral y, finalmente, en 2011 se derogaría en lo relativo a la violación a las garantías individuales, para trasladarla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas*, en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDCONSTI/cd_consti.php, consultado el 13 de julio de 2013.

⁷¹ Los casos en que la SCJN ejerció esta facultad fueron sólo seis: León (1946), Aguas Blancas (1995), Lydia Cacho (2005), Atenco (2006), Oaxaca (2006) y guardería ABC (2009).

opositor al proyecto carrancista, la SCJN sólo debía resolver conflictos constitucionales, pero no políticos, y la diferencia entre ambos radicaba en: (1) la falta de ley aplicable para resolver la controversia, o; (2) la existencia de un conflicto armado que quebrantara el orden jurídico. En ambos casos se trataría de un asunto político. Las hipótesis situadas fuera de estos supuestos serían de naturaleza constitucional y, por tanto, competencia de la Corte.⁷²

La controversia constitucional es una facultad que permite dirimir conflictos de competencia entre organismos públicos. Un problema entre este tipo de entidades, no obstante tenga regulación jurídica, siempre poseerá carácter político al tratarse de los poderes de gobierno. Aunque la controversia versare exclusivamente sobre las atribuciones legales de dichos organismos, la naturaleza del asunto sería política.

La controversia constitucional es una figura importada de la Constitución norteamericana, cuyo objetivo es determinar el alcance de las atribuciones jurídicas de dos o más poderes contemplados en la Constitución. Toda Constitución, en principio, tiene una naturaleza esencialmente política. El derecho constitucional es la expresión jurídica de la competencia, del ejercicio y de la preservación del poder. En otras palabras, es la regulación legal de fenómenos *políticos*. Por ello, al final, aun cuando las controversias que resuelva la Corte se limiten a analizar las facultades constitucionales de organismos públicos, inevitablemente se verá envuelta en cuestiones políticas. Así, los argumentos del diputado Machorro en este punto eran correctos. Por consiguiente, si se pretendía alejar a la SCJN de la política, no se le debió dotar con la controversia constitucional.

Finalmente, el diseño de la norma fundamental era inadecuado porque las controversias constitucionales se traslaparon con dos atribuciones otorgadas al Senado en

⁷² *Vid. Supra.*

las fracciones V y VIII del artículo 76: la facultad para declarar desaparecidos los poderes, y para resolver los conflictos políticos que surgieran entre los poderes de un estado. El constituyente no fue claro y tampoco estableció en la Constitución criterio alguno para distinguir los casos que se encuadrarían en una u otra figura. Lo que ocasionó en la práctica fue que las controversias constitucionales se vieran relegadas, pues en el autoritarismo mexicano construido sobre la base de un ejecutivo políticamente fuerte, el presidencialismo aprovechó las deficiencias jurídicas e institucionales de los otros poderes y se convirtió en el árbitro de este tipo de problemas, utilizando para tal efecto otras atribuciones, como las del Senado.

IV

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DURANTE EL AUTORITARISMO

INTRODUCCIÓN

Durante gran parte del siglo XX, ya en el autoritarismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se caracterizó por ser un actor secundario dentro del régimen político mexicano. El máximo tribunal del país actuaba con cautela y mesura en el ejercicio de las facultades con las cuales se le dotó en 1917. De esa manera, el entendimiento ideológico e institucional que aisló a la Corte de intervenir en asuntos políticos se perpetuaría hasta las últimas décadas del régimen posrevolucionario.

En este apartado se estudiarán los mecanismos con los cuales aquél legado institucional decimonónico se mantuvo y reprodujo a lo largo del periodo en análisis. Dentro de esta dinámica, donde las instituciones tienden a preservarse, el modelo de coyunturas críticas señala dos instrumentos específicos que cumplen con el propósito de dar estabilidad al legado y a la institución misma: los procesos institucionales y los procesos políticos.¹

Del análisis efectuado sobre los mecanismos de reproducción se tiene que el legado institucional se perpetuó mediante un conjunto de procesos políticos e institucionales diversos, resultado de la naturaleza del régimen autoritario, de la dinámica establecida entre los poderes ejecutivo, judicial y legislativo en un contexto de presidencialismo hegemónico, de la particular relación entre ejecutivo y la Corte, del diseño constitucional original, y del propio funcionamiento interno del máximo tribunal del país.

¹ Ver capítulo I.

Aunque se cuenta con una distinción teórica entre proceso político y proceso institucional, en la práctica es sumamente difícil efectuar una separación categórica entre ambos, sobre todo al estudiar conceptos tan conectados como sistema y régimen políticos. En este caso, la relación es tal que, uno, sistema, comprende al otro, régimen. Para efectos del trabajo todos los procesos revisados se consideran, simultáneamente, políticos e institucionales, pues fueron resultado de la interacción que se presentó entre el sistema político autoritario y las instituciones del régimen presidencial.²

Con la finalidad de facilitar el desarrollo de este apartado, los procesos político institucionales (PPI) que contribuyeron a prolongar la debilidad de la Suprema Corte y su aislamiento de los asuntos de naturaleza política se clasificarán atendiendo a la distinción entre independencia y ámbito de competencia del poder judicial. Ambos conceptos pertenecen a la categoría de “salvaguardas constitucionales”, teoría fundamental cuando se pretende medir la fuerza y el poder de los órganos judiciales en un esquema de separación de funciones. Las salvaguardas constituyen un conjunto de leyes sobre los tribunales y están diseñadas como mecanismos para asegurar y preservar el equilibrio en un sistema de balance de poderes.³

Por independencia se entiende el grado en que el aparato judicial y, en este caso, el máximo tribunal del país, está sometido o no a los otros órganos. Algunos indicadores para determinarla son las suspensiones masivas de la Suprema Corte por parte del ejecutivo; agrandamiento de la Corte o renunciaciones extemporáneas de sus ministros. El ámbito de

² Por ejemplo, las reformas constitucionales son un proceso en principio institucional. No obstante, la manera en que estas modificaciones a la ley fundamental eran efectuadas durante el autoritarismo mexicano no se entenderían si, al mismo tiempo, no se considera el proceso político propio de dicho sistema -la falta de pluralismo político, el partido hegemónico- que permitía al presidente de la República controlar a todas las instituciones del régimen, entre ellas, las encargadas de modificar la Constitución.

³ S. Inclán Oseguera, “De las implicaciones de la reforma judicial mexicana” en Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática en México*, México, UNAM, 2006, pp. 225, 227.

competencia, en cambio, se refiere a las facultades o atribuciones que permiten y garantizan a la Corte ejercer algún grado de poder relativo frente a los otros poderes e instituciones del sistema y régimen políticos, dictando inclusive resoluciones en su contra.⁴

De este modo, los diversos PPI estudiados en este capítulo se encontrarán dentro de alguna de las dos grandes categorías establecidas. Cabe señalar que estos procesos pueden ser muy diversos: reformas constitucionales y legales, las dinámicas entre órganos del Estado, o el particular funcionamiento de una institución, por ejemplo. Además, como se señaló en los párrafos previos, se encuentran interconectados unos con otros. Para efectos de las subclasificaciones dentro de las dos categorías se les agrupará dependiendo de la materia que se trate:

Aquellos que afectaron la *independencia* de la Corte se dividen en: (1) procedimientos de designación de ministros; (2) duración y remoción en el cargo de ministro; (3) relación entre ejecutivo y SCJN. Los que repercutieron en el *ámbito de competencia* son: (1) número de ministros e integración del máximo tribunal; (2) los relativos al juicio de amparo; (3) jurisprudencia sobre la incompetencia de origen; (4) diseño y funcionamiento de las controversias constitucionales; (5) diseño y funcionamiento de la facultad de investigación; (6) la reforma política de 1977.

PROCESOS POLÍTICO INSTITUCIONALES. LA INDEPENDENCIA DE LA CORTE

Para comprender los PPI relacionados con la independencia de la Suprema Corte es necesario recordar que el sistema político y el régimen político mexicanos se caracterizaron por un presidencialismo fuerte, en donde el presidente ejerció enorme control sobre las

⁴ *Ibid.*, pp. 229-231.

otras ramas del gobierno y sobre las instituciones del sistema.⁵ Esta dominación se sustentaba no en el texto constitucional, sino en la homogeneidad política existente gracias al partido hegemónico. De esta manera, el presidente sometió a los organismos que podían modificar la Constitución: el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.⁶

En teoría, México tiene una Constitución rígida que requiere de una mayoría calificada – la más alta que contempla el propio texto constitucional- para ser reformada. Sin embargo, en las circunstancias anteriores y durante los años de la hegemonía partidista la norma suprema era en la práctica sumamente flexible. Hasta 1988 el presidente y su partido alcanzaron las mayorías necesarias para, unilateralmente, modificar a la Constitución.⁷ Así, los procesos políticos institucionales que marcaron a la Corte fueron los siguientes:

Reformas constitucionales. Procedimientos para nombrar ministros

La Constitución de 1917 estableció originalmente que las legislaturas estatales propondrían a los candidatos a ministro, quienes serían elegidos por el voto de las dos terceras partes de ambas cámaras del Congreso de la Unión. Desde 1928, sin embargo, se modificó la Constitución, convirtiendo las designaciones en facultad del presidente de la República el cual nombraría a los ministros con aprobación por mayoría simple del Senado.⁸

Esa reforma, propuesta por Álvaro Obregón durante su campaña para lograr la reelección, fue objeto de duras críticas. Entre otros aspectos se señaló que las modificaciones perseguían establecer en México una “dictadura constitucional”,

⁵ Ver capítulo I.

⁶ Beatriz Magaloni, “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in México”, en Scott Mainwaring y Christopher Valena (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2003, p. 280.

⁷ *Ibid.*, p. 282.

⁸ *Ibid.*, p. 285.

supeditando la administración de justicia a la voluntad del presidente al convertir el poder judicial en una dependencia más del ejecutivo.⁹ En efecto, se aprecia una maniobra del “último caudillo” para incluir un mecanismo constitucional que le permitiera participar en la designación de los nuevos integrantes de la Corte, una vez que se hubiese desecho de aquellos que la formaban en ese momento, pues los artículos transitorios establecían que los ministros en funciones deberían esperar a ser ratificados por el presidente y el Senado.¹⁰

Esta forma de designación permaneció a lo largo del siglo XX hasta su modificación en la reforma de 1994-1995. Aunque el procedimiento para nombrar ministros era similar al de democracias con regímenes presidenciales, en vista de las condiciones que se presentaron en el sistema político, las cuales consolidaron el autoritarismo, el esquema constitucional favoreció la centralización de funciones en beneficio del ejecutivo y en detrimento de la SCJN.¹¹ Los presidentes, durante este periodo, podían seleccionar a quienes estarían en la Corte sin entrar en negociaciones al contar con un partido hegemónico que dominó la Cámara de Senadores.

Reformas constitucionales. Duración y remoción del cargo de ministro

Para forjar tribunales independientes lo fundamental es proteger a los jueces de las presiones provenientes de los otros poderes, impidiendo que éstos los puedan despedir, degradar o remover. Por eso, normalmente los nombramientos se dan de por vida o por términos superiores a un periodo electoral. En ambos casos, para asegurar la autonomía de

⁹ L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, SCJN, 1997, p. 27.

¹⁰ J. R. Cossío Díaz, “La Suprema Corte y la teoría constitucional” en *Política y gobierno*, 8 (2001), p. 80.

¹¹ *Ibid.*, p. 81.

la judicatura los jueces sólo deben ser cesados por razones extraordinarias y mediante procedimientos especiales.¹²

Desde 1917 la Constitución estableció que los nombramientos de los ministros serían vitalicios luego de 1923. Sin embargo, al asumir la Presidencia de la República en 1934, el general Lázaro Cárdenas removió a todos los ministros que ocupaban la Corte y nombró a otros, incrementando además el tamaño del organismo para poder integrarlo con jueces afines a él y a su programa político. Abolió también los nombramientos perpetuos.¹³ De este modo, con la modificación del 15 de diciembre de 1934 al artículo 94 constitucional, Cárdenas suprimió la inamovilidad judicial y redujo el tiempo que los ministros durarían en el puesto a un término de 6 años, el cual coincidiría con el inicio y el fin del periodo presidencial. Los ministros que estaban en activo en el momento de promulgar la reforma cesarían en sus funciones el 31 de diciembre del mismo año.¹⁴

La necesidad de estas modificaciones se fundó, según la iniciativa, en que la Revolución necesitaba un cambio constante de ideas y de hombres, y la inamovilidad se levantaba como una “actitud contraria a la que requiere la aplicación e interpretación del derecho forjado por el movimiento revolucionario, pues éste se caracterizaba por su afán incesante de mejoramiento social”. Los ministros de la SCJN eran vistos como personas que defendían los intereses tradicionales, ajenos al sentir popular, incapaces de dar sustancia jurídica a la nueva política de masas y a la nueva comprensión de los postulados revolucionarios. De esta manera, la reforma permitiría preparar la llegada de un nuevo

¹² B. Magaloni, *op. cit.*, pp. 285-286.

¹³ *Ibid.*, p. 286.

¹⁴ J. R. Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 80.

grupo de jueces que dotarían al derecho de los contenidos sociales y políticos del régimen.¹⁵

Así, debía haber una interpretación revolucionara de las leyes por hombres que sinceramente sintieran la Revolución y que tuvieran verdadero cariño por las “masas proletarias”. Por ello, para el general Cárdenas los magistrados judiciales deberían tener una duración de seis años, a semejanza de la Presidencia de la República y los senadores, pues de esta manera la judicatura estaría conectada de mejor forma con la marcha de la administración.¹⁶ Si bien bajo el gobierno de Manuel Ávila Camacho se restableció el carácter vitalicio de ministro de la Corte en 1944,¹⁷ el episodio cardenista tuvo consecuencias de largo alcance en la relación entre el ejecutivo y el poder judicial.¹⁸

Aunque los nombramientos de por vida, salvo el periodo de Cárdenas, estuvieron presentes en la mayor parte del tiempo entre 1917 y 1994, los procedimientos para remover a los ministros eran muy flexibles, lo que atentaba contra la duración perpetua en el cargo. El presidente Calles, en la misma iniciativa de reforma de 1928, introdujo en la Constitución una figura ambigua, pues el Congreso podría cesar a diversos funcionarios - entre ellos los ministros- que mostrasen “mala conducta” a solicitud del titular del ejecutivo.¹⁹

Este mecanismo permitió consolidar la subordinación de la Corte ante el presidente, al establecer la posibilidad de remoción con fundamento en un supuesto por demás vago y mediante la actuación de un órgano legislativo que se sometía a la voluntad del ejecutivo.²⁰

¹⁵ *Ibid.*, pp. 86-87.

¹⁶ L. Cabrera Acebedo, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940)*, México, SCJN, 1999, p. 27.

¹⁷ J. R. Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 88.

¹⁸ Véase el apartado correspondiente a la relación entre el presidente y la SCJN, en este mismo capítulo.

¹⁹ B. Magaloni, *op. cit.*, p. 286.

²⁰ J. R. Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 80.

Si bien sólo tres jueces fueron destituidos por su comportamiento, la sola existencia de esta cláusula representaba un disuasivo sumamente efectivo para que la Corte evitara enfrentarse con el presidente de la República.²¹

Como se señaló antes, en 1944, bajo el gobierno de Ávila Camacho, con una reforma constitucional se devolvió el carácter vitalicio al encargo de ministro. Sin embargo, este cambio dotó a la presidencia de una facultad adicional respecto a la destitución de funcionarios: desde 1928 el titular del poder ejecutivo podía solicitar a la Cámara de Diputados la remoción de diversos servidores públicos acusados de mala conducta, entre los que se encontraban los ministros de la Corte. Con la modificación sólo podría hacerlo *luego* que los hubiese escuchado en privado. Se formalizaba, entonces, una atribución que permitía al presidente someter a todos los funcionarios sujetos de este procedimiento. En vista de la naturaleza e importancia de sus funciones, esta figura era en especial desafortunada para la autonomía e independencia de la SCJN.²²

La última reforma al poder judicial relacionada con este punto se presentó en los primeros días del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. Las modificaciones, aunque fueron más amplias, en lo que concierne al poder judicial se limitaron a los artículos 94 y 111. Se estableció que los ministros de la Corte (dentro de una lista de funcionarios de gobierno) sólo podrían ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución, que se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos. Se derogó así la

²¹ Pilar Domingo, “Judicial Independence: The Politics of Supreme Court in México” en División de Estudios Políticos, *Documento de trabajo 64*, México, CIDE, 1997, p. 7.

²² J. R. Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 88.

disposición hasta ese momento vigente que relacionaba esta sanción con el supuesto de “mala conducta”.²³

Esta reforma modificó las relaciones entre la SCJN y el presidente de la República, pues eliminó un instrumento consagrado constitucionalmente que representaba para los ministros de la Corte el riesgo siempre latente de ser separados de su encargo, con fundamento en un precepto por demás ambiguo y con múltiples posibilidades de interpretación y aplicación. Sin embargo, el cambio tuvo su origen no en un nuevo entendimiento sobre la naturaleza y función de la SCJN, sino en la “cruzada” por la renovación moral de la sociedad y el combate a la corrupción que Miguel de la Madrid emprendió al tomar posesión, como se puede ver en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma.²⁴

Relación entre el presidente de la República y la SCJN

Uno de los procesos político institucionales que más afectó a la Corte, contribuyó a su aislamiento político y reprodujo el legado en estudio, derivó de las atribuciones formales e informales que el presidente tenía sobre los nombramientos y remociones de ministros, mediante los mecanismos con los cual dominaba a las instituciones del sistema, en general, y al poder legislativo, en particular.²⁵

Controlar a los órganos facultados para crear, derogar y modificar leyes implicaba tener la habilidad para formar y reformar las reglas del juego. El titular del ejecutivo podía

²³ H. Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1995, p. 160.

²⁴ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional del 3 de diciembre de 1982. http://transparencia.senado.gob.mx/historico_respuestas/content/2006/91-October/F1079.pdf, consultado por última vez el 6 de marzo de 2013.

²⁵ Estos mecanismos eran la penetración política de todas las instituciones en el sistema, el partido hegemónico y la falta de pluralidad política. Al respecto, ver el capítulo I.

cambiar a discreción las normas que debían limitarlo. Por tanto, contaba con la posibilidad de alterar la estructura, diseño y composición de la Suprema Corte a conveniencia. La independencia de esa institución siempre estuvo en riesgo debido a que el presidente ejercía un fuerte control sobre los nombramientos y los despidos para diferentes puestos públicos, entre ellos, los ministros del máximo tribunal.²⁶

En la dinámica entre el ejecutivo y la Corte, el organismo judicial estaría más subordinado al presidente en la medida que éste ejerciera mayor poder sobre la designación de los ministros y mientras poseyera los instrumentos para destituirlos. El presidencialismo hegemónico implicaba que la presidencia podía elegir a los ministros de la Corte de manera unilateral, pues en el legislativo, en general, y en el Senado, en particular, no existía fuerza política alguna capaz de oponerse a los designios del ejecutivo. Inclusive los presidentes no tenían que batallar con los ministros nombrados por un mandatario anterior, pues los datos arrojan que fueron pocos los ministros heredados del pasado,²⁷ de manera que cada titular del ejecutivo podía integrar una SCJN a modo.²⁸

La siguiente tabla muestra el número y el porcentaje de ministros que fueron nombrados por cada presidente desde 1934 hasta 1994.

²⁶ B. Magaloni, *op. cit.*, pp. 266-267.

²⁷ *Ibid.*, p. 287.

²⁸ En este punto cabe recordar los mecanismos para nombrar y destituir a los integrantes de la Corte, y el episodio cardenista donde se removió a todos los ministros del máximo tribunal.

PRESIDENTE	NÚMERO DE MINISTROS EN LA SCJN	NÚMERO DE MINISTROS DESIGNADOS	PORCENTAJE DE MINISTROS DESIGNADOS
Lázaro Cárdenas (1934-1940)	21	24	114%
Manuel Ávila (1940-1946)	21, luego 26	24	96%
Miguel Alemán (1946-1952)	26	18	69%
Adolfo Ruiz (1952-1958)	26	5	19%
Adolfo López (1958-1954)	26	12	46%
Gustavo Díaz (1964-1970)	26	13	50%
Luis Echeverría (1970-1976)	26	15	57%
José López P. (1976-1982)	26	11	42%
M. de la Madrid (1982-1988)	26	19	73%
Carlos Salinas (1988-1994)	26	11	42%
Ernesto Zedillo (1994-2000)	11	11	100%

Fuente: elaboración propia, con datos obtenidos de *Cuadro A.I. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-1995)*, en H. Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *op. cit.*, pp. 628-633.

Los datos muestran que la mayoría de los presidentes, 7 de 11, nombraron al menos la mitad de los ministros de la SCJN durante sus administraciones. Lo anterior llama la atención si se toma en cuenta que durante la mayor parte de ese periodo la Constitución contemplaba nombramientos vitalicios. La situación de Cárdenas, Ávila Camacho y Zedillo es excepcional, pues en su sexenio la Corte fue disuelta temporalmente para luego reinstalarla bajo un nuevo conjunto de reglas. Por eso los tres pudieron designar a la totalidad de los ministros. Es de destacar, por último, que entre 1934 y 1994, cuando los nombramientos eran vitalicios, cerca de cuarenta por ciento de los integrantes de la Corte duraron en su cargo menos de 5 años, llegando y marchándose simultáneamente con el presidente en turno.²⁹

²⁹ *Ibid.*, pp. 288-289.

Con los datos analizados es factible asumir que el titular del ejecutivo, de alguna forma, creaba vacantes para luego ocuparlas con individuos que él respaldaba; en otros términos, tenía el poder suficiente para despedir ministros o para inducirlos a un retiro temprano.³⁰ De esta manera, se puede hablar de la existencia de una regla informal en el sistema político mexicano: el presidente tenía la facultad y el poder suficientes para, por un lado, integrar a la Corte a conveniencia y, por otro, responder a cualquier amenaza de oposición de la SCJN, cerrando al máximo tribunal, de ser necesario. Lo anterior siempre en detrimento de la independencia judicial.

PROCESOS POLÍTICO INSTITUCIONALES. ÁMBITO DE COMPETENCIA

Resultado de las posiciones enfrentadas en el constituyente de 1917, donde un grupo se pronunció por la intervención de la Corte en asuntos políticos, y otro estimaba –con fundamento en las ideas y los acontecimientos de la República Restaurada– que el máximo tribunal debía mantenerse ajeno a ese tipo de conflictos, en el texto constitucional aparecieron en concreto tres facultades que habrían permitido a la SCJN un papel activo en el conocimiento y resolución de conflictos políticos: la facultad de investigar violaciones al voto público (artículo 97, párrafo tercero), el juicio de amparo (artículos 103, 107) y las controversias constitucionales (artículo 105). Por esta razón la mayoría de los PPI que se analizan en este apartado tienen relación directa con esas atribuciones.

Se podría cuestionar la ubicación en la categoría de *ámbito de competencia* del primero de los procesos en revisión: número de ministros e integración de la Corte. Sin embargo, como se explica en el desarrollo de ese punto, la variación en la cantidad de ministros y de salas en la estructura de la SCJN, la cual fue siempre en incremento, afectó la

³⁰ *Ibid.*, p. 289.

competencia del máximo tribunal en cuanto reforzaba sus funciones en materia de legalidad, en detrimento de las facultades en materia de constitucionalidad.³¹

Reformas sobre el número de ministros e integración de la SCJN

Entre 1917 y 1994 la SCJN incrementó su tamaño de 11 a 26 ministros. En un órgano de esta naturaleza un mayor número de integrantes lleva a un cuerpo con menor fuerza. En este caso, la Corte aumentaba gradualmente sus ministros porque al mismo tiempo crecían sus funciones de tribunal de apelación sobre cuestiones de justicia ordinaria, en perjuicio de su función como tribunal constitucional. En última instancia la SCJN revisaba todos los juicios que tenían lugar en el país, ya de juzgados estatales, ya de federales.³² El proceso fue el siguiente:

En abril de 1928, mientras hacía campaña para lograr la reelección, Obregón se asignó derechos legislativos y promovió, sin estar facultado para ello, tres reformas constitucionales, una de las cuales afectaría a la Suprema Corte. La iniciativa tendía a modificar el funcionamiento de ese organismo y contemplaba introducir controles del ejecutivo sobre el poder judicial.³³ Finalmente la reforma aumentó el número de ministros de 11 a 15, y estableció que la Corte trabajaría en pleno o en tres salas (artículo 94).³⁴

³¹ Por atribuciones en materia de legalidad se entiende la capacidad para conocer y resolver todas aquellas violaciones que no afectan directamente a la Constitución, sino a la legislación secundaria. En cambio, cuando se trate de algún caso que directamente viole la ley fundamental, se refiere a la materia de constitucionalidad. Ésta última es la que originalmente correspondería a la Suprema Corte, en su carácter de tribunal constitucional.

³² *Ibid.*, p. 285.

³³ *Loc. cit.*

³⁴ L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, *op. cit.*, p. 88.

En 1934 se aprobó la reforma propuesta por Lázaro Cárdenas, la cual añadió a la Corte una cuarta sala en materia laboral e incrementó el número de ministros de 16 a 21.³⁵ El cambio se justificaba porque con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1931 se habían producido variaciones importantes en los criterios jurisprudenciales, en la acumulación de juicios de amparo en materia laboral, y en la necesidad de dar cabida en el derecho a uno de los dos sujetos fundamentales de la Revolución.³⁶

En 1951, ante el desarrollo del país, la población se incrementaba de manera sostenida y con ella aumentaban también las necesidades de servicios y funciones públicos, como la impartición de justicia. Esto provocó rezagos en las sentencias de los asuntos que la Suprema Corte debía dictar. Para ese año se calcularon 37 881 juicios pendientes de resolución por el máximo tribunal.³⁷

A iniciativa del presidente Miguel Alemán, en febrero de 1951 se modificó nuevamente la Constitución en su artículo 94: se designaron cinco ministros supernumerarios que auxiliarían a las salas de la SCJN en sus funciones, pero no integrarían pleno. Además, se crearon los tribunales colegiados de circuito (TCC), organismos que conocerían de cierta clase de juicios de amparo con la finalidad de acabar con el atraso en el trabajo de la Suprema Corte.³⁸ Aunque las facultades que se otorgaron a los TCC eran muy limitadas, lo importante fue que a partir de ese momento inició un proceso paulatino de descentralización de la función jurisdiccional.³⁹

Después de la reforma de 1951 pasaron varios años sin que hubiese más modificaciones. Fue hasta el 15 de noviembre de 1965 cuando el presidente Gustavo Díaz

³⁵ *Ibid.*, p. 84.

³⁶ J. R. Cossío Díaz, *op. cit.*, p.80.

³⁷ L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952)*, México, SCJN, 2002, p. 135.

³⁸ J. Ramón Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 93.

³⁹ J. Carranco Zúñiga, *Poder judicial*, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 93.

Ordaz presentó otra iniciativa que estuvo apoyada en un estudio de la SCJN, el cual sustentaba que a pesar de la función que desempeñaban los tribunales colegiados, desde 1958 se apreciaba un nuevo rezago en el pleno y en algunas de las salas del máximo tribunal. Se calculó que para 1964 existían 10 055 asuntos sin resolver.⁴⁰

Las modificaciones⁴¹ más importantes de 1965 consistieron en que (1) los ministros supernumerarios podrían integrarse al pleno de la Corte para suplir faltas de los numerarios;⁴² y (2) se modificó la competencia en los juicios de amparo directo a partir de criterios de trascendencia y cuantía para que los asuntos considerados más importantes o relevantes correspondieran a la Corte, y los menores a los colegiados.⁴³

Los cambios de 1951 y 1967 no buscaron reformular a un poder del Estado o a uno de sus órganos, sino ajustar el modelo establecido para alcanzar ciertos objetivos. Como el problema era interno y consistía en el rezago, lo relevante era lograr las condiciones de funcionamiento dentro de esa institución para evitar el atraso. Lo anterior se conseguiría, según el pensamiento de la época, con la creación de una sala auxiliar (integrada por los ministros supernumerarios) y con la figura de los tribunales colegiados.⁴⁴

La reforma de 1965 fue de mayor importancia pues, si bien no alteró la posición de la Suprema Corte dentro del sistema, ni cambió su papel en relación con el resto de los poderes, proporcionó el fundamento sobre el cual habría de descansar la separación jurisdiccional que actualmente tiene el país. Las reformas permitieron que dos tipos de órganos efectuaran lo que originalmente sólo uno de ellos hacía, sin introducir ninguna

⁴⁰ L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)*, México, SCJN, 2004, p. 29.

⁴¹ Se reformaron los artículos 94, 98, 100, 102, 104, 105 y 107 constitucionales.

⁴² L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)*, *op. cit.*, p. 29.

⁴³ J. R. Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 93.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 94.

competencia adicional que llevara a un cambio en el entendimiento o comprensión de la función de la SCJN.⁴⁵

El objetivo constante de estas modificaciones fue acabar con el rezago en el trabajo de la Suprema Corte, la cual, a lo largo del siglo XX, enfrentó atrasos importantes en la resolución de los asuntos de su competencia, lo que hacía necesario el incremento en el número de ministros y la división del trabajo por salas.⁴⁶ Lo anterior se traducía en fortalecer las atribuciones de la SCJN en una materia diferente a las propias de un tribunal constitucional. Si bien aumentaba la capacidad del organismo para resolver asuntos de naturaleza no política -como fueron los juicios de amparo en materia de legalidad que por el diseño institucional conocía en última instancia-, al mismo tiempo se le mantenía alejada de la política, lo que contribuía a perpetuar el legado decimonónico.

El juicio de amparo y las cuestiones políticas

De los instrumentos en materia de control constitucional con que se dotó a la SCJN en 1917, el juicio de amparo fue el único que funcionó de manera efectiva durante el siglo XX. Por esta razón es importante destacar los diferentes procesos políticos institucionales que afectaron el funcionamiento y el alcance de este mecanismo en el periodo en estudio, con relación a la materia que se revisa: los conflictos de naturaleza política.

La primera ley reglamentaria del juicio de amparo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 1919 y constaba de 165 numerales. En el capítulo cuarto, artículo 43, se establecieron las causales por las cuales el amparo no procedería. De las ocho fracciones que contenía este apartado en ninguna se estipuló que fuese improcedente

⁴⁵ *Ibid.*, p. 95.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 91.

en materia política por lo que, en principio, no había obstáculo constitucional o legal alguno para que el amparo se utilizara en contra de actos o resoluciones de corte político.

Durante los años constitucionalistas (1917-1920), en la Quinta Época del poder judicial, la Suprema Corte estableció en jurisprudencia la improcedencia del juicio de amparo con relación a los derechos políticos. Los asuntos que por medio del juicio de amparo llegaron hasta la Suprema Corte eran diferentes y partían de hechos distintos, aunque todos trataron sobre conflictos políticos electorales. Los primeros cuatro juicios⁴⁷ versaron sobre la incorrecta aplicación de legislación electoral; el desconocimiento de triunfos en elecciones; declarar vencedor en los comicios a individuos que por ley no podían participar; negar el registro e instalación de funcionario electorales. Estos asuntos tienen en común que se resolvieron en el mismo sentido, es decir, negando la procedencia y la concesión del amparo a quienes lo solicitaron.⁴⁸

El argumento central de estas decisiones de la Corte fue que el amparo se había instituido para proteger a los individuos contra violaciones a sus garantías individuales consagradas en la Constitución. Las violaciones de prerrogativas que no fuesen inherentes a los hombres, como aquellas relativas a la política, no se consideraron garantías individuales. En consecuencia, las infracciones a los derechos políticos -como votar en una elección o postularse para ocupar algún puesto de elección popular- no podrían reclamarse por medio del amparo, pues no constituían una violación a una garantía individual. El juicio de amparo, entonces, era improcedente en esa materia.⁴⁹

⁴⁷ Los amparos fueron interpuestos por (1) un grupo de Vecinos de Villa García, Nuevo León, (2) Marcelino Heredia, en Michoacán, (3) Manuel Orihuela, en el D.F., y (4) el Ayuntamiento de Acayucan, en el D.F.

⁴⁸ J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, pp. 305-313.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 306-307.

El amparo con el cual se completaron los cinco criterios necesarios para constituir una jurisprudencia fue un caso especial y por eso se detallan sus antecedentes y resolución. El 17 de mayo de 1919 la legislatura de Querétaro dictó un decreto en donde exigía, como condición previa para otorgar el registro a los candidatos y fórmulas para puestos de elección popular, la comprobación de ciertos requisitos legales. El problema era que ese decreto se emitió con posterioridad a que se había permitido el registro a los candidatos, con el objetivo de atacar e impedir la postulación de uno de ellos.⁵⁰

José Guerra Alvarado y los ciudadanos que integraban la mesa directiva de los partidos afectados, el Liberal Queretano y el de Ciudadanos Libres, interpusieron juicio de amparo el cual llegó hasta el máximo tribunal. La resolución de este juicio fue especial por tres razones: (1) la persona cuya candidatura se afectó con el decreto era José María Truchuelo, antiguo ministro de la Corte y uno de los principales promotores de la procedencia del amparo contra violaciones a derechos políticos; (2) en este caso la SCJN concedió el amparo al quejoso, pues consideró que los actos tenían por efecto privar al ciudadano de sus derechos electorales, lo que permitió al final que Truchuelo ganara la elección y se convirtiera en gobernador; (3) en consecuencia, la jurisprudencia relacionada con la improcedencia del amparo ante la violación de los derechos políticos quedó integrada de manera indebida,⁵¹ pues la sentencia en el asunto de Truchuelo se resolvió en el sentido opuesto a las otras cuatro determinaciones.⁵²

De este último punto se podría inferir que la SCJN tenía cierta urgencia por integrar una jurisprudencia que le permitiera excusarse, con fundamento en alguna disposición con

⁵⁰ *Ibid.*, p. 309.

⁵¹ La jurisprudencia se convierte en obligatoria cuando existen cinco sentencias en el mismo sentido, sobre asuntos similares.

⁵² J. Moctezuma Barragán., *op. cit.*, pp. 311-313.

fuerza legal, de conocer y resolver asuntos político electorales, pues sólo eso explicaría la razón de formar un criterio jurisprudencial de manera incorrecta e ilegal.

En México y en otros países, cuando los legisladores crean leyes o reforman las existentes, es una práctica común incorporar las interpretaciones jurídicas de los tribunales a la nueva normatividad. De esta manera el criterio sentado por la Suprema Corte sobre la relación entre el juicio de amparo y las cuestiones de naturaleza política se convirtió en ley algunos años más adelante. El 10 de enero de 1936 se publicó la Ley de Amparo vigente hasta 2013. Constaba de 210 artículos y derogó la legislación previa. En el título octavo, artículo 73, reguló las causales de improcedencia del juicio de amparo. Las fracciones VII y VIII⁵³ establecieron la imposibilidad para interponer el amparo en contra de actos de corte político. El 15 de enero de 1986 entró en vigor la modificación del artículo 73, fracción VII, de la misma ley, en donde se estableció que el amparo no procedería “contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”.⁵⁴

Jurisprudencia relativa a la incompetencia de origen

El tema de la incompetencia de origen⁵⁵ -que tantos problemas provocó a finales del siglo XIX- se retomó en la década posterior a los años constitucionalistas. Entre 1920 y 1929 la Suprema Corte resolvió una serie de amparos, los cuales terminaron por formar

⁵³ El texto original decía: “Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente: [...] VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones. VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente”.

⁵⁴ Cabe señalar que la tradición de aislar a la Corte de la materia electoral se ha mantenido, con una excepción, hasta el año 2013. El 2 de abril de 2013 se promulgo la nueva Ley de Amparo en donde se conserva, en el artículo 61, la improcedencia de este juicio en contra de las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral, en *Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 2013.

⁵⁵ Ver capítulo II.

jurisprudencia en la materia. Este nuevo criterio se integró con la resolución de los siguientes juicios:

1. Manuel y Eduardo Gamboa Moreno sentaron el primer precedente al atacar la legitimidad del presidente municipal y el síndico del municipio de Tecomayaca, Oaxaca, pues no habían otorgado la protesta de ley al tomar posesión del cargo.

2. El promovido por Rafael R. Quintero contra la sentencia de la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán. El agraviado señaló que los magistrados del tribunal no habían sido designados por el congreso local, de conformidad con la Constitución estatal, sino por el jefe de operaciones militares de Yucatán y Campeche.

3. Guadalupe Villacaña interpuso amparo en contra de los actos dictados por un juez civil de Morelia al considerarlo ilegítimo, pues señalaba que en virtud de la Revolución habían desaparecido todos los poderes en Michoacán.

4. Cosme Zafra promovió el cuarto amparo, en contra del Tribunal Superior de Justicia de Puebla, por estimar que la tercera sala no fue integrada respetando la Ley Orgánica del Departamento Judicial del Estado.

5. Finalmente, el caso de José Mena completó las cinco sentencias requeridas para formar la jurisprudencia relativa a la incompetencia de origen. En este caso, revisado el 17 de septiembre de 1929, se imputó la legitimidad del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán.⁵⁶

Todos los asuntos anteriores fueron resueltos en el mismo sentido: la negación del amparo. De este modo surgió el criterio jurisprudencial titulado *La incompetencia de origen*, en el cual, el tribunal estimó que:

⁵⁶ J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, pp. 314-315.

La autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben, constitucionalmente, a otros poderes: en el amparo no debe juzgarse sobre la legalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia [...] Sostener que el artículo 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de los estados sin fundamento constitucional y por medio de decisiones de un poder que, como el judicial, carece de facultades para ello.⁵⁷

Diseño y funcionamiento de las controversias constitucionales

Esta figura, presente desde 1857, encuentra su antecedente en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787. La norma fundamental mexicana vigente la regula en el artículo 105, y tiene por objeto garantizar el equilibrio entre las facultades de la Federación y las de las entidades federativas. La controversia constitucional, en particular, pudo haber permitido a la Corte una gran intervención en asuntos de tinte político por su misma naturaleza: es un juicio de competencias constitucionales en donde, al presentarse un conflicto entre poderes u órganos públicos por la invasión de sus atribuciones, el máximo tribunal determina cuál de las entidades en pugna tiene la razón. Es decir, en favor de cuál la Constitución otorga una determinada facultad, lo que al final puede redefinir el alcance y los límites de la actividad de los órganos estatales.

Ahora bien, las razones por las cuales las controversias constitucionales no se aplicaron durante la mayor parte del siglo XX fueron en esencia tres:

Primero, una del tipo jurídico, relacionada con el diseño originalmente estructurado en la Constitución, el cual la enunció en términos generales pero nunca se desarrolló en una ley reglamentaria. Sin una normatividad que regulara el procedimiento a seguir para dar trámite a esta figura, la Corte estaba limitada para desahogar y resolver este tipo de

⁵⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985*, México, SCJN, 1985, p. 272.

conflictos. Las facultades de la Suprema Corte en esta materia fueron inciertas, pues en el texto constitucional nunca se estableció expresamente una diferencia entre controversias constitucionales y controversias del tipo político que competían al Senado. En la práctica, todo conflicto que tuviese algún matiz político era enviado a la Cámara Alta para su resolución.

Segundo, gracias a esa indeterminación normativa, cuando se presentaron diferencias por invasión de competencias, especialmente entre el gobierno federal y algunos estados, los conflictos se resolvieron por medio de procedimientos y por órganos de naturaleza esencialmente política.⁵⁸ El predominio y control institucional del presidente propició que fuera éste quien dirimiera los conflictos suscitados entre los distintos ámbitos de gobierno,⁵⁹ al erigirse como el último árbitro dentro del sistema.

Una de las maneras en que el sistema resolvía los conflictos de este tipo era recurrir a la “desaparición de poderes”, atribución exclusiva del Senado prevista en el artículo 76, fracción v, de la Constitución federal. Esta facultad careció de regulación secundaria hasta 1978, cuando se expidió la ley reglamentaria que señala puntualmente el procedimiento a seguir, los casos e hipótesis de procedencia. Antes de esa fecha el texto constitucional y la falta de normatividad dejaron espacio para la aplicación abusiva de la facultad, pues el Senado, ante tal carencia, tenía la libertad más amplia para interpretar y considerar, a instancia del presidente y sin base jurídica, si en un Estado habían desaparecido o no los poderes, en detrimento de las facultades de la Corte.

⁵⁸ H. Fix Zamudio, “La justicia constitucional”, en María del Carmen Álvarez Castro (coord.), *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, p. 134.

⁵⁹ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 128.

Tercero, desde 1936 la Corte excluyó a los municipios de la posibilidad de ejercer la controversia, por lo que sólo les permitía utilizar al juicio de amparo como mecanismo de defensa constitucional, siempre que el mismo tratase sobre la defensa de intereses patrimoniales.⁶⁰ Este dato adquiere relevancia si se toma en cuenta que luego de la reforma de 1995 los municipios han sido las entidades que más ejercitan las controversias constitucionales,⁶¹ por lo que cabe preguntar qué habría pasado de tener legitimación para utilizarlas en la época anterior a la reforma zedillista.

El argumento de la SCJN para justificar la determinación anterior fue que el municipio no constituía un poder público. El máximo tribunal consideraba que aun cuando la base de la división territorial y de la división política administrativa de los estados era la municipal, carecían, sin embargo, de jurisdicción sobre todo el territorio de un estado. Según la Corte, los poderes a que se refería el artículo 105 eran solamente el ejecutivo, legislativo y judicial, mientras los municipios sólo constituían la base de la división territorial y política sobre la que descansaban esos poderes. Las facultades del municipio se limitaban a ser reconocido como libre, a ser administrado por un ayuntamiento y a disponer libremente de su hacienda, sin que por eso adquiriese la categoría de un cuarto poder.⁶²

La SCJN y la facultad de investigación

El texto original de la Constitución de 1917, artículo 97, párrafo tres, consagró la facultad de investigación de la Corte. Esta atribución apareció en el derecho constitucional mexicano por primera vez en el proyecto de Constitución que Venustiano Carranza

⁶⁰ *Ibid.*, p. 154.

⁶¹ Ver capítulo V.

⁶² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, *op. cit.*, p. 272.

presentó en 1917. Antes de esa fecha no se encuentran antecedentes.⁶³ Ahora bien, esta figura fue materia de diversos análisis. El problema principal radicó en su inexistente reglamentación y en la poca claridad sobre sus alcances y consecuencias.

Sobre la naturaleza de la investigación existieron diferentes interpretaciones:

(a) Se trataba de una función no de carácter judicial, sino “gubernativa de un orden superior” que debía convertirse en un instrumento importante para fortalecer a las normas que garantizaban el respeto a las libertades del individuo.⁶⁴

(b) Era un ejemplo de la colaboración de poderes, aunque la intervención de la Corte no terminaría en una sentencia, pues no se trataba de una facultad decisoria sino de un mero “poder de documentación” sin ninguna atribución de coerción.⁶⁵

(c) Era una garantía que pertenecía a la justicia constitucional mexicana, de carácter judicial, que correspondía ejercer a la Corte, pero sin naturaleza jurisdiccional, pues se limitaba a una investigación sin que se dictara sentencia alguna.⁶⁶

Luego, sobre la materia de investigación, los supuestos eran la violación de garantías individuales, la conducta de algún juez o magistrado federal, algún delito federal o la violación al voto público. Por ser la materia de interés de este análisis, se tratará sólo el último supuesto.

Dentro de la investigación por violaciones al voto público tampoco existió criterio alguno para orientar la indagación. Tena Ramírez, uno de los más destacados tratadistas de derecho constitucional mexicano, consideró que esta facultad se aplicaría únicamente respecto de las violaciones efectuadas en materia federal, esto es, en las elecciones del

⁶³ J. Carpizo, *Estudios constitucionales*, op. cit., p. 200.

⁶⁴ A. Carrillo Flores, “La Suprema Corte en las reformas sociales de México” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, 14 (1964), pp. 644-645.

⁶⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El artículo 97 constitucional y la democracia*, México, Editorial IUS, 1947, pp. 123-126.

⁶⁶ J. Carpizo, *Estudios constitucionales*, op. cit., p. 207.

presidente de la República, en la de senadores y en la de diputados. Así, la SCJN era incompetente para investigar irregularidades cometidas en los comicios para elegir autoridades locales. El gran constitucionalista basaba esta opinión en que la Corte sólo podía aplicar la Ley Electoral Federal y no las leyes de las entidades federativas, pues respecto de ellas no tenía competencia alguna.⁶⁷

Es importante señalar que Tena Ramírez siempre se opuso a la intervención de la Corte en materia política. En una de sus obras consideró que “si la Corte interviene en la política electoral con intención de sanearla, podrá contraer la enfermedad, pero no curarla. Con su intervención, la política no tiene nada que ganar, pero la justicia sí tiene mucho que perder. La defensa del sufragio efectivo no es tarea de la Corte; por eso es signo de prudencia renunciar al ejercicio de la peligrosa atribución”.⁶⁸

Las diferentes interpretaciones, la falta de claridad en el texto constitucional y la carencia de una reglamentación secundaria sobre la facultad de investigación ocasionaron, en 1946, una intensa discusión en el pleno de la Suprema Corte de Justicia con motivo de los alcances y límites de esta función.

Basados en las elecciones celebradas en julio de 1946 y en lo establecido por el artículo 97 de la Constitución, los partidos Democrático Mexicano (PDM) y el Nacional Constitucionalista (PNC) solicitaron que la Corte ejerciera la citada atribución, con el argumento de que en esos comicios se había violado el voto público.⁶⁹

El PDM denunció la presencia de un fraude escandaloso en las elecciones del 7 de julio, el cual había desvirtuado los resultados de la auténtica votación ciudadana. Exigió

⁶⁷ F. Tena Ramírez, “La facultad de la Suprema Corte en materia electoral” en *Revista mexicana de Derecho Público*, México, 1 (1946), pp. 57-59, 61, cit. por J. Carpizo, *Estudios constitucionales*, p. 210.

⁶⁸ F. Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 62 y *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 17ª ed., 1980, p. 548.

⁶⁹ Tzvei Medin, *El sexenio alemanista*, México, Ediciones ERA, 1990, pp. 37-43.

que la Corte se declarara competente y abriera la investigación correspondiente para que de manera definitiva y pública declarara la existencia del fraude electoral, que se había violado la ley en la materia, que el colegio electoral era producto de ese fraude y, por tanto, no tenía la representación nacional y, finalmente, que el colegio electoral legítimo debería formarse con aquellos ciudadanos cuya documentación estuviera ajustada a los preceptos de la Ley Electoral.⁷⁰

El 25 de julio del mismo año el PNC presentó un recurso ante la Corte donde solicitó, de igual forma, una investigación por las violaciones al voto público. Consideró que la investigación era necesaria pues, de no hacerlo, se permitiría el establecimiento de un ejecutivo y un legislativo usurpadores, con consecuencias desastrosas para la nación, ya que el reconocimiento de estos poderes públicos rompería el orden constitucional y provocarían rebeldías, motines y revoluciones.⁷¹

Estos fueron los antecedentes que provocaron, en el seno del máximo tribunal, uno de los debates más interesantes sobre la intervención, capacidades y alcances del organismo en materia política electoral. En la sesión del 7 de agosto de 1946, presidida por el ministro Salvador Urbina, se enfrentaron las diferentes tendencias que existían en la época en relación con el poder judicial y los actos de corte político.⁷² A continuación se plasman los argumentos más relevantes al respecto, aunque no se sigue el orden cronológico, sino se atiende a los temas de la discusión.⁷³

En relación con la *calificación de las elecciones* se consideró que en la vida jurídica y política de México se había procurado, por diferentes mecanismos, alejar a la Corte y al

⁷⁰ J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, p. 322.

⁷¹ *Ibid.*, p. 323.

⁷² *Ibid.*, p. 324.

⁷³ *Cfr.* J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, pp. 324-335.

poder judicial de los “vaivenes de la política” y de las “pasiones” que suscita todo movimiento electoral. Lo anterior se originó durante la República Restaurada, cuando la Suprema Corte era un “semillero de discordias”, lo que ocasionó que la política se trasladara al legislativo. El poder judicial, entonces, no debía convertirse en un supremo poder elector, pues esto sería regresar a las “politiquerías” en las cuales Lerdo de Tejada e Iglesias se disputaron la presidencia. Sin embargo, ese riesgo había desaparecido gracias al diseño constitucional de Carranza.⁷⁴

Sobre el artículo 97, tercer párrafo, que facultaba al organismo para investigar la violación al voto público, se argumentó que Carranza no perseguía dar a la Corte la potestad de intervenir en las elecciones federales pues, de ser así, cualquier intromisión del organismo en esa materia significaría romper el equilibrio de los poderes establecido en la Constitución.⁷⁵

De esa manera, existía una concepción conservadora respecto de las funciones de la Corte en la materia, pues se sostuvo que las mismas se limitaban a informar, de manera indiscutible y con fe pública, en plan de colaboración con los otros poderes, de los fraudes electorales y de la forma en que se habían cometido para que, si éstos lo estimaban conveniente, corrigieran la situación.⁷⁶ En consecuencia, el papel del tribunal era secundario y consistía simplemente a auxiliar a los otros poderes, pues la investigación no se aprovechaba en lo absoluto. La Suprema Corte no tenía nada que hacer sino enviar los resultados de la averiguación a los órganos competentes, con lo que terminaba su misión.⁷⁷

⁷⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El artículo 97 constitucional y la democracia*, op. cit., pp. 56, 81.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 84.

⁷⁶ J. Moctezuma Barragán, op. cit., p. 327.

⁷⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El artículo 97 constitucional y la democracia*, op. cit., p. 76.

Sobre la injerencia de la SCJN en *asuntos políticos electorales*, las posiciones se polarizaron entre quienes simpatizaban con dicha intervención, y quienes se oponían de forma terminante, ocasionando que el debate se tornara un tanto radical.⁷⁸

Dentro del primer grupo, donde se puede identificar la influencia ideológica de José María Iglesias, se señaló de manera atinada que la propia Corte no sabía con exactitud dónde comenzaba lo político y en qué punto terminaba lo jurídico. Sin dar una definición exacta, se entendió a la política como una tendencia constante hacia el perfeccionamiento del orden social. Se reconoció, además, que los integrantes del tribunal tenían horror a la política, sobre todo a la “política militante de baja estofa”, y se esforzaban por alejar al organismo de los “vaivenes de la política partidaria”. Sin embargo, cuando se trataba de la política entendida como actos de perfeccionamiento social la Corte debía intervenir.⁷⁹

En el caso de violaciones al voto público, el artículo 97 facultaba a la Suprema Corte con una atribución de doble naturaleza: jurídica y política. Sin embargo, indudablemente se trataba de una facultad en esencia política, pues la Corte era un órgano “eminente político”, en su calidad de poder federal. Así, el párrafo tercero del artículo 97 determinaba que correspondía a la SCJN, de manera discrecional, ejercer la facultad política de mandar investigar las violaciones al voto público cuando lo estimara conveniente.⁸⁰

El segundo grupo, donde dominaban las ideas de Ignacio Vallarta, estimó que si la SCJN aceptaba efectuar averiguaciones de carácter electoral terminaría por investigar, además de las elecciones para presidente de la República, diputados y senadores, también

⁷⁸ En el primer grupo se puede identificar a los ministros De la Fuente y a Olea; en el segundo, a Hilario Medina quien, se recordará, fue diputado constituyente en 1917, líder de la fracción que se opuso al proyecto carrancista.

⁷⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El artículo 97 constitucional y la democracia*, op. cit., p. 112-114.

⁸⁰ J. Moctezuma Barragán, op. cit., pp. 327-328.

las de cada ayuntamiento en el país, cuando el artículo 97 nunca había pretendido tener ese alcance.⁸¹

Se criticó al PDM por solicitar a la Corte declarar la nulidad del colegio electoral, pues no era posible que el tribunal calificara las elecciones y mucho menos las anulara, al carecer de facultades para impedir la integración del Colegio Electoral.⁸² El único órgano capacitado por la Constitución y la ley para calificar cualquier clase de procesos electorales era, precisamente, aquél cuya nulidad se pedía. De esta manera, la solicitud del PDM buscaba que la Suprema Corte declarara un “impasse” en donde no habría autoridad alguna que resolviera las elecciones del 7 de julio de 1946, lo que llevaría a la República a un estado de incertidumbre y a una situación política indefinida.⁸³

Además, se consideró falso que el precepto legal hubiese encomendado a la Suprema Corte la tarea de conservar la “pureza de las instituciones democráticas y la pureza del voto público” pues, como se había señalado, sólo era un tipo de auxiliar de las autoridades competentes establecidas por la Constitución y por las leyes secundarias, para que fuesen ellas quienes decidieran lo conducente.⁸⁴

En relación con las *garantías individuales, los derechos políticos y la procedencia del amparo en esa materia*, aunque ya existía jurisprudencia al respecto, la discusión también estuvo dividida.⁸⁵ Sin embargo, se impuso la posición que consideró que la Corte,

⁸¹ Esta opinión fue sustentada por Hilario Medina, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El artículo 97 constitucional y la democracia, op. cit.*, pp. 107-108.

⁸² *Loc. cit.*

⁸³ J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, p. 330.

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 329-330.

⁸⁵ Es interesante notar que los argumentos y la posición de los ministros variaba según el tema que se trataba. Por ejemplo, el ministro De la Fuente era partidario de la intervención de la Corte en asuntos políticos, pero estimaba que el amparo no procedía por la violación a derechos políticos. El ministro Bartlett, en cambio, consideraba que el papel de la Corte en la facultad de investigación era secundario y auxiliar, pero estimó que el amparo sí procedía por violaciones a derechos políticos. *Cfr.* J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, pp. 324-335; Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El artículo 97 constitucional y la democracia, op. cit.*

como supremo guardián de las instituciones nacionales, no lograría el equilibrio de poderes ni velaría por la efectividad de la democracia mediante el juicio de amparo, pues requería para esa tarea que se le proporcionaran otras facultades además de las estrictamente judiciales. Por esa razón el constituyente de 1917 dotó al tribunal con la atribución del artículo 97, párrafo tercero, para complementar sus funciones con capacidades no sólo judiciales sino jurídico-políticas.⁸⁶

Se estimó que el amparo era ineficaz para remediar la totalidad las violaciones legales, entre ellas las de carácter electoral, sobre todo en las decisiones de los colegios electorales. Además, con fundamento en la jurisprudencia ya establecida por la Corte, los ciudadanos afectados por las resoluciones ilegales de colegios electorales no podían acudir al juicio de amparo, pero podían invocar el artículo 97. Por último, se señaló que si bien en otros países existían órganos que calificaban las elecciones, la Corte no debía convertirse en uno, pues eso sería “lanzarla al juego de las pasiones políticas, degradarla y envilecerla”.⁸⁷

Finalmente, por mayoría de catorce votos contra seis, la SCJN consideró improcedente la investigación que solicitaron los partidos Democrático Mexicano y Nacional Constitucionalista, con relación a la violación del voto público en toda la República, por no tener las facultades para ello. Del mismo modo, estableció que carecía de las atribuciones constitucionales necesarias para declarar que el colegio electoral era ilegítimo.⁸⁸

⁸⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El artículo 97 constitucional y la democracia*, *op. cit.* pp. 34-35.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 37-39, 57-58.

⁸⁸ J. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, pp. 128-139.

La SCJN y la reforma política de 1977

El siguiente PPI es por demás interesante, pues se enmarcó dentro de la reforma política promovida por Jesús Reyes Heróles en lo que se considera uno de los primeros pasos del proceso de democratización en el sistema político mexicano.

La reforma se debatió con amplitud en diferentes foros, entre ellos la Comisión Federal Electoral. Una de las propuestas más discutidas fue la presentada por Mariano Azuela Güitrón, quien años después sería designado ministro de la Corte. Azuela contemplaba crear un sistema que calificara las elecciones por medio de tribunales electorales, integrados por representantes de los partidos registrados, cuyas resoluciones podrían ser impugnadas ante el pleno de la SCJN.⁸⁹

Esta idea provocó numerosos cuestionamientos por los representantes de los partidos y las cámaras del Congreso de la Unión en la comisión en cuanto a si la intervención de la Corte en asuntos electorales no resultaría en el antiguo conflicto de la competencia de origen, con el resultante dilema jurídico a que dio lugar y con la incertidumbre política que había provocado en el siglo pasado. En particular, temían que el sistema pudiera convertirse en un “semillero” de problemas e inestabilidad política.⁹⁰

Agustín Téllez Cruces, presidente de la SCJN en ese momento, consideró que la intervención que la reforma daría a la Corte en los procesos electorales constituía un riesgo que se debía correr. Reconoció, sin embargo, que muchos de los ministros integrantes del organismo abrigaban serias dudas sobre la conveniencia de esa intervención y que otros se oponían por temor a que el tribunal perdiera su prestigio al involucrarse en la política, lo

⁸⁹ L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982)*, México, SCJN, 2004, p. 63.

⁹⁰ *Loc. cit.*

que eventualmente le podría llevar al conflicto o a la sumisión respecto de los otros poderes.⁹¹

Al final, las modificaciones propuestas por Reyes Heróles se aprobaron.⁹² La especial importancia de la reforma radica en que permitió a la Suprema Corte participar en la elección de diputados en los términos del artículo 60 de la Constitución. De este modo se creó el recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para que fuese resuelto por el máximo tribunal. No obstante, el fallo que diese la Corte sobre este recurso o sobre la calificación de la elección no era el último. Solamente lo haría del conocimiento de la cámara para que ésta emitiese una nueva resolución, la cual tendría el carácter de definitiva e inatacable.⁹³

La intención de esta adición, según la exposición de motivos de la reforma, era imprimir mayor objetividad a los resultados de una elección y acercarse a la imparcialidad electoral. La Suprema Corte, al conocer el recurso, verificaría la presencia de violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación del mismo. Sin embargo, se aseguraría la independencia de la institución porque actuaría como tribunal de derecho y no como un órgano político electoral, pues sólo analizaría los hechos en la forma en que aparecieran probados y resolvería con base en los elementos de convicción presentados. Las resoluciones, además, serían declarativas y, en consecuencia, no convalidarían ni anularían la calificación hecha por los colegios electorales.⁹⁴

La otra modificación substancial fue la del artículo 97 constitucional, en su tercer párrafo, donde se encontraba la facultad de iniciar investigaciones cuando se estimara se

⁹¹ *Ibid.*, p. 65.

⁹² Los artículos constitucionales modificados fueron el 6, 41, 51-55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.

⁹³ L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982)*, *op. cit.*, p. 69.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 74.

hubiesen cometido violaciones al voto público. Reyes Heróles, en una atinada crítica, consideró que esta facultad había sido uno de los temas más controvertidos por las interpretaciones de las que fue objeto, pues desde 1917 no se habían definido de manera concreta los alcances de la función, las causas específicas por las que procedía la investigación, o los objetivos de la misma. Además, por estar enunciada de una forma ambigua y junto a otras funciones de carácter variado que aparecían en el mismo precepto, el sentido no era claro, ocasionando contradicciones en su aplicación. De este modo, para evitar que esa función fuese letra muerta, se propuso desarrollar los fines y la naturaleza que tendría la investigación.⁹⁵

Según el entonces Secretario de Gobernación, esta facultad debía definirse dentro del marco de equilibrio de los poderes federales como un medio de control horizontal cuyo objetivo era preservar el orden institucional. Sería ejercida por la Corte únicamente en los casos en que, a juicio de la misma, se pudiese poner en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o del titular del ejecutivo federal.⁹⁶

Del mismo modo que la modificación al artículo 60, el ejercicio de esta facultad limitaría la intervención de la SCJN al examen de la legalidad de la elección, pero su resolución no implicaría el cuestionamiento de la investidura de los integrantes de los poderes legislativo o ejecutivo, ni serviría de base para analizar la competencia de origen de los mismos. La Corte no aparecería como un tribunal de anulación en caso de comprobar la existencia de irregularidades en la elección, sino su papel se limitaría a esclarecer las posibles violaciones, lo que se haría del conocimiento de los órganos electorales

⁹⁵ *Ibid.*, p. 77.

⁹⁶ *Loc. cit.*

competentes para que fuesen ellos los que procedieran.⁹⁷ Al final, la reforma se aprobó en esos términos.

Se podría pensar que las atribuciones que se dieron a la Corte formaban parte de un nuevo legado o de una forma diferente de entender la función del máximo tribunal pues, de cierto modo, le permitían intervenir en el aspecto más delicado de la materia política: el electoral. No obstante, al estudiar las modificaciones constitucionales y su justificación, se puede afirmar que no fue así por dos razones:

Primero, es clara la presencia de las ideas de Vallarta y Rabasa en el pensamiento del artífice de la reforma, Jesús Reyes Heróles. Inclusive, en el texto de la exposición de motivos se señala expresamente el término “competencia originaria” y se destaca la necesidad de evitar la repetición de los conflictos que su aplicación ocasionó en el pasado.

Segundo, ambas atribuciones constituían una mera declaración sin efectos jurídicos. El resultado de la reclamación (artículo 60), por ejemplo, sería enviado al mismo órgano cuya elección se calificaba, el cual tenía la facultad, en última instancia y sin que existiese recurso de impugnación alguno, para declarar la legalidad o anular la elección. De hecho, en el dictamen que la Cámara de Diputados hizo al respecto se mencionó que la resolución de la Corte sería una mera “opinión calificada”, con un peso “moral”.⁹⁸ La investigación (artículo 97), del mismo modo, no tenía efecto vinculante, pues los resultados de la indagación también se enviarían a otro órgano quien decidiría cómo proceder.

Entonces, los alcances de las facultades de la Corte en materia política serían marginales, con un carácter simbólico. El contexto que rodeó a la reforma permite considerar que estas nuevas atribuciones fueron una muestra del agotamiento que el sistema

⁹⁷ *Loc. cit.*

⁹⁸ J. Carpizo, *Estudios constitucionales, op. cit.*, p. 76.

político empezaba a exhibir. Hay consenso en señalar que el proceso de liberalización y democratización en México inició con la reforma política de 1977. De esta manera, quizá el objetivo detrás de las modificaciones a la SCJN era dotar de legitimidad a los procesos electorales, usando la figura del máximo tribunal, pero sin permitirle en realidad una intervención efectiva que, en dado momento, pudiese significar un peligro para el sistema.

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DURANTE LA TRANSICIÓN

INTRODUCCIÓN

El segundo momento clave de estudio en esta tesis es el periodo que va de 1987 a 1995, cuando la Suprema Corte entró en un proceso de transformación institucional que la convirtió en un auténtico tribunal constitucional, pues se le dotó con facultades de gran importancia en el sistema y en el régimen político. Estos cambios se presentaron en medio de la transición que el país experimentaba desde 1977.

Para el estudio de este capítulo se analizan dos fenómenos presentes en el periodo: primero, la revaloración del significado, implicaciones y alcances de lo “democrático”. Segundo, la influencia que diferentes organismos internacionales ejercieron sobre los países cuyas democracias estaban en vías de consolidación para que estos desarrollaran una serie de reformas internas, entre ellas, en sus sistemas de administración e impartición de justicia.

Posteriormente, se presenta una breve descripción del proceso mediante el cual México pasó de un autoritarismo a una democracia, como de las consecuencias que esto tuvo en el sistema y en las instituciones del régimen. Cabe recordar que en nuestro proceso de transición la mayoría de las instituciones políticas permanecieron intactas y tan solo se adaptaron a una nueva dinámica, aunque esto significó una alteración radical en su comportamiento en comparación con el que mostraron durante el autoritarismo. Finalmente se aplica, de nueva cuenta, el modelo de coyunturas críticas para identificar los diferentes elementos que contribuyeron a forjar el nuevo papel que desde 1995 desempeña el máximo tribunal de la nación, y las consecuencias que esto trajo.

A principios de la década de los noventa culminaba la “tercera ola de democratización”, llamada así porque decenas de países establecieron democracias electorales en esa época. Como resultado de este proceso por primera vez en la historia hubo más personas viviendo bajo regímenes democráticos que en autoritarismos. A pesar del gran entusiasmo inicial causado por este fenómeno, poco tiempo después los estudiosos de los procesos de transición comenzaron a cuestionar el estatus de muchos de estos países, pues consideraron que, más allá del nombre de democráticos, un número importante de ellos eran autoritarismos disfrazados.¹

El surgimiento de este tipo de regímenes colocó al concepto de democracia en el centro de la discusión. Esta preocupación, que había tenido un papel importante en la Ciencia Política luego de la Segunda Guerra Mundial, se constituía nuevamente en un tema primordial en la disciplina que aceptó durante años la noción “schumpeteriana” de democracia,² la cual enfatiza la libertad electoral y la competencia entre distintas opciones políticas como sus elementos constitutivos.³

El consenso alcanzado por esta visión minimalista o procesal comenzó a diluirse en los años noventa, cuando figuras destacadas de los estudios democráticos cuestionaron su utilidad en vista de las condiciones de muchos países que de acuerdo con la concepción mínima debían ser considerados como democracias. Aun cuando en tales naciones las autoridades políticas eran designadas mediante elecciones libres y competitivas, existía gran insatisfacción por las características autoritarias de estos gobiernos, una vez elegidos.

¹Javier Couso, “Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política” en *Revista de Ciencia Política*, 24 (2004), p. 31.

² En esta visión, la democracia es un “sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto”, en Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, México, Editorial Aguilar, 1952, p. 343.

³ J. Couso, *op. cit.*, p. 31.

La experiencia frecuente de autoridades que llegaron al poder mediante procesos democráticos, pero que gobernaban luego con total olvido de las normas legales o constitucionales que regulan el ejercicio del poder político, provocó un profundo cuestionamiento a la concepción puramente electoral de la democracia.⁴

El primer intento por redefinir el concepto de democracia introdujo la noción de “consolidación”, donde se argumentó que los gobiernos que exhiben graves faltas de respeto a los valores constitucional liberales después de haber llegado al poder mediante elecciones universales eran “democracias no consolidadas”. La violación a los derechos individuales pasadas las elecciones mostraría que dichos regímenes aún no alcanzaban suficientes grados de consolidación.⁵

Un grupo diferente propuso una estrategia también distinta, consistente en caracterizar a estos nuevos regímenes en forma más analítica, describiendo detalladamente la manera en que funcionan. Apareció, entonces, la “democracia delegativa” para referirse a los sistemas cesaristas en que los líderes elegidos democráticamente se comportan luego de manera abusiva. El fundamento de estas democracias era que quien ganara las elecciones a la presidencia, de ahí en adelante, estaría autorizado para gobernar como juzgara conveniente, restringido solamente por los hechos duros de la existencia de relaciones de poder y por el término de su mandato limitado constitucionalmente.⁶

Una vez que la idea de sustituir las definiciones procesales de la democracia fue difundida y aceptada, los científicos políticos se dedicaron a revisar las características esenciales de los casos paradigmáticos de democracias bien establecidas como las de

⁴ *Ibid.*, pp. 31-32.

⁵ *Ibid.*, p. 33.

⁶ Guillermo O'Donnell, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1996, cit. por J. Couso, *op. cit.*, p. 33.

Europa occidental y los países anglosajones. El análisis de estos regímenes llevó a identificar elementos que habían sido poco estudiados hasta ese momento. De este modo, la democracia liberal se convirtió en el referente.⁷

El primer elemento común de las democracias consolidadas que llamó la atención fue la presencia de instituciones liberales. Las democracias consolidadas exhiben un sólido Estado de derecho, separación de poderes, una rama judicial independiente y respeto por los derechos humanos básicos de sus ciudadanos. Además de los componentes electorales, la democracia liberal requiere la ausencia de dominios de poder reservados para los militares u otros actores que no dan cuenta de sus actos al electorado.⁸

También es preciso que haya resguardos que protejan el pluralismo político y cívico. Es decir, que haya libertades para los individuos y los grupos de tal modo que tanto los intereses encontrados, cuanto sus valores, puedan ser expresados y puedan competir mediante procesos continuos de articulación y representación que vayan más allá de elecciones periódicas.⁹

Por último, aparte de la responsabilidad vertical de los gobernantes para con sus gobernados, asegurada mediante elecciones, es necesaria la responsabilidad horizontal recíproca de los funcionarios que están en el poder, pues esto limita al ejecutivo y así protege al constitucionalismo, la legalidad y el proceso deliberativo. Las instituciones de responsabilidad horizontal¹⁰ son mecanismos de contención de los abusos de las autoridades elegidas por el pueblo durante sus mandatos. Esto es, los controles que las agencias del Estado hacen unas sobre otras. La idea básica es que las instituciones formales

⁷ J. Couso, *op. cit.*, p. 34.

⁸ *Ibid.*, p. 34.

⁹ *Loc. cit.*

¹⁰ Cabe señalar que el término “responsabilidad horizontal”, acuñado por O’Donnell, es el equivalente de otros términos más clásicos como “Estado de derecho” o “constitucionalismo”. El propio O’Donnell reconoce que el contenido de este concepto es similar a la idea de “rule of law”, en J. Couso, *op. cit.*, p. 35.

tienen límites bien definidos legalmente establecidos que delimitan el ejercicio adecuado de su autoridad, y que hay organismos estatales con poder para controlar y corregir los quiebres de esos límites, cometidos por cualquier funcionario o institución.¹¹ Cabe resaltar que en esta última característica se ubica el control judicial de la Constitución.¹² El poder de los tribunales para revisar la constitucionalidad de las normas jurídicas aprobadas por órganos democráticos es uno de los rasgos centrales de las democracias liberales.¹³

Reescribir el significado de la democracia trajo consigo, al mismo tiempo, conceptos nuevos como “gobernanza”. Al estimar que los sistemas judiciales tienen un efecto en la buena gobernanza -entendida como el establecimiento de un desarrollo económico, social e institucional duradero, que promueva un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado- el Banco Mundial (BM) y una serie de organizaciones fundaron proyectos de reformas judiciales en varios países de América latina y Europa del este durante los años noventa.¹⁴

Desde 1994 el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BIRD) y el Banco Asiático de Desarrollo facilitaron fondos por más de 500 millones de dólares para promover reformas judiciales en 26 países. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) gastó cerca de 200 millones en proyectos similares desde los años ochenta, y otros grupos gubernamentales o privados también fundaron programas para modernizar las ramas judiciales de gobierno. Durante los noventa, la mayoría de los

¹¹ J. Couso, *op. cit.*, pp. 34-35.

¹² Como se sabe, la idea fue introducida por el juez John Marshall, en Estados Unidos. La doctrina se extendió en forma similar a muchos países de América latina. Luego, pasó a Europa después de la Primera Guerra Mundial, al incorporarse en las Constituciones de Austria y Weimar de 1918 y 1919, aunque en una modalidad diferente (control abstracto y concentrado). Luego de la Segunda Guerra Mundial las ideas del control de constitucionalidad resurgieron en el viejo continente, con formas diversas, variando de país en país, en Carlos Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1996, p. 258.

¹³ Carlos Santiago Nino, *op. cit.*, p. 258.

¹⁴ Richard E. Messick, “Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues” en *The World Bank Research Observer*, 14 (1999), p. 117.

países en desarrollo y anteriormente socialistas recibieron asistencia de alguna clase para transformar aquellas instituciones que formaban su sistema de justicia.¹⁵

La reforma judicial fue parte de un esfuerzo que buscaba hacer a los sistemas jurídicos de esos países más amigables para la economía de mercado. Estas modificaciones legales incluían aspectos muy variados, desde revisar los códigos comerciales, estatutos bancarios y leyes regulatorias, hasta capacitar a los jueces. No obstante, el centro de las reformas consistió en fortalecer la rama judicial del gobierno y demás entidades relacionadas con la impartición de justicia, como el ministerio público, defensores de oficio, barras de abogados y escuelas de derecho. Estas medidas aspiraban a hacer independiente al poder judicial, a acelerar los juicios y a facilitar el acceso a mecanismos de solución de conflictos.¹⁶

USAID, por su parte, fundó los proyectos de reforma judicial como un esfuerzo para fortalecer a las democracias emergentes. Estos proyectos se originaron en los ochenta, en un intento de asistir al frágil gobierno democrático de El Salvador en su tarea de juzgar individuos acusados de violaciones a derechos humanos. Entonces, inició un pequeño programa para entrenar jueces y capacitar al personal encargado de hacer las investigaciones. El proyecto se extendió a toda América latina y a otras naciones de Europa central, del este, y a los nuevos Estados independientes de la antigua URSS.¹⁷

El BIRD financió propuestas de reforma jurídicas por una combinación de razones políticas y económicas. Primero, veía a la reforma judicial como un elemento indispensable para consolidar las instituciones democráticas en América latina mediante la protección de los derechos humanos. Al mismo tiempo, estimaba que un sistema judicial eficiente era

¹⁵ *Loc. cit.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 118.

¹⁷ *Ibid.*, p. 119.

importante para el desarrollo de una economía de mercado exitosa. La reforma judicial era parte de las iniciativas del BIRD para ayudar a los países en desarrollo a modernizar su maquinaria de gobierno.¹⁸

Los proyectos de reformas judiciales promovidos por el Banco Mundial se destinaron a mejorar el desempeño económico de las naciones. El Banco está obligado, por sus propios estatutos, a no interferir en las relaciones políticas de sus miembros, prohibición que implicaba no apoyar reformas judiciales a menos que el proyecto fuera relevante para el desarrollo económico de una nación. En la práctica esto significó que no proveería ayuda para modificar los códigos criminales, entrenar policías o jueces, o mejorar la administración de las instituciones penales.¹⁹

De esta manera, desde 1990 los académicos empezaron a escribir sobre la importancia de establecer una judicatura fuerte como parte del proceso de democratización. La reforma judicial se volvió el tema de moda en América latina durante la última década del siglo veinte. En esta región -donde el judicial se caracterizó por ser el poder más débil y por su incapacidad para mantener el Estado de derecho- muchas democracias nacientes se comprometieron en modificaciones constitucionales sustanciales con la intención de incrementar el poder de la rama judicial.²⁰ En general, los paquetes de reformas se centraron en cambios que afectaron a las cortes supremas y a los tribunales constitucionales, en la administración y procuración de justicia, en los procesos de

¹⁸ *Loc. cit.*

¹⁹ *Loc. cit.*

²⁰ Jodi Finkel, "Judicial Reforms as Insurance Policy: Mexico in the 1990s" en *Latin America Politics and Society*, 47 (2005), p. 90.

selección de los jueces, en la composición de los miembros de los máximos tribunales (añadiendo algunos o reemplazando los que estaban) y en la revisión judicial.²¹

TRANSICIÓN EN MÉXICO

Como otros postulados de la Ciencia Política utilizados en la explicación del caso mexicano, las teorías clásicas de las transiciones resultaron insuficientes para desvelar los procesos que llevaron a nuestro país de un sistema autoritario a uno democrático. Estos supuestos modelos, contruidos con las experiencias de los países latinoamericanos y europeos del Mediterráneo, cuentan con tres etapas esenciales:

Primero, la celebración de un pacto explícito o implícito entre la élite del viejo régimen y quienes quedarían al frente del nuevo régimen democrático. Con este convenio se establecerían las reglas que permitirían el tránsito institucional y proporcionarían las garantías básicas para el funcionamiento de la democracia emergente. Segundo, la ruptura más o menos abrupta entre un régimen y otro; el rompimiento significaría la pérdida del poder de buena parte de las élites del antiguo orden y la erosión de las viejas instituciones. Tercero, la construcción de nuevas instituciones, pues las del régimen previo no podrían albergar a las democracias emergentes. De este modo, era necesario crear partidos, asambleas legislativas, sistemas electorales y mecanismos para garantizar el equilibrio de poderes, capaces de conciliar la nueva composición pluralista del poder político. Lo anterior se traducía en la elaboración de un marco legal que regulara las nuevas condiciones políticas, es decir, la promulgación de una Constitución diferente a la que

²¹ J. Finkel, "Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How Electoral Incentives Shape Institutional Change" en *Latin American Research Review*, 39 (2004), p. 56.

había imperado durante el tiempo del sistema no democrático, o una reforma integral de la que estaba en vigor.²²

En México la historia fue distinta. La transición se centró en una profunda transformación de la competencia en las elecciones y el sistema de partidos, donde dos procesos condensaron ese tránsito: (1) el paso de un sistema de partido hegemónico —en que la competencia se limitaba generalmente desde el poder— al pluralismo de opciones partidistas; (2) el cambio de elecciones controladas a una lucha abierta, transparente y justa por los cargos públicos.²³ Por esta razón el caso mexicano ha sido descrito con diferentes adjetivos que reflejan su peculiaridad, pues se considera una transición “difícil”, “gradual”, “sui géneris” o “votada”,²⁴ entre otros. Al respecto, Merino encuentra tres diferencias sustanciales que caracterizan a la transición mexicana:

En primer lugar, no fue producto de un pacto entre las élites que buscaban el poder, pues los acuerdos se limitaron a las reformas electorales, las cuales bastaron para que los partidos de oposición ganaran la mayoría en el legislativo en 1997 y la Presidencia de la República en el 2000. No hubo un gran pacto fundacional que abriera las puertas a la democratización, sino un proceso gradual de pequeñas negociaciones centradas en el terreno electoral y en el sistema de partidos.²⁵

²² Mauricio Merino, *La transición votada*, México, FCE, 2003, p. 16.

²³ Irma Méndez de Hoyos, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales: 1977-2003*, México, Fontamara-Flasco, 2006, p. 14.

²⁴ R. Hernández, “La difícil transición política en México” en *Mexican Studies*, 8 (1992), pp. 237-257; Wayne Cornelius, “Repercusiones de los comicios de 1994 en la transición gradual de México hacia la democracia” en Pérez Fernández, G., A. Alvarado, y A. Sánchez, (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Flasco-Porrúa, 1995, pp. 423-438; Cesar Cansino, “Nuevos Escenarios de la Transición Democrática” en *Después del PRI. Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 1998, pp. 159- 170; M. Merino, *op. cit.*, respectivamente.

²⁵ *Ibid.*, p. 17.

En este sentido, es válido afirmar que el cambio político en México ha sido sistemática y permanentemente negociado. Varios de los momentos más importantes de este diálogo giraron en torno a reformas electorales, pues los episodios fundamentales protagonizados por los partidos y las grandes fuerzas políticas del país entre 1977 y 1996 se centraron en la adecuada integración y composición del Congreso de la Unión, la mejor forma de proteger los derechos políticos de ciudadanos y partidos, la naturaleza de la autoridad más confiable para erigirse como árbitro del proceso electoral, cómo prevenir el fraude y la manipulación de los comicios. Además, en la transición mexicana siempre han estado presentes dos elementos: la celebración puntual de elecciones federales, locales o municipales, y la disposición y concurrencia de los diferentes actores a la negociación.²⁶

En segundo lugar, no ha habido ruptura con el régimen anterior, una nueva institucionalidad o incluso alguna crisis de legitimidad que haya obligado al partido hegemónico a abandonar el escenario de manera definitiva. De hecho, el PRI continuó como uno de los principales protagonistas en la competencia por el poder y en 2012 recuperó la Presidencia de la República perdida doce años atrás. Esto significa que, con excepción de las instituciones electorales, el cambio político en México ha sido un proceso en el que liderazgos anteriores comenzaron a convivir con las nuevas dirigencias derivadas de su oposición. En consecuencia, la mayoría de las instituciones políticas se han mantenido intactas.²⁷

La ausencia de ruptura conllevó en parte a que la transición en México se condujera sobre la insistencia de evitar los brotes de violencia en el país. Aunque hubo inconformidad y oposición sólo se utilizaron recursos como la movilización, la desobediencia civil, los

²⁶ Ricardo Becerra *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 3º ed., 2ª reimpr., 2005, pp. 28- 29.

²⁷ M. Merino, *op. cit.*, p. 18.

medios de comunicación, la crítica pública, los círculos intelectuales o académicos y la apelación a la opinión pública internacional.²⁸ La alternancia se logró de manera pacífica y sin amenazar la estabilidad política, gracias a que existía ya un sistema electoral competitivo construido durante dos décadas de reformas que ampliaron la representación partidaria.²⁹

En tercer lugar, no ha supuesto el diseño de una institucionalidad nueva —salvo la electoral— sino la recuperación, en lugar de transformación, de las instituciones que ya existían en la Constitución pero se hallaban subordinadas al aparato del partido hegemónico. Los nuevos actores en la transición son instituciones que el régimen había sometido principalmente por el control dominante de la presidencia.³⁰ De este modo, la democracia no ha ido acompañada de ninguna reforma estructural de tal manera que se ha desarrollado con el mismo régimen político que funcionó durante el autoritarismo.³¹

Formalmente, el México posrevolucionario tuvo la estructura de un Estado constitucional y democrático. La carta magna de 1917 fue una norma muy avanzada desde el punto de vista de la democracia liberal, pues consagró instituciones como la república federal, la división tripartita de poderes, gobierno civil sobre uno militar, elecciones regulares para los cargos públicos, aunadas a una amplia gama de derechos políticos y civiles para todos sus ciudadanos.³² No obstante, estas piezas sólo funcionan

²⁸ R. Becerra, *op. cit.*, p. 28.

²⁹ R. Hernández y Will G. Pansters, “La democracia en México y el retorno del PRI”, *Foro Internacional*, 52 (2012), p. 765.

³⁰ M. Merino, *op. cit.*, p. 18.

³¹ R. Hernández, “Un sistema sin equilibrio: presidencialismo y partidos en México” en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México: los retos ante el futuro*, México, El Colegio de México, 2007, p. 251.

³² Laurence Whitehead, “Peculiarities of transition a la mexicana” en Neil Harvey and Mónica Serrano (eds.), *Party Politics in An Uncommon Democracy*, Institute of Latin American Studies, British Library, 1994, p. 109.

adecuadamente bajo el pluralismo electoral, pero durante el autoritarismo no se echaron a andar pues se encontraban en un estado de reposo o hibernación.³³

En este panorama, la piedra angular de la cual carecía el diseño institucional mexicano era la cuestión electoral: su organización, marco jurídico e institución reguladora. Así, las reformas electorales cumplieron dos funciones: eliminaron las prácticas que inutilizaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos, y permitieron el surgimiento de la auténtica pluralidad política en la nación.³⁴

En estas nuevas circunstancias, entidades como el congreso federal o los gobiernos locales pudieron desplegar una influencia hasta entonces inédita. Lo interesante de este fenómeno es que el nuevo papel político se logró sin introducir modificaciones constitucionales o legales que alteraran sus facultades, pues se mantienen las mismas atribuciones que existen desde 1917 las cuales funcionaron durante el autoritarismo y, ahora, funcionan —con deficiencias— en la democracia. Por consiguiente, se trató de una adaptación institucional a las diferentes condiciones del sistema provocada por la expansión del pluralismo.³⁵

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. CAMBIO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Es cierto que nuestra transición se basó en cambios electorales paulatinos, los cuales terminaron por reactivar una institucionalidad que permaneció adormecida durante el autoritarismo ante la concentración de poder en la figura del presidente. No obstante, un aspecto que hasta hace poco tiempo se pasó por alto en el estudio del régimen y el sistema

³³ J. Silva-Herzog Márquez, “El fin de la siesta constitucional” en M. A. Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, *op. cit.*, p. 370.

³⁴ R. Becerra et al., *op. cit.*, pp. 30- 31.

³⁵ R. Hernández, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, *Foro Internacional*, 43 (2003), p. 789.

político en México es el análisis de los efectos y las consecuencias que ese proceso de transformación tuvo sobre el poder judicial, en general, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en particular.

Se trata, así, de determinar el grado en que los ajustes del tipo electoral influyeron sobre el comportamiento, función y estructura del máximo tribunal del país. La cuestión adquiere relevancia si se observa que la Corte, a diferencia del resto de las entidades del sistema político, no experimentó de la misma manera el proceso de adaptación institucional antes descrito, pues para que se convirtiera en un actor relevante en su caso fueron también necesarias modificaciones a la Constitución y a la legislación secundaria. ¿Cómo se puede afirmar lo anterior?

Entre 1987 y 1994 la SCJN se sometió a un rediseño institucional que la dotó de instrumentos y facultades sin las cuales no se podría entender la posición que juega hoy: es un verdadero contrapeso con su propia zona de influencia en el sistema, con la capacidad formal y real de anular cualquier acto de los otros poderes si lo estima violatorio de la norma fundamental. Estas reformas justifican su importancia por una razón principal: se encaminaron a convertir a la Corte en un auténtico tribunal constitucional,³⁶ para lo cual se modificó su integración y sistema competencial con el objetivo de garantizar el cumplimiento del principio de supremacía de la Constitución.³⁷ El cambio fue de tal magnitud que se le considera como la cumbre de la transición jurídica en el proceso de formación de un Estado democrático de derecho en el país, pues es a partir de ese momento

³⁶ Un tribunal constitucional es todo aquel organismo jurisdiccional, perteneciente o no al poder judicial y con independencia de su denominación, especializado en solucionar conflictos surgidos de la interpretación y la aplicación de las normas constitucionales. Su función esencial es salvaguardar el contenido de la Constitución y, en su caso, declarar la nulidad de leyes o actos contrarios a ella, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, México, SCJN, 2012, p. 42.

³⁷ Significa que la Constitución es la norma de mayor jerarquía en un sistema jurídico y, por tanto, cualquier norma o acto contrarios a la Constitución no deben ser aplicados, pues carecen de valor jurídico, en J. Carpizo, *Estudios constitucionales*, *op. cit.*, p. 296.

que la labor de la Corte tiene verdadera trascendencia en la consolidación de la democracia en México.³⁸

De este modo surge una serie de preguntas: ¿por qué el poder judicial fue ajeno al proceso de adaptación institucional antes descrito?, ¿qué factores excluyeron a la SCJN de esta dinámica de transición que, en cambio, afectó al resto de las instituciones en el sistema político mexicano? Si la Corte fue extraña a este desarrollo, entonces, ¿tuvo un proceso propio? y, de ser así, ¿en qué consistió?

Para explicar este proceso de cambio y dar respuesta a las interrogantes señaladas, es necesario cuestionar el alcance que la mecánica de la transición tuvo sobre la rama judicial del gobierno, pues los miembros que forman este órgano desde 1917 no los designa el sufragio popular. Los ministros de la SCJN no representan, al menos en teoría, los intereses de los partidos políticos que disputan el poder mediante elecciones, donde los ciudadanos eligen de entre un grupo de candidatos. De este modo, poco importaba para la dinámica de la Corte que se ampliaran la participación, la representación y la pluralidad política, o se garantizaran la certeza, la legalidad y la transparencia de las elecciones, si en principio estas modificaciones tuvieron influencia en las instituciones del sistema que se integran y funcionan con base en la competencia electoral: los poderes ejecutivo y legislativo.

Además, esas reformas no podrían afectar a un organismo —es decir, la SCJN— que durante la mayor parte del siglo veinte funcionó bajo un diseño que respondió a un principio básico, producto de toda una tradición jurídica y doctrinal proveniente de finales

³⁸ R. Corona Copado, “El experimento democrático de la justicia constitucional en México”, en Instituto Federal Electoral, *Ensayos. El Poder judicial en la transición y consolidación democrática en México*, op. cit., p. 57.

del siglo anterior: la no intervención de los órganos judiciales en asuntos políticos, en especial el tema electoral.³⁹

Ante las diferencias que se pueden apreciar ahora en el diseño y comportamiento del tribunal supremo de nuestro país, es factible afirmar que la Corte experimentó un cambio político e institucional propio, diverso del que afectó a los otros organismos del sistema aunque no totalmente independiente. En este caso se pueden identificar dos momentos: primero, en una dinámica similar al resto de las instituciones, la SCJN tuvo que adaptarse a las nuevas condiciones políticas del sistema; segundo, cuando la adaptación tuvo alcance limitado y las facultades con las que la Corte contaba no fueron suficientes para desempeñar el nuevo papel que le correspondía ante las nuevas condiciones políticas, hubo un proceso de creación institucional en el cual adquirió las atribuciones necesarias para efectuar estas novedosas funciones. En los próximos apartados se pretende descifrar esta serie de transformaciones acaecidas en el seno de la judicatura, utilizando el modelo de coyunturas críticas de Collier y Collier.

COYUNTURAS CRÍTICAS Y SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1987-1994)

Condiciones históricas antecedentes

Con la Constitución de 1917 inició una nueva etapa en el Poder Judicial de la Federación (PJP) —que abarca hasta finales de los ochenta y principios de los noventa—, la cual se caracterizó por la debilidad del poder judicial frente a los otros dos poderes, en particular en relación con el ejecutivo.⁴⁰ Los factores que marcaron este periodo fueron:

³⁹ José Antonio Caballero, “De la marginalidad a los reflectores. El renacimiento de la administración de justicia en México”, en *Una historia contemporánea de México*, México, El Colegio de México, 2009, p. 164.

⁴⁰ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 99.

Primero, abstinencia para resolver asuntos de contenido político, sobre todo del tipo electoral, bajo la sombra de un régimen que se consolidó en torno de la Presidencia de la República. Esta limitación fue en gran parte voluntaria, pues la propia Corte, con base en principios de interpretación decimonónicos, estableció en jurisprudencia y en tesis aisladas la improcedencia del juicio de amparo por violación a derechos políticos,⁴¹ la imposibilidad para que los municipios ejercitaran controversias constitucionales, o los límites de la facultad de investigación por violaciones al voto público.

Por décadas, el poder judicial federal limitó su actuación al ámbito de la justicia común y evitó incursionar en el delicado tema de la justicia constitucional.⁴² De esta manera, la operación de la judicatura no perturbaba la esfera de acción del ejecutivo. Lo que es más, su función contribuía a consolidar la estabilidad que caracterizó al periodo de hegemonía priísta.⁴³

Segundo, la Corte se concentró como tarea principal en el control de la legalidad, abandonando el área de interpretación y defensa de la Constitución.⁴⁴ Según Fix Fierro, parte de la debilidad institucional del poder judicial federal se encontró en lo que Rabasa denominó la “imposible tarea de la Corte”. ¿En qué consistió esta situación? En 1917 el constituyente decidió conservar dentro de las atribuciones de la SCJN el amparo judicial, lo cual le permitió revisar mediante ese recurso las sentencias de todos los tribunales en el

⁴¹ *Ibid.*, pp. 99-100.

⁴² Se debe distinguir entre “macro justicia” y “micro justicia”. La primera es aquella que atañe a los sujetos políticos y dentro de la que se discuten la división de competencias, los resultados electorales o la distribución correcta de los recursos públicos; esta es, propiamente, la justicia constitucional. La segunda, en cambio, es la que afecta a los ciudadanos sin más, es decir, se trata de los pequeños o grandes pleitos judiciales que enfrentan cotidianamente los habitantes de un país, ya contra otros particulares, ya contra las autoridades; se le conoce como justicia ordinaria o común, en Sergio García Ramírez, *Poder judicial y ministerio público*, México, Porrúa, 2ª ed., 1997, pp. 15-16.

⁴³ Eduardo Torres Espinosa, “El poder judicial en la nueva correlación de fuerzas” en Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática en México*, México, UNAM, 2006, p. 205.

⁴⁴ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 100.

país. Aunque esto en apariencia incrementaría el poder del organismo, tuvo un efecto paradójico al inhibir las funciones que corresponden a un auténtico tribunal constitucional:⁴⁵ solucionar conflictos surgidos de la interpretación y la aplicación de las normas constitucionales, resolver conflictos entre poderes públicos, salvaguardar el contenido de la Constitución y, en su caso, declarar la nulidad de leyes o actos contrarios a ella.

Lo anterior llevó a que gran parte de los principales cambios en la organización y competencia del poder judicial federal durante el siglo pasado se enfocaran, esencialmente, en disminuir la carga de trabajo de la Suprema Corte mediante el aumento periódico del número de ministros y, al final, con la creación en 1951 de los tribunales colegiados de circuito, organismos judiciales especiales que la auxiliarían en el conocimiento de los juicios de amparo.⁴⁶

El aislamiento político ocasionó que el poder judicial disfrutara de cierta independencia con relación al ejecutivo. La influencia que el presidente ejerció sobre la Corte, con todo, permitió que el organismo tuviese fuerza y autoridad propias siempre que no afectase los intereses del régimen ni se entrometiera en algún asunto considerado “espinoso”,⁴⁷ es decir, mientras su acción se limitara propiamente a las áreas de legalidad.

Tercero, el sistema político que operó en México desde 1929 hasta finales del siglo pasado concentró la resolución de los conflictos de todo tipo, incluidos los políticos, en la Presidencia de la República, lo que impedía que esas disputas llegaran a los tribunales.⁴⁸ En el autoritarismo mexicano la institución presidencial emergió como la máxima autoridad

⁴⁵ Héctor Fix Fierro, “Poder judicial” en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, pp. 173-175.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 176.

⁴⁷ E. Torres Espinosa, “El poder judicial en la nueva correlación de fuerzas” en Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática en México*, *op. cit.*, p. 205.

⁴⁸ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 103.

dentro del régimen, en virtud de su concentración de recursos. De este modo, el presidente era la fuente primera e incuestionable de decisiones sobre política pública, el principal agente articulador de intereses políticos y sociales y, finalmente, el más respetado e indiscutido árbitro y juez cuando una disputa se presentaba dentro o fuera del gobierno.⁴⁹

Cuarto, no obstante esta actuación política pasiva y el sometimiento a la voluntad del presidente, es importante señalar que la SCJN tuvo un papel importante dentro del régimen posrevolucionario.⁵⁰ Estudios recientes identifican cinco funciones específicas que los tribunales cumplen dentro de los regímenes autoritarios, las cuales pueden presentarse de manera conjunta o separada: marginar o limitar a los oponentes políticos; facilitar el comercio y las inversiones; fortalecer las pretensiones de legitimidad legal del régimen; reforzar la responsabilidad administrativa de la burocracia estatal y desarrollar políticas polémicas o controvertidas.⁵¹ En el caso mexicano se pueden encontrar, al menos, las tres últimas.

La legitimidad es relevante para los regímenes autoritarios incluso si sólo sirve para evitar el posible uso de la fuerza como un elemento para mantener el poder. Sin la posibilidad de legitimarse mediante elecciones, los gobernantes autoritarios buscan – comúnmente- justificar su permanencia en el poder mediante la efectividad en su gobierno y logrando resultados sustantivos. De esta forma, los autoritarismos también intentan legitimarse preservando las instituciones judiciales para, al menos, aparentar que hay mecanismos restrictivos del gobierno autoritario. En esos casos, para que la función

⁴⁹ E. Torres Espinosa, “El poder judicial en la nueva correlación de fuerzas” en Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática en México*, op. cit., p. 203.

⁵⁰ P. Domingo, “The Politics of the Supreme Court in Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, 32 (2000), p. 705.

⁵¹ Tom Ginsburg y Tamir Moustafa, “Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics” en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (eds.), *Rule by Law: the Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, New York, Cambridge University Press, 2008, p. 4.

“legitimadora” de la judicatura funcione en realidad, es necesario que las instituciones judiciales disfruten de algún grado efectivo de autonomía y al menos ocasionalmente fallen en contra de la voluntad expresa del régimen.⁵²

Al respecto, cabe recordar lo que González Casanova señaló en su obra más famosa: al tratar de medir el verdadero poder de la Corte revisó los amparos interpuestos entre 1917 y 1960, en donde aparecía como autoridad responsable el presidente de la República. Encontró que una tercera parte de ellos fueron resueltos en favor de los quejosos, anulando el acto reclamado. Con este y otros datos, el autor de *La democracia en México* concluyó que la Suprema Corte obraba con cierta independencia del ejecutivo y constituía, en ocasiones, un freno a la actuación del presidente o de sus colaboradores. Su tarea era que ciertos actos y medidas de la presidencia quedaran sujetos a juicio. De este modo cumplía la función de dar esperanza a los grupos y personas que utilizaran ese recurso. Sin embargo, en las grandes líneas la Corte seguía la política del presidente, contribuyendo a dar mayor estabilidad al sistema.⁵³

Otra utilidad de los tribunales es disciplinar a los agentes administrativos del Estado. Todos los gobernantes enfrentan el problema de controlar a sus subordinados. Debido a que los regímenes autoritarios no tienen mecanismos -como el servicio civil de carrera- para proteger a sus burócratas de las presiones políticas superiores, las fallas administrativas son más difíciles de identificar y castigar, pues los mecanismos que pudieran monitorear al gobierno son suprimidos. Entonces, los tribunales pueden proveer

⁵² *Ibid.*, pp. 5-6.

⁵³ P. González Casanova, *op. cit.*, pp. 33-37.

un instrumento útil para este efecto.⁵⁴ En el caso de México, durante el autoritarismo aquél propósito se cumplió mediante el juicio de amparo. Aunque existían ciertos límites a los efectos y alcances de ese recurso, la ciudadanía era alentada a usar este instrumento jurídico para impugnar las decisiones arbitrarias de funcionarios y burócratas, sin que esto constituyera una amenaza real para la política del régimen.⁵⁵

Por último, la SCJN también contribuyó a desarrollar algunas de las políticas más polémicas del gobierno. Por ejemplo, durante el sexenio de Plutarco Elías Calles el máximo tribunal tuvo una labor enfocada sobre todo a aplicar el programa de reformas sociales revolucionario, pues sus sentencias crearon las bases del derecho obrero y agrario.⁵⁶ O bien, en el periodo de Cárdenas, el presidente integró una Corte afín a su ideología con el objetivo de que el organismo dictara sentencias favorables a los trabajadores y estableciera criterios jurisprudenciales tendientes a satisfacer las necesidades de la “masa proletaria”.⁵⁷

*Crisis y coyuntura crítica*⁵⁸

En un esquema donde el sistema político privó a la Corte de suficientes poderes para que desempeñase el papel de tribunal constitucional que formalmente le correspondía y, en consecuencia, no representaba un peligro para la hegemonía del presidente de la República, ¿qué ocasionó un cambio de magnitud tal que alteró la estructura institucional y el

⁵⁴ T. Ginsburg y Tamir Moustafa, “Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics” en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (eds.), *Rule by Law: the Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, op. cit., p. 7.

⁵⁵ B. Magaloni, “Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts” en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (eds.), *Rule by Law: the Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, op. cit., p. 205.

⁵⁶ L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, op. cit., pp. 25, 31.

⁵⁷ J. R. Cossío Díaz, “La Suprema Corte y la teoría constitucional” en *Política y gobierno*, 8 (2001), pp. 81-84.

⁵⁸ Los acontecimientos descritos en este apartado no representan, en estricto sentido, una crisis, sino una serie de cambios importantes que provocaron ciertas tensiones en el sistema político autoritario. No obstante, se les llama “crisis” en atención al modelo de coyunturas críticas aplicado en el estudio.

comportamiento que hasta entonces había mostrado la SCJN? Es aquí donde se encuentra la relación entre la transición que vivió México, basada en los cambios en materia electoral, y las reformas al poder judicial entre 1987 y 1995.

La dinámica del cambio político en nuestro país fue un proceso en el cual los partidos políticos produjeron elecciones cada vez más competidas. Estas elecciones permitieron el acceso de la oposición a puestos de gobierno, legislativos y de representación. Con estas posiciones conquistadas, los partidos adquirieron una visibilidad e influencia públicas inéditas con las que impulsaron nuevas reformas y nuevas reglas de competencia que los fortalecieron. Así, llegó un momento en que ninguna fuerza pudo apropiarse de la representación nacional entera.⁵⁹

De todas las reformas electorales que el sistema experimentó, se considera que la de 1977 fue el punto de partida del proceso de liberalización política, pues modificó sustancialmente la competencia electoral y su efecto a largo plazo tuvo lugar en las elecciones federales de 1988.⁶⁰ A partir de 1977 la caída electoral del partido en el gobierno fue paulatina, perdiendo espacios de manera sostenida al tiempo que la competencia electoral incrementaba y los partidos distintos al oficial ganaban posiciones, sobre todo en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,⁶¹ luego en el Senado, municipios y ejecutivos estatales.

Este proceso trajo consecuencias que años después repercutirían en la judicatura y en la Suprema Corte. En primer lugar, derivado del crecimiento de la competencia entre partidos, en los ochenta se presentó una primera reforma que introdujo a un órgano judicial

⁵⁹ R. Becerra et al., *op. cit.*, pp. 32-36.

⁶⁰ I. Méndez Hoyos, *op. cit.*, p. 34

⁶¹ Silvia Gómez Tagle, "México 1977-2008: una democracia fragmentada", en Silvia Gómez Tagle y Willibald Sonnleitner (eds.), *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América latina (1980-2010)*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 303.

distinto de la SCJN en cuestiones políticas electorales, es decir, un tribunal electoral. La creación de este organismo obedeció a la desaparición del recurso de reclamación, contemplado en el artículo 60 constitucional, con el cual la Corte revisaba sin efectos legales las violaciones cometidas en una elección.

El diseño de una institución jurisdiccional especializada en resolver impugnaciones e inconformidades electorales comenzó entre 1986 y 1987, cuando se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL).⁶² No obstante, este organismo tuvo grandes limitaciones y críticas pues, por una parte, su naturaleza jurídica y competencias específicas nunca fueron claras y, por otra, sus resoluciones no eran definitivas ni inatacables, ya que podían ser modificadas o ignoradas por los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión. Por esta razón, incluso no se le consideró como un auténtico tribunal al no tener la potestad de anular elecciones y votaciones, lo que le convirtió en un mero órgano administrativo revisor dentro del procedimiento electoral.⁶³

En 1990, con el precedente del polémico y conflictivo proceso electoral de 1988, el TRICOEL fue substituido por el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), organismo autónomo de carácter jurisdiccional y no únicamente administrativo, al cual se dotó con la capacidad para anular elecciones e incluso modificar resultados de comicios federales. No obstante, la última palabra la tenía –todavía– el Congreso de la Unión al constituirse en colegio electoral para calificar las elecciones.⁶⁴ Tras una nueva modificación en 1993, el TRIFE contó con las

⁶² Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, “Tres instituciones de la democracia mexicana: IFE, TEPJF E IFAI” en Ilán Bisberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: las instituciones*, México, Océano, 2009, p. 261.

⁶³ Arturo Barraza, “El Tribunal Electoral (1987-2007)” en Manuel González Oropeza (coord.), *La justicia electoral en México. 20 años*, México, TEPJF, 2009, tomo 1, pp. 453-455.

⁶⁴ Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, “Tres instituciones de la democracia mexicana: IFE, TEPJF E IFAI” en Ilán Bisberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: las instituciones*, op. cit., p. 261.

atribuciones para resolver de manera definitiva e inatacable los recursos que se le presentaran para impugnar la legalidad de los actos de la autoridad electoral federal.⁶⁵

Por último, en 1996 se llevó a cabo una reforma más relevante aún con la cual se abandonó la tradición de que el poder judicial no debía intervenir en asuntos electorales. Si bien el cambio no alteró las atribuciones de la Corte respecto de este tema, el TRIFE se incorporó a la estructura del poder judicial de la federación. La reforma lo despojó de su carácter autónomo y lo convirtió en el organismo judicial especializado en materia electoral en donde constituye la autoridad jurisdiccional máxima, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad.⁶⁶

En segundo lugar, con el tiempo el pluralismo provocó una serie de transformaciones en el funcionamiento del sistema político al alterar la dinámica y las relaciones entre las diversas instituciones del régimen. Los diferentes actores políticos empezaron a enfrentar situaciones inusitadas. Por ejemplo, en los comicios de 1988, aunque el Revolucionario Institucional conservó la presidencia, nunca se había visto tan debilitado como en esa elección. Esto ocasionó que por primera vez el partido en el gobierno estuviera imposibilitado para diseñar reformas constitucionales por sí solo, al obtener porcentajes de sufragios apenas por encima del cincuenta por ciento en la votación para presidente de la República y el Congreso de la Unión.⁶⁷

De 1988 a 2000 la oposición aumentó su presencia en el congreso y logró en conjunto superar al PRI a partir de 1997, con lo que el poder ejecutivo federal ya no pudo imponer el mismo control que antes tenía. En el congreso federal, desde entonces, se comenzaron a

⁶⁵ R. Becerra *et al.*, *La reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1997, p. 133.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 144-145.

⁶⁷ R. Becerra *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, *op. cit.*, pp. 202-204.

discutir políticas de gobierno e incluso se ha obligado al ejecutivo a negociar reformas legales y constitucionales.⁶⁸ No obstante, esta dinámica se presentó desde 1988 cuando Carlos Salinas, luego de resultar vencedor en un proceso electoral sumamente cuestionado, se vio en la necesidad de entablar negociaciones con Acción Nacional para lograr aprobar diversos cambios constitucionales y legales necesarios en el desarrollo de su proyecto político y económico. Por esta razón, las diferentes reformas aprobadas desde ese momento fueron producto de la negociación política entre los diferentes actores y partidos en el sistema.

El pluralismo en los gobiernos estatales afectó directamente la autonomía de los gobernadores que, durante el pasado priísta, sufrieron una fuerte subordinación. Los mandatarios se convirtieron en actores relevantes en la política nacional porque su poder, antes adormecido, les permitió independizarse del ejecutivo federal.⁶⁹ Gobernadores y alcaldes provenientes del PAN, por ejemplo, promovieron acciones para obligar al gobierno federal a revisar los términos de leyes hacendarias, a permitir el cobro de impuestos y a obtener más recursos.

Durante 1993 y 1994 se presentó un caso de suma importancia, pues reflejó la nueva dinámica establecida entre diferentes órganos y poderes de gobierno dentro de un sistema con pluralismo político, y además perfiló el papel que desde ese momento tendría que jugar la SCJN: la controversia constitucional 1/1993.

En 1992 el PAN derrotó al PRI las elecciones para gobernador en el estado de Chihuahua. En los mismos comicios el Revolucionario Institucional conservó varios municipios bajo su control, entre ellos Delicias. El año siguiente el Ayuntamiento de esa

⁶⁸ R. Hernández, “La transformación del presidencialismo en México” en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: actores*, México, Océano, 2009, p. 107.

⁶⁹ R. Hernández y Will G. Pansters, “La democracia en México y el retorno del PRI”, *op. cit.*, p. 775.

localidad interpuso ante la Corte una controversia constitucional en contra del acuerdo del 26 de enero de 1993, expedido por el gobernador, mediante el cual se privó a todos los municipios del estado de ejercer las funciones de Registro Civil para concentrarlas en la Secretaría de Gobierno.⁷⁰

Con independencia de la resolución de la controversia, en donde la Corte dio la razón al municipio, este asunto sobresale porque muestra el agotamiento del esquema de dominación autoritario, en donde los problemas hubiesen sido decididos recurriendo a instituciones derivadas de las condiciones del sistema⁷¹ como el control político que el gobernador ejercía sobre su estado, incluidos los municipios. En lugar de esto, ambas entidades recurrieron a la SCJN para solucionar el conflicto y acataron la decisión final.

Además, en la sentencia la Suprema Corte discutió si el municipio se encontraba facultado para interponer una controversia de este tipo, pues hasta ese año el artículo 105 constitucional -el cual regula dicha figura jurídica- no contemplaba esa posibilidad y la Corte había establecido en una tesis, desde 1936, que los municipios no podían recurrir a este mecanismo.⁷² Al admitir el recurso y resolver en sentido favorable para el ayuntamiento de Delicias, la SCJN abrió la puerta para la futura interposición de numerosas controversias de esta naturaleza, debido a la diversidad de partidos políticos que ya ocupaban diferentes posiciones gubernamentales y puestos públicos en distintos ámbitos.

En este nuevo esquema, es claro que la presencia y competencia de partidos cambiaron todas las relaciones y las prácticas políticas: redujeron el poder del presidencialismo, permitieron nuevas relaciones entre los gobiernos municipales, estatales

⁷⁰ L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-1994)*, México, SCJN, 2005, pp. 159-182.

⁷¹ Homogeneidad política, falta de pluralismo y control institucional impuestos por la presencia del partido hegemónico. Ver capítulo I.

⁷² Ver capítulo III.

y el federal, e invirtieron la dinámica de trabajo político del Congreso de la Unión, pues los diferentes partidos se ven obligados a negociar para definir las decisiones y políticas públicas de todos los órdenes gubernamentales.⁷³

De esta manera, el multipartidismo que continuó creciendo generó cambios y provocó las condiciones necesarias para que en 1994 el presidente Zedillo se viera obligado a delegar, formalmente, la resolución de conflictos políticos, pues el prevaleciente equilibrio del presidencialismo -donde el titular del ejecutivo era el último árbitro de este tipo de confrontaciones- se resquebrajó⁷⁴ ante la emergencia de los nuevos actores que desde la década anterior empezaron a adueñarse de municipios, gobiernos y congresos locales.

Así, la era de la presidencia hegemónica, donde el titular del ejecutivo utilizaba a las instituciones informales del régimen —jefatura real del PRI, homogeneidad política—⁷⁵ para resolver problemas finalizó cuando los políticos provenientes de la oposición comenzaron a ocupar espacios en el gobierno, ocasionando que el liderazgo presidencial fuese retado, primero por los miembros de otros partidos, luego por sus correligionarios.⁷⁶ Ante el agotamiento de ese esquema, el sistema se vio en la necesidad de dotar a alguna institución con las facultades necesarias para conocer y resolver los conflictos de naturaleza política que surgieron entre entidades gubernamentales o públicas: la Suprema Corte de Justicia.

⁷³ R. Becerra *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁴ B. Magaloni, “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, en Scott Mainwaring y Christopher Valena (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2003, p. 272.

⁷⁵ J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, *op. cit.*, pp. 190-199.

⁷⁶ B. Magaloni, “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, en Scott Mainwaring y Christopher Valena (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, *op. cit.*, p. 272.

Coyuntura crítica y legado

I. Mecanismos de producción. Reforma constitucional de 1988

Los cambios acontecidos en el seno de la judicatura, como respuesta a las transformaciones del sistema político, no son cuestión menor. Los mecanismos mediante los cuales se logró esta modificación fueron las reformas constitucionales ocurridas en 1987 y 1994, donde el segundo es quizá uno de los momentos de mayor polémica en la historia del poder judicial en México. ¿Cómo fue este proceso?

La reforma judicial del 10 de agosto de 1987, que entró en vigor el 15 de enero 1988, constituyó el paso previo para lo que llegaría siete años más tarde, pues en esta fecha inició propiamente el cambio en la Suprema Corte para convertirla en un tribunal constitucional, al transferir a los tribunales colegiados todos los asuntos donde en estricto sentido no hubiese un debate de constitucionalidad, y estos, a su vez, enviarían a la Corte todos los casos que entrañaran problemas de esa índole.⁷⁷

Entre las razones que contribuyeron a la reforma se encontró la insuficiencia de las numerosas modificaciones impulsadas desde 1928 y, en concreto, desde la creación de los tribunales colegiados de circuito -en 1951- para abatir el rezago judicial provocado por el juicio de amparo. Del mismo modo, tomaba fuerza en un sector de la doctrina jurídica nacional la idea de reivindicar a la Corte como máximo intérprete de la Constitución, al considerarla ahora como la norma jurídica suprema que hiciera posible lograr el equilibrio político del país por la vía del derecho. En la exposición de motivos de la iniciativa se menciona esta nueva orientación.⁷⁸

La elevada dignidad de la Suprema Corte de Justicia requiere dedicarse primordialmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como corresponde al más alto tribunal del país.

⁷⁷ J. A. Caballero, *op. cit.*, p. 175.

⁷⁸ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 134.

La esfera de competencia de nuestro máximo tribunal debe limitarse fundamentalmente al control de la constitucionalidad y a fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, cuya observancia atañe al interés superior de la nación, evitando que la actuación de los poderes se aparte de la norma superior, contribuyendo así a mantener la solidez del régimen político del país, que depende del cumplimiento de la Ley Fundamental que lo establece.

Mediante dicho control de la constitucionalidad se mantiene a los poderes locales y federales dentro de los límites que la Constitución les asigna, con relación a los derechos de los individuos, e impide que, con afectación de estos derechos, las autoridades federales o locales rebasen el marco de sus respectivas jurisdicciones. En el cumplimiento de esta función se logra el debido respeto a la soberanía del pueblo, expresado en los dictados de la Constitución.

El ejecutivo a mi cargo considera que ha llegado el momento histórico en que la Suprema Corte de Justicia se convierta en un verdadero tribunal constitucional, que al no desempeñar funciones diversas a la interpretación constitucional, refuerce su prestigio, imparta justicia con las calidades ya apuntadas y mejore el desempeño de sus funciones constitucionales.

La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como debe corresponder al más alto Tribunal del país.

Impedir que [...] las autoridades federales o locales rebasen el marco constitucional de sus respectivas atribuciones, todo ello mediante la interpretación definitiva de la propia Constitución, son las más altas funciones de un tribunal de amparo. Funciones tales, de gran trascendencia política, en cuyo ejercicio se impone el debido respeto a la soberanía del pueblo, expresada en los dictados de la Ley Fundamental, deben corresponder preponderantemente al más alto Tribunal del país.

La Suprema Corte de Justicia como el órgano superior del Poder Judicial de la Federación debe ocupar su atención en la salvaguarda de la Ley Fundamental, por ser la función constitucional más destacada, de las que, en respeto al principio de división de Poderes, dan configuración a este Poder.

Es la trascendencia política que deriva de la atribución de fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, lo que debe orientar el criterio para determinar la esfera de competencia del Máximo Tribunal, pues la observancia y respeto a la Constitución atañe al interés superior de la nación. La custodia de la supremacía de la Norma Fundamental y de su estricto cumplimiento es función que sirve para limitar la actuación de los Poderes activos y mantener la estabilidad del régimen político del país, por lo que fundamentalmente debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia.⁷⁹

De esta manera, la reforma modificó el artículo 107 constitucional, disposición que establecía las competencias entre la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito.

Limitó el conocimiento de la Corte en materia del juicio de amparo para que sólo conociera

⁷⁹ L. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988)*, México, SCJN, 2004, p. 123.

de los amparos en revisión promovidos contra resoluciones dictadas en amparo directo o indirecto cuando se impugnara una Constitución local, leyes o reglamentos federales y locales, o tratados internacionales, siempre que en el recurso se alegaran cuestiones de constitucionalidad. En otros términos, se facultó a los tribunales colegiados para que resolvieran sólo las resoluciones en las que no se atacara directamente la inconstitucionalidad de normas generales.⁸⁰

Lo más relevante de esta modificación es que contenía un gran sentido político, pues alteraba la estructura de uno de los poderes de la federación. El órgano superior del poder judicial federal, la Suprema Corte, desde ese momento asumiría una función de carácter político: velar por el respeto de las decisiones jurídicas y políticas fundamentales de México contenidas en la Constitución, atribución que mejoraría el equilibrio en el ejercicio del poder respecto del legislativo y el ejecutivo.⁸¹

⁸⁰ José Sáenz Arroyo, *La renovación nacional a través del Derecho. La obra legislativa de Miguel de la Madrid*, México, Editorial Porrúa, 1988, pp. 59-64.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 64-65.

VI

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y LAS REFORMAS DE ERNESTO ZEDILLO

INTRODUCCIÓN

De manera análoga a los cambios políticos y económicos impulsados en México desde 1988, en los primeros meses de la administración de Ernesto Zedillo operó un cambio institucional que afectó de manera significativa al poder judicial federal, pues las reformas constitucionales de 1994-1995 representan una de las transformaciones más importantes para este organismo. Las modificaciones de esos años completaron lo iniciado por De la Madrid en 1987.¹

En 1994 se suscitó uno de los acontecimientos que marcaron el sexenio: el 5 de diciembre de ese año el presidente Zedillo presentó el proyecto de reforma que transformaría definitivamente al poder judicial de una rama del gobierno sumisa y dependiente, a otra autónoma, con facultades de gran alcance en el sistema de división de poderes, y garantizaría el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un auténtico tribunal constitucional. Parte de los cambios implicaron una renovación total de los miembros de la Corte, a quienes se substituyó abruptamente, dejando al máximo tribunal del país sin integrantes durante algunos días.² Por esta razón, numerosos artículos académicos y columnas de análisis en diversas publicaciones se refirieron al hecho y al titular del ejecutivo federal en los siguientes términos: “¿Coup d’ état? ¡Golpe de Estado al poder judicial! Zedillo, ¿el Fujimori azteca?”³ El proceso, contenido y consecuencias de la reforma se plasman en seguida. Para este efecto, se respeta el orden del modelo de

¹ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 141.

² S. Inclán Oseguera, “Political Insurance or the Search for Political Legitimacy?” en *Journal of Latin American Studies*, 63 (2009), p. 753.

³ *Loc. cit.*

coyunturas críticas hasta ahora seguido y se continúa la exposición a partir del último punto del capítulo anterior, es decir, los mecanismos de producción del nuevo legado.

COYUNTURAS CRÍTICAS Y SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1994-1995)

Coyunturas críticas y legado

I. Mecanismos de producción

Una de las ideas fundamentales sobre la cual descansó la reforma fue la de consolidar a la Suprema Corte como un tribunal constitucional que garantizara el Estado de derecho en el país, como muestra el siguiente fragmento de la iniciativa enviada al Senado:

Una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y del Estado de derecho que ella consagra. En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieren suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es la depositaria del [...] mandato de velar por la unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.⁴

Aunque los ejes fundamentales de la reforma fueron cuatro, sólo se señalan dos por ser la materia que interesa a este estudio:⁵ (a) la reestructuración orgánica de la SCJN; (b) la

⁴ H. Fix Zamudio, y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1999, pp. 578-579.

⁵ Los otros dos puntos de la reforma fueron la creación de un nuevo marco jurídico para facilitar el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo, y el establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal como el organismo encargado de los asuntos administrativos dentro del poder judicial, en M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 141.

ampliación de las atribuciones constitucionales de la Corte mediante la redefinición de las controversias constitucionales y la creación de las acciones de inconstitucionalidad.⁶

En cuanto a la reestructuración orgánica de la SCJN, se redujo el número de ministros de 26 a 11, como originalmente se preveía en el texto constitucional de 1917. También se redujo el número de salas para quedar en dos: la primera especializada en asuntos civiles y penales, y la segunda en materias administrativa y laboral. Desde la reforma de 1988, con la que se dotó a la Corte de una competencia exclusiva sobre el de control de la constitucionalidad, el rezago judicial disminuyó, pues los tribunales colegiados absorbieron la competencia de control de la legalidad,⁷ por lo que el número de 26 ministros y la existencia de cinco salas resultaba excesiva para el cumplimiento de las funciones del tribunal.⁸

Se modificó del mismo modo el procedimiento de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte. Aquí se localiza uno de los aspectos tendientes a garantizar la independencia del organismo en relación con el poder ejecutivo, pues su intervención se limita desde entonces a proponer ternas al Senado para que de entre ellas sea éste quien designe, por el voto favorable de las dos terceras partes de los senadores, al nuevo ministro. Cambió así el anterior mecanismo en donde el candidato propuesto por el presidente era ratificado por el Senado, sin la posibilidad de que éste órgano eligiera.⁹

⁶ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 142.

⁷ El juicio de amparo posee una doble naturaleza: es un medio de control de la constitucionalidad y, al mismo tiempo, un mecanismo de control de la legalidad. La última vertiente significa que el amparo procede contra las violaciones no sólo a la Constitución, sino a la legislación secundaria. Otorgar el control de la legalidad a los tribunales colegiados significó que sólo ellos conocerían asuntos por violaciones a las leyes. En cambio, cuando el caso trate directamente sobre interpretación constitucional, entonces corresponderá a la Corte. Aunque son conceptos distintos, se puede estimar que el control de la legalidad corresponde a lo que antes se explicó como “justicia común”, para distinguirla de la “justicia constitucional”. Ésta última es la que atañe a la Suprema Corte, en su carácter de tribunal constitucional.

⁸ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, pp. 143-144.

⁹ *Ibid.*, p. 144.

En los artículos transitorios de la reforma se renovó íntegramente a la Corte, jubilando a la totalidad de sus integrantes, no obstante que muchos de ellos no habían cumplido el término del periodo para el cual fueron designados. Sin duda alguna esta medida atentó contra la garantía jurisdiccional de inamovilidad, pues permitió a Zedillo, quien contaba con mayoría partidista en el Senado, la posibilidad de integrar por última vez para un presidente una Corte a modo.¹⁰

También se modificó la duración en el cargo de los ministros, sustituyendo la edad de 70 años como retiro forzado por la fórmula de 15 años como tiempo de duración, si bien se conservó la inamovilidad, pues sólo serían removidos de su puesto de conformidad con el régimen de responsabilidad de servidores públicos. No obstante la duración de 15 años, se propuso una renovación paulatina de los ministros: dos de ellos se retirarían, sucesivamente, en los años 2003, 2006, 2009 y 2012; los tres restantes, en 2015. El criterio de orden de retiro correspondió a la edad de los ministros.¹¹

Con este nuevo diseño se garantizaría la independencia de los integrantes del máximo tribunal respecto de los órganos que los nombraron, pues evitó la coincidencia entre el periodo constitucional del cargo del presidente y el Senado. Ahora, si bien los ministros de la nueva Corte no cumplirían los 15 años en su puesto, esto obedeció a la necesidad de evitar una renovación total en el máximo tribunal.¹²

Una modificación constitucional más, tendiente a garantizar la independencia de los ministros respecto de los otros dos poderes, consistió en el requisito de que durante el año previo al día de su nombramiento el candidato no haya sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de justicia del Distrito

¹⁰ *Ibid.*, p. 145.

¹¹ *Loc. cit.*

¹² *Ibid.*, p. 146.

Federal, senador, diputado federal, ni gobernador de algún estado o jefe de gobierno del Distrito Federal.¹³

El otro gran aspecto de la reforma constitucional que revistió mayor trascendencia es el relativo a la ampliación de las atribuciones jurisdiccionales de la Suprema Corte, pues es lo que permite considerarla formal y materialmente como un auténtico tribunal constitucional. El nuevo artículo 105 de la Constitución estableció la competencia de la Corte en dos figuras de índole constitucional de suma importancia: controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad,¹⁴

La controversia constitucional es un procedimiento que se presenta ante la SCJN en forma de juicio, que puede ser ejercida sólo por la federación, los estados, los municipios, el ejecutivo federal, el Congreso de la Unión o cualquiera de sus cámaras, la Comisión Permanente, los poderes de un estado y los órganos de gobierno del Distrito Federal, en los que se señala la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos de cualquier entidad pública, de los cuales se solicita su invalidación por no ajustarse a lo constitucionalmente ordenado al invadir las competencias de otro órgano público.¹⁵ También se le conoce como juicio de competencias constitucionales.

A pesar que en el texto original de la Constitución de 1917 se dotó a la Suprema Corte con la atribución de resolver controversias constitucionales entre distintos ámbitos de gobierno, en realidad el ejercicio de esta facultad fue restringido por dos obstáculos, uno netamente jurídico, y otro resultado de factores institucionales y políticos. El obstáculo jurídico fue la limitación de los supuestos de procedencia de las controversias, la ausencia de una legislación procesal secundaria que regulara las formas y los términos para

¹³ *Ibid.*, pp. 146-147.

¹⁴ *Ibid.*, p. 150.

¹⁵ A. Castillo del Valle, *op. cit.*, pp. 161-162.

tramitarlas. El obstáculo político institucional, quizá determinante, se debió a la composición y funcionamiento del régimen autoritario mexicano, en donde los conflictos entre diversos actores políticos se resolvieron con la intervención del presidente de la República¹⁶ mediante el control que ejercía sobre el entramado institucional.

Por la reforma al artículo 105 constitucional los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales se ampliaron. Su conocimiento corresponde de manera exclusiva al pleno de la SCJN, quien intervendrá en los siguientes supuestos de confrontaciones entre los distintos ámbitos de gobierno: (1) conflictos suscitados entre poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios, un estado y un municipio de otro estado, y dos órganos de gobierno del Distrito Federal, por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (2) las controversias que surjan entre los órganos del orden jurídico federal, es decir, el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las cámaras de éste, o la Comisión Permanente, por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (3) controversias que se susciten entre distintos órdenes jurídicos, esto es, la federación y un estado o el Distrito Federal, la federación y un municipio, un estado y otro, un estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, o dos municipios de diversos estados.¹⁷

Es importante señalar que aunque el objeto de las controversias es revisar la constitucionalidad o legalidad de algún acto de gobierno o disposición de carácter general, también es verdad que se excluye de este control la materia electoral.¹⁸

Dentro de los nuevos sujetos legitimados para promover este tipo de instrumentos constitucionales destacan los municipios. Hasta antes de la reforma la defensa

¹⁶ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 150. Al respecto, véase el capítulo IV.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 153-154.

¹⁸ *Ibid.*, p. 155.

constitucional del municipio estuvo limitada. Era procedente el juicio de amparo pero sólo cuando se tratara de defender sus intereses patrimoniales frente a la actuación de otras autoridades. En cuanto a la regulación anterior de las controversias constitucionales, desde 1936 se les negó la capacidad para ejercerlas con el argumento esgrimido por la Suprema Corte de que no constituían un poder público,¹⁹ situación que cambió con un nuevo criterio emitido por el máximo tribunal en 1994, como ya se dijo, el cual se incorporó posteriormente en las modificaciones de 1995.

En cuanto a los efectos de la resolución de la controversia, es de suma importancia señalar que por primera vez se estableció la posibilidad de que tuviera efectos generales, esto es, vinculantes para todas las autoridades y los ciudadanos. Sin embargo, para que la resolución tenga ese alcance es necesario que la declaración de invalidez del acto o disposición que se impugnan sea aprobada por una mayoría de ocho ministros.²⁰

La posibilidad de que las resoluciones tengan efectos generales fortaleció a la SCJN en su papel de tribunal constitucional, pues la consolida como la instancia equilibradora de las diferencias entre distintos ámbitos de gobierno y como garante del pacto federal.²¹ Esto resultó más significativo si se toma en cuenta el nuevo escenario de pluralidad política en el que ahora interactúan autoridades públicas procedentes de partidos y concepciones ideológicas diferentes.

Se incorporó a la jurisdicción original del pleno de la Corte un nuevo medio de control constitucional, inédito en nuestro país: las acciones de inconstitucionalidad. Esta figura es un control sobre los actos del poder legislativo y demás disposiciones de esa

¹⁹ *Loc. cit.* Ver el capítulo IV.

²⁰ *Ibid.*, p. 158.

²¹ *Ibid.*, p. 160.

naturaleza.²² En ella, la SCJN actúa sin la calidad de un tribunal, pues en estricto sentido no se trata de un juicio sino de una revisión que se hace sobre una disposición jurídica con carácter general. La Corte tiene como misión determinar si una ley, federal o local, o un tratado internacional, viola el texto constitucional o está apegado al mismo. La interponen órganos legislativos minoritarios ante la posible contradicción de una disposición de carácter general y la Constitución, y su efecto es la invalidación o confirmación de la norma impugnada.²³ En principio se limitó la materia de las acciones de inconstitucionalidad al excluir del control las leyes electorales. No obstante, la reforma de 1996 corrigió esta situación y permitió que todas las normas generales del orden jurídico mexicano quedaran bajo la jurisdicción de la Corte. Los efectos de las acciones de inconstitucionalidad son generales siempre. Para declarar la inconstitucionalidad de una norma de carácter general se requiere el voto aprobatorio de ocho ministros, igual que en las controversias constitucionales.²⁴

II. Mecanismos de reproducción

Una vez dotada de las facultades que la convirtieron en un tribunal constitucional, correspondió a la propia Corte reproducir este legado; es decir, ejercer las nuevas atribuciones que la colocaban en posibilidades de enfrentar a cualquier otro actor en el sistema político. Sin embargo, el proceso de transformación fue paulatino. Hoy se puede observar un cambio significativo, pues en esta nueva etapa la Corte tiene su propia zona de influencia. Sus resoluciones poseen el efecto de decidir, modificar e incluso determinar el resultado en los conflictos por el poder.

²² *Loc. cit.*

²³ A. Castillo del Valle, *op. cit.*, p. 281.

²⁴ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, pp. 161-163.

Una de las formas de medir el poder adquirido por la SCJN y, al mismo tiempo, evaluar su papel en las nuevas condiciones del sistema político, es mediante el análisis de los fallos que la Corte dicta en contra de los otros poderes. Ahora bien, se está de acuerdo en que las comparaciones entre el número de casos fallados en perjuicio de uno u otro poder no son indicadores confiables y pueden llevar a conclusiones equivocadas. Por tanto, más allá de una revisión cuantitativa, en este punto se efectuará un examen cualitativo sobre casos “políticamente significativos”. No es posible analizar cada uno de los asuntos resueltos desde 1995 en uso de las facultades otorgadas en aquél año, sin embargo, a continuación se presentan algunas resoluciones que muestran el alcance de las sentencias de la Corte, las cuales afectan tanto a instituciones cuanto al sistema político, pues redefinieron o establecieron los límites de las facultades de uno u otro poder.

a) Controversia constitucional 21/1999, promovida por el Congreso de Morelos en contra del Tribunal Superior de Justicia del Estado. En este asunto la Corte resolvió que todos los gobernadores de entidades federativas son sujetos de responsabilidad oficial y, en consecuencia, determinó procedente el juicio político instaurado en contra del gobernador con licencia de Morelos, Jorge Carrillo Olea, pues la Constitución de este estado era la única del país que excluía expresamente al gobernador de ser sujeto a esa figura.²⁵

b) Controversia constitucional 26/1999. En septiembre de 1999 la Cámara de Diputados solicitó a la Corte que pidiera acceso a la información sobre el fondo operado por Banca Unión, en relación con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). El congreso acudió al máximo tribunal porque el ejecutivo no había respondido a su petición de acceso a la información durante más de 18 meses. El 24 de agosto del 2000 la

²⁵ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, pp. 400-401.

Suprema Corte falló por unanimidad en favor de la Cámara de Diputados sobre la interpretación de los artículos 73 y 74 constitucionales.²⁶

Esta decisión, en verdad histórica, obligó al presidente de la República a entregar la información solicitada por la cámara en un plazo no mayor de 30 días. Seis tesis de jurisprudencia que formaron parte adicional del fallo reforzaron la jurisdicción del órgano legislativo en esta materia. En ellas se incluyó un mecanismo constitucional para controlar los préstamos del ejecutivo, explicando que la autoridad para reconocer y honrar la deuda pública nacional recae en el congreso.²⁷

La sentencia también estableció que el secreto bancario no constituía un impedimento para la persecución de actos ilícitos o para la supervisión de las instituciones financieras. Esta resolución fue la primera emitida por la SCJN en contra del ejecutivo en una controversia constitucional, y además fue la primera decisión que la Corte tomó en contra del autor de la reforma: Ernesto Zedillo.²⁸

c) Controversia constitucional 22/2001. Esta segunda controversia presentada por el congreso solicitaba la invalidación del decreto presidencial relativo a la regulación del sector eléctrico. El decreto emitido por el presidente Fox autorizó a la Secretaría de Energía para modificar el porcentaje de capacidad excedente que los generadores independientes de energía podían vender a la Comisión Federal de Electricidad, sin tener que pasar por una licitación pública. La Comisión Permanente de la Cámara de Diputados argumentaba que el decreto era violatorio de los artículos 73 y 89 constitucionales, los cuales establecen que el

²⁶ S. Inclán Oseguera, “De las implicaciones de la reforma judicial en México” en Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, op. cit., p. 238.

²⁷ *Loc. cit.*

²⁸ *Loc. cit.*

congreso tiene la facultad exclusiva para modificar las leyes y reglamentos del sector eléctrico.²⁹

El 25 de abril de 2002 la Corte emitió su sentencia, en la cual consideró que el presidente de la República no está facultado constitucionalmente para emitir decretos en materia de energía. El voto del tribunal estuvo dividido pero alcanzó el mínimo requerido de 8 votos. Mediante esta decisión la SCJN falló por segunda ocasión en contra del ejecutivo, ahora de filiación panista.³⁰

d) Controversia constitucional 32/02. En abril de 2002, con apoyo de otros partidos de oposición en el congreso, los diputados del PRD solicitaron a la Suprema Corte se pronunciara en relación con la constitucionalidad del decreto presidencial que exentaba a la industria de bebidas del pago de un impuesto especial de 20% sobre edulcorantes producidos en México e importados a Estados Unidos, y que otorgaba a la industria una serie de incentivos fiscales por un plazo de seis meses.

La Cámara de Diputados solicitó la invalidación del decreto, pues consideró que invadía su esfera de competencia al revocar lo establecido en la reforma fiscal aprobada por el congreso en diciembre de 2001. El 12 de julio de 2002 la Corte emitió su fallo en contra del ejecutivo por exceder su autoridad constitucional. La sentencia estimó que el legislativo tenía el poder constitucional exclusivo para decidir en materia fiscal y que el decreto presidencial era anticonstitucional.³¹

e) Controversia constitucional 109/2004, sostenida entre el Presidente de la República y la Cámara de Diputados, cuando el titular del ejecutivo federal vetó el presupuesto de egresos. Los diputados alegaron que el presidente no tenía las facultades constitucionales

²⁹ *Ibid.*, p. 239.

³⁰ *Loc. cit.*

³¹ *Ibid.*, pp. 239-240.

para ejercer el veto contra actos exclusivos de una sola de las cámaras, como el presupuesto de egresos de la federación. La Suprema Corte resolvió la disputa al establecer que, de acuerdo con la Constitución, el presidente sí puede vetarlo. La decisión redefinió las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en un tema fundamental para la política pública nacional: las finanzas estatales.³²

Es pertinente señalar que este asunto se resolvió de modo favorable para el presidente de la República por un voto de diferencia y, en este sentido, no sentó jurisprudencia firme al no reunir los ocho votos requeridos. Las discusiones en el pleno de la Corte tuvieron lugar entre el 5 y el 17 de mayo de 2005. Luego de una serie de debates se llegó a un punto muerto entre dos posiciones encontradas: cinco ministros que consideraban que el presidente de la República sí podía vetar el presupuesto, y cinco que estimaban lo contrario. En ese momento, el presidente de la Corte -Mariano Azuela- intervino y definió con su opinión el sentido de la votación.

En esencia, Azuela sostuvo que en el conflicto en análisis la Constitución no señalaba de manera expresa la posibilidad o imposibilidad para el presidente de la República de ejercer el veto. Para resolver el dilema el ministro se basó en las siguientes consideraciones: (1) tanto el poder ejecutivo como la Cámara de Diputados son cuerpos políticos, los cuales tienen intereses en sus proyectos o planes de gobierno y buscan que los mismos sean aprobados; (2) los poderes públicos, a pesar de representar intereses políticos distintos, trabajan para beneficio del pueblo; (3) la dinámica entre estos poderes se da dentro de un marco democrático.³³

³² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 109/2004*, México, SCJN, 2004.

³³ Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 12 de mayo de dos mil cinco, http://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver_taquigraficas.aspx, consultado el 19 de mayo de 2013, pp. 48-53.

Con fundamento en lo anterior el razonamiento del ministro presidente fue que el veto es un acto compartido, pues surge de la colaboración de diferentes entidades que, en su respectivo campo, deben hacer todo lo necesario en favor de los ciudadanos. No se trataba de que triunfara el ejecutivo o el legislativo, sino de que el pueblo recibiera los beneficios en un esquema democrático. Para Azuela el diseño constitucional señalaba que el veto respondía a ésta lógica democrática del sistema. En consecuencia, si se tomaba en consideración que el presidente de la República tenía facultades para hacer observaciones en diferentes materias y por diversos actos del poder legislativo, negarle veto al tratarse del presupuesto de egresos rompería con el esquema democrático, interrumpiría el ciclo de representatividad popular –donde el presidente veta las observaciones legislativas- y, finalmente, afectaría al pueblo. De este modo, si los tres poderes en realidad buscaban el mejoramiento y el bienestar del pueblo, el presupuesto de egresos de la federación debía ser parte de este diseño donde el presidente haría observaciones y, posteriormente, la Cámara de Diputados las atendería.³⁴

El proyecto que finalmente se aprobó reconoció al presidente de la República la facultad para vetar el presupuesto de egresos de la federación que emite la Cámara de Diputados. Aunque dicha sentencia se explicó con argumentos jurídicos, de las discusiones previas y, sobre todo, de la intervención de Azuela, se puede ver claramente que las razones del presidente de la Corte, cuyo voto definió el conflicto, no atendieron a cuestiones de derecho sino a consideraciones del tipo político, exclusivamente. Si bien hasta la fecha no se ha presentado otra disputa de la misma naturaleza, en estricto sentido el asunto del veto y el presupuesto continúa en la indefinición, pues aunque la resolución de la Corte sentó un

³⁴ *Loc. cit.*

precedente no olvidemos que el mismo aún no constituye jurisprudencia firme, con carácter de obligatoria.

f) Acción de inconstitucionalidad 26/2006, presentada por 47 senadores de la LIX Legislatura en contra del decreto por el cual se reformaron diferentes artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, en la que señalaron como autoridades responsables a los órganos del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Federación. La SCJN resolvió declarar inconstitucionales diversas disposiciones del citado decreto.³⁵

III. Características principales del legado

Los cambios que se han presentado en el régimen político mexicano y en la Constitución establecieron un nuevo legado institucional. La Suprema Corte ha visto alterado su comportamiento y su papel dentro del sistema de una manera radical. De esta forma, se pueden identificar los siguientes atributos centrales del “nuevo rumbo” seguido ahora por el máximo tribunal de la nación:

Primero, derivado del agotamiento del esquema de partido hegemónico, el cual permitía al ejecutivo controlar a todas las instituciones del sistema, entre ellas a la judicatura, la independencia y autonomía de la SCJN incrementaron de forma drástica. En la primera década luego de establecida la reforma la Corte no sufrió ningún asalto a su integración. Los once ministros han permanecido en sus puestos de acuerdo con la secuencia de renovación que se señaló. En ese periodo, además, no ocurrieron renunciaciones extemporáneas que pudieran sugerir presión de algún tipo por parte del presidente para modificar la composición del tribunal. Asimismo, la Corte tampoco sufrió ataques a su

³⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad 26/2006*, México, SCJN, 2006.

composición, luego del año 2000, cuando el ejecutivo pasó a manos del PAN, pues Vicente Fox no incurrió en agresiones directas o indirectas a la autonomía de la máxima instancia judicial.³⁶

Lo anterior resulta interesante si se toma en consideración que entre 1944 y 1994 los ministros permanecieron en su cargo, en promedio, 10.7 años. Cerca de una cuarta parte ocupó el puesto hasta por cinco años, menos de la mitad del promedio; 48.6% superó la media, y sólo 16.2% duró más de quince años. Además, poco menos de la mitad alcanzó la edad de retiro forzoso de 70 años. Todo esto, en un periodo donde los nombramientos eran vitalicios.³⁷

Durante los años inmediatos anteriores a 1994 uno de los problemas más importantes de la Suprema Corte fue la imagen ante la sociedad. Con frecuencia se escuchaba que la Corte era un espacio para políticos en retiro o que pasaban por un mal momento en su carrera.³⁸ Sin embargo, las reformas de 1995 incrementaron significativamente las posibilidades de contar con un poder judicial independiente al limitar la acción del presidente en los procedimientos de designación de ministros, y reduciendo el carácter político de los mismos.³⁹ Al modificar el proceso de designación los nombramientos de ministros dejaron de tener una connotación de subordinación absoluta al presidente de la República, aunque continúan padeciendo un matiz político-partidario al requerir el voto favorable de una mayoría de dos terceras partes de los miembros del Senado.⁴⁰ Entonces, la diferencia es radical porque, además de que el presidente no puede hacer las designaciones

³⁶ S. Inclán Oseguera, “De las implicaciones de la reforma judicial en México” en Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, *op. cit.*, p. 234.

³⁷ H. Fix Fierro, “Poder judicial” en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, *op. cit.*, p. 190.

³⁸ J. A. Caballero, “De la marginalidad a los reflectores. El renacimiento de la administración de justicia en México”, en *Una historia contemporánea de México*, *op. cit.*, p. 177.

³⁹ P. Domingo, “The Politics of the Supreme Court in Mexico”, *op. cit.*, p. 715.

⁴⁰ J. Hurtado, *op. cit.*, p. 124

por sí mismo, comparte la responsabilidad con el Senado, la cámara de representación federal. La politización existe, pero no refleja el interés de la presidencia sino de los partidos.

Segundo, el surgimiento de un poder judicial efectivo, entendido como aquél capaz de tomar decisiones que afecten los intereses de los grupos en el poder sin ser sistemáticamente ignorado o amenazado con políticas agresivas como el juicio político, la disminución en el presupuesto o el nombramiento *ad hoc* de nuevos ministros. La reforma otorgó a la Corte el control constitucional. Por tanto, al menos en el papel la Suprema Corte se equipara a los otros órganos de gobierno, pues los jueces mexicanos adquirieron la capacidad no sólo de defender la Constitución, sino también de defender su institución de los intentos expansivos de los otros órganos y, de este modo, participar en el equilibrio político y en la estabilidad del gobierno.⁴¹

Por ejemplo, los fallos analizados con anterioridad constituyen una muestra del nuevo papel de la Corte en el sistema de división y equilibrio de poderes en un entorno democrático. Las modificaciones constitucionales que trajo la reforma dieron mayor peso al poder judicial, pues muestran que actualmente está en posibilidades de enfrentar a cualquier actor en el sistema, inclusive al propio ejecutivo federal.⁴² Así, las reformas influyeron en las relaciones entre el poder judicial de la federación y el resto de los poderes. Se puede hablar de un proceso de especialización de la Corte como un tribunal constitucional, en el cual existe una función política que le permite interactuar con los demás poderes y

⁴¹ J. A. Ríos Figueroa, “El surgimiento de un poder judicial efectivo en México: gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de justicia, 1994-2002” en Instituto Federal Electoral, *Ensayos. El poder judicial en la transición y consolidación democrática en México*, *op. cit.*, pp. 12, 18.

⁴² S. Inclán Oseguera, “De las implicaciones de la reforma judicial en México” en Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, *op. cit.*, p. 241.

establecer si su actuación se ajusta a los parámetros establecidos en la Constitución. Por primera vez se reconoce el potencial de la SCJN como un órgano político.⁴³

De esta manera, la judicatura federal tiene influencia efectiva mediante el máximo tribunal en la nueva correlación de fuerzas dentro de la política nacional. Dicho poder no sólo emergió como un actor institucional clave, sino se convirtió en una fuente de estabilidad política en un panorama de gobierno dividido. Ante la redefinición de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, y el surgimiento de conflictos entre entidades federativas y municipios, en donde se presentan disputas en la lucha por los recursos, la Corte se muestra como un garante de la gobernabilidad.⁴⁴

El poder judicial, ahora, es un actor más en el nuevo juego político y su participación ha roto los viejos esquemas que mantuvo el sistema autoritario. Con la ampliación de las facultades a la judicatura se rompió una tradición histórica que mantuvo a la Corte fuera de las disputas políticas frente a conflictos que, por definición, tienen una alta carga ideológica y partidaria.⁴⁵ Finalmente, las nuevas facultades de la SCJN incrementaron el activismo judicial. El máximo tribunal, entonces, puede ocupar una posición de considerable influencia política y tendrá que entrar en los cálculos de cualquier partido o actor político.⁴⁶

Ahora bien, el nuevo papel de la Suprema Corte ha traído consigo un fenómeno inherente al control constitucional: la judicialización de la política. Esta noción se refiere a la creciente importancia de las cortes en el campo político, en donde los problemas que antaño correspondían a las ramas ejecutiva y legislativa, o a partidos políticos y sindicatos,

⁴³ J. A. Caballero, “De la marginalidad a los reflectores. El renacimiento de la administración de justicia en México”, en *Una historia contemporánea de México*, *op. cit.*, p. 175.

⁴⁴ E. Torres Espinosa, “El poder judicial en la nueva correlación de fuerzas” en Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática en México*, *op. cit.*, pp. 200, 202.

⁴⁵ R. Hernández, “Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes” en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, *Los grandes problemas de México*, t. 14, 2010, pp. 473-475.

⁴⁶ P. Domingo, “The Politics of the Supreme Court in Mexico”, *op. cit.*, p. 720.

ahora son resueltos en la instancia judicial por tribunales que utilizan el lenguaje del Derecho.⁴⁷

La judicialización de la política es un fenómeno multifacético que reviste distintos significados dependiendo de la modalidad de la cual se trate, y del contexto en el que se desarrolla. Difiere sustancialmente –sobre todo en sus efectos- si se produce a propósito de tribunales constitucionales que se envuelven en el diseño y desarrollo de políticas públicas (como en Estados Unidos), o con motivo de la persecución de la corrupción política (como en Italia). No es igual determinar que una atribución corresponde a cierto poder, a señalar la responsabilidad política o penal de algún funcionario. Además, la dinámica también varía dependiendo de si se da en democracias consolidadas o en democracias emergentes.⁴⁸

En México la judicialización de la política se ha presentado en ambas vertientes: como influencia en las políticas públicas y como persecución de la corrupción. Además, en el momento en que se llevó a cabo la reforma el país aún era una democracia emergente o, al menos, en vías de consolidación. Si se toma en cuenta que incluso en la democracia con la judicialización más avanzada del mundo, Estados Unidos, el papel de la Corte suprema como árbitro de cuestiones políticas se consolidó mediante un proceso de largo plazo, el cual abarcó un periodo de algunas décadas,⁴⁹ entonces se pueden comprender los problemas que enfrenta el máximo tribunal en nuestro país.

La nueva realidad del control constitucional en México ha traído un riesgo: la Corte, aislada durante años de la dinámica política y de los conflictos de esta naturaleza, prácticamente fue arrojada a la arena de lo político sin estar preparada para ello debido al extremo formalismo que impera cuando interpreta las leyes. Esta situación ha ocasionado

⁴⁷ J. Couso, *op. cit.*, pp. 29-30.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 30.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 42.

que la Suprema Corte se muestre, según uno de sus presidentes, “timorata, miedosa”.⁵⁰ Es decir, escudándose en los formulismos jurídicos en algunas ocasiones no se atreve a estudiar y resolver el problema de fondo de algunos casos especialmente polémicos.⁵¹

Por último, la introducción de la acción de inconstitucionalidad y el perfeccionamiento de la controversia constitucional contribuyeron a reforzar la “macro justicia”. También conocida como justicia constitucional, es aquella que atañe a los sujetos políticos y dentro de la cual se discuten la división de competencias, resultados electorales o la distribución correcta de los recursos públicos.⁵² Estos cambios no sólo acercaron a la Corte al modelo teórico de un tribunal constitucional, sino que ampliaron considerablemente su esfera de acción.⁵³

Ahora bien, los mecanismos creados para el mayor control constitucional tampoco han sido revertidos o socavados por reformas subsecuentes. Más aún, estos instrumentos incrementaron su uso, pues han sido requeridos frecuentemente por los gobiernos municipales y estatales para limitar los abusos por parte de jerarquías superiores de gobierno.⁵⁴

Algunas cifras muestran la popularidad adquirida por los medios de control constitucional. Entre 1995 y 2002 se registró un incremento significativo en el número de controversias constitucionales presentadas ante la Corte. Mientras que en los casi ochenta

⁵⁰ Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 12 de mayo de dos mil cinco, *op. cit.*, p. 48.

⁵¹ Al respecto, cabe recordar el caso de L. Cacho contra el gobernador de Puebla, Mario Marín. La Corte, en decisión dividida, determinó no fincar responsabilidad alguna al titular del ejecutivo estatal ante un claro concierto de autoridades, orquestadas por el último, para perseguir a la periodista. La solución de varios ministros fue la interpretación –a nuestro juicio- legalista del término “violaciones graves a las garantías individuales”.

⁵² R. Corona Copado, *op. cit.*, p. 63.

⁵³ E. Torres Espinosa, “El poder judicial en la nueva correlación de fuerzas” en Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática en México*, *op. cit.*, p. 214.

⁵⁴ S. Inclán Oseguera, “De las implicaciones de la reforma judicial en México” en Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, *op. cit.*, p. 236.

años que transcurrieron entre 1917 y 1994 el número de casos fue de 55, entre 1995 y el primer semestre de 2002 llegaron a más de 600. Ochenta por ciento de las controversias constitucionales presentadas de 1995 a 1998 fueron disputas entre municipios y gobiernos estatales, aunque este porcentaje cayó a sesenta y tres por ciento para el 2000.⁵⁵

La mayoría de las controversias provinieron de municipios y gobiernos estatales controlados por el PAN, en estados del norte de la República. Sin embargo, municipios controlados por el PRD y el PRI en el Distrito Federal, Puebla, Oaxaca y Tamaulipas también mostraron gran activismo legal.⁵⁶ Para 2009 los municipios continuaban en primer lugar en la lista de actores que promueven las controversias constitucionales, y la principal causa de impugnación, con veintiocho por ciento de las demandas, es la asignación de recursos públicos.⁵⁷

En lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, la reforma de 1996 que permitió ejercer este control judicial también sobre materia electoral trajo gran repercusión, pues a partir de ella, en el periodo comprendido entre 1996 y 1998, 94.4% de las acciones de inconstitucionalidad promovidas ante la Corte tuvieron por objeto impugnar leyes electorales. De éstas, 61% se dirigieron contra la normatividad electoral local.⁵⁸ Para 2011 las cuestiones electorales continuaban en el primer lugar de materia de impugnación mediante la acción de inconstitucionalidad con 45% de las demandas presentadas.⁵⁹

Además, de los actores facultados para ejercer acciones de inconstitucionalidad los partidos políticos son los que en mayor medida recurren a la Corte. La enorme cantidad de

⁵⁵ *Loc. cit.*

⁵⁶ *Loc. cit.*

⁵⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Portal estadístico @lex. <http://www2.scjn.gob.mx/alex/>, consultado por última vez el 15 de abril de 2013.

⁵⁸ H. Fix Fierro, "Poder judicial" en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales, op. cit.*, p. 214.

⁵⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Portal estadístico @lex. <http://www2.scjn.gob.mx/alex/>, consultado el 15 de abril de 2013.

demandas planteadas por los partidos políticos nacionales constituye una consecuencia de la evolución de la interacción institucional producida por el pluralismo político presente en el país, que se origina entre los órganos de gobierno provenientes de distintos partidos políticos.⁶⁰ Estos datos reflejan que en el nuevo escenario político las irregularidades electorales son el tema que más preocupa a los actores políticos, pues dichas leyes desarrollan las bases para acceder legítimamente al poder. En este sentido, la función de la SCJN resulta de gran importancia para el desarrollo y estabilidad política de la nación.⁶¹

Otras explicaciones y el papel de los agentes

Como último elemento del modelo se tienen las explicaciones alternativas. Al respecto, Silvia Inclán Oseguera sostiene que la combinación de diferentes incentivos en la búsqueda de legitimidad motivó la reforma de Zedillo. Esta hipótesis, llamada de “legitimación política”, sostiene que los responsables de la reforma buscaban dar cierta legitimidad al candidato presidencial del PRI durante la campaña electoral de 1994, y querían prevenir una inminente erosión de la legitimidad del futuro presidente si éste mantenía en su poder la resolución de conflictos políticos.⁶² De esta manera, aparecen tres tipos de estímulos que produjeron las modificaciones:

Primero, aquellos incentivos presentes durante el tiempo de la campaña presidencial, cuando la reforma se diseñó y prometió, en donde se buscaba legitimar al Partido Revolucionario Institucional para convencer a los ciudadanos que una vez más votaran por el candidato priísta. Esta reforma era parte de un proyecto para modernizar al Estado con la

⁶⁰ R. Corona Copado, *op. cit.*, p. 71

⁶¹ M. González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 162.

⁶² S. Inclán Oseguera, “Judicial Reform in Mexico” en *Political Research Quarterly*, *op. cit.*, p. 754.

cual se pretendía enviar un mensaje de campaña en relación con la credibilidad del partido en el poder.⁶³

Segundo, los alicientes en el momento de desarrollarla que intentaban evitar la asociación del nuevo presidente con una Corte muy desacreditada, pues se sabía de la subordinación de los ministros no sólo al presidente de la República, sino al PRI. De esta manera, se buscó que los nuevos integrantes de la Corte se seleccionaran con base en criterios de profesionalismo y con mecanismos de transparencia que permitieran la llegada de individuos sin vínculos políticos con Zedillo.⁶⁴

Finalmente, los estímulos provenientes de la nueva distribución de poder en el ámbito nacional y local que presentaba México. En esos momentos el multipartidismo era ya un factor importante que explica la necesidad de dar poder a la Corte para que resolviera los conflictos políticos, es decir, la urgencia de crear un árbitro que solucionara los enfrentamientos entre diferentes instituciones gubernamentales que ya no estaban bajo el poder del PRI.⁶⁵

¿Por qué esta alternativa no se considera suficiente para dar cuenta del cambio institucional y político en la Corte? Con excepción de la última parte del argumento de Inclán, donde coincide con la información que se ha presentado en el desarrollo de este análisis sobre la llegada de la pluralidad política y los efectos del multipartidismo en el sistema y en las instituciones, los dos primeros incentivos señalados no se consideran adecuados para explicar la reforma constitucional por lo siguiente:

En primer lugar, la idea central de la propuesta de Inclán es la búsqueda de legitimación por parte de Ernesto Zedillo. Sin embargo, la legitimidad de Zedillo nunca

⁶³ *Ibid.*, pp. 754, 757, 759.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 754, 760.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 761.

estuvo en discusión, pues cabe recordar que ganó con 22.77 puntos porcentuales de diferencia sobre su más cercano competidor, el panista Fernández de Cevallos, en una de las elecciones con mayor participación en el país.⁶⁶

En segundo lugar, se limita a 1994. Si bien esas modificaciones fueron las que definieron el carácter de tribunal constitucional de la SCJN, en realidad esto fue resultado de un proceso más largo que inició desde finales de los ochenta. Aun cuando Inclán menciona el multipartidismo presente en el régimen para el inicio del sexenio de Zedillo, no toma en consideración la reforma constitucional de 1987 la cual fue el primer paso concreto en el proceso que llevaría a la Corte a adquirir, años después, las atribuciones para ejercer un efectivo control constitucional. Restringir la explicación a la búsqueda de incentivos de legitimidad de Zedillo excluye muchos factores anteriores, como acontecimientos de carácter político, mismos que enriquecen y amplían el entendimiento sobre la dinámica de transición que experimentó el máximo tribunal.

En tercer lugar, no es claro que Zedillo tuviera en mente durante el tiempo de su campaña la intención de dotar a la Corte con las acciones de inconstitucionalidad y de ampliar las controversias constitucionales. Es verdad que en el transcurso de la contienda electoral se presentaron diversas propuestas de reforma judicial, pero éstas se encaminaban más a cuestiones como la procuración de justicia, la persecución de la delincuencia organizada o el combate a la corrupción en los cuerpos de seguridad.

⁶⁶ El total de votos en la elección para Presidente de la República en el proceso electoral de 1994 resultó en 35 285 291 sufragios, de los cuales, 17 181 651 (48.69%) fueron para Ernesto Zedillo, el candidato del PRI; 9 146 841 para Diego Fernández de Cevallos, candidato del PAN (25.92%); 5,852,134 (16.59%) para Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD, y el resto se repartió entre seis partidos políticos, de los cuales sólo quedan actualmente dos, en Instituto Federal Electoral, *Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Estadística de las elecciones federales de 1994. Resultados a nivel nacional*, http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/nuevo_1994/graficas/Pres_94.pdf, consultado el 12 de julio de 2013.

La procuración de justicia es aquella parte de la actividad estatal relacionada con la investigación y persecución de los delitos, como con la representación de los intereses de la sociedad en un proceso penal, cuyo cumplimiento recae en los órganos del poder ejecutivo: el ministerio público y las procuradurías de justicia. Así, la modificación de estas instituciones no se relacionaba en manera alguna con la esfera de competencia de un tribunal constitucional, materia sobre la cual versó la reforma que directamente afectó a la SCJN. Entonces, aunque en el terreno de procuración de justicia también hubo cambios, no se comparan con la profundidad de las transformaciones acaecidas en la Corte.

Del análisis de diferentes discursos que Zedillo pronunció durante la campaña, entrevistas concedidas y foros o diálogos⁶⁷ en los cuales participó en el mismo periodo, se vislumbra que la idea de reformar el sistema de justicia estuvo presente durante toda la contienda electoral. Sin embargo, no es posible afirmar que tuviera el proyecto o la intención, al menos en ese momento, de modificar el esquema con el cual la Suprema Corte funcionó durante más de ochenta años. La propuesta más puntual en relación con el control constitucional consistió en revisar los efectos y alcances del juicio de amparo.⁶⁸

Además, la mayoría de las proposiciones presentadas por Zedillo en relación con el sistema de justicia derivaron de factores coyunturales originados por la crisis política desatada tras los asesinatos de prominentes personalidades, entre ellas, Luis Donaldo Colosio, el candidato original del PRI a la Presidencia de la República en 1994.

Si bien la reforma de 1994-1995 se promovió desde la oficina presidencial, diversos actores domésticos e internacionales han sido relacionados con ciertos aspectos de ella,

⁶⁷ Véase Ernesto Zedillo, *Una propuesta de campaña. El qué y el cómo de la acción del gobierno*, México, Secretaría General de Campaña, 1994, pp. 158-264; E. Zedillo, *Las razones del bienestar*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1994; E. Zedillo, *Mis compromisos*, México, Coordinación General de Campaña, 1994, pp. 9-20; E. Zedillo, *Propuestas y compromisos*, México, Noriega Editores, 1994, pp. 187-208; E. Zedillo, *Definiciones y compromisos*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1994.

⁶⁸ E. Zedillo, *Propuestas y compromisos*, *op. cit.*, p. 207.

aunque en general su papel fue limitado. Por ejemplo, conscientes de que los cambios en el poder judicial eran inminentes, algunos ministros de la Corte prepararon su propia reforma judicial y la mandaron al ejecutivo. Varios especialistas en derecho constitucional intervinieron en el diseño de este proyecto, el cual difirió del que presentó Zedillo en al menos dos puntos: primero, no contemplaba despedir a los ministros y, segundo, dotaba al tribunal con poderes de revisión judicial más amplios en comparación con los que finalmente se le otorgaron.⁶⁹

Como se vio, las instituciones financieras internacionales alentaron a los países en desarrollo para comprometerse con reformas judiciales como una manera de promover la confianza de los inversionistas. El BM proporcionó fondos para motivar la reforma judicial a muchos países en América latina, pero México no se encontró entre los receptores de estos recursos en los 90. La ayuda financiera internacional que apoyó una reforma judicial recibida por nuestro país se presentó a mediados de esa década, fue una cantidad pequeña y provino de USAID, que se interesaba por cuestiones de respeto a los derechos humanos y no por el fortalecimiento de la SCJN. Además, este financiamiento se utilizó para establecer programas de entrenamiento a los jueces mexicanos, para sostener conferencias entre juzgadores de México y de Estados Unidos, para diseñar estándares de ética judicial y para crear programas pilotos que modernizaran el sistema de justicia penal.⁷⁰

Las organizaciones de la sociedad civil desempeñaron un papel en ciertas áreas específicas de la justicia mexicana, como los cambios en materia penal, pero no tuvieron relación alguna en las reformas a la Corte. Según Rafael Harel, vicepresidente de la

⁶⁹ J. Finkel, "Judicial Reforms as Insurance Policy: Mexico in the 1990s" en *Latin America Politics and Society*, *op. cit.*, p. 106.

⁷⁰ *Loc. cit.*

Comisión de la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos en México, ninguna asociación civil o de derechos humanos ejerció influencia en la reforma de 1994.⁷¹

Ahora bien, los parámetros de la reforma judicial de México fueron definidos por la administración de Zedillo. No obstante, si se toma en consideración las condiciones del sistema político en ese momento, donde el pluralismo y la heterogeneidad partidista eran ya una realidad que afectaba a las instituciones del régimen, entre ellas las encargadas de modificar la Constitución, es claro que el presidente y su partido no podían aprobar por sí solos los cambios constitucionales a la judicatura. La Constitución mexicana puede ser reformada sólo con el voto de las dos terceras partes de los representantes en cada cámara. Mientras el PRI tenía los dos tercios de los asientos en el Senado, carecía de esa cantidad en la cámara baja, en la cual necesitaría el apoyo de treinta y tres diputados distintos a los de su partido. En este punto aparecieron los actores provenientes de la oposición, con los cuales Zedillo estuvo obligado a negociar para poder aprobar su propuesta. De esta forma el PAN pudo colocarse en la mesa de negociaciones.⁷²

En intercambio por su apoyo a la propuesta zedillista Acción Nacional obtuvo ventajas particulares respecto de la reforma judicial, e inclusive pudo modificar la propuesta original en su beneficio. Primero, se estableció una Corte más conservadora en su integración, y le garantizó la simpatía de por lo menos cuatro de los nuevos jueces, incluyendo el presidente del tribunal. Segundo, la posición de Procurador General de la República fue dada a Antonio Lozano Gracia, un miembro del PAN. Tercero, el proyecto original de Zedillo garantizaba al presidente el poder para nombrar dos miembros del Consejo de la Judicatura Federal, el órgano encargado de la administración del poder

⁷¹ *Loc. cit.*

⁷² *Loc. cit.*

judicial. Durante las negociaciones en el Congreso el número de lugares que el presidente podría designar fue reducido a uno, disminuyendo la influencia del ejecutivo dentro del consejo.⁷³

La situación del PAN como oposición determinó su interés en incrementar la habilidad de la Corte para retar las decisiones del grupo gobernante. Esto claramente concuerda con la presión que ejerció ese partido para modificar la propuesta priísta con el objetivo de favorecer el fortalecimiento de la judicatura como un contrapeso efectivo en el esquema de división de poderes.⁷⁴

La modificación más importante que Acción Nacional logró hacer a la propuesta original de Zedillo fue disminuir el número de legisladores requerido para la procedencia de una acción de inconstitucionalidad. La reforma zedillista contemplaba que la acción de inconstitucionalidad procedería cuando cuarenta y cinco por ciento de los miembros de una legislatura pidieran se declarara inconstitucional alguna ley, pero la reforma aprobada en el Congreso poco después redujo el porcentaje a treinta y tres. Esto permitiría al PAN la posibilidad de retar las decisiones del PRI pues, para ese momento, Acción Nacional tenía un tercio de los asientos en varios congresos locales en el norte del país y, en alianza con otros partidos, también podía alcanzar esta cantidad en el Congreso federal y en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. De este modo el PAN estaba bien ubicado para capitalizar los potenciales beneficios de la reforma.⁷⁵

Ahora bien, las instituciones financieras internacionales (IFIS) no participaron directamente en el proceso y la iniciativa no estuvo ligada a ninguna negociación por créditos o fondos, por lo que no se puede señalar de manera concreta a alguna organización

⁷³ *Loc. cit.*

⁷⁴ *Loc. cit.*

⁷⁵ *Loc. cit.*

internacional como la promotora del cambio. No obstante, es factible considerar que la reforma mexicana de 1995 fue influida hasta cierto punto por el “espíritu de la época”⁷⁶ que favorecía la independencia judicial, pues el paquete de reforma incluyó medidas similares a aquellas tomadas en otros países de América Latina, promovidas por alguna agencia internacional. Entre las más importantes modificaciones estuvieron aquellas destinadas al reemplazo de los jueces de la Corte, a crear un consejo de la judicatura y a garantizar la autoridad de la Corte como tribunal constitucional.⁷⁷

Se dice también que la reforma fue impulsada por el gobierno mexicano con la intención de establecer una imagen internacional positiva, la cual pudiera fomentar más confianza en los inversionistas y en los organismos encargados de dar créditos. No obstante, esta posibilidad no pudo ser la motivación inicial para la reforma porque la imagen internacional de México estaba en el punto más alto cuando la iniciativa fue presentada y aprobada en el congreso.⁷⁸

En cuanto a los actores políticos nacionales, si bien el papel de Acción Nacional fue clave para pasar la reforma, su intervención se limitó al momento de aprobar las modificaciones constitucionales, pero no se ha encontrado información alguna que sugiera su presencia en algún punto antes del proceso legislativo. Es decir, su participación fue exclusivamente para determinar los detalles que se habrían de votar, por lo que tampoco se

⁷⁶ Cabe señalar que el 13 y 14 de junio de 1994 el Banco Mundial organizó una serie de conferencias, en Washington, D.C., sobre la reforma judicial en América latina y el Caribe, en un intento para promover un intercambio de ideas entre investigadores, funcionarios de gobierno y políticos relacionados con esa materia. Acudieron participantes oficiales de 22 países en la región, pero México no se encontraba entre ellos. Las ponencias versaron sobre la necesidad de identificar estrategias efectivas para mejorar la administración de justicia en esta zona geográfica, con particular acento en reformas en materia de comercio, reformas al poder judicial y su papel en el desarrollo económico, la administración de los tribunales, métodos alternativos de solución de conflictos, acceso a la justicia y la capacitación judicial, en Malcom Rowat, Waleed H. Malik y María Dakolias (eds.), *Judicial Reform in Latin America and The Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference*, Washington, The World Bank, 1995.

⁷⁷ S. Inclán Oseguera, “Political Insurance or the Search for Political Legitimacy?” en *Journal of Latin American Studies*, *op. cit.*, p. 756.

⁷⁸ *Loc. cit.*

le considera como el principal agente impulsor de la reforma sino como un actor que aprovechó la necesidad que el PRI tenía de escaños, obteniendo en las negociaciones todos los beneficios y ventajas que fueron posibles.

Por último, se tiene que la posición más crítica a la reforma judicial de Zedillo provino del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En vista que el PRD era también un partido de oposición, la lógica dictaba que debía haber apoyado los cambios que incrementarían la independencia del poder judicial y mejorarían el papel de la Corte en el esquema de separación de poderes. Sin embargo, los perredistas se opusieron a la reforma. Finkel explica esta aparente paradoja de la siguiente manera: el PRD consideró la propuesta zedillista como un intento del PRI para preservar el poder, pues los cambios en la judicatura disminuirían la percepción pública de que una transformación judicial mayor era necesaria y, con ello, también se restaría importancia a otras modificaciones políticas importantes.⁷⁹

⁷⁹ J. Finkel, "Judicial Reforms as Insurance Policy: Mexico in the 1990s" en *Latin America Politics and Society*, *op. cit.*, p. 107.

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

El modelo aplicado en la investigación permite efectuar un número considerable de comparaciones. De este modo, a continuación se presentan las diferencias y semejanzas entre los distintos elementos y etapas que forman una coyuntura crítica en los dos momentos estudiados: la República Restaurada (RR) y la transición a la democracia (TD).

Las *condiciones antecedentes* muestran un contraste muy marcado. Durante la RR la Corte tuvo un papel fundamental, protagónico, en el régimen y sistema político mexicanos. En estos años, cuando la Suprema Corte surgió efectivamente en la vida política e institucional de México, su competencia rebasó la que corresponde a un tribunal de constitucionalidad. Mediante el juicio de amparo podía ejercer facultades como órgano revisor de la Constitución. Sin embargo, las diversas funciones con las que fue dotada, atípicas para cualquier órgano de naturaleza judicial (la vicepresidencia de la República, por ejemplo), terminarían por desvirtuar las atribuciones relacionadas con el control constitucional, pues en un marco de inestabilidad y debilidad de las instituciones esas facultades extraordinarias llevaron a un uso faccioso de los instrumentos de control constitucional y convirtieron a la Corte en un suprapoder, con la capacidad no sólo de anular los actos del ejecutivo y el legislativo, sino de desconocer a cualquier autoridad en el régimen.

En los años anteriores a la transición, ya en el siglo XX, las condiciones de la Corte fueron opuestas a lo que se vio durante la República Restaurada. A pesar de que la Constitución de 1917, en lo que se refiere al régimen y a la división de poderes, conservó un marco parecido al de 1857, el papel de la Suprema Corte fue entendido de manera diferente. Durante el autoritarismo, en condiciones de estabilidad, el máximo tribunal de la

nación fue un actor secundario con pocos momentos trascendentes y con decisiones no muy relevantes para la vida política. De ser un organismo sumamente poderoso e, inclusive, peligroso, la SCJN se convirtió en un organismo marginado en el sistema. De un ente capaz de remover al presidente de la República, la Corte derivó en una institución sujeta a los caprichos de los titulares del ejecutivo federal, quienes podían nombrar y destituir a los ministros de la Suprema Corte a conveniencia.

Las *crisis* que provocaron un cambio en el diseño y comportamiento del tribunal también son distintas. En el primer caso se trata de tensiones cuyo origen se encontró en el seno del régimen, provocadas por la Corte. Los graves conflictos suscitados durante la República Restaurada fueron una combinación de factores históricos y políticos –fractura en la élite liberal, disputas por el poder, rebeliones, debilidad institucional. Sin embargo, la situación que desencadenó la polarización fue propiciada por las decisiones y resoluciones que, durante años y en uso de sus atribuciones constitucionales, emitió el máximo tribunal. El punto culminante llegó con la destitución de Lerdo de Tejada como presidente de la República.

En el segundo momento en estricto sentido no se trata de una crisis, sino de una serie de cambios paulatinos con los cuales la Suprema Corte no tuvo relación alguna. Las reformas electorales promovidas en el país desde 1977 afectaron progresivamente los fundamentos del autoritarismo. Para finales de los ochenta y principios de los noventa el control institucional y la homogeneidad partidista, base del presidencialismo autoritario mexicano, se encontraban ya resquebrajados y en proceso de debilitamiento. Entonces, estas transformaciones surgieron primero en el sistema político, debilitando al autoritarismo. Posteriormente, los efectos repercutieron en el régimen político presidencial al alterar el comportamiento de las instituciones políticas.

Los *mecanismos de producción* del nuevo legado encuentran semejanzas de forma, pues en ambos momentos se trataron de reformas legales y de interpretaciones que la Corte hizo sobre sus facultades. Como se recordará, en el primer caso fueron modificaciones a la Constitución para quitar a la Suprema Corte la función de vicepresidencia, para desincorporar las figuras del fiscal y el procurador de justicia de su estructura y el cambio en el criterio de incompetencia de origen, abandonado por el máximo tribunal. En el segundo caso las reformas constitucionales se encaminaron a reforzar el papel y las atribuciones de la SCJN como un verdadero tribunal de constitucionalidad; al mismo tiempo, la Corte modificó una interpretación que databa de 1936, con la cual no permitía que los municipios recurrieran a las controversias constitucionales.

La diferencia entre unos y otros procesos se presenta en el tiempo: en el primer periodo analizado los mecanismos de producción se extendieron en un intervalo de casi treinta años, entre 1878, cuando se rechazaron las ideas de Iglesias al desechar la tesis de incompetencia de origen, y 1900, cuando se aprobó la reforma sobre la desagregación del fiscal y el procurador de la estructura del tribunal. En el segundo periodo los mecanismos de producción se presentaron en siete años, entre 1987, con la reforma de De la Madrid, y 1994, con la reforma zedillista. La duración más corta de este instante quizá se explique por la naturaleza y magnitud de los cambios profundos que se presentaban en México en los últimos años del siglo veinte, pues en esa etapa las transformaciones afectaban no sólo al régimen, sino a la sociedad, al sistema de partidos y a la estructura económica. En otras palabras, el sistema político en su totalidad experimentaba innovaciones. El autoritarismo se debilitaba cada vez más. Transformaciones dramáticas exigían respuestas de la misma clase que permitieran enfrentar la nueva realidad política, económica y social. Esta es la razón por la que en un periodo relativamente pequeño se llevaron a cabo cambios

estructurales en la Corte, la cual había permanecido ajena a esa dinámica y era necesario incorporarla a ella.

Los *mecanismos de reproducción* presentan una diferencia fundamental: aquellos derivados del legado decimonónico, perpetuado durante el siglo veinte, son una combinación de procesos políticos e institucionales formales e informales. Durante el autoritarismo, la idea de aislar a la Corte de la política se reprodujo en instituciones formales como reformas constitucionales, leyes y criterios jurisprudenciales, pero también mediante estructuras institucionales implícitas. La dinámica del autoritarismo conllevó una concentración de poder y de facultades en el presidente, quien se convirtió en el último árbitro de los conflictos del tipo político. De esta manera no era necesario un tribunal constitucional que los resolviera. Además, el presidente tenía la facultad no escrita de integrar una Suprema Corte a conveniencia; podía modificar su composición sin ninguna dificultad e, inclusive, de ser necesario, cerrarla con la misma facilidad.

En los años posteriores a la reforma zedillista, en cambio, los mecanismos que han perpetuado y consolidado el nuevo papel del máximo tribunal son procesos político institucionales fundamentalmente formales. Las decisiones de la Corte al resolver amparos, controversias y acciones de inconstitucionalidad encuadran en un marco jurídico normativo explícito. Si bien algunas decisiones pueden ser motivadas por argumentos o situaciones metajurídicas, como la resolución que se dio a la controversia entre la Cámara de Diputados y el presidente de la República con motivo del presupuesto, la actividad y el papel de la SCJN responden en la época de la democracia a un marco institucional formal.

Sobre los *agentes* que promovieron los cambios, en el primer periodo es muy claro el papel de José María Iglesias, Ignacio Vallarta y Emilio Rabasa. Se advierte de manera inmediata el enfrentamiento entre las ideas del primero con las de los últimos, y la forma en

que a lo largo del tiempo la concepción de Vallarta y Rabasa se impuso. Ignacio Vallarta - como presidente de la Corte- se encargó de despolitizar al tribunal, pues fue él quien promovió el abandono de las tesis de Iglesias; además, la reforma de 1882 por la cual se quitó a la SCJN la función de vicepresidencia fue de su creación. A Emilio Rabasa, por su parte, se le considera una de las principales fuentes doctrinarias en el constituyente de 1917.

En el segundo momento no hay suficiente claridad sobre el agente que diseñó y promovió la reforma. Aunque formalmente es obra de Ernesto Zedillo, en vista de sus discursos y propuestas de campaña, antes revisados, y de que el entonces presidente de la República es economista, con escaso o nulo conocimiento de cuestiones jurídicas sumamente técnicas como el control constitucional y la revisión judicial, no es factible que la idea fuese suya. Quizá el autor formaba parte del grupo más cercano al mandatario, sin que se hayan encontrado datos que apunten a un individuo en específico.

Ahora bien, la investigación reveló un dato sumamente interesante: el comportamiento de la Corte durante la mayor parte del siglo veinte respondió a una serie de contradicciones en el régimen político mexicano. Esto es claro cuando se toma en consideración lo siguiente: la doctrina constitucional estadounidense tuvo gran influencia ideológica sobre la Constitución mexicana de 1857. En el ideario norteamericano la Suprema Corte de Justicia era ya vista como un tribunal constitucional encargado de resolver controversias del tipo político. En Estados Unidos, desde aquella época y hasta la fecha, el máximo tribunal es un actor importante y reconocido en la política. El congreso constituyente mexicano de 1856-1857 conocía a la perfección esta situación; en consecuencia, en el esquema de división de poderes consagrado en la norma fundamental de él emanada el diseño de la SCJN se hizo con la misma lógica.

Luego de la crisis provocada por la Corte durante la República Restaurada surgió la idea de aislar al tribunal de los conflictos de naturaleza política, lo que se materializaría primero mediante la obra de Ignacio Vallarta, y luego con la de Emilio Rabasa. Tiempo después la idea se incrustó en el régimen. El pensamiento de Vallarta y Rabasa sobre este punto alcanzó al constituyente de 1917, donde la concepción de una Suprema Corte ajena a la política se impuso en los debates y en las votaciones. Si bien, la Constitución nunca señaló de forma expresa que la SCJN debería mantenerse al margen de las cuestiones políticas, la idea sí se encontró presente de manera implícita en el reparto de facultades.

La norma fundamental mexicana vigente en estricto sentido no abrogó a la de 1857. El decreto del 5 de febrero de 1917 estableció que se trataba de una serie de modificaciones y reformas a su antecesora.¹ La Constitución de 1917, como también se señaló, tuvo diferentes influencias ideológicas, una de las cuales fue el modelo liberal de 1857, representada por el proyecto de reformas de Carranza y su grupo. En relación con el equilibrio de poderes, en términos generales se conservó aquella estructura. Las principales modificaciones en el régimen político fueron en la relación entre el ejecutivo y el legislativo. No obstante, al menos en teoría la función de la Corte descansaba sobre la concepción original derivada del modelo estadounidense.

En las discusiones del constituyente de 1917 se enfrentaron dos posiciones contrarias sobre el papel y la naturaleza de la Suprema Corte: una, defensora del modelo liberal de 1857, en favor de su intervención en asuntos políticos; otra, que se opuso a la injerencia del máximo tribunal en controversias de esa naturaleza. Sin embargo, al revisar las diversas intervenciones, sobre todo, las del grupo opositor, es clara la falta de una idea precisa sobre

¹ De hecho, la convocatoria que Carranza expidió el 19 de septiembre de 1916 fue para formar un congreso constituyente que reformara la Constitución de 1857, nunca para desconocerla.

conceptos como “cuestiones y conflictos políticos, cuestiones jurídicas, controversias constitucionales, controversias políticas”. Al final, la pugna entre estos dos grupos produjo un diseño constitucional ambiguo e incierto en lo que se refiere a las atribuciones de la Corte. Se preservó para ella la facultad de conocer conflictos constitucionales, pero todos aquellos problemas que podían presentar algún matiz político pasaron al Senado para su resolución. Sin embargo, nunca se estableció claramente cuál era la diferencia entre ambos. Del mismo modo, se dio a la Corte la facultad de investigar violaciones al voto público, lo cual contradecía la intención de marginarla de la política.

De esta manera, en el periodo posterior a 1917 encontramos tres elementos: (1) la idea de aislar a la Corte de la política, proveniente del siglo XIX, contraria al papel que originalmente correspondía al máximo tribunal del país; (2) un diseño constitucional ambiguo que, en vista de ciertas facultades con que se dotó a la Corte, era contrario a esa idea decimonónica; (3) la falta de claridad normativa en la Constitución. Así, en los años siguientes la Suprema Corte de Justicia se movió en medio de la vacilación sobre el alcance y la naturaleza de sus funciones. En estas circunstancias de indeterminación y ante la falta de certeza normativa, aquella idea central encontraría un campo fértil para reproducirse en una serie de instituciones formales e informales que, al final, tendrían el mismo efecto: perpetuar la marginación política de la SCJN.

Además, durante la etapa del autoritarismo el máximo tribunal de la nación se vio envuelto en la misma dinámica que el resto de los actores en el sistema: la concentración de facultades en torno de la Presidencia de la República. El titular del ejecutivo acumuló una serie de atribuciones provenientes de la homogeneidad partidista, entre ellas convertirse en el último árbitro de los conflictos políticos, lo que le permitió someter y controlar a las instituciones. Por estas razones las contradicciones en el diseño y funcionamiento de la

Corte pudieron prolongarse durante casi un siglo, pues mientras en el régimen existiese otra institución que resolviese de cualquier forma los problemas políticos -como los enfrentamientos entre poderes-, el máximo tribunal del país continuaría marginado en las funciones que originalmente le correspondían.

Esta es la razón por la cual, cuando el país transitó del autoritarismo a la democracia, la SCJN no experimentó de la misma manera la adaptación que, en cambio, afectó al resto de los organismos en el régimen, lo que hizo necesarias las reformas de la época, sobre todo la de 1994-1995. La Corte, a diferencia del resto de las instituciones, fue sujeto de dos procesos: primero, uno exclusivo proveniente de finales del siglo XIX que respondió a circunstancias coyunturales y que al final sólo afectaría al tribunal. Segundo, el derivado del sistema político autoritario que envolvió a todas las instituciones del régimen. Durante el siglo XX ambos fenómenos convergieron. La dinámica del autoritarismo, entonces, reforzó el aislamiento político que la Suprema Corte presentaba desde el siglo anterior.

Cuando el autoritarismo se resquebrajó, en los últimos años del siglo pasado, las instituciones del régimen se vieron libres de la sujeción y control que el presidente ejerció sobre ellas, adquiriendo autonomía e independencia, lo que les permitió utilizar las facultades que habían tenido durante años pero se encontraban adormecidas. Lo anterior fue posible gracias a que durante la época del presidencialismo autoritario el recurso con el cual el ejecutivo logró ese control era del tipo informal: la hegemonía partidista. La subordinación institucional en favor del presidente no era una regla escrita del régimen, sino una cuestión implícita.

En el caso de la SCJN su posición al margen de los conflictos políticos se basó no sólo en relaciones informales, sino en instituciones formales que se plasmaron, por ejemplo, en leyes del congreso o en interpretaciones de la Suprema Corte, algunas de las cuales

constituyeron jurisprudencia firme. Cuando las condiciones que favorecieron el autoritarismo desaparecieron, la Corte aún estaba bajo la influencia del proceso que había iniciado luego de la República Restaurada, mismo que al final fue el origen de la despolitización del máximo tribunal de la nación y que lo había llevado a un comportamiento opuesto al que, atendiendo a la intención del diseño original, se había pensado. Para superar esa inercia era necesario algo más que una simple adaptación: se requería la creación de nuevas reglas, esto es, un cambio institucional.

De este modo, es válido afirmar que el papel desempeñado por la Suprema Corte de Justicia en el régimen político de México ha mostrado un tipo de movimiento pendular: de una marcada injerencia en la vida política a finales del siglo diecinueve, a la apatía, aislamiento y marginación de las decisiones políticas relevantes durante la mayor parte del autoritarismo. Luego, al terminar el siglo veinte, regresó al lugar que originalmente le correspondía como un tribunal constitucional encargado de resolver problemas con gran contenido político: los conflictos derivados de la interpretación constitucional y enfrentamientos entre poderes.

No obstante, aunque hoy se advierte de manera contrastante el nuevo comportamiento de la Corte, donde sus resoluciones tienen gran efecto sobre la vida pública nacional, pues pueden redefinir el alcance de las decisiones y actividad de los otros poderes, aún quedan rastros de las ideas sostenidas por Ignacio Vallarta. Las reformas de los ochenta y los noventa crearon un órgano de naturaleza judicial encargado de resolver todas las controversias políticas relacionadas con la materia electoral.² Desde 1996 este tribunal se encuentra dentro de la estructura del poder judicial. Si bien mediante este organismo se

² En 1987 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL); en 1990 cambió su nombre por el de Tribunal Federal Electoral (TRIFE). A partir de 1996, con la modificación de la Constitución, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

permitió la intervención de la judicatura en cuestiones electorales, la idea que subyace en este diseño es la de no “manchar” a la Suprema Corte con controversias de naturaleza electoral, concentrando esa materia en un tribunal diferente. Cabe recordar que originalmente los asuntos políticos de los cuales Vallarta quería aislar a la SCJN fueron aquellos relacionados con las elecciones. Con el tiempo, el entendimiento de lo político abarcaría cuestiones más amplias, lo que terminaría restándole facultades. Si bien se reconocen las limitaciones que derivadas de casi un siglo de aislamiento afectan las decisiones actuales del máximo tribunal, no se puede menoscabar la importancia que hoy tiene la Corte dentro del régimen y el sistema político mexicanos: es el guardián de la Constitución, su final intérprete.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano Ríos, Alberto, “Poder judicial, ciencias sociales y consolidación democrática” en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, XV (2008), pp. 123-147.
- Arteaga Nava, Elisur, “La independencia de la rama judicial” en James Frank Smith (coord.), *Derecho Constitucional Comparado. México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990.
- _____, *Constitución política y realidad*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997.
- Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez, “Tres instituciones de la democracia mexicana: IFE, TEPJF E IFAI” en Ilán Bisberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: las instituciones*, México, Océano, 2009.
- Barceló Rojas, Daniel A., “El Senado de la República. Su encaje constitucional” en Patricia Galeana (coord.), *Organización y funciones del Senado*, México, UNAM, 2010.
- Barraza, Arturo, “El Tribunal Electoral (1987-2007)” en Manuel González Oropeza (coord.), *La justicia electoral en México. 20 años*, México, TEPJF, 2009, tomo 1.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 3º ed., 2ª reimpr., 2005.
- _____, *La reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1997, p. 133.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 15ª ed., 2002.

Caballero, José Antonio, “De la marginalidad a los reflectores. El renacimiento de la administración de justicia en México”, en *Una historia contemporánea de México*, México, El Colegio de México, 2009.

Cabrera Acebedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940)*, México, SCJN, 1999.

_____, *Documentos constitucionales y legales relativos a la función judicial (1810-1917)*, México, SCJN, 1997.

_____, *La Suprema Corte de Justicia a finales del siglo XIX (1888-1900)*, México, SCJN, 1992.

_____, *La Suprema Corte de Justicia a principios del porfirismo (1877-1882)*, México, SCJN, 1990.

_____, *La Suprema Corte de Justicia a principios del siglo XX (1900-1914)*, México, SCJN, 1993.

_____, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-1994)*, México, SCJN, 2005.

_____, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988)*, México, SCJN, 2004.

_____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952)*, México, SCJN, 2002.

_____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)*, México, SCJN, 2004.

_____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982)*, México, SCJN, 2004.

- _____, *La Suprema Corte de Justicia en la República Restaurada. 1867-1876*, México, SCJN, 1989.
- _____, *La Suprema Corte durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, SCJN, 1997.
- _____, *La Suprema Corte durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, México, SCJN, 1997.
- Cansino, Cesar, “Nuevos Escenarios de la Transición Democrática” en *Después del PRI. Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 1998.
- Carbonell, Miguel “Los guardianes de las promesas. Poder judicial y democracia en México”, en Ensayos. *El Poder judicial en la transición y consolidación democrática en México*, México, IFE, 2004.
- Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América latina*, México, UNAM, 2007.
- _____, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2ª ed., 2002.
- _____, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa- UNAM, 2003.
- Carranco Zúñiga, Joel, *Poder judicial*, México, Editorial Porrúa, 2000.
- Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte de Justicia en Estados Unidos; orígenes semejantes, caminos diferentes” en *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, PJE, 1985.
- _____, “La Suprema Corte en las reformas sociales de México” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, 14 (1964), pp. 639-662.

- Casar, María Amparo, *The Sources of Presidential Authority in Post-Revolutionary Mexico*, tesis, Cambridge, University of Cambridge, 1997.
- _____, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México” en *Política y gobierno*, 3 (1996), pp. 61-92.
- Castillo del Valle, Alberto, *Defensa jurídica de la Constitución en México*, México, Educación Cumorah, 2004.
- Collier, Ruth B. y David Collier, *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, New Jersey, Princeton University Press, 1991.
- Córdova Vianello, Lorenzo, “El sistema presidencial en México. Orígenes y razones” en *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Lorenzo Córdova Vianello et al, México, Editorial Aldus, 1994.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Ediciones Era, 1972.
- Cornelius, Wayne, “Repercusiones de los comicios de 1994 en la transición gradual de México hacia la democracia” en Pérez Fernández, G., A. Alvarado, y A. Sánchez, (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Flacso-Porrúa, 1995.
- Corona Copado, Roberto, “El experimento democrático de la justicia constitucional en México” en Instituto Federal Electoral, *Ensayos. El Poder judicial en la transición y consolidación democrática en México*, México, IFE, 2004.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1986.
- Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional” en *Política y gobierno*, 8 (2001), pp. 61-115.

- Cossío Díaz, José Ramón, *Régimen autoritario y dogmática constitucional*, México, ITAM, 1ª reimpr., 20001.
- Couso, Javier, “Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política” en *Revista de Ciencia Política*, 24 (2004), p. 29-48.
- Crespo, José A., *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México, Anzuelo, 2006.
- Domingo, Pilar, “Judicial Independence: The Politics of Supreme Court in México” en División de Estudios Políticos, *Documento de trabajo 64*, México, CIDE, 1997.
- Domingo, Pilar, “The Politics of the Supreme Court in Mexico” en *Journal of Latin American Studies*, 32 (2000), pp. 705-735.
- Estrada Sámano, Rafael, “Orígenes y la génesis de la Constitución de 1857” en Rafael Estrada Sámano y Rafael Estrada Michel, *1857. Rabasa y otros ensayos de Historia y Control Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2011.
- Finkel, Jodi, “Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How Electoral Incentives Shape Institutional Change” en *Latin American Research Review*, 39 (2004), pp. 56-80.
- _____, “Judicial Reforms as Insurance Policy: Mexico in the 1990s” en *Latin America Politics and Society*, 47 (2005), pp. 87-113.
- 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 y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996.
- _____, “La justicia constitucional”, en María del Carmen Álvarez Castro (coord.), *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992.

- _____, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917” en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, LVIII-LIX (1967), pp. 29-65.
- García Ramírez, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, México, Porrúa, 2ª ed., 1997.
- Gerring, John, “The case of study: what it is and what it does?” en *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Ginsburg, Tom y Tamir Moustafa, “Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics” en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (eds.), *Rule by Law: the Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, New York, Cambridge University Press, 2008.
- Gómez Tagle, Silvia, “México 1977-2008: una democracia fragmentada”, en Silvia Gómez Tagle y Willibald Sonnleitner (eds.), *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América latina (1980-2010)*, México, El Colegio de México, 2012.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 2ª ed., 32ª reimpr., 2009.
- González Compeán, Miguel y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del poder judicial en México*, México, Cal y Arena, 2002.
- González Oropeza, Manuel, “Las controversias entre la Constitución y la política” en su libro *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica (6)*, México, IJ-UNAM, 1993.
- González, Luis, “El liberalismo triunfante” en Daniel Cosío Villegas (coord. gral.), *Historia General de México*, t. 2, México, El Colegio de México, 3ª reimpr., 4ª ed., 1998.

- González, María del Refugio y José A. Caballero Juárez, “El proceso de formación del Estado de Derecho” en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002.
- Green, Donald. P. & I. Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*, New Haven, Yale University Press, 1994.
- Hall, Peter A., “The movement of Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s”, en S. Steinmo et. al (cords.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalism” en *Political Studies*, 44 (1996), pp. 936-957.
- Hernández, Rogelio y Will G. Pansters, “La democracia en México y el retorno del PRI”, *Foro Internacional*, 52 (2012), p. 755-795.
- _____, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México” en *Foro Internacional*, 4 (2003), pp. 789-821.
- _____, “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México” en *Estudios mexicanos*, 1 (2005), pp. 183-211.
- _____, “Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes” en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme (coords. gales.), *Los grandes problemas de México*, t. 14: Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010.
- _____, “La difícil transición política en México” en *Mexican Studies*, 8 (1992), pp. 237-257.

_____, “La transformación del presidencialismo en México” en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: actores*, México, Océano, 2009.

_____, “Un sistema sin equilibrio: presidencialismo y partidos en México” en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México: los retos ante el futuro*, México, El Colegio de México, 2007.

Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano*, México, FCE, 2001.

Immergut, Ellen, “The Theoretical Core of the New Institutionalism” en *Politics and Society*, 26 (1998), pp. 5-34.

Inclán Oseguera, Silvia, “De las implicaciones de la reforma judicial mexicana” en Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática en México*, México, UNAM, 2006.

_____, “Political Insurance or the Search for Political Legitimacy?” en *Journal of Latin American Studies*, 63 (2009), pp. 753-766.

Krasner, Stephen D., “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics” en *Comparative Politics*, 16 (1984), pp. 223-246.

Lara Pardo, Luis, *De Porfirio Díaz a Francisco Madero. La sucesión dictatorial de 1911*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre la Revolución Mexicana, 1985.

Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México D. F., Secretaría de Gobernación, 2013.

Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, artículos 1-2, 33-50.

- Lindner, Johannes y Berthold Rittberger, “The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions. Revisiting Historical Institutionalism” en *Journal of Common Market Studies*, 41 (2003), pp. 445–473.
- López Portillo y Rojas, José, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Librería Española, 1948.
- Luna Argudín, María, *El congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, FCE, 2006.
- Magaloni, Beatriz, “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in México” en Scott Mainwaring y Christopher Valena (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2003.
- _____, “Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts “ en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (eds.), *Rule by Law: the Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, New York, Cambridge University Press, 2008.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, New York, Cambridge University Press, 2010.
- March, J. y J. P. Olsen, “Institutional Perspectives on Political Institutions” en *Governance*, 9 (1996), pp. 247-264.
- _____, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life” en *American Political Science Review*, 78 (1984), pp. 738-749.
- _____, *Democratic Governance*, Nueva York, Free Press, 1995.
- _____, “Elaborating the New Institutionalism” en *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Martínez Báez, Antonio, *Obras II. Ensayos Históricos*, México, UNAM, 1996.

- Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 2005.
- McCubbins Mathew D. y T. Sullivan, *Congress: Structure and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- Medin, Tzvi, *El sexenio alemanista*, México, Ediciones ERA, 1990.
- Medina, Hilario, “Emilio Rabasa y la Constitución de 1917”, en *Historia mexicana*, México, El Colegio de México, 10 (1960), pp. 176-195.
- Mejía, Raúl M. y Wistano L. Orozco, *El Senado de la República y la política interior*, México, ITAM, 2003.
- Méndez de Hoyos, Irma, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales: 1977-2003*, México, Fontamara-Flacso, 2006.
- Merino, Mauricio, *La transición votada*, México, FCE, 2003.
- Messick, Richard E., “Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues” en *The World Bank Research Observer*, 14 (1999), pp. 117-136.
- Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.
- Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Niemeyer, Víctor, “El congreso norteamericano de 1787 y el congreso constituyente mexicano de 1916-1917. Comparación y contraste”, en James Frank Smith (coord.), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, tomo I, México, UNAM, 1990.
- Nino, Carlos Santiago, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1996.

- North, Douglas C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 2006.
- Parra, José Francisco, “Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político” en *Política y cultura*, 24 (2005), pp. 31-61.
- Pásara, Luis, “Justicia, régimen político y sociedad en América Latina” en *Política y gobierno*, 2 (2003), pp. 413-422.
- Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2003.
- _____, Jon Pierre and Desmond S. King, “The Politics of Path Dependency: Political Conflict and Historical Institutionalism” en *The Journal of Politics*, 67 (2005), pp. 1275-1300.
- Pierson, Paul, “The Path to European Integration; A Historical Institutional Perspective” en *Comparative Political Studies*, 29 (1996), pp. 123-163.
- _____ y Theda Skocpol, “El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (2008), pp. 7-38.
- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, CONACULTA, 2002.
- _____, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956.
- Ríos Figueroa, Julio Antonio, “El surgimiento de un Poder judicial efectivo en México: gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002” en Instituto Federal Electoral, *Ensayos. El Poder judicial en la transición y consolidación democrática en México*, México, IFE, 2004.
- Rothstein, B., *The Social Democratic State*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1996.

- Rowat, Malcom, Waleed H. Malik y María Dakolias (eds.), *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference*, Washington, The World Bank, 1995.
- Sáenz Arroyo, José, *La renovación nacional a través del Derecho. La obra legislativa de Miguel de la Madrid*, México, Editorial Porrúa, 1988.
- Sarigil, Zeki, "Paths are What Actors Make of them" en *Critical Policy Studies*, 3 (2009), pp. 121-140.
- Sayeg Helu, Jorge, *Breve estudio sobre la Constitución mexicana de 1857*, Seminario de Derecho Constitucional y Ciencias Sociales, México, UNAM, 1957.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, México, Editorial Aguilar, 1952.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, "El fin de la siesta constitucional", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus, 2002.
- Skocpol, Theda, *Protecting Soldiers and Mothers: The political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad 26/2006*, México, SCJN, 2006.
- _____, *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985*, México, SCJN, 1985.
- _____, *Controversia constitucional 109/2004*, México, SCJN, 2004.
- _____, *El artículo 97 constitucional y la democracia*, México, Editorial IUS, 1947.

- _____, *Elementos de derecho procesal constitucional*, México, SCJN, 2012.
- _____, *Elementos de derecho procesal constitucional*, México, SCJN, 2003.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 34ª ed., 2001.
- _____, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 17ª ed., 1980.
- _____, *Leyes fundamentales de México. 1808-1964*, México, Editorial Porrúa, 2ª ed., 1964.
- Thelen, Kathleen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics” en *Annual Review of Political Science*, 2 (1999), pp. 369-404.
- Torres Espinosa, Eduardo, “El poder judicial en la nueva correlación de fuerzas” en Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática en México*, México, UNAM, 2006.
- Vasconcelos, José, *Ulises criollo*, Boston, Stanford University, 1960.
- Whitehead, Laurence, “Peculiarities of transition a la mexicana” en Neil Harvey and Mónica Serrano (eds.), *Party Politics in An Uncommon Democracy*, Institute of Latin American Studies, British Library, 1994.
- Wildavsky, A., “Choosing Preferences by constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation” en *American Political Science Review*, 81 (1987), pp. 3-22.
- Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956.
- Zedillo, Ernesto, *Definiciones y compromisos*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1994.

_____, *Las razones del bienestar*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1994.

_____, *Mis compromisos*, México, Coordinación General de Campaña, 1994.

_____, *Propuestas y compromisos*, México, Noriega Editores, 1994,

_____, *Una propuesta de campaña. El qué y el cómo de la acción del gobierno*, México, Secretaría General de Campaña, 1994.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional del 3 de diciembre de 1982, http://transparencia.senado.gob.mx/historico_respuestas/content/2006/91-Octubre/F1079.pdf, consultado el 6 de marzo de 2013.

Iglesias, José María, “Estudio constitucional de las facultades de la Suprema Corte de Justicia”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/928/14.pdf>, consultado el 9 de febrero de 2013.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Portal estadístico @lex. <http://www2.scjn.gob.mx/alex/>, consultado el 15 de abril de 2013.

Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 12 de mayo de dos mil cinco, http://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver_taquigraficas.aspx, consultado el 19 de mayo de 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas, http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDCONSTI/cd_consti.php, consultado el 13 de julio de 2013.