

CAPÍTULO 24

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

Héctor FIX-ZAMUDIO *

SUMARIO: I. Introducción. II. La situación de los tribunales mexicanos durante la segunda mitad del siglo XIX. III. Los debates sobre la independencia judicial en el Constituyente de Querétaro. IV. Los enfrentamientos de la Suprema Corte con el Ejecutivo Federal. V. Las reformas constitucionales de 1928 y 1934. VI. La evolución hacia una mayor autonomía del poder judicial federal. VII. El establecimiento de facultades discrecionales a la Suprema Corte de Justicia. VIII. La autonomía de los tribunales administrativos. IX. La reforma constitucional de agosto de 1987: la Suprema Corte como tribunal constitucional. X. Los tribunales locales y las garantías judiciales introducidas en la Carta Federal en febrero de 1987. XI. La autonomía económica de los tribunales mexicanos. XII. Bibliografía básica.

I. INTRODUCCIÓN

1. El propósito de este documento de trabajo que presentamos en la mesa sobre la independencia judicial en este Coloquio sobre Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos de América, consiste en señalar en forma panorámica, y por ello, forzosamente superficial, el desarrollo de la independencia tanto orgánica como funcional del Poder Judicial mexicano, en algunos de sus aspectos básicos, ya que sería imposible señalar esta situación en la amplia gama de organismos judiciales especializados que se han introducido paulatinamente en el ordenamiento mexicano, tanto en el ámbito federal como de la entidades federativas, algunos de ellos todavía formalmente dentro de la esfera del Ejecutivo.

2. Sin pretender realizar un estudio comparativo entre los organismos judiciales de México y de los Estados Unidos, podemos señalar la influencia que estos últimos han ejercido sobre el derecho judicial de nuestro país, especialmente en la esfera federal, que se ha combinado con una tradición hispánica,

* Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

firmente arraigada en nuestra tradición jurídica, después de más de tres siglos de dominación española.

3. En esta dirección podemos destacar que la estructura formal de nuestro Poder Judicial Federal, se inspiró claramente en la Ley Orgánica Judicial Federal norteamericana de 1789, si se toma en cuenta que el artículo 123 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, estableció como órganos del Poder Judicial Federal, a la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, que todavía se conservan con algunas modificaciones, puesto que fue el mismo sistema el que adoptó por el artículo 90 de la carta federal de 1857, y el 94 de la Constitución vigente de 1917.

4. Sin embargo, esta coincidencia de origen no correspondió al diverso desarrollo de los tribunales federales en México y en los Estados Unidos, pues en tanto que en este último país se respetó en lo esencial, el principio de la doble jurisdicción, federal y local, establecida por la Constitución de 1787, ya que las controversias sobre aplicación de leyes locales tienen su última instancia en las supremas cortes de los estados, salvo los casos excepcionales en los cuales se plantea la contradicción entre un ordenamiento local y la ley suprema de la Unión, según el artículo VI de la carta federal norteamericana, en México se ha realizado una paulatina pero irreversible centralización, a través de la admisión del juicio de amparo contra resoluciones judiciales que se inició francamente en 1869, en el famoso caso Miguel Vega, y culminó en la Constitución actual, ya que los tribunales federales conocen de todos los asuntos judiciales del país, por lo que, aun cuando formalmente se conserve en nuestra carta federal el principio de la doble jurisdicción, de hecho se ha producido la unificación de nuestro sistema judicial, de manera que los tribunales de las entidades federativas están subordinados a los de carácter federal.

5. Esta unificación no se debió exclusivamente a la tradición judicial centralista del régimen colonial, que concentraba en las Audiencias (en el caso de la Nueva España, las de México y Guadalajara) y en el Consejo de Indias en los asuntos judiciales de mayor trascendencia, sino que se debió también a factores de carácter político, económico, social y cultural, entre ellos la dificultad de integrar los tribunales locales con profesionales capacitados (que se concentraron esencialmente en la ciudad de México), pero la razón más importante, es la mayor confianza en la independencia de los tribunales federales, y especialmente de la Suprema Corte de Justicia, frente a la subordinación de los jueces locales a los gobernadores de los estados.

6. Esta diversa evolución de los tribunales federales de México y de los Estados Unidos, no obstante la similitud de denominación y de organización, llevó al ilustre jurista mexicano Antonio Carrillo Flores recientemente desaparecido, a señalar en su magnífico estudio comparativo entre las supremas cor-

tes de México y de Norteamérica, que existen "orígenes semejantes y caminos diferentes".

7. Pero como el objeto de estas líneas no consiste en señalar el desarrollo histórico de los poderes judiciales de ambos países, sino el análisis de la independencia judicial en el ordenamiento mexicano, nos concretaremos a esta última materia, a la situación de nuestro Poder Judicial en la segunda mitad del siglo XIX en adelante, pues es entonces cuando se consolidan los tribunales federales, particularmente a través del juicio de amparo, establecido definitivamente en los artículos 101 y 102 de la carta federal de 5 de febrero de 1857.

II. LA SITUACIÓN DE LOS TRIBUNALES MEXICANOS DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

8. Durante la larga dictadura del general Porfirio Díaz que se inició en 1876, salvo el intermedio del general González, contrariamente a lo que ocurrió con el Congreso federal y los gobiernos de los estados, el Poder Judicial Federal gozó de una relativa independencia y estableció una jurisprudencia favorable al respeto de los derechos individuales, puesto que logró en numerosas ocasiones arrancar a los prisioneros políticos de los pelotones de fusilamiento, evitó confiscaciones e impidió con frecuencia que los campesinos fueran sometidos por la fuerza al servicio de las armas a través de la leva.

9. Esta labor que desarrolló la Suprema Corte de Justicia, como lo hemos señalado, al decidir de manera definitiva los juicios de amparo, al conocerlos en revisión forzosa de la primera instancia de los jueces de distrito, le confirió prestigio popular. No ocurrió lo mismo en los problemas políticos, de los cuales se mantuvo apartado el Poder Judicial Federal, y además colaboró con el organismo Ejecutivo y particularmente con el presidente de la República, al legitimar con jurisprudencia la delegación de facultades legislativas.

10. El precedente de las facultades legislativas delegadas por el Congreso de la Unión en favor del presidente de la República se inició de manera provisional por decreto del propio Congreso, de 9 de diciembre de 1871, autorizando al presidente Benito Juárez para poner en vigor los Códigos de Procedimientos Civiles y Criminales proyectados por el mismo Ejecutivo, pero esta delegación fue utilizada por el presidente Lerdo de Tejada (quien sustituyó a su muerte a don Benito Juárez), para promulgar, el 13 de agosto de 1872, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California. Con posterioridad, este precedente fue aprovechado por el general Díaz para la expedición de la legislación más importante del país, de la que se despojó al Congreso de la Unión, al que constitucionalmente correspondía. Cuando se impugnó en el juicio de amparo la inconstitucionalidad

de estas delegaciones, como contrarias al artículo 50 de la Constitución federal de 1857, la Suprema Corte estimó que con dichas delegaciones no se reunían las dos funciones en el Ejecutivo.

11. Pero con excepción de esta materia, en la cual la Suprema Corte no se atrevió a enfrentarse al Ejecutivo federal, hasta los críticos más severos del régimen del general Díaz reconocen la fundamental tarea, sin más fuerza que la de la convicción moral, que realizó el máximo tribunal de la República, al restringir en una limitada, pero no por ello despreciable esfera, el predominio casi absoluto del presidente de la República y de las autoridades administrativas, ejercido directamente a través de los sumisos Congresos de la Unión y gobiernos locales. Magistrados ilustres, entre otros, Ignacio Luis Vallarta, José María Lozano, Ignacio Ramírez, José María Bautista, Ignacio Mariscal, Silvestre Moreno Cora y Demetrio Sodi, desempeñaron dignamente sus funciones de control respecto a la constitucionalidad de los actos de autoridad, por conducto del juicio de amparo.

III. LOS DEBATES SOBRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO

12. El Constituyente de Querétaro se propuso, de acuerdo con el proyecto presentado por don Venustiano Carranza, crear varios instrumentos para otorgar una verdadera independencia a los tribunales federales, puesto que se consideraba que los de carácter local todavía no alcanzaban la madurez necesaria para retornarles su autonomía jurisprudencial, que se concentraba en los propios tribunales federales, a través del juicio de amparo.

13. Entre las medidas dirigidas a lograr dicha autonomía judicial podemos señalar la supresión del sistema artificial de elección en segundo grado de los ministros de la Suprema Corte previsto por el artículo 92 de la carta de 1857, el que se sustituyó por el de la designación de los propios ministros por el Congreso de la Unión, en Cámaras reunidas; se introdujeron requisitos más severos sobre la idoneidad técnica para ser designado ministro de la Suprema Corte, ya que la Constitución anterior (artículo 93), requería únicamente estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores, en tanto que el artículo 95 de la carta magna de 1917 exige la posesión del título profesional de abogado (en realidad, de licenciado en derecho) expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello (fracción III); se estableció la inamovilidad no sólo de los propios magistrados de la Suprema Corte sino también de los magistrados de circuito y jueces de distrito, a partir del año de 1923, con posterioridad al cual sólo podían ser removidos por mala conducta y previo el juicio de responsabilidad correspondiente (artículo 94, en su texto primitivo), mientras que el artículo 92 de la carta suprema de 1857, determinaba

que los referidos ministros de la Corte durarían en su encargo únicamente seis años.

14. Finalmente, se suprimió la Secretaría de Justicia en el artículo XIV transitorio de la propia Constitución de 1917, en virtud de que el Constituyente consideró que dicha Secretaría era el medio de interferencia del Ejecutivo Federal en el Poder Judicial.

IV. LOS ENFRENTAMIENTOS DE LA SUPREMA CORTE CON EL EJECUTIVO FEDERAL

15. Con las garantías de carácter constitucional que introdujo el Constituyente de Querétaro, el Poder Judicial Federal asumió una verdadera autonomía que provocó algunos rozamientos involuntarios en cuanto a la interpretación de los artículos 27 y 123 de la carta fundamental, los que, como es bien sabido, consagraron los derechos sociales de los campesinos y de los trabajadores. Por lo que respecta a los propios trabajadores, la jurisprudencia de la Suprema Corte en los primeros años de vigencia de la carta federal de 1917, es decir, en el periodo que abarca los años de 1918 a 1924, estableció que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, creadas por el citado artículo 123, como organismos tripartitas para resolver los conflictos obrero-patronales, carecían de imperio y sólo estaban facultadas para proponer soluciones a los conflictos colectivos, puesto que los individuales debían someterse a los tribunales ordinarios.

16. Este criterio provocó el disgusto del Ejecutivo Federal, debido a la inconformidad de los sindicatos, y además, en virtud de que las leyes locales de carácter laboral (ya que la legislación se encomendaba a los estados en el texto primitivo del citado artículo 123 constitucional), otorgaban a las citadas juntas, el carácter de verdaderos tribunales. Por otra parte, la judicatura del trabajo se consolidó en los reglamentos de las juntas de conciliación y arbitraje expedidas por el presidente Calles, para el Distrito Federal en 1926, y para el ámbito federal en 1927.

17. Después de un intenso debate tanto doctrinal como político, la Suprema Corte modificó su jurisprudencia para reconocer el carácter jurisdiccional, aun cuando con modalidades propias, de las mencionadas juntas de conciliación y arbitraje, y este nuevo criterio, así como los lineamientos de los mencionados reglamentos de 1926-1927, sirvieron de base para la regulación de la organización y funcionamiento de las propias juntas en la Ley Federal del Trabajo de 1931 (puesto que la legislación laboral se centralizó en la reforma constitucional de 1929).

18. Las discrepancias entre la Suprema Corte y el Ejecutivo fueron más intensas en cuanto a la interpretación de la Ley del 6 de enero de 1915, la

primera de carácter agrario y que se consideró de nivel constitucional por el Constituyente de Querétaro. El artículo 10 de este ordenamiento otorgaba a los propietarios afectados con las resoluciones de dotación de tierras y aguas a los campesinos que carecieran de ellas, una instancia judicial, que la jurisprudencia de la propia Corte estimó que se trataba del juicio de amparo en una primera etapa y en la segunda que se inició en 1929, modificó ese criterio para sostener que debía considerarse un juicio ordinario federal contra cuya decisión final procedía el propio juicio de amparo.

19. Esta segunda tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte provocó agitación política entre los dirigentes campesinos que gestionaron ante el presidente de la República la presentación de una iniciativa ante el Congreso de la Unión a fin de que se suprimiera toda defensa procesal de los propietarios afectados, en cuanto alegaban que se retardaba, a través de los juicios ordinario y de amparo, la aplicación de la reforma agraria.

20. El Ejecutivo Federal acogió estas inquietudes y promovió la reforma de la citada Ley del 6 de enero de 1915, para suprimir la defensa procesal de los propietarios afectados en virtud del decreto legislativo de 3 de diciembre de 1931, pero como esta modificación provocó debates sobre su constitucionalidad, se presentó una nueva iniciativa para que se incorporaran los preceptos de la citada Ley agraria de 1915 al artículo 27 de la carta federal (el que, con otras adiciones posteriores tiene la extensión de un verdadero código), conservando la prohibición absoluta de toda instancia judicial para los propietarios afectados por las resoluciones presidenciales dotatorias, restitutorias o de ampliación de tierras y aguas en beneficio de los campesinos carentes de ellas (fracción XIV del citado artículo 27 constitucional, de acuerdo con la reforma publicada el 10 de enero de 1934). Esta restricción de la competencia de los tribunales federales se atemperó hasta la reforma constitucional de 1947 al citado artículo 27 de la Carta Federal (ver *infra* párrafo 32).

21. A partir de 1934 terminaron las discrepancias entre el Ejecutivo Federal y la Suprema Corte en cuanto a la interpretación de los preceptos constitucionales que consagraban los derechos sociales de campesinos y trabajadores, y que no fueron provocadas por el conservadurismo político de los magistrados de la Suprema Corte (como sí ocurrió en la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos con motivo de las reformas sociales del *New Deal* del presidente Franklin D. Roosevelt), ya que los citados jueces mexicanos compartían los valores fundamentales del movimiento revolucionario iniciado en 1910. La razón esencial de los cambios de jurisprudencia tuvo su origen en el carácter de transición del texto de la carta de 1917, respecto del sistema liberal individualista de la Constitución de 1857, muchas de cuyas disposiciones fueron incorporadas en la nueva ley suprema, y por ello han sido necesarias reformas posteriores para aproximar la carta federal a la regulación de un verdadero

Estado social de derecho, todo lo cual provocó incertidumbre en los integrantes de la Suprema Corte posterior a la revolución.

V. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1928 Y 1934

22. Estas modificaciones a la estructura y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia significaron la culminación de la tendencia hacia una mayor vinculación y dependencia de la propia Corte respecto del Ejecutivo Federal, y que no se debió estrictamente a las diferencias de criterio entre el más alto tribunal y la política presidencial, en los aspectos que hemos señalado con anterioridad, sino al fortalecimiento de las atribuciones encomendadas al titular del propio Ejecutivo, que ya había sido reforzado en el texto original de la carta de 1917, pero que se acrecentó aún más, especialmente en esos años.

23. Las reformas constitucionales de 1928 no se originaron directamente, como a primera vista pudieran pensarse, en el seno del Ejecutivo Federal, sino que éste acogió las principales recomendaciones aprobadas en el Primer Congreso Jurídico Nacional de 1921, y se tradujeron en la división de la Suprema en tres Salas especializadas por materia: penal, administrativa y civil (artículo 94 constitucional), y en el cambio del sistema de designación de los ministros, que como se ha dicho, en el texto original correspondía al Congreso de la Unión (ver *supra* párrafo 13), y que a partir de entonces se sigue formalmente el sistema norteamericano, de nombramiento por el presidente de la República con aprobación del Senado (artículo 96 constitucional), pero que en nuestro país ha tenido una práctica muy diversa, puesto que el Senado nunca se ha opuesto o siquiera ha intentado formular observaciones, a las propuestas del presidente de la República.

24. Las modificaciones de 1934, que se publicaron el 15 de diciembre, al inicio del periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas, uno de los más intensos en reformas sociales de nuestra evolución político-constitucional, se tradujo en la supresión de la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte, los que fueron designados por un periodo de seis años. Con esta reforma, el general Cárdenas logró lo que no pudo obtener su contemporáneo, el presidente Roosevelt en los Estados Unidos, es decir, designar en la Corte a magistrados que estaban compenetrados de su política social.

25. También en 1934 se reformó el artículo 94 de la Constitución federal para crear una nueva Sala, la Cuarta, que se estableció en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1936, que entró en vigor conjuntamente con la Ley de Amparo. En estos ordenamientos se encomendó a esa Sala el conocimiento de los juicios de amparo en materia laboral, en virtud de que

se otorgó a las resoluciones de las juntas de conciliación y arbitraje el carácter de sentencias judiciales.

26. Lo anterior no significó, como a primera vista pudiera pensarse, una restricción de la autonomía del Poder Judicial Federal y su sumisión al presidente de la República, sino que siguió conservando su independencia, pero coincidió en varios aspectos con la interpretación de los preceptos constitucionales, en especial la de los artículos 27 y 123, con el espíritu de reforma social del presidente Cárdenas.

VI. LA EVOLUCIÓN HACIA UNA MAYOR AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

27. Con posterioridad a las citadas reformas de 1928, respecto al nuevo procedimiento de designación de los magistrados de la Suprema Corte y de 1934, que suprimió su inamovilidad, y que constituyeron la etapa de mayores restricciones a la independencia del Poder Judicial Federal, se inicia un nuevo periodo de recuperación de esa autonomía en la cuarta década de este siglo, en la cual las relaciones entre el citado Poder Judicial Federal y el Ejecutivo de la Unión entran en una etapa de madurez y de equilibrio.

28. En un rápido bosquejo se puede señalar que el general Ávila Camacho promovió en 1944 una nueva reforma al artículo 94 de la Constitución para restablecer la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de manera que a partir de entonces tanto dichos magistrados en forma inicial, como los restantes jueces y magistrados federales, después de un periodo de prueba, ahora de seis años (anteriormente de cuatro) de haber sido designados por la Corte (artículo 97 constitucional reformado en agosto de 1987) permanecerán en su cargo hasta la edad de retiro (setenta años), salvo que sean destituidos por un juicio de responsabilidad.

29. Por cierto que en ese periodo del presidente Ávila Camacho se produjo el último enfrentamiento serio entre la Suprema Corte y el presidente de la República, en el cual se impuso el criterio de la Corte en cuanto al proyecto de reformas constitucionales presentado por el titular del Ejecutivo en diciembre de 1944 al Congreso Federal, en el cual se proponía la modificación de la competencia del más alto tribunal de la República. El presidente de la Corte, Salvador Urbina, en representación del Poder Judicial Federal, se opuso terminantemente al citado proyecto, y ante sus argumentos, el presidente Ávila Camacho estuvo de acuerdo en solicitar al Congreso que se suspendiera el procedimientos de reforma.

30. Este triunfo de la Suprema Corte ha sido importante porque a partir de entonces ha obtenido de manera indirecta el derecho de iniciativa legislativa, puesto que las reformas posteriores han sido propuestas por la Suprema

Corte y aceptadas con cambios secundarios y en la mayoría de las veces, sin modificación alguna, por el presidente de la República, quien las hizo suyas. Entre ellas debemos destacar las reformas esenciales que entraron en vigor en 1951 y 1968, las que se apoyaron en los anteproyectos de la Suprema Corte de 1945 y 1965, respectivamente. Y algo similar debe afirmarse de las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, ya que las mismas se originaron en un anteproyecto que fue elaborado por el más alto tribunal de la República a solicitud del titular del Ejecutivo Federal.

31. Durante el periodo del presidente Miguel Alemán se aprobaron las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en mayo de 1951, y que como lo hemos sostenido, se apoyaron en un anteproyecto elaborado por la Suprema Corte en 1945, con algunas modificaciones. En dichas reformas se crearon los tribunales colegiados de circuito en materia de amparo, para auxiliar a la Suprema Corte en el rezago considerable que entonces le afligía, en cuanto a su conocimiento del juicio de amparo. Dichos tribunales cumplen con una función en cierto modo similar a los tribunales de circuito de apelación, creados en los Estados Unidos en el año de 1891.

32. También en esta época se propuso por el presidente Alemán la iniciativa de reforma constitucional a la fracción XIV del artículo 27 constitucional, que se aprobó y fue publicada el 12 de febrero de 1947, por la cual se atemperó la prohibición absoluta de la defensa judicial de los propietarios afectados por resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, en beneficio de los campesinos, y se restableció la competencia de los tribunales federales para conocer del juicio de amparo contra dichas resoluciones, en la hipótesis de que los mismos propietarios tuviesen en su poder el documento presidencial de inafectabilidad, en el cual se determina que el predio respectivo es una pequeña propiedad. La jurisprudencia de la Suprema Corte ha interpretado dicha reforma para comprender otras situaciones similares, con lo cual ha podido establecer un equilibrio entre los derechos de los propietarios y los de los campesinos sujetos a la reforma agraria. Si bien esta jurisprudencia y la reforma constitucional misma de 1947, ha sido motivo de debates por parte de algunos sectores de izquierda, los criterios de la Corte han sido congruentes con la evolución de la reforma agraria en nuestro país.

VII. EL ESTABLECIMIENTO DE FACULTADES DISCRECIONALES A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

33. La reforma que entró en vigor en octubre de 1968, durante el periodo del presidente Gustavo Díaz Ordaz, fue promovida por la Suprema Corte, por conducto de su anteproyecto formulado en 1965, y que sin cambios hizo suyo el titular del Ejecutivo Federal. Entre otros aspectos significativos, se pretendió

descargar a la Suprema Corte del enorme rezago que la aquejaba, conservando sólo los juicios de amparo de mayor trascendencia jurídica, social o económica, y trasladando los demás a los tribunales colegiados de circuito, cuyo número se incrementó de manera considerable. Pero lo más importante, a nuestro modo de ver, fue el inicio del establecimiento de facultades discrecionales al más alto tribunal de la República, así fuera limitada a los juicios de amparo en materia administrativa encomendados a la Segunda Sala.

34. En efecto, en las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial Federal, se encomendó a dicha Sala la atribución de solicitar de los tribunales colegiados de circuito, aquellos juicios de amparo cuyo conocimiento no correspondía a la Suprema Corte, ya que su cuantía no llegaba al límite establecido para determinar su competencia, si dicha Sala consideraba que debía resolver dichos asuntos por su importancia trascendente para el interés de la nación.

35. Este desarrollo de la autonomía funcional del Poder Judicial Federal promovido por él, pero auspiciado por el Ejecutivo de la Unión, ha continuado en los últimos años, y al respecto podemos mencionar las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de diciembre de 1983 y 1984, para ampliar las facultades discrecionales de las otras Salas de la Suprema Corte de Justicia (puesto a la Segunda se le otorgaron, aun cuando más restringidas, en las reformas de 1968, según se expresó en el párrafo anterior), así como al Pleno del mismo alto tribunal, a fin de que dichas Salas pudiesen enviar a los tribunales colegiados (o por el contrario, pedir que les remitieran los negocios correspondientes), los juicios de amparo de su competencia, pero que dichas Salas consideraran que carecían de importancia o trascendencia sociales, o a la inversa, ya sea de oficio o a petición del procurador general de la República. A su vez, el Pleno podía encomendar a las Salas los asuntos que en principio le correspondían, por razones similares.

36. En esta materia se observó una evolución similar, pero menos extensa, que la que se advierte en la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos, con la introducción en 1925, de una facultad discrecional a través del *certiorari*. Así lo señaló, un sector importante de la doctrina mexicana, el que propuso que se ampliaran todavía más dichas atribuciones discrecionales de la Suprema Corte de nuestro país hasta aproximarse a la gran amplitud del *certiorari* norteamericano.

37. En las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en enero de 1988, se eligió un camino más directo, al establecer la competencia de la Suprema Corte mexicana para conocer exclusivamente cuestiones de inconstitucionalidad a través del juicio de amparo, con lo cual se acercó a la situación actual de la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos, la que de manera indirecta, a través de sus atribuciones discrecionales también se

concentra en el control constitucional (ver *infra* párrafo 48-54). Sin embargo, se atribuye a la Corte mexicana facultades discrecionales de atracción para los juicios de amparo que deben conocer los tribunales colegiados de circuito, cuando “por sus características especiales, así lo ameriten” (ver *infra* párrafo 52).

VIII. LA AUTONOMÍA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

38. En el ordenamiento mexicano ha imperado, tanto por la influencia de la tradición española, como por el modelo norteamericano, el sistema judicialista para la impugnación de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, es decir, que los particulares inconformes con la administración activa debían acudir a los tribunales ordinarios, en la esfera local o federal, para combatir esos actos o resoluciones.

39. Sin embargo, a través de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, como organismo de *jurisdicción delegada*, es decir dentro de la esfera formal de la administración federal y que dictaba sus fallos en representación de la misma, pero con autonomía funcional. Con ello es insertó dentro del mencionado sistema judicialista, elementos del contencioso-administrativo de carácter continental europeo, y más específicamente francés.

40. El citado Tribunal Fiscal obtuvo paulatinamente en la práctica una independencia efectiva en relación con las autoridades administrativas, la que fue reconocida expresamente en la Ley Orgánica del propio Tribunal, que entró en vigor el primero de abril de 1967, en la cual se le confirió *plena autonomía* para dictar sus fallos, situación que fue confirmada por la Ley Orgánica vigente, publicada el 2 de febrero de 1978, que no sólo conserva dicha plena autonomía del organismo, sino que inicia la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecer una Sala Superior y varias Salas Regionales distribuidas por todo el territorio nacional.

41. Esta evolución hacia la independencia de los tribunales administrativos fue consolidada en la reforma constitucional y legal de octubre de 1968, en la cual se adicionó la fracción I, del artículo 104 constitucional, para establecer la facultad del Congreso de la Unión para instituir *tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos*, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares.

42. Uno de los efectos inmediatos de la reforma constitucional de 1968, mencionada en el párrafo anterior, fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por ley promulgada el 28 de enero de 1971, reformada posteriormente en varias ocasiones, y que conoce con

plena autonomía, todas las controversias, incluyendo las fiscales, entre las autoridades administrativas del propio Distrito Federal y los particulares.

43. Con mejor técnica legislativa, en las recientes reformas promulgadas en agosto de 1987, esta disposición del artículo 104, fracción I, de la Carta Federal, que se refiere a la competencia genérica de los tribunales federales, fue trasladada al diverso artículo 73, fracción XXIX-H, sobre las facultades del Congreso de la Unión para legislar en esta materia y establecer dichos tribunales administrativos.

44. En nuestro concepto, al consagrar la plena autonomía de los tribunales administrativos federales, el citado precepto constitucional, con independencia de su situación topográfica, incorporó, si bien no de manera expresa, dichos tribunales al Poder Judicial Federal y al del Distrito Federal, aun cuando formalmente todavía se encuentran situados en la esfera administrativa, lo que no resulta congruente con su total independencia, y que se explica por el peso de la inercia.

45. Los modelos del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, han influenciado la creación de tribunales administrativos en otras entidades federativas, pero con la tendencia al predominio del segundo en los años más recientes, pues inclusive se ha propuesto con insistencia en la transformación del Tribunal Fiscal Federal en un organismo judicial de competencia genérica.

46. Así, podemos mencionar por orden cronológico la introducción de los siguientes organismos judiciales dotados de plena autonomía: Tribunal Fiscal del Estado de México, creado en 1958, pero que siguiendo la tendencia señalada en el párrafo anterior, se ha transformado en Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con su Ley orgánica promulgada el 26 de diciembre de 1986; tribunales fiscales de los estados de Veracruz (1975), y de Sinaloa (1976); así como los tribunales de lo Contencioso Administrativo de los estados de Sonora (1977); Hidalgo (1979); Jalisco (1983); Guanajuato y Querétaro (1985), y Guerrero (1987). Además existen proyectos legislativos para crear otros más.

47. Esta evolución del establecimiento creciente de tribunales administrativos locales, se ha constitucionalizado en la reforma promulgada en febrero de 1987, de acuerdo con la cual se adicionó la fracción IV del artículo 116 de la carta federal, para disponer que las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo *dotados de plena autonomía para dictar sus fallos*, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares.

IX. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE AGOSTO DE 1987: LA SUPREMA CORTE COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

48. Esta evaluación hacia el reforzamiento de las facultades del Poder Judicial Federal que hemos señalado anteriormente, ha culminado con las reformas constitucionales publicadas el 10 de agosto de 1987, las que fueron reglamentadas por las modificaciones a las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas estas últimas el 5 de enero de 1988, y que conjuntamente entraron en vigor el 15 del propio mes de enero.

49. De acuerdo con la colaboración que solicitó el presidente de la República a la Suprema Corte de Justicia, ésta elaboró el anteproyecto, que hizo suyo el titular del Ejecutivo Federal y envió al Congreso Federal para su aprobación por el órgano reformador de la Constitución, se culmina el desarrollo que hemos señalado para reducir la competencia de la Suprema Corte de Justicia, de manera paulatina a los asuntos de mayor trascendencia jurídica, económica y social, y finalmente, en las últimas modificaciones a la carta federal, para concentrar en el tribunal de mayor jerarquía, exclusivamente las cuestiones de constitucionalidad, remitiendo todos los demás asuntos —particularmente los juicios de amparo en los cuales se discutan cuestiones de legalidad, y predominantemente, de casación— a los tribunales colegiados de circuito.

50. Estos últimos conservan algunas atribuciones para decidir juicios de amparo en los cuales se controvierta la constitucionalidad de los reglamentos autónomos y municipales, así como respecto a los actos concretos de autoridad, en virtud de que, como se sostiene en la exposición de motivos correspondiente, dichos juicios de amparo requieren de una mayor celeridad en su decisión y además, los tribunales colegiados se encuentran más próximos a los justiciables que la Suprema Corte.

51. Los asuntos en los cuales se plantean cuestiones de inconstitucionalidad o de interpretación directa de preceptos fundamentales, aun cuando no correspondan a la competencia del más alto tribunal de la República, de acuerdo con las reglas de competencia ahora vigentes, pueden llegar ante la propia Corte, por dos vías: a) la primera radica en el recurso de revisión que puede interponerse contra las sentencias de los tribunales colegiados de circuito (que en todos los demás supuestos son firmes) ante la propia Suprema Corte, en la hipótesis de que dichos tribunales decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o interpreten directamente un precepto de la carta federal y siempre que se trate de juicios de amparo de una sola instancia, es decir, interpuestos contra resoluciones judiciales (artículo 107 constitucional, fracción IX).

52. b) El segundo medio para hacer llegar a la Corte los asuntos en los cuales se discutan cuestiones constitucionales de importancia trascendente para

los intereses nacionales, se apoya en la *facultad discrecional de atracción* que se confiere al máximo tribunal del país, en las fracciones V (amparo de una sola instancia) y VIII (amparo de doble instancia), del artículo 107 constitucional, a fin de que la Corte, de oficio, o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del procurador general de la República, pueda conocer de los amparos (de un solo grado o en revisión), que por sus *características especiales* así lo ameriten.

53. Con las modificaciones esenciales anteriores, la Suprema Corte mexicana asume las funciones de un tribunal constitucional, en cuanto le corresponde, como órgano supremo del Poder Judicial Federal, decidir de manera firme sobre la constitucionalidad de las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como respecto de la interpretación directa de los preceptos fundamentales, con lo cual se supera el carácter de tribunal de casación que paulatinamente fue asumiendo, debido al amparo contra resoluciones judiciales que había convertido su labor en “imposible”, como lo señaló a principios de este siglo el insigne Emilio Rabasa.

54. De esta manera, aun cuando por distinto camino, la Suprema Corte de Justicia de México se aproxima en cuanto a su competencia, a la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos, ya que esta última, a través de las facultades discrecionales que le fueron conferidas por virtud del *certiorari* (ver *supra* párrafo 37), se ha especializado en la resolución de cuestiones predominantemente constitucionales, por lo que también ha asumido, de hecho, las características de un tribunal constitucional.

55. La Suprema Corte de Justicia mexicana, en su nueva actividad de tribunal constitucional debe desarrollar la función esencial de intérprete máximo de nuestra Constitución federal, que le otorgará en un tiempo razonable, una relevancia mayor que en el pasado, especialmente frente al Ejecutivo Federal, como ha ocurrido con los tribunales constitucionales contemporáneos, ya sean especializados o cuando dicha función se encomienda a los tribunales o cortes supremos. Además, también se ha discutido la necesidad de implantar la declaración general de inconstitucionalidad que ya existe en otros ordenamientos latinoamericanos, así sea de manera paulatina y mediante un periodo de adaptación, con la cual aumentaría de manera considerable su importancia frente a los otros dos órganos del poder en nuestro sistema constitucional.

56. En esta época en la cual se advierte una tendencia irreversible hacia el predominio del organismo Ejecutivo en todos los sistemas o familias jurídicos contemporáneos, así sea con diversas dimensiones o matices, el Poder Judicial ha surgido ante la declinación de los parlamentos, como el contrapeso más importante a la actividad crecientemente absolvente de la administración pública.

X. LOS TRIBUNALES LOCALES Y LAS GARANTÍAS JUDICIALES INTRODUCIDAS EN LA CARTA FEDERAL, EN FEBRERO DE 1987

57. El texto original de la Constitución federal de 1917 únicamente consagró algunas de las llamadas garantías judiciales en relación con los jueces y magistrados federales, respecto de los cuales estableció las reglas de su designación, la estabilidad en sus cargos a través de la inamovilidad y la no reducción de su remuneración durante el ejercicio de su encargo, en los artículos 94, 96 y 97, y sólo en forma restringida dispuso algunos lineamientos respecto de los integrantes de los tribunales del Distrito Federal en el artículo 73, fracción VI, base 4a.

58. Por el contrario, tratándose de los tribunales de los estados ni la carta federal ni los ordenamientos locales determinaron con claridad estas garantías judiciales, por lo que existía una verdadera anarquía por lo que respecta a la designación, permanencia, independencia y responsabilidad de los jueces y magistrados en las entidades federativas.

59. En relación con los citados tribunales locales, las mencionadas garantías fueron consagradas constitucionalmente a petición de los mismos tribunales, que hizo suya el presidente de la República en su iniciativa de 23 de octubre de 1986, como se reconoce expresamente en la exposición de motivos correspondiente, ya que dicha petición surgió en el XIII Congreso Nacional de los Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana que se celebró en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el día 16 de mayo del propio año de 1986.

60. La modificación constitucional promulgada el 25 de febrero de 1987, adicionó el artículo 116 de la Carta federal, que se refiere a la organización política de las entidades federativas, con la fracción III, en la cual se establecen varias disposiciones dirigidas esencialmente a lograr la independencia de los jueces y tribunales de las entidades federativas, como expresamente lo declara el primer párrafo de dicho precepto fundamental:

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el *ingreso, formación y permanencia* de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

61. Para lograr estos propósitos, el citado precepto constitucional determina que los magistrados de los tribunales superiores de las entidades federativas, deberán reunir los mismos requisitos que el diverso artículo 95 de la Carta federal exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; también se establece que los nombramientos de jueces y magistrados deberán hacerse de manera preferente entre las personas que hayan prestado sus servicios con

eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

62. También se dispone que los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los estados, deberán ser designados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada estado.

63. Otras reglas significativas se refieren a la *estabilidad* de los magistrados de los tribunales superiores de las entidades federativas, que de manera predominante se designaban por periodos determinados, que en la mayoría de los casos coincidían con los de los gobernadores de las propias entidades. En el precepto vigente se señala que los propios magistrados pueden ser reelectos después de un primer periodo que fijen las leyes locales, pero entonces sólo podrán ser privados de sus cargos por causa de responsabilidad, es decir, se establece la *inamovilidad* después de un periodo de prueba, de manera similar al régimen adoptado para los jueces y magistrados federales (artículo 97 constitucional) (ver *supra* párrafo 28).

64. Una disposición muy importante se refiere al aspecto económico, en cuanto el precepto constitucional establece que los magistrados y los jueces percibirán una *remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo*.

65. Estas mismas garantías judiciales de selección, nombramiento, permanencia y remuneración, fueron introducidas para los jueces y magistrados del Distrito Federal, en la reforma a la fracción VI, base 5a. del artículo 73 constitucional, publicada el 10 de agosto de 1987, con un texto muy similar al que hemos analizado anteriormente para los integrantes de los tribunales locales, destacando únicamente la modificación que se establece respecto a la designación de los magistrados del Tribunal Superior del propio Distrito Federal, pues en el texto anterior de dicho precepto se encomendaba al presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados, y en la actualidad dicha aprobación corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, esta última creada en la reforma constitucional promulgada el 29 de julio de 1987, como un órgano representativo de los habitantes del propio Distrito, con facultades restringidas y esencialmente reglamentarias, puesto que las de carácter formalmente legislativo corresponden al Congreso de la Unión, y algunas reglamentarias al Ejecutivo Federal.

XI. LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LOS TRIBUNALES MEXICANOS

66. Nos detenemos en este sector, en virtud de que siempre ha sido el aspecto más débil en la regulación de la independencia judicial, no sólo en México sino en el resto de Latinoamérica, en cuanto los presupuestos atribui-

dos a los organismos judiciales siempre han estado proporcionalmente por debajo de los señalados para los otros dos órganos del poder.

67. Esta situación de inferioridad presupuestal de los tribunales federales, y con mayor razón de los de las entidades federativas, ha sido notorio en el ordenamiento mexicano, hasta hace muy poco tiempo, ya que hace algunos años, el actual presidente de la República, licenciado Miguel de la Madrid, se preocupó por asignar recursos mucho más decorosos y adecuados, al menos a los tribunales federales.

68. Sin embargo, desde el punto de vista institucional se ha avanzado, así sea lentamente en esta dirección, y al respecto podemos señalar lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 31 de diciembre de 1976, en el cual se establece que el Poder Judicial Federal elaborará directamente su presupuesto de egresos y lo enviará al titular del Ejecutivo para que lo remita al Congreso de la Unión, sin someterlo previamente a la revisión de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que tiene a su cargo la formulación del presupuesto general de egresos del gobierno federal. Esta disposición significa un paso adelante, respecto de la situación anterior, de acuerdo con la cual, el presupuesto del propio Poder Judicial Federal debía discutirse con las dependencias hacendarias, lo que significaba una subordinación económica, que ahora se ha superado, así sea de manera relativa.

69. Por otra parte, el texto primitivo y actual del artículo 94 de la Constitución federal se inspiró en la sección primera del artículo tercero de la carta federal norteamericana, en el sentido de que la remuneración de los jueces federales no será disminuida durante el tiempo de su encargo, para evitar presiones indebidas de los otros poderes sobre los ingresos de los miembros del Poder Judicial Federal.

70. Esta disposición, que ha sido acogida por otras constitucionales latinoamericanas, particularmente en el artículo 96 de la Constitución federal argentina, no constituye una protección efectiva en épocas de elevada inflación, puesto que sin infringir formalmente la disposición fundamental, se disminuyen notoriamente los ingresos reales de los jueces y magistrados. Como significativa puede destacarse una sentencia reciente de la Corte Suprema argentina, pronunciada el 15 de noviembre de 1985, por la cual se declaró fundada la acción de amparo que promovieron varios jueces federales contra las autoridades hacendarias, por considerar que no respetaban el citado principio de no disminución de la remuneración a los miembros del Poder Judicial consagrado por el citado artículo 96 de la ley fundamental. La Corte señaló que la intangibilidad de los sueldos de los jueces es garantía de independencia del Poder Judicial, de forma que cabe considerarse, juntamente con la inamovilidad, como garantía del funcionamiento de un poder del Estado, de modo similar

a las que preservan a las Cámaras del Congreso, a sus miembros y a los funcionarios del organismo Ejecutivo. Por otra parte, el más alto tribunal argentino estimó que dicha intangibilidad de remuneración comprende la conservación del poder adquisitivo de la misma y no exclusivamente su valor monetario formal, a causa del envilecimiento o degradación de las retribuciones judiciales, producida por la inflación.

71. Con el objeto de superar este problema de la remuneración adecuada a los jueces y magistrados, que es común a los países latinoamericanos, en varios preceptos constitucionales de nuestra región se ha consagrado un porcentaje mínimo del presupuesto nacional para el organismo judicial. Como ejemplos podemos señalar los artículos 177 de la Constitución de Costa Rica; 238 de la carta de Perú de 1979; 62 del Decreto de la Reforma a la Constitución colombiana, aprobadas en 1979 (pero que quedaron sin efecto por una decisión de la Corte Suprema, por vicios de procedimiento, en 1981); y finalmente, el artículo 123 de la carta guatemalteca de 1985. Dichos preceptos han establecido, respectivamente, seis, dos, diez y dos por ciento del presupuesto, como un mínimo que debe destinarse de manera específica al Poder Judicial.

72. Este aspecto del porcentaje del presupuesto nacional destinado al Poder Judicial, ya fue objeto de examen por los juristas mexicanos, si se toma en consideración que en la Cuarta Convención de Barras Asociadas de la República Mexicana, celebrada el 8 de junio de 1972, en la ciudad de México, se propuso el establecimiento de un porcentaje no menor del uno por ciento de los egresados totales que cada año figuren en el presupuesto federal, para que se atribuyan a los integrantes del Poder Judicial Federal, confiriendo su manejo a la Suprema Corte de Justicia.

73. Un último paso en esta materia, así sea únicamente respecto de los tribunales locales, es lo dispuesto por el último párrafo de la fracción III del artículo 116 de la carta federal, adicionado en febrero de 1987, como lo señalamos con anterioridad (ver *supra* párrafo 60). En efecto, de acuerdo con esta disposición, los miembros de los tribunales de las entidades federativas percibirán una remuneración *adecuada* e irrenunciable, que no podrá ser disminuida durante su encargo. El aspecto que debe destacarse es el relativo a la "remuneración adecuada", que obligará a los gobiernos de los estados y del Distrito Federal (este último en virtud del artículo 73, fracción VI, base 5a. de la misma Carta federal modificada en julio de 1987) a fijar los ingresos de los jueces y magistrados en un nivel suficiente para garantizar la independencia económica de los respectivos poderes judiciales locales.

XII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

74. La producción de libros y artículos científicos sobre la materia son muy abundantes, especialmente en los últimos años en los que se ha enriquecido el acervo jurídico de nuestro país, pero nos limitamos a señalar aquellas cuya lectura consideramos conveniente para ampliar el conocimiento sobre el desarrollo de la independencia judicial en el derecho mexicano.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Proyecto de reformas al Poder Judicial de la Federación*, México, 1965.

CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El Poder Judicial mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981.

———, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte norteamericana. Orígenes semejantes, caminos diferentes”, en sus *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 215-286.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “75 años de evolución del Poder Judicial en México”, en Procuraduría General de la República, *Obra jurídica mexicana*, t. I, pp. 651-716.

———, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, en Poder Judicial Federal, *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, 1985, pp. 117-178.

———, “La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional”, en los libros *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, y *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, ambos, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390, y 495-541, respectivamente.

———, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986.

OVALLE FAVELA, José (editor), *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, 2a. ed., México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1985.

PALLARES, Jacinto, *El Poder Judicial*, México, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*, México, 1985.

———, *La Suprema Corte y el pensamiento jurídico*, México, 1985.

———, *La Suprema Corte de Justicia. Su tránsito y su destino*, México, 1985.

———, *La Suprema Corte de Justicia. Sus orígenes y primeros años, 1808-1847*, México, 1986.

———, *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, México, 1987.

SCHWARZ, Carl E., "Jueces en la penumbra. La independencia judicial en México y en los Estados Unidos", trad. de Fausto E. Rodríguez García, en *Anuario Jurídico 2-1975*, México UNAM, 1977, pp. 143-219.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, *Evolución y reformas de 1977 a 1982*, México, 1982.

VARIOS, *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987.