

# LA SIEMPRE ANHELADA Y NUNCA ALCANZADA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL EN MÉXICO<sup>1</sup>

The always longed for and never achieved  
independence of the federal judiciary in Mexico

CECILIA MORA DONATTO  
Universidad Nacional Autónoma de México  
ceci@unam.mx

## *Cómo citar/Citation*

Mora Donatto, Cecilia (2026).

La siempre anhelada y nunca alcanzada independencia  
del Poder Judicial federal en México.

*Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 30(1), 43-80.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.30.02>

## **Resumen**

Este artículo desarrolla un análisis retrospectivo de la regulación del Poder Judicial federal en México en el marco de las constituciones del siglo XIX; especialmente, se dedica al estudio de las reformas que dicho poder experimentó durante el siglo XX, en el contexto de la Constitución de 1917, aún vigente, advirtiendo que las modificaciones constitucionales más significativas de ese siglo tuvieron como objetivo colocarlo bajo la égida del presidente de la República y con ello mermar su independencia. El experimento de convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Tribunal Constitucional, concebido en 1994, no se consolidó. Cuando la Corte, tímidamente, empezaba a ejercer de contrapeso al resto de los poderes, el presidente presentó una reforma constitucional radical que modificó su forma de integración no solo en el ámbito federal, sino incluso en los estados de la República, lo que vuelve a poner en riesgo su independencia.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es el resultado de la investigación del PID 2022-141112NB-I00 “La importancia de la independencia del Tribunal Constitucional para la defensa de la democracia constitucional” —ITCDDC—, correspondiente a la Convocatoria 2022 del Ministerio de Innovación y Ciencia.

**Palabras clave**

Justicia en México; Suprema Corte de Justicia de México; independencia judicial; reforma judicial; justicia constitucional; jueces constitucionales.

**Abstract**

This article provides a retrospective analysis of the regulation of the federal judiciary in Mexico within the framework of the 19th century Constitutions. It specifically examines the reforms that this branch of government underwent during the 20th century, in the context of the 1917 Constitution, which is still in force, warning that the most significant constitutional amendments of that century were aimed at placing it under the aegis of the President of the Republic and thereby undermining its independence. The experiment of converting the Supreme Court of Justice of the Nation into a Constitutional Court, conceived in 1994, was not consolidated. When the Court, timidly, began to act as a counterweight to the other branches of government, the president presented a radical constitutional reform that modified its form of integration not only at the federal level, but also in the states of the Republic, once again jeopardizing its independence.

**Keywords**

Justice in Mexico; Supreme Court of Justice of Mexico; judicial independence; judicial reform; constitutional justice; constitutional judges.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. PODER DIVIDIDO: PRESUPUESTO BÁSICO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL. III. SOBRE EL CONCEPTO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL. SIGUIENDO A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. IV. LA DIVISIÓN DEL PODER EN MÉXICO Y LAS SINGULARIDADES HISTÓRICAS DEL PODER JUDICIAL: 1. La visión liberal y federal del Poder Judicial. Antecedentes y regulación en la Constitución de 1824. 2. La visión conservadora del Poder Judicial. El tribunal para juzgar ministros. V. LA SUPREMA CORTE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857. UN VISTAZO. VI. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL FEDERAL DE 1917 Y LAS PRIMERAS REFORMAS: 1. Las razones y los motivos de la reforma de agosto de 1928. 2. Algunas consecuencias de la reforma constitucional que Obregón ya no pudo ver. VII. LA VISIÓN REVOLUCIONARIA-CARDENISTA DE LA SUPREMA CORTE. VIII. MODIFICACIONES A LA INTEGRACIÓN DEL PODER JUDICIAL FEDERAL DE 1951 A 1987. IX. 1994, EL AÑO DE LA REFORMA ZEDILLISTA. A CINCUENTA AÑOS DE LA REFORMA CARDENISTA AL PODER JUDICIAL FEDERAL: 1. El escenario judicial y político de la reforma del presidente Ernesto Zedillo. 2. Otra campaña y sus propuestas. Una reforma más al Poder Judicial federal. X. EL DESGASTE INSTITUCIONAL DEL «MODELO ZEDILLISTA» DEL PODER JUDICIAL FEDERAL. CUATRO BOTONES DE MUESTRA. XI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

*La independencia de los jueces en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas y su libertad a todo tipo de interferencias de cualquier otro detentador del poder constituyen la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de derecho.*  
(Loewenstein, 1976: 294).

## I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo abordaremos el tema de la independencia del Poder Judicial federal mexicano. Si bien nuestro objeto de estudio será el ámbito federal, la situación en los poderes judiciales estatales no dista mucho del contexto que, veremos, sucede en el ámbito de la justicia federal; en muchos casos la situación local empeora en virtud de que algunos gobernadores tienen una inmensa influencia en los nombramientos y decisiones de los jueces y tribunales estatales.

Iniciaremos por abordar dos temas que consideramos fundamentales para el análisis propuesto; el primero, la idea de poder dividido, sin la cual no puede haber independencia de ningún poder, y, por otro lado, el concepto de independencia judicial, en el que seguiremos los estándares que ha trazado la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre dicha noción.

Con los fundamentos precedentes, dividiremos el trabajo en dos vertientes, a saber: la primera la dedicaremos al estudio del principio de división de poderes y cómo lo recogieron las constituciones mexicanas del siglo XIX destacando las singularidades con las que se reguló en aquellos años al Poder Judicial. Por otra parte, y partiendo del texto original del art. 94 que reguló dicho poder en la Constitución de 1917, abordaremos tres reformas constitucionales que consideramos las más relevantes para entender lo que vive el Poder Judicial federal en el México de nuestros días. Como veremos más adelante, dichas reformas son la de 1928, atribuida al presidente Álvaro Obregón, que constituye la primera modificación del texto original de la Constitución de Querétaro; la reforma constitucional de 1934, que propuso Lázaro Cárdenas y configuró, a nuestro juicio, una corte revolucionaria encargada de interpretar los principios de la Revolución mexicana. Finalmente, acometeremos el estudio de la reforma de 1994, que tuvo verificativo en la presidencia de Ernesto Zedillo.

Consideramos que las primeras dos reformas al Poder Judicial federal buscaban alcanzar dos objetivos, que hoy parecen claros: primero, alejarla de su modelo original y, segundo, someterla a las decisiones del presidente de la República o, cuando menos, que este tuviera injerencia en los nombramientos de los ministros. La reforma de Zedillo —dadas las circunstancias de desgaste institucional e inestabilidades políticas y económicas experimentadas en esos años en el país— parecía tener un genuino interés en que las cosas cambiaran en dicho poder, especialmente en la Corte; por ello, se buscó convertirla en un tribunal constitucional y establecer la carrera judicial, pero siempre bajo la égida del presidente de la República.

Estas dos reformas constitucionales, la de 1934 y la de 1994, implicaron la desaparición del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tal manera que, durante el siglo pasado, en dos ocasiones se dejó acéfalo al Poder Judicial federal, al igual que lo hace la reforma recientemente presentada, en 2024, por el presidente Andrés Manuel López Obrador.

Es pertinente advertir desde el inicio que, en menos de cien años, concretamente en noventa años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido desintegrada en tres ocasiones, mandando a retiro a todos los ministros que, en su momento, la integraban, con las notorias repercusiones que experimentó todo el Poder Judicial federal en su conjunto, y la más reciente impactando, incluso, a los poderes judiciales estatales.

Finalmente, concluiremos este artículo pasando revista a cuatro sucesos que constituyen un buen ejemplo del desgaste y deterioro del modelo establecido en 1994 y que se convirtió en el perfecto caldo de cultivo para dar paso a la desaparición del Poder Judicial tal y como se concibió durante los siglos XIX y XX.

## II. PODER DIVIDIDO: PRESUPUESTO BÁSICO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

El principio de la división de poderes es la garantía fundamental para la independencia de estos y el respeto a los derechos humanos. Garantizar la libertad y la igualdad impone la división y limitación del poder, pero no bastan los derechos fundamentales como garantía de tal limitación, sino que es necesario construir sistemas en los que por su propia disposición el poder frene al poder.

El Estado constitucional instituye una forma específica de organizar al poder; esto es, el reconocimiento de un ámbito propio de actuación de cada uno de los poderes, reconocidos constitucionalmente, que no puede ser invadido por otro poder; esto, de suyo, no excluye la cooperación recíproca entre los mismos.

El origen del principio de división del poder es de larga data (Biglino Campos, 2018: 111-147), pero se consolidó como una de las aportaciones de las revoluciones estadounidense y francesa, justamente porque estas hicieron de la libertad y la igualdad su gran defensa (De la Cueva, 1972: 175-185)<sup>2</sup>; detrás de esta salvaguardia de los revolucionarios galos y americanos está, sin duda, el pensamiento del padre del liberalismo John Locke, quien en su *Tratado sobre el gobierno civil*, obra publicada en 1690, propuso la creación de tres poderes para el ejercicio del gobierno, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Federativo. La anterior idea constituyó la base que sirvió para que Montesquieu construyera su teoría de la división de poderes en su famoso libro *Del espíritu de las leyes* (1789), estableciendo que los poderes en los que debía depositarse el gobierno de un Estado tenían que ser: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Desde luego, en el pensamiento de uno de los franceses más ilustres subyacía la idea de que la libertad verdaderamente existe cuando no se abusa del poder, sintetizándolo de manera magistral en frase ya conocida: «Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él yendo hasta donde encuentra límites [...] para que no se pueda

---

<sup>2</sup> Desde la Antigüedad, autores como Heródoto, Platón, Polibio, Aristóteles, entre otros, propusieron formas mixtas de gobierno; este último postuló que los principales poderes eran la rama legisladora, los funcionarios administrativos y los tribunales.

abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder» (Montesquieu, 1987: 27).

Montesquieu pretendía que cada uno de los poderes sirviera de contrapeso para los otros dos, con el objetivo de evitar la reunión del gobierno en un solo individuo o corporación y alejarse, así, del despotismo. «Todo estaría perdido —afirmaba Montesquieu— si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas [...] ejerciera los tres poderes». En suma, para que el poder frene al poder es indispensable que cada órgano tenga atribuidas sus funciones, estableciendo límites y contrapesos entre estos.

Esta teoría, o el principio de la división de poderes, se extendió ampliamente, de tal manera que muchos países la incorporaron a sus constituciones en una época en que el absolutismo real se extinguía. El primer eco de esta teoría se concretó en la Constitución de Virginia de 1776, que declaró expresamente que «los tres grandes departamentos no deben mezclarse». Con posterioridad —en *El Federalista* hay testimonios de la anterior aseveración—, fueron los padres fundadores de los Estados Unidos de América; Madison advirtió que «la conservación de la libertad exige que los tres departamentos del poder sean separados y distintos» (Hamilton *et al.*, 1994: 205). En este contexto, el constituyente federal de 1787 también hace suyo este principio en la Constitución de los Estados Unidos de América, y dedica sus tres primeros artículos a describir la integración y funcionamiento de los poderes, restableciendo en ellos la teoría de los *checks and balances*.

En este contexto, en el continente europeo, y como preámbulo a las constituciones francesas, conviene recordar el art. 16 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, que advirtió: «Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes carece de Constitución». Las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795 asumirían la propuesta de Montesquieu, aunque con sus variantes; en la primera Constitución se mezcla este principio para dar cabida, también, al pensamiento de Rousseau, en cuanto al contrato social; en la segunda se prefirió la idea roussoniana de la supremacía del Legislativo y la subordinación de los otros dos poderes; mientras que en la Constitución de 1795, inspirada en el pensamiento de Sieyès, se consideró la división del poder en su versión más extrema.

De esta forma, durante los siglos XVIII y XIX, este principio, con sus variantes, tendrá en diversas constituciones de uno y otro lado del Atlántico su reconocimiento y se extenderá como un principio que tiene como *telos* la libertad y la igualdad. Si bien Montesquieu pretendía encontrar la fórmula político-constitucional que contuviera el abuso del poder, evitando la concentración de este en una sola persona o entidad, su principio evolucionó y se transformó en un ideal del Estado constitucional contemporáneo, que se ha ido adaptando a las características y necesidades de cada país.

### III. SOBRE EL CONCEPTO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL. SIGUIENDO A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

En el anterior contexto queda claro que la independencia del Poder Judicial se incorpora al constitucionalismo liberal como un elemento fundamental del Estado de derecho, y en este escenario la idea de los jueces sometidos únicamente al imperio de la ley era un presupuesto básico, pues la ley era una emanación directa de la voluntad del pueblo. En suma, en el constitucionalismo liberal el reclamo de independencia de los juzgadores era indispensable para garantizar que la aplicación de la ley al caso concreto fuera libre de todo sometimiento a alguna autoridad. Para garantizar la independencia del Poder Judicial, los padres fundadores de la Constitución estadounidense de 1787, basándose en la idea del poder dividido, establecieron la inamovilidad de los jueces, así como la estabilidad de sus remuneraciones; dos figuras que, dicho sea de paso, fueron asumidas por la legislación mexicana desde la Constitución de 1824.

No es este el sitio para abordar con profundidad el concepto de independencia judicial; para los efectos de este artículo, seguiremos lo que ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al afirmar que dicha independencia tiene dos dimensiones: una institucional u objetiva, que involucra a un órgano del Estado que debe regirse bajo el principio de división de poderes, y otra individual o subjetiva, que reconoce al juez como un miembro de una judicatura. Por tanto, la independencia judicial en su primera dimensión está vinculada a una democracia fuerte y al respeto del Estado de derecho. Por lo que hace a la segunda, la independencia judicial deriva de garantías como un adecuado proceso de nombramientos, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas<sup>3</sup>.

En el *Compendio de estándares internacionales para la protección de la independencia judicial* (Romero *et al.*, 2019: 11-13) se establecen tres premisas tendentes a garantizar la independencia judicial, que son las siguientes:

- 1) Adecuado proceso de nombramiento. Con base en esta premisa, es necesario: a) que el juez haya sido elegido por méritos propios; b) únicamente por su capacidad profesional; c) que en el procedimiento mediante el cual sea electo haya condiciones de igualdad y no discriminación; y, d) finalmente, que el procedimiento de selección sea público y transparente.

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). Caso *Acosta y otros vs. Nicaragua*. Sentencia del 25 de marzo de 2017, serie C, núm. 344, párrafo 171.

- 2) Garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo, que exige que la duración o permanencia se encuentren reguladas de manera clara y que los ascensos observen parámetros objetivos, en los cuales se mida la capacidad profesional, la integridad y la experiencia.
- 3) Garantía contra presiones externas, es decir, debe custodiarse que los jueces resuelvan los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo. Así como las condiciones del servicio de administración de justicia deben ser óptimas, esto es, los jueces deben contar con operadores jurídicos que tengan suficiente remuneración, capacitación permanente y que gocen de seguridad y protección con el fin de eliminar cualquier tipo de presión interna o externa como la corrupción.

Esas serán las tres garantías de la independencia del Poder Judicial que nosotros seguiremos para ir pasando revista a la evolución o involución del Poder Judicial federal en México, y agregaremos otras dos, a saber: la de autonomía presupuestal, que es un estándar que valora la Comisión de Venecia para medir la independencia judicial en Centroamérica (Cyrus R. Vance Center for International Justice, 2025: 11), y la facultad de iniciativa legislativa para plantear propuestas en el ámbito de sus competencias.

#### IV. LA DIVISIÓN DEL PODER EN MÉXICO Y LAS SINGULARIDADES HISTÓRICAS DEL PODER JUDICIAL

##### 1. LA VISIÓN LIBERAL Y FEDERAL DEL PODER JUDICIAL. ANTECEDENTES Y REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

La construcción del ordenamiento constitucional mexicano encuentra notables influencias de la Constitución estadounidense de 1787, de las constituciones francesas de 1793 y 1795, y, desde luego, de la gaditana de 1812. De estas fuentes constitucionales, México fue construyendo su andamiaje jurídico anterior a la independencia de España<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Los documentos previos a la independencia recogieron de alguna u otra manera el principio que estamos analizando. El primer documento que intentó servir de guía para la creación del Estado mexicano se conoce como *Elementos constitucionales* y

Reconocida la independencia, en 1821 —por virtud del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba— México emergía a la vida independiente y se convertiría en imperio, por primera vez, con la proclamación de Agustín de Iturbide; el Reglamento Provisional Político del Imperio establecería un gobierno monárquico constitucional, representativo y hereditario, que en su art. 23 señalaba: «El sistema del gobierno político del Imperio Mexicano se compone de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación».

Lo cierto es que, aunque dicho principio se reguló en todos los documentos constitucionales anteriormente citados, su efímera vida hizo imposible la concreción del principio de división de poderes y demostrar, en la práctica, su eficacia.

Superado el Imperio de Iturbide, México se aprestó a redactar la primera Constitución tras declarar su independencia. Nos referimos a la Constitución Federal de 1824 —influenciada considerablemente por la Constitución estadounidense de 1787 y la de Cádiz de 1812—, que estuvo antecedida por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Ambas, Acta y Constitución de 1824, recogieron el principio de división de poderes, estableciendo como

---

su autoría se atribuye a Ignacio López Rayón, secretario de Miguel Hidalgo. Se trata de una serie de puntos que deberán considerarse para la elaboración de la futura Constitución; el punto número 21 señalaba que «aunque los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la Soberanía, el Legislativo lo es inherente que jamás podrá comunicarlo». Fue López Rayón el primer prócer de la independencia de México que propuso dar forma jurídica a la misma, redactando la primera aproximación a una organización jurídico-política, diríamos hoy a una Constitución. Previamente, y en el contexto del Congreso de Anáhuac al que correspondería expedir la primera Constitución mexicana, teniendo como escenario todavía la guerra de Independencia, José María Morelos presentará los veintitrés puntos para la Constitución, mejor conocidos como los *Sentimientos de la Nación*, en cuyo numeral 5.º recogía que «la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario». La primera Constitución que incorporó el principio de división de poderes al derecho mexicano fue el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en 1814, conocida como Constitución de Apatzingán, por ser en esta ciudad de Michoacán en la que se promulgó, que en su art. 44 indicaba: «Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia»; pero esta Constitución no fue realmente aplicada, ni conocida en todo el territorio, en virtud de que aún no se había consumado la Independencia.

forma de gobierno la república representativa, popular, federal, y dividiendo el supremo poder federal en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Es pertinente señalar que el art. 123 de la Constitución federal de 1824 establecía la integración de este último poder de la siguiente manera: «El Poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de Circuito, y en los Juzgados de Distrito».

La Corte Suprema se compondría de once ministros<sup>5</sup>, distribuidos en tres salas, y un fiscal. Era necesario estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los estados, tener treinta y cinco años cumplidos y ser ciudadano natural de la República<sup>6</sup>. Los integrantes de la Corte eran electos por las legislaturas de los estados por mayoría absoluta de votos; cada legislatura remitía al Consejo de Gobierno una lista certificada de los doce individuos electos, incluido el fiscal. Correspondía a la Cámara de Diputados, previa revisión de las listas por parte de una comisión, calificar la elección y contar los votos.

El individuo que reuniese más de la mitad de los votos computados por el número total de las legislaturas sería nombrado ministro y, sin más, la Cámara de Diputados así lo declararía. Si los electos así no fuesen suficientes para alcanzar el número de doce (incluido el fiscal), la Cámara elegiría, sucesivamente, a quien hubieran obtenido el mayor número de votos<sup>7</sup>; serían designados a perpetuidad y solo podían ser removidos con arreglo a las leyes.

Señala Héctor Fix-Zamudio (2005: 137) que debe tomarse en consideración que, en los primeros años de su funcionamiento, la Corte Suprema de Justicia tuvo la difícil tarea no solo de consolidarse como tribunal supremo del país, sino también de luchar por las carencias económicas. Sus integrantes tuvieron que hacer grandes esfuerzos por establecer y organizar los juzgados de circuito y de distrito, que eran totalmente desconocidos en nuestro país, ya que se tomaron de la ley judicial estadounidense de 1789. Inclusive, existieron graves dificultades para cubrir las vacantes que se presentaron en la misma Suprema Corte por fallecimiento o renuncia de sus integrantes, por lo que fue necesario que el Congreso expidiera la llamada Ley de Suplentes de 15 de abril de 1830, que autorizó a la Corte para acudir a jueces de circuito, de distrito e inclusive a los suplentes de estos últimos, a fin de llenar las vacantes. La

---

<sup>5</sup> Desde entonces se denomina así a los jueces integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>6</sup> O haber nacido en cualquiera parte de la América que antes de 1810 dependía de España, y que se ha separado de ella, pero que tuviera una vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República.

<sup>7</sup> A grandes rasgos, esa era también la forma en la que eran electos el presidente y el vicepresidente.

situación se hizo más difícil por los criterios tan variables del propio Congreso. Como ejemplos, podemos señalar que, a fines de mayo de 1832, las cámaras legislativas facultaron a la Corte, de acuerdo con la legislación española sobre las atribuciones de las audiencias territoriales, para designar suplentes entre los juristas de la Ciudad de México, por lo que el Alto Tribunal eligió como tales a quince miembros de la abogacía. Pero, con posterioridad, por ley de 18 de marzo de 1834 se otorgaron facultades a la Cámara de Diputados para nombrar los suplentes de los magistrados de la Corte, y estas variaciones dificultaron todavía más el funcionamiento de la Corte, hasta que en el mismo año se anuló dicho procedimiento, por lo que el Alto Tribunal elaboró su propia lista de suplentes y los convocó en los años de 1835 y 1836, ya bajo el régimen centralista.

## 2. LA VISIÓN CONSERVADORA DEL PODER JUDICIAL. EL TRIBUNAL PARA JUZGAR MINISTROS

La fórmula tripartita de división del poder que se recogió desde los documentos preconstitucionales y hasta la Constitución de 1824 se vio alterada por las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, mejor conocidas como las Siete Leyes Constitucionales<sup>8</sup>, que se corresponde con el inicio de la etapa conservadora de México. La segunda de estas leyes incorpora a la trilogía anterior (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) al Supremo Poder Conservador<sup>9</sup>, dotado de amplias facultades, que podía llegar a nulificar las decisiones del resto de los poderes. Se trataba de una especie de «poder rector» que garantizaría el cumplimiento de los principios conservadores y contaba con una facultad que interesaba al ámbito de la justicia y a la que aludiremos más adelante.

La Constitución de 1836 estableció: «El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, integrada por once ministros y un fiscal, por los tribunales superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia», que tenía la facultad de iniciar leyes en el ámbito de sus competencias.

---

<sup>8</sup> Lleva este nombre porque su elaboración fue producto del Congreso Nacional y no de un poder constituyente.

<sup>9</sup> Dicho poder dejó de existir con la firma de las Bases de Tacubaya de 1841, y las Bases de Organización Política de la República mexicana de 1843 regresaron a la fórmula tripartita de división del poder, aunque con sus peculiaridades en el caso del Poder Judicial, como veremos más adelante.

Durante esta etapa de la vida institucional de México, la Corte Suprema tenía la vertiente de convertirse en Corte Marcial cuando se asociaba con oficiales generales para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra. Esta Corte Marcial se integraba por siete ministros militares propietarios y un fiscal, cuatro suplentes para los primeros y uno para el segundo.

La Constitución de 1836, a diferencia de la Constitución de 1824, estableció como requisito para ser electo ministro la edad de cuarenta años y ser letrado y en ejercicio de esta profesión por lo menos diez años.

Adelantábamos *supra* que el Supremo Poder Conservador tendría una facultad en relación con los ministros de la Corte, y es que a este le correspondía nombrar dieciocho letrados, entre quienes no ejercían jurisdicción, para juzgar a los ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial. Las dos causas por las que estos podían ser juzgados eran las criminales y las civiles.

Con relación a la Corte Suprema de esta etapa histórica de México, resulta ilustrativa la facultad que se concedía al presidente de la República, por la vía del art. 17, fracción XXII, para «excitar a los ministros de justicia para la pronta administración de esta, y darles todos los auxilios necesarios para la ejecución de sus sentencias y providencias judiciales».

Dentro de esta misma época conservadora del México independiente se expidieron también las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, que constituyen reformas que se inician en 1840 a las Siete Leyes Constitucionales —previa autorización del Supremo Poder Conservador<sup>10</sup> al Congreso General de la Nación para que asumiera funciones de constituyente—; lo primero que hay que advertir es que el Congreso General suprime al Supremo Poder Conservador y se regresa a la división tripartita del poder. El Poder Judicial se depositaría en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se dispusiera otra cosa por las leyes.

La continuidad del sistema centralista, a pesar de las resistencias que fueron sofocadas, favoreció que la Corte Suprema se mantuviera —aunque cambiaría su denominación por Suprema Corte—<sup>11</sup>, con once ministros y un

<sup>10</sup> Este poder impuso al Congreso dos requisitos para llevar a cabo dichas reformas, a saber: estas debían llevarse a cabo conforme al procedimiento establecido en la séptima ley constitucional, relativa a las variaciones de las leyes constitucionales. Además, deberían respetarse los principios fundamentales de esta Constitución, como son: libertad e independencia de la patria, religión, sistema de gobierno representativo popular, división de poderes y libertad política de imprenta.

<sup>11</sup> Integrada en aquel momento por Juan Nepomuceno Gómez de Navarrete (presidente), José María Casasola, Manuel Castañeda y Nájera, José María García Figueroa,

fiscal. Adicionalmente, las propias Bases de Organización señalaron que «la ley determinará el número de suplentes, sus calidades, la forma de su elección, y su duración»; además, entre otros requisitos se precisó la exigencia de ser abogado recibido conforme a las leyes y haber ejercido su profesión por espacio de diez años en la judicatura, o quince en el foro.

Como la ley a la que se referían las Bases de Organización no se promulgó, la Corte siguió funcionando bajo la Ley sobre Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 1837. De tal manera que la Suprema Corte mantuvo su división en tres salas; la primera, compuesta por cinco ministros, mientras que las otras dos lo estaban por tres cada una. Sus trabajos se desarrollaban en Pleno o a través de sus salas.

Un cambio que merece ser indicado es el relativo a la Corte Marcial. Al contrario de lo señalado por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases de Organización de 1843 dispusieron que este tribunal estuviera integrado por generales efectivos y letrados, nombrados, con calidad de magistrados, por el presidente de la República a propuesta en terna del Senado, y su nombramiento sería perpetuo y se reservaba a una ley secundaria su organización y procedimientos para atender, dentro de su jurisdicción, los asuntos que se fueran presentando<sup>12</sup>.

En este contexto debe advertirse que en 1841 el presidente Antonio López de Santa Anna, por decreto, derogó los tribunales de circuito y juzgados de distrito, pues la Suprema Corte de Justicia había manifestado que ese tipo de tribunales y juzgados eran propios de un régimen federal, lo que los hacía incompatibles con el nuevo sistema de gobierno centralista; por ese mismo acto, quienes desarrollaban estas funciones se convirtieron en jueces de primera instancia en los lugares de su residencia.

Otra novedad de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 la encontramos en el art. 124, que regulaba la creación

---

Cayetano Rivera, José Ramón Pacheco, José Rafael Suarez Peredo, Mariano Domínguez Ortiz, José Antonio Fernández de Monjardín.

<sup>12</sup> El presidente Antonio López de Santa Anna expidió, en septiembre de 1843, un decreto sobre la Organización de la Corte Marcial que, a grandes rasgos, señalaba que se integraría por trece ministros, de los cuales siete deberían ser oficiales generales efectivos y seis letrados; además de dos fiscales, uno militar y otro letrado. La Corte se dividiría, también, en tres salas: la primera integrada por tres generales y dos letrados; la segunda y tercera salas, por un general y dos letrados. Posteriormente, el presidente Valentín Canalizo expidió el Reglamento para el Gobierno Interior de la Suprema Corte Marcial. Ambas legislaciones tuvieron poca vida y escasa aplicación, ya que en 1845 el presidente interino, José Joaquín Herrera, publicó la Ley sobre Organización de la Suprema Corte Marcial, donde se abrogó la anterior legislación.

específica de un tribunal para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial. De la misma manera que lo establecieron las Siete Leyes Constitucionales de 1836, los asuntos civiles y criminales podían ser causa de enjuiciamiento de los ministros<sup>13</sup>. Este Tribunal se dividiría, al igual que la Suprema Corte de Justicia, en tres salas: la primera se integraría por cinco miembros, en tanto que las dos restantes lo estarían por tres cada una.

Debemos señalar que para proceder en contra de los ministros por la probable comisión de delitos, ya fueran oficiales o comunes, era indispensable la declaración de proceder, sin la cual no podría formarse causa alguna. Cuando de la sustanciación de una demanda de orden civil se derivara un proceso de tipo criminal, los antecedentes debían remitirse a una de las cámaras del Congreso para que llevara a cabo la respectiva declaración, y las causas civiles se tramitaban directamente ante el tribunal. La legislación centralista estuvo en vigor hasta que la fracción federalista se hizo nuevamente con el gobierno.

En los años subsecuentes, México se enfrentaría a la guerra de los Tres Años (1846-1848), que constituirá una de las páginas más dolorosas de su historia porque perdería más de la mitad de su territorio. No obstante lo anterior, en 1847 se aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas, que restauró la Constitución federal de 1824, pero su aplicación fue casi imposible debido a las guerras civiles y, especialmente, a la intervención de los Estados Unidos de América.

Tras la tragedia que dejó la intervención de los estadounidenses, los conservadores impusieron un breve gobierno centralista encabezado nuevamente por Antonio López de Santa Anna (1853-1855), investido en ese momento como «Alteza Serenísima», quien reprimió severamente a la oposición liberal. Frente a dicha actitud se levantó el movimiento armado, amparado en el Plan de Ayutla, mediante el cual se desconoció su gobierno, se logró su renuncia y su exilio definitivo. El movimiento liberal se hizo con el gobierno y organizó la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente en febrero de 1856.

Adelantando parcialmente una conclusión, podríamos afirmar que fue muy difícil la consolidación del Poder Judicial federal durante todo este

---

<sup>13</sup> Dicho tribunal —de acuerdo con el Decreto sobre la organización del tribunal que ha de juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de marzo de 1844— se elegiría de la siguiente manera: cada bienio, el segundo día de las sesiones se insacurarían todos los letrados que hubiera en ambas cámaras. La de diputados sacaría por suerte doce individuos, y los que resultaran formarían el tribunal que conocería de las causas mencionadas.

período de inestabilidad política, económica y social (1824-1856) en el que México inició su consolidación como un Estado independiente, sufrió diversas intervenciones, además de las cruentas disputas entre los liberales y conservadores, que tenían una concepción distinta del ejercicio del poder. Treinta y dos años que imposibilitaron una verdadera independencia de este poder, primero, y bajo la Constitución de 1824 fue muy complicado para la Suprema Corte convertirse en un verdadero tribunal supremo en todo el territorio. Después, bajo los gobiernos centralistas, especialmente durante la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales, la existencia de un poder como el Supremo Poder Conservador que podía invalidar las decisiones del resto de los poderes, entre ellos el Judicial, hacía imposible hablar de independencia.

## V. LA SUPREMA CORTE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857. UN VISTAZO

Obra intelectual de los mexicanos liberales del siglo XIX, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 estableció, desde luego, el principio de la división de poderes, y el Poder Judicial se integrará desde entonces y hasta nuestros días de manera similar a la integración de dicho poder en la Constitución de 1824, esto es, por una Suprema Corte de Justicia, tribunales de distrito y de circuito.

La Suprema Corte de Justicia se integraría por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general; durarían en su encargo seis años y su elección sería, al igual que la de los diputados y el presidente de la República, indirecta en primer grado. Los requisitos para ser ministro de la Corte eran estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años, y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

La Corte surge, en dicha Constitución, con un órgano de control de la constitucionalidad de las leyes y de control de la legalidad de los actos de autoridad, en ambos casos, en su última y definitiva instancia. Por otra parte, los tribunales federales mexicanos se consolidaron por el impulso del juicio de amparo que se recogió en los arts. 101 y 102 de dicha norma fundamental.

Con base en las anteriores competencias, es posible afirmar que durante los años de la dictadura de Porfirio Díaz (1877-1880 y 1884-1911) el Poder Judicial federal gozó de relativa independencia, su elección era indirecta y logró establecer jurisprudencia favorable a los derechos individuales, evitó confiscaciones e impidió que los campesinos fueran sometidos al servicio militar a través de la leva e, incluso, salvó a prisioneros políticos de los batallones de fusilamiento (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006: 65).

El constituyente de 1917 no cambió las funciones de la Corte, pero sí el sistema de elección de los ministros, que pasó del sistema indirecto en primer grado por el de designación de las cámaras del Congreso de la Unión reunidas en Colegio Electoral, y se sustituyó el requisito de estar instruido en la «ciencia del derecho» por el título de licenciado en derecho; tal vez el constituyente de Querétaro pensó que con estos cambios dotaba a la Corte de mayor autonomía.

## VI. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL FEDERAL DE 1917 Y LAS PRIMERAS REFORMAS

La Constitución de 1917 surge de una serie de amplias reformas a la Constitución liberal de 1857 que incorporan las demandas surgidas de la Revolución mexicana de 1910 (reparto agrario, jornada laboral, etcétera); es la Constitución que, con amplias reformas a lo largo de más de cien años, sigue en vigor hasta nuestros días. El constituyente de 1916-1917 optó por consagrar en la norma fundamental la figura de un presidente fuerte (Palavicini, 1987: 144; Fix-Zamudio, 1966: 155; Carpizo, 1994: 335), que ha devenido a lo largo de más de un siglo en un presidencialismo exacerbado, casi sin límites, que es capaz de avasallar y someter al resto de los poderes, primero bajo la égida de un partido hegemónico y, más recientemente, de la mano de un amplio movimiento de regeneración nacional.

La regulación del Poder Judicial federal en la Constitución de 1917, en su art. 94, párrafo segundo, fue la siguiente:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo celebrar sus sesiones en los períodos y términos que establezca la ley. Para que haya sesión en la Corte se necesita que concurren cuando menos dos terceras partes del número total de sus miembros, y las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

Cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese Poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer período, durarán cuatro años y a partir del año de 1923<sup>14</sup>, los ministros de la Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito solo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de respon-

<sup>14</sup> Nótese cómo a partir de 1923 se establece la inamovilidad de los ministros.

sabilidad respectivo, a menos que los Magistrados y los Jueces sean promovidos a grado superior.

Adicionalmente, y con fundamento en el original art. 96 constitucional, los miembros de la Corte eran electos por mayoría absoluta de votos de los miembros del Congreso de la Unión<sup>15</sup>, en funciones de Colegio Electoral, para lo cual era indispensable que acudieran por lo menos las 2/3 partes del número total de diputados y senadores. Los candidatos serían previamente propuestos por cada legislatura de los estados.

Otros datos relevantes de la regulación del Poder Judicial federal en la primera Constitución mexicana del siglo xx fueron que los magistrados de circuito y los jueces de distrito eran nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, duraban cuatro años en el cargo y no podían ser removidos sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo. Asimismo, la Corte podía cambiar de lugar a los jueces de distrito y magistrados de circuito, pasándolos de un distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según se estimara conveniente para el mejor servicio público. Este fue, a grandes rasgos, el modelo que diseñó el constituyente mexicano de 1917.

## 1. LAS RAZONES Y LOS MOTIVOS DE LA REFORMA DE AGOSTO DE 1928

La primera iniciativa para reformar la anterior regulación constitucional del Poder Judicial federal fue presentada por el candidato presidencial Álvaro Obregón y aprobada el 20 de agosto de 1928, después de su asesinato. La Constitución mexicana contaba con once años de haber sido promulgada, la propuesta tenía como objetivo modificar siete preceptos relativos a dicho poder (94, 96 al 100 y el 111), y entre los principales cambios podemos encontrar los siguientes: 1) la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pasaría de once a dieciséis ministros; 2) los nombramientos de los ministros los haría el presidente de la República y correspondería al Senado su aprobación o no; 3) el mismo procedimiento se seguiría para cubrir las vacantes; 4) el presidente y el Senado calificarían las renunciaciones de los ministros y las licencias superiores a un mes; 5) los ministros serían inamovibles y solo

---

<sup>15</sup> El cargo de ministro solo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso de la Unión, ante el que se presentaba la renuncia. En los recesos de este, la calificación correspondía a la Comisión Permanente. Para el caso de las licencias de los ministros, si estas no excedían de un mes las otorgaría la Corte y las que rebasaran ese tiempo serían conocidas por la Cámara de Diputados y en su defecto por la Comisión Permanente.

podían ser destituidos por «mala conducta»; 6) sus estipendios no podían ser disminuidos durante su encargo; y 7) su trabajo podía desarrollarse en Pleno o en tres salas.

Por otra parte, correspondería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar a los magistrados de circuito y jueces de distrito, así como removerlos, y nombrar jueces supernumerarios de esta naturaleza para que auxilien en las labores judiciales, con la finalidad de que la impartición de justicia sea pronta y expedita. Los tribunales de circuito y jueces de distrito serían distribuidos entre los ministros para que estos los visitaran periódicamente, vigilaran su conducta y recibieran quejas. Asimismo, sería facultad de los magistrados de circuito y jueces de distrito nombrar y remover a sus secretarios y empleados.

La iniciativa también estableció la facultad del presidente de la República de solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de los ministros de la Corte y de los magistrados y jueces federales, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los jueces del orden común del Distrito Federal y los territorios, correspondiendo al Senado declarar, por mayoría absoluta, la responsabilidad que provocaría la destitución.

Por último, y por la vía del art. 4.º transitorio, los ministros que en ese momento estaban en funciones, para continuar tenían que ser o no propuestos por el presidente y ratificados por el Senado.

Desde ahora debemos acostumbrarnos a que cada iniciativa de reforma constitucional que se presenta para modificar el Poder Judicial en México tiene su razón en la mala administración de justicia. A grandes rasgos, la exposición de motivos de la iniciativa de Obregón señalaba tres aspectos importantes para mejorar la impartición de justicia en ese momento, a saber: 1) no basta con reformar las leyes secundarias para corregir las conductas irregulares de los miembros de dicho poder, para modificar eso es necesario que se señale que, en virtud de su comportamiento, podían llegar a ser despojados de sus cargos si no servían con honestidad y eficacia; 2) consideraba que cuando el presidente de la República designaba a los ministros, este se solidarizaba con la conducta del juez así nombrado y la participación del Senado provocaba que el presidente pusiera atención a los méritos de su candidato y se apartara del favoritismo; y 3) es pertinente enfrentar el rezago que existía en la Corte y para ello era necesario ampliar el número de ministros.

La iniciativa fue discutida y, a la postre, aprobada —por la Cámara de Diputados y el Senado de la República como cámara revisora— por considerar que era oportuno para un eficiente trabajo de la Corte que había generado rezago. Se consideraba positivo el sistema de nombramiento de los ministros con la participación del presidente de la República y la Cámara de

Senadores<sup>16</sup> y, finalmente, porque establecía mecanismos para evitar la impunidad de los jueces, especialmente de los ministros, que podían llegar a la destitución con la participación de las dos cámaras y el presidente de la República.

Aprobada la anterior iniciativa, desde luego que Obregón alcanzaba su objetivo principal, que era subordinar al Poder Judicial de la Federación al presidente de la República. Entre los alcances más importantes se encontraba el hecho de que el Ejecutivo podía participar en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, también, solicitar su remoción cuando le fueran incómodos, a partir de un concepto tan ambiguo como la «mala conducta». Además, como hemos dicho, los ministros que estaban en activo tendrían que ser propuestos por el presidente y ratificados por el Senado. Si bien no se mandaba a retiro a todos los ministros, siempre que fueran ratificados cabía tal posibilidad.

## 2. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE OBREGÓN YA NO PUDO VER

Por todo lo mencionado hasta aquí, resulta evidente que con esta reforma se fortalecía considerablemente la posición del presidente de la República frente al Poder Judicial federal, se centralizaba la forma de nombramiento de los ministros en su persona y, desde luego, la remoción de estos. De tal manera que la Suprema Corte pasó a ser un órgano más, cuyos integrantes serían designados por el titular del Ejecutivo federal, con una discreta participación del Senado. Lo anterior fue determinante para incrementar el poder presidencial en un país con un federalismo incipiente que se concretaba en copiar las decisiones de la Federación y aplicarlas en sus respectivas entidades federativas. Más aún, hay, a mi juicio, un efecto no establecido en las normas constitucionales, pero que, a partir de entonces, toma carta de naturaleza en la vida política del país, que radica en la posibilidad de que cada presidente tenga su Corte «a modo» y cada gobernador su Tribunal Superior, también.

Lo que tal vez sí representó, en ese momento histórico, un acierto fue la ampliación a dieciséis del número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la posibilidad de que la Corte sesionara en salas y ya no solo en Pleno, lo que contribuiría a paliar el rezago, especialmente en los asuntos que surgieron de la Revolución mexicana.

---

<sup>16</sup> La participación del Congreso de la Unión había devenido en un constante conflicto político. El texto original de la Constitución de 1917 establecía un sistema en el que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serían electos por el Congreso de la Unión a propuesta de las legislaturas de los estados.

A nuestro juicio, la idea de Obregón era clara: hacer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedara bajo la égida del presidente de la República, pues él ya había sido presidente (de 1920 a 1924) y se encontraba en plena campaña para su reelección cuando propuso esta reforma, que adelantaba sus intenciones de cómo ejercería el poder al frente de la primera magistratura; pero una bala, la que lo mató el 17 de julio de 1928, se interpuso en su camino, truncando, en consecuencia, el ejercicio de su segundo mandato, que habría de iniciarse el 1 de diciembre de 1928 y concluiría el 30 de noviembre de 1934.

## VII. LA VISIÓN REVOLUCIONARIA-CARDENISTA DE LA SUPREMA CORTE

Superado el homicidio de Álvaro Obregón y los dos bienios de los gobiernos de Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, llegó a la presidencia otro general revolucionario, Lázaro Cárdenas del Río, quien se convertiría en el primer presidente que ejercería dicho cargo por seis años —antes se ejercían por cuatro años—. Lo cual fue un hecho relevante, ya que marcaría la periodicidad con la que se renovarían determinados cargos dentro y fuera del Gobierno.

Antes de que Cárdenas se convirtiera en el nacionalizador y expropiador de los ferrocarriles y la industria petrolera, en septiembre de 1934 —durante el sexenio de Abelardo L. Rodríguez—, siendo presidente electo, se dirigió a la Cámara de Diputados y al presidente del Bloque Nacional Revolucionario para proponer importantes reformas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el entonces presidente electo afirmaba: «Durante el recorrido que hice a través de las distintas zonas del país, con un acendrado ánimo de observación, pude percatarme de que entre los problemas de toda índole y que de modo más imperioso reclaman una solución inaplazable, figura el de la administración de justicia» (Poder Judicial de la Federación, 1934: 3).

El texto de la iniciativa de reforma presentada por Cárdenas, el 15 de diciembre de 1934, planteaba modificaciones a los arts. 73, 94, 95 y 97 de la Constitución; se trataba —se dijo en su momento— de un compromiso contraído por el Partido Nacional Revolucionario en la Convención que aprobó el Plan Sexenal que afirmaba que «en la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establezca una Sala especialmente dedicada a resolver con rapidez [...] actos relacionados con los conflictos de trabajo que se recurran por la vía de amparo» (Cabrera Acevedo, 1999: 28). La creación de esta nueva Sala requería una reforma constitucional que modificara la estructura creada por la reforma de 14 de agosto de 1928, ideada por el general Álvaro

Obregón. A la par de esta propuesta se incrementaría el número de integrantes de la Suprema Corte, de dieciséis a veintiuno, que durarían seis años en su cargo, pudiendo ser privados de este solo por mala conducta y mediante el procedimiento establecido en el art. 111 de la Constitución, esto es, mediante juicio político.

Por otra parte, se cambiaron los requisitos para acceder al cargo de ministro, previendo que la edad máxima de designación serían los sesenta y cinco años y la práctica profesional de abogado debía ser de cinco años. Finalmente, por la vía del art. 2.º transitorio, se preveía que, a la entrada en vigor del decreto de reforma, los integrantes de la Suprema Corte en funciones cesarían el 31 de diciembre de ese año.

Un aspecto importante que aborda y modifica la iniciativa de reforma es la supresión de la llamada «investidura vitalicia», una influencia notoriamente estadounidense, afirmando que la desaparición de las investiduras judiciales vitalicias no significará el abandono del sistema de inamovilidad, generalmente considerado la más preciosa garantía de independencia del juzgador, argumentando que «la inamovilidad judicial es, simplemente, la seguridad que se da a un funcionario en el sentido de que no se le removerá, durante el término para el que se le nombró, a menos que incurra en una responsabilidad, y observándose, entonces, las formalidades previstas por la Ley» (Poder Judicial de la Federación, 1934: 6).

Resulta oportuno exponer el argumento de la iniciativa sobre la inamovilidad de los jueces, porque a partir de la aprobación de esta se empezará a modificar, a lo largo del siglo xx, el período de nombramiento a los jueces, justificando el establecimiento de límites temporales a su gestión con las explicaciones siguientes:

Cualquiera que sean las excelencias que, desde un punto de vista técnico, quieran atribuírsele a las investiduras judiciales vitalicias, en nuestro orden político es inexplicable que un grupo de funcionarios del Estado disfruten de un estatuto de privilegio puesto que, por otra parte, se prohíbe la reelección de las personas que hayan desempeñado la Presidencia de la República y se veda a los senadores y diputados del Congreso de la Unión que vuelvan a la cámara en el periodo inmediato siguiente aquel para el que fueron electos, y por la otra coma se previene que los ministros de la Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito solo podrán ser removidos de sus cargos cuando observen mala conducta (Poder Judicial de la Federación, 1934: 7).

La contradicción aparecerá tanto más notoria si se piensa que «la soberanía reside, como reza el artículo 39 de la Constitución, esencial y originariamente en el pueblo, y que todo poder público dimana del pueblo

y se instituye en su beneficio; porque la designación de funcionarios vitalicios entraña una renuncia [...] a su derecho de renovar periódicamente los mandatos que otorga a los funcionarios públicos» (Poder Judicial de la Federación, 1934: 7).

La iniciativa señaló que «una característica de los gobiernos republicanos es que el gobernante tiene un período limitado para el desempeño de su cargo» y, por otro lado, afirmó que «la Revolución exigía un cambio constante de ideas, de hombres». Por tanto, «debe haber una Interpretación revolucionaria de las leyes, por hombres que sinceramente sientan la Revolución [...] que tengan verdadero cariño a las masas proletarias» (Poder Judicial de la Federación, 1934: 8).

En consecuencia, se establece que los funcionarios judiciales no desempeñarán su investidura por toda la vida, sino por un lapso limitado; si se capacita al pueblo para renovar periódicamente al Poder Judicial de la Federación; si la elección de los ministros de la Corte, magistrados de circuito y jueces de distrito se hace entre hombres que sientan sinceramente la Revolución, cuyo espíritu no esté contaminado por las rutinarias prácticas judiciales; y si los nombramientos recaen, como es de esperarse, en individuos de reconocida competencia profesional y de honestidad notoria que tengan conciencia plena de su responsabilidad y con el empleo de medios adecuados para exigir esta, sin menoscabo de las normas morales y legalmente dictadas, se habrá dado un gran paso en la reorganización del Poder Judicial de la Federación; se habrá inyectado, en suma, nueva vida (Poder Judicial de la Federación, 1934: 8).

Estos fueron, a grandes rasgos, los argumentos que el candidato Cárdenas postuló en su iniciativa para establecer el período de seis años en el cargo para ministro y magistrado de circuito y juez de distrito.

Por otra parte, el art. 97 establecía que los magistrados de circuito y jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para ser magistrado de circuito y juez de distrito se exigían los mismos requisitos que para ser ministro, excepto el de la edad, que para el primer caso sería de treinta años al día del nombramiento y en el segundo de veinticinco años.

Como era de esperarse, mientras se discutía la iniciativa se sucedieron diversas reacciones en su contra, provenientes de intelectuales, de integrantes de despachos, asociaciones y sindicatos de abogados; por ejemplo, el destacado agrarista Luis Cabrera en un artículo publicado en el periódico *Excelsior* (Cabrera Acevedo, 1999: 30) señalaba que «la inviolabilidad judicial constituye el fundamento de la Independencia judicial; es la única garantía de independencia y de libertad que tienen los jueces frente a las exigencias de subordinación de los gobernantes [...] el único resultado práctico que se obtendrá con la temporalidad del Poder Judicial será la pérdida de la Independencia de este»; pero, por otro lado, la Asociación Mexicana de Jurisprudencia y Legislación manifestó que estaba a favor de la creación de la cuarta sala de la Suprema

Corte, pero que era totalmente incorrecta la supresión de la inviolabilidad de ministros, magistrados y jueces federales. Expresó que a la Revolución mexicana le cupo la honra de establecer la inamovilidad judicial, a diferencia de la Constitución de 1857 (Cabrera Acevedo, 1999: 30).

La iniciativa cardenista fue, desde luego, aprobada tanto por el Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados —el 26 de septiembre de 1934— como por el Senado —el 24 de noviembre de ese mismo año—. Con base en diversos argumentos, de los cuales destacamos el siguiente: «Es urgente la creación de una nueva Sala abocada estrictamente a los conflictos de trabajo» (Cabrera Acevedo, 1999: 5).

En este contexto, parece claro que los ministros de la Suprema Corte de aquellos años no contaban con el espíritu revolucionario que exigía la época y, por tanto, tenían que renunciar en favor de una mayor concentración del poder en manos del presidente de la República, heredero de los valores revolucionarios. El 22 de noviembre de 1934 todos los ministros de la Suprema Corte renunciaron ante su presidente a fin de dejar en libertad al nuevo mandatario para escoger a quienes integrarían el Alto Tribunal. Esta fue la segunda ocasión en que durante el siglo xx el Poder Judicial federal mexicano sería decapitado; pero la primera en la que se mandaría a retiro a todos sus integrantes, sin la posibilidad de ser nuevamente nombrados y ratificados por el Senado de la República, probabilidad que sí se presentó con la reforma obregonista de 1928.

Resulta significativa una de las afirmaciones que se recogen en el dictamen de la Cámara de Diputados y que da justa dimensión a la personalidad que, en aquel momento, representó Cárdenas: «Al secundar, amplia y sinceramente, la iniciativa del presidente electo, estimamos que su autoridad moral y sus antecedentes personales [...] son garantía de acierto en la nueva vida institucional del país, y tenemos fundamento para aseverar que este es solo el paso inicial con que comienza la reorganización de uno de los poderes» (Cabrera Acevedo, 1999: 11).

La Revolución mexicana —en opinión de Arnaldo Córdova (1989: 181)— alcanzó la mayoría de edad con el régimen presidencial de Lázaro Cárdenas, pues el ascenso del cardenismo representó la consolidación de los postulados básicos del movimiento revolucionario de 1910-1917 y, a la vez, la conformación definitiva de las instituciones a través de las cuales se encauzó el desarrollo económico y social del país. Por tanto, era necesaria, a juicio del general, la transformación de la Suprema Corte para que despacharan en esta sujetos que compartieran el ideario revolucionario; estamos, a mi juicio, en la etapa de juridificación de los postulados revolucionarios.

Este modelo de Corte revolucionaria —nombramiento de ministros como facultad del presidente, aprobación del Senado, duración de seis años en el

cargo, no modificación de su remuneración durante su encargo, veintiún ministros que trabajarían en Pleno y cuatro salas y a los que les correspondería nombrar a los integrantes de los tribunales colegiados y jueces de distrito, que durarían, todos ellos, seis años en sus cargos, pudiendo privarse de sus puestos por observar mala conducta de conformidad con el procedimiento del art. 111 constitucional, edad mínima de treinta y cinco años y máxima de sesenta y cinco años y una antigüedad mínima de cinco años, y título de abogado expedido por autoridad facultada para ello, etc.— fue respetada por los siguientes presidentes posrevolucionarios y dicho modelo subsistió a lo largo de más de sesenta años, con diversos ajustes constitucionales como veremos a continuación.

### VIII. MODIFICACIONES A LA INTEGRACIÓN DEL PODER JUDICIAL FEDERAL DE 1951 A 1987

A diez años de la reforma cardenista, esto es, en 1944, se reformó nuevamente la Constitución para suprimir el número de salas, señalando simplemente en el art. 94 que la Corte podía trabajar en Pleno y salas. En 1951 se reformó dicho precepto para señalar que el Poder Judicial de la Federación se depositaría en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en juzgados de distrito; además, se nombrarían cinco ministros supernumerarios que no integraban el Pleno, pero podían cubrir las faltas temporales de los titulares que no excedieran de un mes; si la falta excedía de ese tiempo o se presentaba una vacante, el presidente de la República procedería a presentar un nuevo nombramiento al Senado para su aprobación, en el primer caso, provisional y, en el segundo, definitiva. También se señaló que los magistrados de circuito y jueces de Distrito que serían nombrados por la Suprema Corte tendrían que cumplir los requisitos exigidos por la ley y durarían cuatro años en el ejercicio de su encargo al término del cual podían ser reelectos o promovidos a cargos superiores. A partir de esta reforma se iniciará un proceso que le quitará al más Alto Tribunal funciones de control de legalidad, en favor de los tribunales de circuito, creados ese año, para irlo transformando en un tribunal constitucional.

En 1967 se reorganizó el art. 94 sin cambiar su esencia. También se dio una mejor redacción al art. 97, que recogía la figura de los ministros supernumerarios, señalando que, si uno de estos suplía a un numerario, permanecería en su puesto hasta que se nombrara al titular. Se estableció, en el art. 100, el límite de dos años a las licencias concedidas a los ministros de la Corte; si las ausencias eran de un mes, las concedería la Suprema Corte; si eran mayores, correspondería al presidente de la República con la aprobación del Senado.

En 1982, y al amparo de una reforma que incorpora a la Constitución un título cuarto sobre «Responsabilidades de los Servidores Públicos», se suprimió el término «mala conducta» del art. 94, señalando que los ministros, magistrados de circuito y jueces de distrito solo podrán ser privados de sus puestos en los términos del mencionado título. Cinco años después, es decir, en 1987, se vuelve a reformar el art. 94 para sustituir algunas partes de la reforma de 1951 y eliminar del texto constitucional las materias de «amparo» y «apelación» que conocían, respectivamente, los tribunales colegiados y unitarios de circuito. Asimismo, se estableció que se podía nombrar «hasta» cinco ministros supernumerarios. Por otra parte, se amplió el período para ejercer como magistrados de circuito y jueces de distrito que, en 1951, era de cuatro a seis años.

Si la reforma cardenista al Poder Judicial tenía como objetivo jurificar los valores de la Revolución mexicana, las subsecuentes reformas iniciaron una constante tendencia a dar elementos a la Suprema Corte para superar el rezago y para quitarle las funciones de control de legalidad en favor de los tribunales de circuito, hasta que en la reforma de 1987 se quedó sin ellas, quedándole simplemente dos: la del conocido derecho de atracción de algún asunto relevante y la de resolución de contradicción de tesis de jurisprudencia establecidas por los tribunales colegiados de circuito. En este contexto, faltaba únicamente la facultad de poder hacer la declaración general de inconstitucionalidad para que la Suprema Corte fuera considerada un tribunal constitucional (Soberanes Fernández, 1995: 402). Otro dato importante de esta reforma de los años ochenta es que se incorporaron a la Constitución lineamientos mínimos para los poderes judiciales de las entidades federativas. Pero quizás lo más importante fue que, producto de una decisión del presidente Miguel de la Madrid, el Poder Judicial de la Federación comenzó a recibir mayores recursos financieros (Fix-Fierro, 2003: 252).

En el anterior escenario se veía evidente que la administración y el gobierno del Poder Judicial federal tenían que ser atendidos. La siguiente reforma a la Corte abordará estos problemas.

## **IX. 1994, EL AÑO DE LA REFORMA ZEDILLISTA. A CINCUENTA AÑOS DE LA REFORMA CARDENISTA AL PODER JUDICIAL FEDERAL**

### **1. EL ESCENARIO JUDICIAL Y POLÍTICO DE LA REFORMA DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO**

En octubre de 1986, un asunto judicial hizo tambalearse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por tratarse de un caso que involucró direc-

tamente a uno de sus integrantes, a saber: la niña Merle Yuridia Mondain, de seis años, fue secuestrada por José Refugio Cortés Suárez por órdenes de su patrón, Alejandro Braun Díaz, hijo de un acaudalado empresario del puerto de Acapulco, quien drogado y alcoholizado la violó. Braun Díaz confesó su culpa y fue condenado a treinta años de prisión, al igual que su cómplice. Su padre contrató al abogado Enrique Fuentes León, quien sobornó con setenta y cinco millones de pesos a los magistrados de circuito Eufemio Zamudio Alemán y Gilberto Arredondo, y con quinientos millones al ministro Ernesto Díaz Infante. Con la fortuna pagada, la madrugada del 8 de diciembre de 1988, el abogado lo sacó de la cárcel y lo trasladó en helicóptero del aeropuerto de Acapulco a la Ciudad de México, de donde salió rumbo a Guatemala y después a Chile, país gobernado en esos años por Augusto Pinochet.

Los padres de la menor, a la postre asesinada, presentaron, en enero de 1989, denuncia en contra de los juzgadores, y en octubre de ese mismo año el juez décimo de distrito en materia penal Armando Barrera Álvarez resolvió que los magistrados eran culpables de los delitos de cohecho y contra la administración de justicia, y les impuso la pena de nueve años y seis meses, una multa de cuatro millones de pesos e inhabilitación para ocupar cargos públicos. El ministro, por su parte, se fugó a los Estados Unidos. Pasaron dos procuradores generales de la República —Enrique Álvarez del Castillo e Ignacio Morales Lechuga— sin ejercer la acción penal, hasta que llegó Jorge Carpizo, en 1993, que giró la orden de aprehensión y el ministro fue detenido por el FBI en 2001, días antes de prescribir los delitos de cohecho y obstrucción de la justicia por los que Carpizo lo consignó. Dos años después, el ministro fue condenado a diez años de prisión, pero solo estuvo tres años por el cáncer terminal que padecía (Cabañas Díaz, 2023); es decir, estuvo más tiempo prófugo (más de una década) que en prisión. Resulta ejemplificante mencionar que, hasta el último día de su vida, 17 de marzo de 2006, el ministro siguió cobrando su pensión, equivalente en nuestros días a unos 7000 euros.

Entrelazado con el anterior suceso, México vivirá diversos acontecimientos que cimbrarán a sus instituciones. El primero, el homicidio, en mayo de 1993, del cardenal Juan José Posadas Ocampo y los subsiguientes asesinatos del candidato a la presidencia Luis Donald Colosio Murrieta, el 23 de marzo de 1994, al que le sucedió el del secretario general del PRI (Partido Revolucionario Institucional) el 28 de septiembre de ese mismo año. Este fue el ambiente político y judicial en el que llega a la presidencia de la República el candidato sustituto de Colosio, el economista Ernesto Zedillo Ponce de León, impulsor de la reforma que, por tercera ocasión, descabezará el órgano superior de impartición de justicia en el ámbito federal y la segunda que mandaría a los ministros a retiro.

## 2. OTRA CAMPAÑA Y SUS PROPUESTAS. UNA REFORMA MÁS AL PODER JUDICIAL FEDERAL

El 14 de Julio de 1994, el entonces candidato sustituto a la presidencia de la República por el PRI, Ernesto Zedillo, pronunció el discurso de clausura del Foro Nacional Justicia y Seguridad en el Teatro Degollado de la ciudad de Guadalajara, Jalisco, en el que delineó diez propuestas para un nuevo sistema de seguridad y justicia, de entre las cuales destacan las siguientes: 1) reforma integral del Poder Judicial, 2) independencia de los jueces y calidad en la impartición de justicia, 3) garantizar el acceso a la justicia para todos, 4) mecanismos efectivos para el control de los actos de autoridad (Soberanes Fernández, 1995: 398).

En consecuencia, a escasos días de haber tomado posesión como presidente de la República, Zedillo presentó al Senado de la República una iniciativa de reforma a varios artículos de la Constitución relacionados con el sistema de justicia. La propuesta planteaba cambios en la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación; en concreto, prefiguraba una Suprema Corte con una nueva composición, también se ampliaban las competencias de este órgano a cuestiones de constitucionalidad, se proponía la creación de un Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial federal, con la excepción de la Suprema Corte, y se instituía la carrera judicial (Fix-Fierro, 2003: 260).

La reforma, como era de esperarse, fue rápidamente aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los estados; se publicó el 31 de diciembre de 1994, para entrar en vigor al día siguiente en la mayoría de sus disposiciones, cuyas modificaciones veremos a continuación.

- La iniciativa redujo el número de ministros de veintiséis a once, que fue siempre el número histórico de integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue el número establecido por la Constitución de 1824 que duró hasta 1900 y desde 1917 hasta 1926. Es fácil inferir que dicho número era el adecuado para resolver los asuntos que debía conocer el Pleno.
- Como era de esperarse, también se modificó la duración en el encargo de ministro de la Suprema Corte, fijándose un período de quince años, y se suprimió el límite de edad para ocupar este; asimismo, en el régimen transitorio, se estableció una escala para que la designación pudiera concluir en distintas fechas y no hubiera cambios de ministros en bloque, es decir, los cambios se realizarían de manera escalonada.

- Por lo que hace a la designación de los ministros de la Corte, se siguió optando, pese a las críticas<sup>17</sup>, por la participación del presidente de la República y del Senado, con algunas modificaciones; a partir de la reforma el Ejecutivo presentaría una terna a la Cámara de Senadores para que, previa comparecencia de los candidatos, la cámara eligiera al que debía ocupar el cargo con una votación calificada de dos terceras partes de los senadores presentes.
- El anterior sistema de nombramiento de ministros no terminaba ahí; la Cámara de Senadores tenía treinta días improrrogables para hacer la designación; si no la hiciera, el presidente de la República tenía la facultad de hacer la designación. Por otra parte, cabía la posibilidad de que el Senado rechazara la terna, en cuyo caso el Ejecutivo formularía una nueva propuesta. Si la Cámara de Senadores la volvía a rechazar, el nombramiento terminaría haciéndolo el presidente de la República<sup>18</sup>.
- La reforma confirmó que los ministros solo podían ser removidos de sus cargos en términos del título cuarto de la Constitución y que al término de su período tendrían derecho a un haber de retiro. Al igual que los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la judicatura, su remuneración no podía ser disminuida durante su encargo.

Uno de los temas más controvertidos de la reforma judicial del presidente Zedillo fue el que ordenaba la jubilación anticipada de los veintiséis ministros de la Suprema Corte en funciones en ese momento y disponía una nueva configuración de esta. La justificación fue que una Corte con funciones de Tribunal Constitucional exigía de una integración más compacta y calificada, los problemas de rezago se habían superado pues los tribunales de circuito estaban consolidados y las tareas administrativas y de gobierno se transferirían al Consejo de la Judicatura. Lo cierto es que esta fue la tercera ocasión en la que se descabezó, se dejó acéfalo, al Poder Judicial de la Federación durante el siglo xx.

Aunque sea brevemente, debemos referirnos al Consejo de la Judicatura<sup>19</sup>, que fue concebido como el órgano de gobierno de los juzgados de distrito y los

<sup>17</sup> Diversas críticas se hacían al sistema de designación presidencial con aprobación del Senado, pues se había prestado a abusos por parte del Ejecutivo, ya que no encontraba contención en la Cámara Alta; no obstante, con algunas modificaciones la iniciativa se inclinó por este sistema.

<sup>18</sup> Este fue el mecanismo que permitió al presidente López Obrador nombrar a la ministra Lenia Batres Guadarrama y contar con cinco ministros afines de los once.

<sup>19</sup> La presidencia de este órgano recaería también en la presidencia de la Corte; además de seis integrantes más, un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito electos mediante

tribunales colegiados y unitarios de circuito, quedando expresamente excluida la Suprema Corte de Justicia de su competencia<sup>20</sup>. La creación de este órgano, bajo la reforma zedillista, pretendió acabar con el amiguismo y abatir la corrupción en la administración del Poder Judicial federal; el sistema anterior había demostrado de sobra que cada ministro era capaz de colocar a sus incondicionales, tejiendo así redes de complicidad que les permitían tener «sus propios jueces» a su disposición (Soberanes Fernández, 1995: 409). No obstante la creación de este órgano, la propia reforma estableció que sus decisiones serían definitivas e inatacables, salvo las relacionadas con las designaciones, adscripciones y remociones de jueces y magistrados, las cuales podían ser revisadas por la Suprema Corte; lo cual puede verse como un resabio del viejo sistema de designación.

En 1999 se aprobó una nueva reforma constitucional, presentada por el mismo presidente Zedillo<sup>21</sup>, que le hizo algunos «ajustes» a este Consejo para someterlo a la Corte y restarle autonomía, ya que, aunque su número de integrantes no cambió, la forma de nombramiento sí; los tres miembros que, de acuerdo con la reforma de 1994, serían insaculados de entre los magistrados y jueces, pasaron, a partir de la reforma de 1999, a ser nombrados por mayoría de ocho votos en el Pleno del Alto Tribunal; en suma, la Suprema Corte terminaría designando a cuatro de los siete miembros de este órgano. No deja de causar extrañeza que haya sido el mismo presidente, que creó el Consejo, quien después de cinco años lo haya reformado de esta manera.

Es oportuno señalar que dos años después de las elecciones federales y de la reforma del Poder Judicial federal en agosto de 1996, se reformó nuevamente el multicitado art. 94 para incorporar, como parte de dicho poder, al Tribunal Electoral como órgano especializado y como la máxima autoridad en la materia<sup>22</sup>. Integrado por siete magistrados electorales en la Sala Superior y

---

insaculación, dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República. Salvo la presidencia, el resto duraría cinco años en el cargo.

<sup>20</sup> Suponemos que dicha exclusión se debe a que la Corte ha dejado de ser un tribunal de casación para convertirse en un tribunal constitucional y estos, además de ser órganos especializados, suelen ser autónomos e independientes del Poder Judicial. No obstante lo anterior, el presidente de la Corte es también del Consejo.

<sup>21</sup> Dejamos constancia aquí de la intención del presidente Zedillo de enviar al Congreso una iniciativa de Ley de Amparo en 1995 que nunca presentó. Esta facultad de iniciativa del Poder Judicial es común en los países de nuestro entorno tales como Colombia, Perú, Guatemala y Brasil; incluso el art. 26, fracción II, de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 preveía tal posibilidad.

<sup>22</sup> Salvo las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, en materia electoral federal y locales.

salas regionales. De esta manera se empieza a perfeccionar el sistema electoral mexicano.

Este fue el modelo que, aunque no exento de reformas en los años subsiguientes, pretendió consolidar a la Suprema Corte como tribunal constitucional; escasamente se logró, la Corte se volvió un tribunal integrado por ministros que, con el menoscabo de la mayoría del PRI en las legislaturas siguientes, eran aprobados por el Senado de la República mediante un sistema, no escrito, de cuota; es decir, los grupos parlamentarios iban rotando el nombramiento de los ministros de acuerdo con su respectiva mayoría, esto es, el grupo mayoritario nombraba primero y el siguiente nombramiento lo haría el segundo grupo con una representación inferior al anterior, y así sucesivamente.

## X. EL DESGASTE INSTITUCIONAL DEL «MODELO ZEDILLISTA» DEL PODER JUDICIAL FEDERAL. CUATRO BOTONES DE MUESTRA

Las intenciones de las reformas constitucionales que presentó el presidente Ernesto Zedillo, a pesar de sus limitaciones y contrarreformas, como la de 1999, suponemos eran buenas, pero pronto empezaron a surgir sus debilidades. Una Corte nombrada por el presidente de la República con el auxilio de sus correligionarios de partido en el Senado difícilmente podía decirle que «no» al presidente, y los desafíos jurídicos y políticos que enfrentaría no serían fáciles.

A. La primera prueba de fuego, a mi juicio, fue la decisión que tuvo que tomar la Corte —en 1998 en el marco del rescate bancario que emprendió el mismo presidente— sobre la legalidad del anatocismo (capitalización de intereses) en los contratos crediticios con los bancos. Se trataba de resolver una contradicción de tesis que al respecto habían dictado los tribunales de circuito y debía señalar cuál debía prevalecer. Sin embargo, la lectura que se hizo de esta decisión en la opinión pública, no muy alejada de la realidad, es que se trataba de decidir el destino de unos diez millones de deudores empobrecidos frente a un puñado de banqueros acaudalados. Aunque la decisión no fue unánime, ya que tres ministros votaron en contra (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1998: 5 y 6, 335 y 365-384) aduciendo razones de equidad y justicia, surgió un movimiento conocido como El Barzón, que aglutinó a un gran número de deudores, y junto con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) buscaron someter a juicio político a los ministros que votaron a favor, propuesta que no prosperó<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> En otro momento, en junio de 2005, ocho ministros también resolvieron que la Auditoría Superior de la Federación excedió sus funciones al pedirle al Ejecutivo que

B. El deterioro del modelo zedillista continuó en los años subsecuentes; veinte años después de esa controvertida resolución, en 2018, la Suprema Corte de Justicia publicó un estudio —que solicitó la presidencia al consejero de la judicatura Felipe Borrego— sobre las redes familiares y clientelares en el Poder Judicial federal (Borrego Estrada, 2018: 159-1991) y lo que se descubrió fue, francamente, inaceptable para un poder del Estado que había sido refundado veinticuatro años antes. Primero, los niveles de valoración de los jueces, federales y locales, eran similares a los de los policías, esto es, bajísimos. La inadecuada designación del personal administrativo y jurisdiccional generaba redes clientelares y nepotismo; los enroques injustificados y la falta de respeto al escalafón judicial fueron otros males de ese sistema.

Son asombrosos los circuitos judiciales con porcentajes sorprendentemente altos de funcionarios que poseen parientes, algunos llegan al 66,03 %, lo cual habla no solo de tendencias nepotistas, sino de potenciales redes clientelares, ambas conductas impropias de un poder que imparte justicia.

Al menos 500 de los 881 jueces y magistrados de todo el país, en ese momento, tenían trabajando en tribunales y juzgados a esposas, hijos, papás, sobrinos, tíos, cuñados, exparejas y hasta suegras. Está el caso de un magistrado del circuito de Durango que logró colocar a diecisiete miembros de su familia. El Circuito 33 de Jalisco tuvo el primer lugar en contratar a los hijos de jueces y magistrados; por ejemplo, se mostró evidencia de que un magistrado de ese circuito tenía trabajando a cuatro hijos, dos como secretarios de tribunal, uno como secretario de juzgado y otro más como oficial administrativo. En el estudio realizado en todos los circuitos, se identificó a 112 juzgadores que tenían trabajando a su cónyuge, pareja o exesposa en el Poder Judicial federal.

De conformidad con la Constitución, art. 97, corresponde a los magistrados y jueces nombrar y remover a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial. Concebida como una regulación que dotaría de autonomía de gestión a los juzgadores, la disposición ha traído efectos indeseables como es la multiplicación de redes clientelares *ad intra* de

---

saneara la cartera de créditos ilegales que se incluyeron en el rescate bancario. Con esta decisión, la Corte le dio en definitiva la razón al presidente Fox en la controversia constitucional que interpuso contra la Cámara de Diputados por la petición de revisar la Cuenta Pública de 2001. El ministro Genaro Góngora Pimentel criticó que en la Corte se haya extendido la costumbre de «no controlar los recursos de la administración pública». Se trataba de que diferentes dependencias del Ejecutivo dejaran de pagar alrededor de cinco mil millones de pesos que tres bancos pasaron de manera irregular al Fondo de Rescate Bancario (Fobaproa).

los órganos jurisdiccionales o bien «enroques»; entre los diversos circuitos se hacen permutas totalmente reprochables entre quienes tienen facultad para autorizar nombramientos en la misma jurisdicción, ya que unos funcionarios confieren nombramientos a los familiares de otros, y así operan de manera recíproca (Lanz Cárdenas, 2013: 144).

No solo magistrados de circuito y jueces de distrito logran generar redes clientelares, sino que también los secretarios, actuarios, oficiales y administrativos contratan a familiares en el mismo circuito o en otros, influyendo claramente en las designaciones, y lo hacen sin que sea posible incoarles ningún tipo de responsabilidad; la situación se complica cuando se considera que muchos de ellos influyen en forma muy directa en la toma de decisiones de los juzgadores.

La Corte no hizo comentario alguno al respecto, solo se limitó a recordar una «Aclaración del Consejo de la Judicatura Federal» que afirmaba, entre otras cosas, que el ministro presidente, Luis María Aguilar Morales, emitió un acuerdo en materia de nombramientos publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de noviembre de 2015 (Consejo de la Judicatura Federal, 2015) —fecha anterior a la elaboración del documento—, que estableció las siguientes prohibiciones:

Artículo 18 *bis*: los titulares de las áreas administrativas se abstendrán de proponer como candidato a ocupar la vacante respectiva o, en su caso, de otorgar nombramiento, a personas que fuesen cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado de algún titular de un órgano jurisdiccional o área administrativa del Consejo donde se encuentre adscrita alguna persona que sea cónyuge o pariente por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado del área administrativa a la que se pretende adscribir al candidato correspondiente, o del titular del área administrativa de la que dependa el área que realiza la propuesta.

C. Otro caso polémico en la Suprema Corte fue la renuncia del ministro Eduardo Medina Mora —quien también fue un político que llegó a la Corte, cuando se suponía que, después de la reforma de 1994, esto ya no sucedería; él había sido procurador general de la República, secretario de Seguridad Pública y responsable del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), además de embajador de México en Reino Unido y Estados Unidos—<sup>24</sup>, que fue presentada al presidente Andrés Manuel López Obrador,

<sup>24</sup> En 2015, el presidente Enrique Peña propuso a Medina Mora como integrante de la Corte. Su candidatura dio origen a una campaña en redes sociales que, con el *hashtag* #SinCuotasNiCuates, promovió que no se aprobara su nombramiento. Sin embargo, el 11 de marzo el Senado de la República aprobó por 83 votos su integración

el 4 de octubre de 2019, frente a la amenaza de que estaba siendo investigado por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por haber realizado diversas transferencias internacionales por montos sospechosos.

D. Finalmente, una polémica más reciente en la Corte —que le ha reclamado, en no pocas ocasiones, el presidente López Obrador— por no haber resuelto el impago de 63 000 millones de pesos por parte del Grupo Salinas al Servicio de Administración Tributaria, por concepto de impuestos, respecto del cual afirmó que el ministro Luis María Aguilar Morales habría mantenido «archivado» durante diez meses el expediente relacionado con el adeudo fiscal de Ricardo Salinas Pliego, dueño del grupo. Este ministro dejó la Corte en noviembre de 2024, tras quince años de ejercicio, y nuevamente la presidenta Claudia Sheinbaum solicitó a la Corte atender el asunto, sin que aún se haya resuelto.

El anterior es simplemente un bosquejo de la situación en la que devino el modelo de Poder Judicial federal instaurado con la reforma constitucional de 1994; su permanencia duró escasamente, treinta años, ya que el 5 de febrero de 2024 el presidente Andrés Manuel López Obrador presentaría una reforma constitucional que lo dinamitaría. Echaría por los aires la forma de integrar no solo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino el Poder Judicial federal, todo, y, aún más, los poderes judiciales de las entidades federativas, que serán sometidos al voto popular, con la previa selección de los candidatos por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, actuando como una especie *sui generis* de colegios o comités electorales. Constituyéndose en la cuarta ocasión, en la etapa moderna, que se descabezará al Poder Judicial mexicano y la tercera que se manda a retiro a sus jueces. Hoy se pueden emitir diversas opiniones, en favor o en contra, de la reforma constitucional del Poder Judicial mexicano del primer cuarto del siglo XXI; a mi juicio, esa página aún está por escribirse.

## XI. CONCLUSIONES

I. Durante gran parte del siglo XIX para México fue muy difícil consolidar la independencia del Poder Judicial tanto federal como de las entidades federativas. Alcanzada la independencia, las disputas entre conservadores y liberales, así como las abruptas intervenciones de potencias extranjeras,

---

a la Corte, por un período que debería concluir el 9 de marzo de 2030. Su renuncia le dio la oportunidad al presidente López Obrador de nombrar a la ministra Margarita Ríos Farjat.

generaron una enorme inestabilidad política, económica y social a la que no supieron dar un cauce acertado las constituciones de 1824, 1836, 1843 y 1857. Durante toda esta etapa fue muy complicado para la Corte Suprema y después para la Suprema Corte de Justicia de la Nación convertirse en un verdadero tribunal supremo en todo el territorio. A pesar de los claroscuros de la época, durante la etapa del porfiriato (1877-1880 y 1884-1911) es posible encontrar decisiones acertadas de protección a los derechos humanos.

II. México inicia el siglo xx con uno de los movimientos sociales más significativos de su historia, como fue la Revolución mexicana, que detonó en 1910, contra la dictadura de Porfirio Díaz. Lo anterior provocó una reforma de amplio calado a la Constitución liberal de 1857, que incorporó los derechos sociales enarbolados por la Revolución, dando lugar a una nueva Constitución que emanó de la asamblea constituyente de Querétaro en febrero de 1917, vigente hasta nuestros días con múltiples reformas. El constituyente queretano optó por un Poder Judicial federal integrado por la Suprema Corte de Justicia y tribunales de circuito y jueces de distrito. Los primeros serían electos por el Congreso de la Unión, en funciones de Colegio Electoral, previamente propuestos, uno por cada legislatura de los estados; mientras que los magistrados de circuito y los jueces de distrito se nombrarían por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III. Las primeras reformas que experimentaría la regulación constitucional del Poder Judicial federal, a inicio del siglo xx, tendrán tres objetivos principales, a saber: quitar el contenido popular de la elección de los integrantes de la Suprema Corte, así fuera ejercido por los congresos locales; en segundo lugar, abolir la investidura vitalicia de los ministros, y, finalmente, facultar al presidente de la República para participar en el nombramiento de los ministros de la Corte con la aprobación del Senado; en contraprestación, correspondería a la Suprema Corte nombrar a los magistrados de circuito y los jueces de distrito, situación que prevaleció hasta 1994, año en el que se instauró la carrera judicial.

IV. A partir de la reforma constitucional de 1928, habrá diversos argumentos, vigentes hasta nuestros días, que se convertirán en un común denominador para plantear reformas constitucionales al Poder Judicial federal, como son: la mala conducta de sus integrantes; el deseo de que todas las personas tengan acceso a la justicia; que la justicia sea pronta y expedita; acabar o evitar el rezago.

El cambio en la manera de designación de los ministros en 1934, con la reforma del presidente Lázaro Cárdenas, permitió que los presidentes, desde entonces, tuvieran una participación decisiva en la integración de este poder, sin encontrar contención en el Senado de la República; realmente en sus manos estuvieron los nombramientos. Si a lo anterior le sumamos el plazo

fijo, de seis años, para el que serían nombrados, ambas situaciones permitieron al Ejecutivo federal tener una Corte «a modo» durante su sexenio de gobierno. Sin olvidar ese resbaladizo concepto de «mala conducta» como una posibilidad para remover a los ministros que, si bien no fue utilizada con regularidad, sí representaba una amenaza evidente para su estabilidad.

Consideramos que, si hubo cambios, para bien o para mal, con mayor o menor éxito, en el mecanismo para nombrar a los ministros de la Suprema Corte, se debió haber hecho lo mismo para nombrar y remover a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito que fueron nombrados, exclusivamente, por los ministros de la Corte desde 1917 y hasta 1994. Esto permitió que cada ministro tuviera a su servicio a «sus» propios jueces. No obstante la creación de la carrera judicial en 1994, no se obtuvieron los resultados esperados, en virtud de la amplia discrecionalidad que se tuvo para contratar a familiares y amigos en dicho poder, como quedó demostrado en el estudio elaborado por la propia Corte en 2018 al que hemos aludido.

V. La reforma constitucional planteada en 1934 por el presidente Cárdenas tenía una clara finalidad: no solo someter al Poder Judicial federal al presidente de la República, pues desintegró la Corte y nombró a nuevos integrantes, sino que también la convirtió en intérprete de los postulados que inspiraron la Revolución mexicana, es decir, se esperaba que sus decisiones hicieran avanzar los principios consagrados, especialmente, en los arts. 27 y 123; de ahí que durante este período las huelgas escasamente fueran declaradas inexistentes. Durante esta etapa, a mi juicio, resulta muy difícil hablar de independencia judicial cuando el Poder Judicial se integraba como hemos descrito y sus sentencias tenían que inspirarse en los axiomas revolucionarios.

Inferimos que la forma en la que se imaginó la reforma de 1934 pudo haber inspirado la reforma constitucional presentada por el Ejecutivo en 2024. Si en ese año se pretendió que el Poder Judicial federal se convirtiera en el intérprete de los principios revolucionarios, con la reforma de 2024 se persigue que dicho poder se convierta en intérprete y orientador de los principios de la Cuarta Transformación. Se busca, con dicha reforma, un modelo de justicia afín a sus principios.

VI. El modelo que surgió en 1934 se agotó —a pesar de las modificaciones que en años posteriores experimentó—, evidenció graves casos de corrupción en el Poder Judicial federal que se inferían, pero se demostró que esta llegó hasta el máximo tribunal y en concreto involucró a un ministro. Resultaba indispensable un cambio que vino en 1994, sesenta años después.

La reforma de 1994 constituyó un giro de 180 grados en el actuar de la Suprema Corte. Se quería hacer de esta un tribunal constitucional, lo que no terminó de consolidarse; cuando parecía que la Corte empezaba a convertirse en un contrapeso a las decisiones del presidente de la República, el choque

entre ambos poderes devino en la reforma constitucional de febrero de 2024, que sometió a todo el Poder Judicial federal a una especie de elección indirecta, en la que los tres poderes actuarían como comités electorales de selección y el voto popular elegiría a los ministros y jueces de entre los seleccionados previamente. Durante las tres décadas (1994 a 2024) que subsistió este modelo de tribunal constitucional, la Corte no se vio exenta de escándalos, bien por sus sentencias o bien por las conductas de sus integrantes.

VII. La estabilidad e inamovilidad y la remuneración en el cargo, otros pilares de la independencia judicial, han sido respetados medianamente y se han realizado esfuerzos constitucionales y legales para su subsistencia y eficacia. Se ha pasado de la destitución por «mala conducta» al sometimiento a un juicio político, siempre que se cumplan las causales; a pesar de esto, como hemos afirmado, el Poder Judicial de la Federación en menos de cien años, concretamente en noventa años, ha quedado acéfalo en tres ocasiones, en las que se disolvió al Pleno de la Suprema Corte, en las presidencias de Lázaro Cárdenas en 1934, de Ernesto Zedillo en 1994 y de Andrés Manuel López Obrador en 2024 —juzgue el lector si la reforma de Álvaro Obregón que exigió ser nuevamente nombrado por el presidente y aprobado por el Senado para permanecer en el cargo puede o no considerarse también un descabezamiento de la Corte—. Un poder que se enfrenta permanentemente a la posibilidad de ser destituido desde la cúpula para ser sustituido por otro ideológicamente afín no puede actuar con independencia plena.

VIII. No puede haber verdadera independencia en un poder del Estado sin autonomía presupuestaria, otra vertiente de la independencia judicial. El aumento en el presupuesto del Poder Judicial federal se ha experimentado por la generosidad de los presidentes de la República en turno y no porque exista una disposición constitucional que establezca el porcentaje del PIB que se debe asignar a los poderes del Estado mexicano. Frente a esta autonomía presupuestaria, debe darse una férrea fiscalización de los recursos que, dicho sea de paso, tampoco se ha dado en el Poder Judicial federal.

IX. Consideramos pertinente para el caso mexicano que el Poder Judicial cuente con su propia facultad de iniciativa legislativa para presentar propuestas, únicamente en el ámbito de sus competencias; esto no solo le dará autonomía en la toma de decisiones, sino que permitirá además la actualización de leyes concernientes a su ámbito de actuación. En el caso de México, la Corte ha tenido siempre que pedirle al presidente en turno que se digne presentar las iniciativas que solo a ella le competen. El presidente Zedillo se comprometió a presentar una iniciativa de Ley de Amparo que nunca concretó. Esa dependencia al momento de actualizar o generar nuevos ordenamientos necesarios para la impartición de justicia no abona el fortalecimiento de la independencia de los jueces. Esta facultad es reconocida en otros países de América

Latina y en nuestra historia constitucional también existe el antecedente en las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

X. Finalmente, con relación al estándar externo que marca la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que los jueces deben contar con operadores jurídicos que tengan una suficiente remuneración, permanente capacitación, seguridad y protección con el fin de eliminar cualquier tipo de presión interna o externa como la corrupción, me parece que, en el caso mexicano, la corrupción en el Poder Judicial ha sido una constante amenaza que gravita con cierta regularidad. Casos de corrupción, que no debieron pasar, hay muchos y han alcanzado hasta el Pleno del máximo tribunal en diferentes épocas. Resulta difícil afirmarlo, pero también hay que decirlo: la instauración de la carrera judicial tampoco alcanzó a cumplir con sus objetivos.

### **Bibliografía**

- Biglino Campos, Paloma (2018). *Retos a la libertad y Estado constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Borrego Estrada, Felipe (2018). Estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal, Reforma Judicial. *Revista Mexicana de Justicia*, 26, 159-1991. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487929e.2017.26.12316>.
- Cabañas Díaz, Pablo (2023). Suprema Corte de Justicia: Una historia de impunidad y corrupción. *El Independiente*, 28-08-2023. Disponible en: <https://is.gd/vx-B9Bp>.
- Cabrera Acevedo, Luis (1999). *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1935-1940) Parte I*. México: Poder Judicial de la Federación.
- Carpizo, Jorge (1994). *Estudios constitucionales*. México: Porrúa.
- Consejo de la Judicatura Federal (2015). *Acuerdo General del Pleno del Consejo que reforma y adiciona disposiciones de diversos acuerdos generales, en materia de nombramientos*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Córdova, Arnaldo (1989). *La Revolución y el Estado en México*. México: ERA.
- Cyrus R. Vance Center for International Justice. (2025). *Herramientas para evaluar la independencia judicial en Centroamérica. Lecciones de la Comisión de Venecia*. Cyrus R. Vance Center for International Justice; New York City Bar; FECA-JUD. Disponible en: <https://is.gd/UstKYE>.
- De la Cueva, Mario (1972). *Teoría de la Constitución*. México: Porrúa.
- Fix-Fierro, Héctor (2003). La reforma judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va? *Revista Mexicana de Justicia*, 2, 251-324. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487929e.2003.2.8572>.
- Fix-Zamudio, Héctor (1966). Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano. En *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Dere-*

- cho Comparado, México* (p. 155). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fix-Zamudio, Héctor (2005). El poder judicial en la Constitución de 1824. En Diego Valadés y Daniel Barceló (coords.) *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824* (pp. 111-152). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hamilton, Alexander y Madison James, Jay John (1994). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad (2013). *Reflexiones sobre derecho constitucional, amparo, ética jurídica y nepotismo. Ensayos y conferencias de los forjadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Loewenstein, Karl (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- Montesquieu, Louis (1987). *Del espíritu de las leyes*. Barcelona: Altaya.
- Palavicini, Félix (1987). *Historia de la Constitución de 1917*. México: Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Poder Judicial de la Federación (1934). *Índice del proceso legislativo. Reforma publicada en el Diario oficial de la Federación 15-12-1934*. México: Poder Judicial de la Federación.
- Romero, María Luisa; Arrocha, María Judith y Coria, Vanessa (2019). *Compendio de estándares internacionales para la protección de la independencia judicial*. Costa Rica: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.
- Soberanes Fernández, José Luis (1995). La reforma judicial federal mexicana de 1994. En *Estudios jurídicos en homenaje a Santiago Barajas Montes de Oca* (pp. 397-416). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (1998). Contradicción de Tesis 31/98. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 8. Disponible en: <https://is.gd/t8QnPc>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006). *La independencia del Poder Judicial de la Federación*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.