

El presidencialismo y la rotación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México de 1934 a 2010

*Nicolás Pineda Pablos**

*Alan Durazo Brassea***

Este trabajo aborda el tema de la rotación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante los años de 1934 a 1994 y trata de observar la relación que ésta tiene con el régimen presidencialista mexicano. Para ello, primeramente se revisan algunos aspectos de la teoría política sobre la división de poderes y el papel que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las democracias liberales. En segundo lugar, se revisa la evolución de las disposiciones constitucionales en materia del nombramiento y la duración de los ministros de la Corte. Por último, se hace un repaso y conteo de las listas de los nombres de los ministros al principio y final de cada sexenio a fin de determinar el índice de rotación de cada sexenio. De este modo, se observa que el promedio general de rotación de los ministros en este periodo fue de 63% y se infiere que, siendo una tasa elevada, no se explica por la edad o salud de los ministros, sino por la influencia del Presidente de la República en su remoción y nombramientos.

* Profesor-investigador de El Colegio de Sonora, donde es coordinador del Programa de Estudios Políticos y de Gestión Pública. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Es doctor en Asuntos Públicos y Planeación Regional por la Universidad de Texas en Austin. Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx

** Licenciado en Derecho por la Universidad de Sonora. Obtuvo el grado de maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Políticas Públicas en El Colegio de Sonora con la tesis *La autonomía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su influencia en las políticas fiscales en México durante el sexenio 2000-2006*. Es asesor jurídico del secretario de Hacienda del gobierno del estado de Sonora. Correo electrónico: alandurazo_brasssea@hotmail.com

Palabras clave: Poder Judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministros, presidencialismo, rotación.

This work refers to the turnover of the Ministers of the Nation's Supreme Court of Justice during the period of 1934 through 1994 and checks its relationship to Mexican Presidentialist regime. For this purpose, firstly it reviews some theoretical aspects of the political theory of power division and the role of the Supreme Court in liberal democracies. Second, it revises the evolution of Constitutional rules regarding the nomination and the length of the Court Ministers. Finally, it presents and counts the lists of the names of the ministers and the start and ending years of each six-year term with the aim of estimating the turnover rate of each presidential term. Thus, a general turnover rate of 63% is obtained for the period and it is inferred that, being a high rate, it is not explained by the ministers' age or health, but by the President's influence on their removal and nomination.

Keywords: Judicial Power, Nation's Supreme Court of Justice, ministers, presidentialism, turnover.

Introducción

En México, a partir de la década de los noventa del siglo xx, se ha observado un mayor activismo y presencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la toma de decisiones y en la formulación de las políticas públicas. Este nuevo protagonismo del principal órgano del Poder Judicial, se ha atribuido a la pluralidad política existente en el Legislativo, aunado a un debilitamiento del presidencialismo mexicano. El hecho es que se observa que el Poder Judicial de la Federación se ha posicionado como un verdadero poder dentro del Estado, sin ser sistemáticamente confrontado o ignorado (Ríos, 2007).

La llegada de la oposición al Congreso de la Unión preparó el camino para una más efectiva división de poderes en México. El cambio en el paradigma político revolucionario, por el democrático, se fue creando a partir de los movimientos sociales democratizadores desde los años sesenta y se reflejó posteriormente en las ideas políticas de los integrantes del Congreso de la Unión y por supuesto en la nueva generación de ministros integrantes de la SCJN.

Este trabajo busca revisar la rotación de los ministros de la SCJN durante el periodo de mayor vigencia del presidencialismo en México y reflexionar qué papel tuvo esta rotación en el desequilibrio y la falta de una efectiva división de los tres poderes que componen el gobierno. Se trata principalmente de contestar las siguientes preguntas: ¿cuál ha sido la rotación de los ministros de la SCJN de 1934 a 1994 en México?, ¿se puede observar un patrón sexenal en la rotación de los ministros de la SCJN?, ¿qué relación tiene esta rotación de ministros con la debilidad y subordinación del Poder Judicial en México?

El Poder Judicial y la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Poder Judicial nace en el contexto de la separación de poderes; es al que le corresponde interpretar las normas jurídicas en casos particulares, le corresponde también la resolución de conflictos entre los agentes del derecho público y privado, así como la interpretación última y definitiva de la norma constitucional. A lo anterior se le llama “función jurisdiccional”. Montesquieu (2005:145-160) elaboró su teoría después de un viaje a Inglaterra en donde interpretó que un Poder Judicial independiente puede ser un freno y contrapeso eficaz del Poder Ejecutivo.

El Poder Judicial nace como guardián de los principios elementales del Estado de derecho democrático, los derechos fundamentales del ciudadano, la división de poderes y el federalismo. Era el garante del principio de legalidad de Inglaterra, que luego, a través de las teorías constitucionales, trascendió a otros Estados dando origen al Estado de derecho; es decir, al que tiene como principio inspirador y subordinado al derecho, desde el nivel más bajo al nivel más alto, mediante el proceso de legitimación de toda acción del gobierno que fue llamada desde el principio de toda constitución escrita, “constitucionalismo” (Bobbio, 1986:125).

El principio de legalidad inglés supone leyes generales que regulen una misma conducta para todos los individuos que se encuentren en una situación en particular, haciendo diferencias en donde existan

situaciones objetivas y relevantes y tratando con igualdad a las situaciones objetivamente iguales.

El Poder Ejecutivo y el Legislativo son dos poderes que en ocasiones también se enfrentan. Sin embargo, el papel arbitral entre ambos requiere de un Poder Judicial fuerte y respetado como uno de los poderes fundamentales del Estado cuya independencia es un valor a preservar porque de ella depende que el sistema democrático no deje de funcionar.

La estructura del Poder Judicial varía de país en país pero se compone generalmente de juzgados y tribunales en los que existen varios niveles jerárquicos. En la mayoría de los países se organiza conforme al modelo norteamericano, el cual se deposita en una Suprema Corte de la Nación que tiene la última palabra en la interpretación del derecho, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Las decisiones de los juzgados inferiores pueden ser apeladas ante los tribunales superiores.

En algunos países existe dentro del Poder Judicial también un Tribunal Constitucional que es una entidad que se aparta de la doctrina original de Montesquieu. En este caso, el Tribunal Constitucional tiene poderes legislativos negativos, por cuanto puede derogar normas de rango legal contrarias a la Constitución.

Para Tocqueville existían tres pilares de la democracia en Estados Unidos: la forma federal de gobierno, las instituciones comunales (de los gobiernos locales), y el Poder Judicial. Sobre el papel del Poder Judicial en la democracia, Tocqueville expresaba que “los tribunales sirven para corregir los extravíos de la democracia y cómo sin poder detener jamás los movimientos de la mayoría, logran hacerlos más lentos y dirigirlos” (Tocqueville, 1954:286).

En México la función de revisar y corregir los extravíos de la legalidad se ubica en el Tribunal Constitucional. Este tribunal se ubica en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, institución política en la cual se deposita la interpretación definitiva de la norma constitucional; su función política por excelencia y la más trascendente es la revisión de la regularidad constitucional de los actos de los otros dos poderes de la federación, y el poder declarar su validez o invalidez con base en los lineamientos de la norma constitucional, a través de resoluciones

para casos específicos o generales respecto del producto legislativo y del producto administrativo (Fix, 1997:3179-3182).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, como Tribunal Constitucional, contribuye a la eficiencia política de una sociedad ya que mejora los productos de los procesos legislativos y administrativos de los otros dos poderes federales y, bajo cierto contexto democrático, ocasiona el mejoramiento del marco normativo, las políticas públicas y el Estado de derecho.

El control constitucional se establece como un medio procesal de equilibrio y orden dentro de la sociedad, que funciona a través de procesos jurídicos que permiten a las minorías impugnar la validez de los actos de la mayoría representada. Por otro lado, se refiere a la función del Poder Judicial en la que se resuelve el apego de los actos de los poderes de la unión a la norma constitucional. Se trata de medios a través de los cuales se puede regular la tiranía de las mayorías representadas en la cámara legislativa.

La Suprema Corte y la transición democrática en México

Hasta antes del año 1997, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no desempeñaba un papel relevante en la toma de decisiones en la política nacional. La prácticamente inexistente división de poderes a favor de un autoritarismo del Ejecutivo impedía su función como un contrapeso y freno real de los otros dos poderes de la unión. Esto se daba en virtud de la falta de condiciones políticas para lograr la plena independencia del Poder Judicial Federal respecto de los otros dos poderes.

La autonomía es uno de los presupuestos esenciales para el funcionamiento del Poder Judicial; se trata de un mecanismo instaurado con el fin de impedir la injerencia de los otros poderes en la resolución de litigios sometidos a su conocimiento. El fundamento teórico de la independencia judicial encuentra su explicación en la teoría de la división de poderes y es un factor determinante en la creación del Estado de derecho, pues es a través de ésta que se pretende limitar y

equilibrar el poder público para que se ejerza de manera autónoma e independiente por cada uno de los poderes.

El funcionamiento en particular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo órgano jurisdiccional, se puede entender con mayor facilidad estudiando el sistema político que existió de 1929 a 1997 bajo el régimen presidencialista con partido hegemónico; dentro del cual se garantizaba la colaboración del Poder Judicial en la legitimación del sistema político. Los ministros miembros de este alto tribunal participaban también de los privilegios y las cuotas de poder que aseguraba el sistema a quienes le eran leales, privilegios que iban desde la distribución de gubernaturas en los estados, oficinas de gobierno o curules en el Poder Legislativo, hasta embajadas e importantes cargos en el extranjero; así, mediante las ambiciones personales y políticas de los funcionarios, se mantenía la disciplina partidaria hacia dentro de la institución.

Sin embargo, a partir de 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría calificada en el Poder Legislativo como consecuencia del cambio democrático que se había venido dando en México. La Suprema Corte de Justicia de la Nación dio un nuevo giro en su comportamiento y recuperó una posición más crítica y relevante respecto de la actuación de los otros poderes del Estado.

De principio, en el México posrevolucionario se vivía en un sistema autocrático en el que una élite partidista imponía las reglas del juego decretando el contenido de las normas jurídicas que los demás habrían de respetar. En este tipo de sistema, a la hora de la creación de leyes no importaba tanto el aspecto técnico-jurídico, sino que se privilegiaba la tradición y la coyuntura política interpretadas a través del paradigma revolucionario y el espíritu del momento con el fin de sostener a un régimen de partido. Sin embargo, algunas fuerzas políticas reales no eran tomadas en cuenta y no existía armonía entre dichos ordenamientos legales y el sentir de la sociedad, por lo que no podía garantizarse su pleno cumplimiento. En México, desde un principio el sistema de gobierno fue democrático, representativo y federal, lo anterior por mandato constitucional; el problema era que en la práctica no se generó nunca esa dinámica.

Por otro lado, el sistema político y jurídico mexicano, a pesar de sus deficiencias en materia democrática desde el punto de vista libe-

ral, lograba sostenerse porque tenía un sentido incluyente que le otorgaba importantes niveles de legitimidad. La legitimidad del régimen no era democrática, ni plural, sino de tipo corporativista, en la que el presidencialismo desempeñaba un importante papel pues tomaba todo su poder de los arreglos entre los sectores que representaba.

El origen del corporativismo en México se remonta a la creación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y aquellos que le antecedieron como forma de organización política y jurídica determinante para superar la existencia de diversas fuerzas militares con poder regional en manos de igual número de caciques y el asesinato del general Álvaro Obregón siendo presidente electo y jefe de muchos de estos caciques (Cossío, 2001:27). La disciplina y la lealtad partidista eran mantenidas por el pago de cuotas de poder concedidos a los diversos sectores del partido a través de posiciones en el aparato gubernamental, privilegios y beneficios específicos, legales y *de facto*.

La importancia del proceso jurídico electoral para la legitimación del sistema era clara desde el punto de vista político y social, sin embargo, tenía otros efectos a la hora de gobernar y ejercer el control político. De principio el sistema corporativista como factor real de poder del régimen presidencialista aseguraba que los candidatos del partido hegemónico recibieran la mayoría de los votos en cada elección por el apoyo de los sectores sociales que lo representaban. Posteriormente, una vez que los candidatos a los órganos primarios como los poderes legislativos y ejecutivos del país eran nombrados, todo lo anterior incidía en la creación de leyes acordes al sistema y en el nombramiento de todos aquellos funcionarios secundarios que no llegaban a sus puestos por elección popular, por ejemplo los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Estado, los procuradores y éstos a su vez designaban a los titulares de otros órganos y así sucesivamente, por lo que las funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional siempre respondían a las necesidades del sistema político dominante.

Sin embargo, aun y cuando los ordenamientos jurídicos se organizaban alrededor de postulados, principios democráticos y procesos electorales, en los hechos lo que prevalecía eran las condiciones del régimen político presidencialista y de partido hegemónico, las cuales

en el discurso formalmente atendían a fines democráticos para legitimarse pero en los hechos el sistema carecía de procesos electorales realmente competitivos.

El régimen presidencialista y de partido hegemónico se creó originalmente gracias al poder de los caciques revolucionarios en el Partido Nacional Revolucionario (PNR), y por la dinámica misma del movimiento de las masas en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM); por último, con la pérdida de las personalidades o caudillos y la necesidad de mantener el control de los sectores, se creó el mecanismo institucional que mantenía afiliadas a las masas al partido tratándose de un modelo de dominación corporativo a través de nuevos ordenamientos jurídicos y la vía electoral por el PRI; en todo lo anterior siempre existió una vinculación entre el ordenamiento jurídico y el sistema político dominante. De esta manera el PRI quedó facultado para crear o modificar las normas y llevar a cabo los nombramientos de los titulares de los órganos competentes para individualizarlas. Y fue así como durante años se mantuvo el PRI de manera indiscutible en el poder.

Podríamos encontrar muchas maneras de definir la “transición democrática” desde los puntos de vista social y político, pero nos parece recomendable, para efectos de este estudio y limitarnos, concebirla como una serie de reformas constitucionales y legales creadas con el fin de lograr el pleno respeto a los derechos político-electorales de los ciudadanos y la certidumbre en cuanto a los procedimientos y resultados de los mismos. En México este proceso de reformas institucionales se dio de 1962 a 1997, reformas que se actualizaron en los diferentes cuerpos normativos en materia electoral que fueron propiciando la fragmentación del poder político y el gobierno a distribuirse entre los diferentes partidos políticos.

La transición democrática en México debe entenderse como un paso del sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas, es decir, elecciones limpias, equitativas y confiables que posibiliten que el gobierno municipal, estatal y federal se sometan periódica y efectivamente al juicio en las urnas. En México esto se construyó a partir de instituciones que fueron creando los espacios para la participación de los dife-

rentes partidos en la toma de decisiones de gobierno y la pluralidad en la integración de distintos órganos que conforman el Estado.

A partir de las reformas en materia electoral fue posible que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y los tres niveles de gobierno, se fueran integrando con personas no propiamente pertenecientes al régimen político promovido por el PRI; y por lo tanto quedó atrás el esquema del régimen de partido hegemónico.

La subordinación de los ministros de la Suprema Corte

Mucho antes del proceso de transición que se narra con anterioridad, existieron disposiciones de carácter constitucional que preveían que la designación de los ministros de la Suprema Corte de la Nación habría de efectuarse a solicitud del Presidente de la República con la aprobación del Senado.

Como hemos visto, durante el viejo régimen corporativista en el que el PRI disponía una mayoría calificada en ambas cámaras del Poder Legislativo, el presidente contaba con un gran margen de maniobra para la aprobación de reformas constitucionales y de leyes. Dicha aprobación por las cámaras del Congreso eran simple y sencillamente una formalidad para decisiones ya tomadas entre la cúpula partidista que representaba los liderazgos de los sectores y el equilibrio de las fuerzas al interior del partido. Por lo que existía plena conciencia de que esas iniciativas del Ejecutivo Federal respondían a las necesidades del sistema político del que los legisladores provenían y se beneficiaban.

Otro de los aspectos en los que incidía claramente el sistema corporativista era la designación en “automático” de funcionarios secundarios, que debían ser aprobados por mayoría simple por el Senado a solicitud del presidente, entre otros, y para los efectos del estudio que nos ocupa, esta aprobación en “automático” por parte del Senado se daba especialmente para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En aquellos días la Suprema Corte de Justicia de la Nación era parte del sistema político dominante y sus miembros eran siempre

gente afín al partido oficial que participaban de su ideología o cuando menos así lo reflejaban en sus resoluciones. Por lo tanto, además de la presidencia y las mayorías con las que se contaba en el Poder Legislativo, se contaba con una Suprema Corte de Justicia de la Nación a modo, en la que los ministros eran parte de la élite priísta, por lo que la interpretación del derecho siempre correspondía y justificaba al sistema político de dominación.

Con lo anterior, los controles de legalidad y de constitucionalidad de los actos del Congreso y de la Presidencia de la República que eran los únicos capaces de declarar la invalidez de un acto y, en consecuencia, ordenar la realización de otros con distinto contenido o hasta llegar a sustituirse en la competencia, quedaban insertos dentro de las instituciones conformadas en su mayoría por personas afines al régimen; así, se perdía el principio de imparcialidad que debe regir en los titulares de los órganos jurisdiccionales.

La doctrina constitucional mexicana recogió las doctrinas de la división de poderes, las garantías individuales, el sistema de gobierno democrático, representativo y federal, y consignó las diversas competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal, pero con un fuerte ingrediente centralista a favor del Ejecutivo Federal; además estableció una serie de principios o garantías sociales en materia de la propiedad y del trabajo en particular en sus artículos 27 y 123 constitucionales, fruto de las exigencias de las clases obrera y campesina que participaron dentro del movimiento revolucionario; y se estableció desde el principio un sistema de control constitucional. Sin embargo, toda esta estructura era siempre interpretada a través del paradigma “revolucionario”, el cual era siempre dictado por el sistema político presidencialista en el cual se encontraba inmersa la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las discrepancias entre la SCJN y el Ejecutivo Federal terminaron en 1934, en la interpretación constitucional de las garantías sociales establecidas en los artículos 27 y 123 constitucionales, fruto de los criterios jurisprudenciales de carácter transitorio entre la Constitución de 1917, en donde se acogía un sistema de carácter más social, y la Constitución de 1857, correspondiente a un sistema liberal individualista.

Marco constitucional de los ministros de la Suprema Corte

En este apartado revisaremos la evolución cronológica de las disposiciones constitucionales referentes a los asuntos del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la duración de su encargo, los motivos por los que pueden renunciar y las disposiciones sobre su posible remoción. Estas reglas nos ayudarán a entender mejor el tipo de relación que se establece entre los miembros de la Corte y el Ejecutivo Federal y nos darán la base para analizar más adelante la rotación de los ministros de la SCJN.

El texto original de la Constitución de 1917 estableció que fuera el Poder Legislativo, es decir, las cámaras de Diputados y Senadores, y no el Ejecutivo, el encargado de designar los ministros. El texto original del artículo 96 de la Carta Magna, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 5 de febrero de 1917, establecía que:

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estado, en la forma que disponga la ley local respectiva. Si no se obtuviere la mayoría en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos (Art. 96, texto original de la Constitución de 1917).

O sea que el diseño original de la norma constitucional sobre el nombramiento de los ministros de la SCJN excluía al Ejecutivo Federal y hacía recaer esta responsabilidad en las dos cámaras del Congreso de la Unión a propuesta de candidatos de las legislaturas estatales.

Probablemente, al fortalecerse el poder del Ejecutivo después de los primeros años de ejercicio de la Constitución de 1917 el Ejecutivo Federal sintió la necesidad de no dejar suelto este poder del gobierno federal y de establecer un vínculo más estrecho y probablemente cierta subordinación del Poder Judicial respecto al Ejecutivo. Es así como,

al final del gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, un mes después del asesinato del presidente reelecto Álvaro Obregón, y un año antes de que se fundara el Partido Nacional Revolucionario, en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, el artículo 96 referente al nombramiento de los ministros de la SCJN se modificó para quedar de la siguiente manera:

Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte, serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación, dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del Senado, no podrán tomar posesión los Magistrados de la Suprema Corte nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto a la misma vacante, el presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara, en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, el Senado deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente, continuará en sus funciones con carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Ministro provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos señalados (DOF, 20 de agosto, de 1928).

Como puede verse, en esta reforma constitucional se establece que será el Ejecutivo y no el Poder Legislativo el que llevará la iniciativa en el nombramiento de los ministros de la SCJN y, en caso de reiterada desaprobación del Senado, su decisión prevalecerá. Además, en esta reforma se hace a un lado la participación de la Cámara de Diputados y es el Senado la única cámara que participa en este nombramiento.

Ésta es la tónica y el espíritu de prevalencia del Ejecutivo que prevaleció durante la mayor parte del régimen político presidencialista mexicano durante la mayor parte del siglo xx. No fue sino hasta el año

1994 cuando, ante la ola de reformas electorales y constitucionales tendentes a dar mayor pluralismo político y apertura electoral al régimen político mexicano, el presidente Ernesto Zedillo propuso la reforma estructural del Poder Judicial a fin de darle una mayor autonomía. Es así como, de acuerdo con la reforma publicada en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre 1994, el texto del artículo 96 se modificó nuevamente para quedar de la siguiente manera:

Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República (Art. 96 de la Constitución Política, Reforma DOF 31 de diciembre de 1994).

Se observa que hay una disminución en la prevalencia y hegemonía del Ejecutivo al establecer que ya no serán propuestas individuales sino de ternas las que se harán al Senado. Éste es el marco institucional del nombramiento de ministros de la SCJN que se da como parte de la transición democrática mexicana.

Por lo que respecta a la duración, permanencia y remoción de los ministros de la SCJN, el texto original de la Constitución de 1917, en su artículo 94, último párrafo, estipulaba lo siguiente: “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con el procedimiento señalado en la parte final del artículo 111 de esta Constitución o previo juicio de responsabilidad”. El artículo 111 mencionado se refiere al Gran Jurado que las cámaras de Diputados y de Senadores establecerán para atender las peticiones del Presidente de la República para

que se destituya a ministros de la Suprema Corte o a otros funcionarios judiciales.

Asimismo, el texto original de la Constitución de 1917 no establece un periodo para la duración de los ministros de la Suprema Corte. De esto puede inferirse que, por disposición implícita, los ministros eran inamovibles; es decir, que no tenían un periodo preestablecido y no podían ser removidos discrecionalmente por el Presidente de la República.

En cuanto a la renuncia de los ministros, el artículo 99 del texto original de la Constitución de 1917 asentaba que: “Las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y si éste las acepta, serán enviadas para su aprobación al Senado, y en su receso, a la Comisión Permanente”.

El 20 de agosto de 1928 se hace una ligera reforma al texto del párrafo final del artículo 94 para quedar de la siguiente manera: “Los ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente”.

Como puede observarse, el cambio respecto al texto original parece ser menor pero resulta ser significativo. El texto original decía “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia *sólo* podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta”, mientras que la reforma del 28 sólo eliminó la palabra “sólo”. Con esto le resta excepcionalidad a la remoción de los ministros y lo hace aparecer como un caso o trámite más frecuente o común.

Posteriormente, el presidente Lázaro Cárdenas, en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1934, introdujo la duración de los ministros estableciendo que será de seis años y que coincidiría con el periodo presidencial. La reforma aprobada en esa fecha establece:

Los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito, *durarán en sus encargos seis años*, pero podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con

la parte final del artículo 111 o previo juicio de responsabilidad correspondiente.

Puede observarse en este periodo que con la prevalencia del Poder Ejecutivo en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte y al establecer además que su periodo coincidiría con el del presidente se establece una clara subordinación de la SCJN respecto al Poder Ejecutivo. Puesto que cada Presidente de la República proponía el nombramiento de los ministros y éstos duraban solamente los seis años de su gobierno, se establecía un claro desequilibrio entre los poderes.

Posteriormente, el presidente Manuel Ávila Camacho promovió en 1944 una reforma al artículo 94 de la Constitución restableciendo la inamovilidad de los ministros, de manera que tanto éstos como los magistrados y jueces de distrito permanecerían a prueba seis años, salvo que fueran destituidos por medio del juicio de responsabilidad, y en caso de que fuesen ratificados se volvían inamovibles. Es así como, formalmente, la duración de seis años coincidente con el periodo presidencial se eliminó con otra reforma constitucional promovida por el presidente Ávila Camacho y publicada el 21 de septiembre de 1944. Esta nueva reforma ya no hace mención de un periodo para los ministros, por lo que parece que se regresa a la situación prevaleciente antes de la reforma de 1934. Habrá que revisar, sin embargo, si en la práctica no se continuó con la costumbre de que los miembros de la SCJN fueran nombrados por el Ejecutivo y coincidieran exactamente con el periodo de su mandato.

En el sexenio de Miguel Alemán se aprobaron en 1951 las reformas constitucionales y legales que crearon los Tribunales Colegiados de Circuito, que ayudaron a desahogar el exceso de trabajo que existía en la Suprema Corte de Justicia y el rezago en materia del juicio de amparo. Así también, mediante la reforma al artículo 27 constitucional en su fracción XIV, aprobada y publicada el 12 de febrero de 1947, se relajó la prohibición absoluta de la defensa judicial de los propietarios afectados por resoluciones que dotaban de tierras o aguas en beneficio de los campesinos que no las tenían y se restableció la competencia de los Tribunales Federales a través del juicio de amparo a favor de los pequeños propietarios que contaran con un certificado de inafectibilidad.

Durante el sexenio de Díaz Ordaz se pretendió descargar el exceso de trabajo conservando la Suprema Corte aquellos juicios de amparo de mayor trascendencia jurídica, social y económica, remitiendo lo demás a los Tribunales Colegiados de Circuito. Una de las reformas más relevantes fue la atribución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para atraer juicios de los Tribunales Colegiados de Circuito considerados de trascendencia por su importancia para el interés nacional. En 1983 y 1984 se ampliaron las facultades discrecionales de las otras salas de la Corte y el Pleno para enviar a los Tribunales Colegiados de Circuito asuntos que no se consideraran lo suficientemente trascendentes para el interés de la nación, o viceversa, atraer dichos juicios.

La evolución del reforzamiento de las facultades del Poder Judicial de la Federación prosiguió con las reformas constitucionales de 1987, reglamentadas por la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, publicadas el 5 de enero de 1988 y que entraron en vigor el 15 del mismo mes y año. La reforma principalmente disminuyó la competencia de la SCJN a los asuntos de mayor trascendencia económica, política y social y, finalmente, en las últimas modificaciones a la Constitución para concentrar en este Alto Tribunal cuestiones exclusivamente de materia constitucional, remitiendo los demás asuntos, específicamente los “amparos de legalidad”, a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Los asuntos que plantean cuestiones de inconstitucionalidad o interpretación directa de alguno de sus preceptos, aun cuando no correspondan a la competencia de la SCJN, pueden llegar en dos vías: *a)* a través del recurso de revisión que pueda interponerse en contra de las sentencias de los Tribunales Colegiados o Juzgados de Distrito en la hipótesis en que dichos tribunales decidan sobre cuestiones de inconstitucionalidad o interpretación constitucional, o *b)* mediante la facultad de atracción establecida en las fracciones V y VIII del artículo 107 constitucional. Con estas atribuciones la SCJN asumió las funciones de un Tribunal Constitucional, en cuanto le corresponde decidir sobre la constitucionalidad de leyes y reglamentos, así como la interpretación de preceptos constitucionales.

Sin embargo, a pesar de esta última redefinición de la Corte y reasignación de funciones a los Tribunales de Circuito, durante las dé-

cadadas de los cincuenta, sesenta, setenta y ochenta no hubo reformas significativas en lo que se refiere al nombramiento y la duración de los ministros de la SCJN. No fue sino hasta los noventa, con la ola de cambios democratizadores del régimen político mexicano, cuando se hace una nueva reforma constitucional que modifica las relaciones entre los poderes Ejecutivo y el Judicial. La reforma propuesta por el presidente Ernesto Zedillo, que fue publicada el 31 de diciembre de 1994, establece que el número de los ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte se reduce de 21 a 11. Asimismo, se establece que los ministros de la SCJN durarán 15 años en el puesto, no pueden ser removidos y no tienen opción de ser nombrados para un nuevo periodo. El texto a la letra dice lo siguiente:

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro. Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

De este modo, la reforma de Zedillo elimina la ambigüedad en materia de la duración de los ministros de la SCJN y establece que éstos durarán 15 años en el cargo, un periodo de tiempo que rompe con toda coincidencia con los sexenios presidenciales y, por eso mismo, debilita o incluso elimina la subordinación del cuerpo de ministros respecto al Presidente de la República. Con esta reforma se da impulso a la autonomía del Poder Judicial y a un mayor equilibrio entre los poderes.

La reforma constitucional de 1994 reforzó la independencia y fortaleza del Poder Judicial en los siguientes aspectos: *a)* la forma del nombramiento de los ministros se trasladó al Senado de la República, que con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros designa a los ministros de una terna presentada por el Presidente de la República; *b)* se creó el Consejo de la Judicatura Federal al que se le asignó la función administrativa de vigilancia y disciplina de todos los órganos del Poder Judicial de la Federación con excepción de la

Cuadro 1. Reformas constitucionales
sobre los ministros de la SCJN, 1917-1994

<i>Fecha publicación en DOF</i>	<i>Número de ministros</i>	<i>Designación (Art. 96)</i>	<i>Duración (Art. 94)</i>	<i>Remoción (Art. 94)</i>	<i>Renuncia (Art. 99)</i>
05 feb. 1917. Texto original	Once ministros	Electos por mayoría calificada del Congreso a propuesta de legislaturas estatales	N. e.	Sólo cuando observen mala conducta previo procedimiento de Gran Jurado o Juicio de Responsabilidad	Sólo por causas graves
20 ago. 1928	Dieciséis ministros	Propuestos por Presidente y aprobados por Cámara de Senadores	N. e.	Cuando observen mala conducta	
15 dic. 1934	Veintiún ministros		Durarán en sus encargos seis años	Cuando observen mala conducta	
21 sept. 1944	Veintiún ministros		N. e. Se suprime texto que señala duración de seis años		
31 dic. 1994	Once ministros	Presidente propone terna a Senado	Durarán 15 años en el puesto sin nuevo renovación		Solamente procederán por causas graves

Fuente: Elaboración de los autores con base en información publicada en la página http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral; y c) se incorporó al ordenamiento jurídico las acciones de inconstitucionalidad. De este modo, las modificaciones a la estructura y al funcionamiento de la SCJN de 1994 significaron una mayor independencia de la Suprema Corte de Justicia respecto del Ejecutivo Federal.

El 22 de agosto de 1996 hubo reformas tendientes a lograr un sistema integral de justicia en materia electoral que buscaban establecer el control constitucional de las leyes electorales. Se agregó un párrafo a la fracción segunda del artículo 105 constitucional a fin de determinar que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en ese artículo, es decir, la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, se incorporó al Poder Judicial de la Federación el Tribunal Federal Electoral, el cual se convirtió en la máxima autoridad en la materia de conflictos y querellas sobre los resultados de las elecciones federales, aun cuando no era competente en materia de acciones de inconstitucionalidad.

En 1999 se dio lugar a más reformas que continuaron con la conversión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional. El párrafo sexto del artículo 94 constitucional se modificó para que el Alto Tribunal, mediante acuerdos generales, decidiera de qué asuntos conocería y cuáles remitiría a los tribunales colegiados de circuito; esta enmienda amplía las facultades anteriormente concedidas al tribunal en 1994 y facilita que la Corte rechace el conocimiento de casos en los que no sea necesario fijar un criterio importante o trascendente para el orden jurídico nacional.

La rotación sexenal de los ministros de la Suprema Corte

Como se observa en la evolución de los artículos 94, 96 y 99 de la Constitución de la República referentes a la conformación del Poder Judicial, el régimen presidencialista significó la subordinación y dependencia del Poder Judicial respecto al Poder Ejecutivo. Lo anterior se pone en evidencia principalmente en las disposiciones constitucionales para la designación y la permanencia de los ministros de la SCJN

y de todos los funcionarios relevantes del Poder Judicial Federal, tales como jueces de Distrito y magistrados tanto de los Tribunales Unitarios como Colegiados de Circuito.

En este apartado revisaremos cuál fue en la práctica la rotación o remoción sexenal de los ministros integrantes de la SCJN. Para ello, basándonos en la lista histórica de los nombres de las personas que han integrado la SCJN publicada en la página *Web* de esta institución, revisaremos cuántos son los ministros que permanecen y cuántos son los que son removidos de un sexenio a otro de 1934 a 1994; es decir, del sexenio del presidente Lázaro Cárdenas al sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Con el objetivo de observar los cambios que sufría la composición de la Corte con el cambio de presidente cada seis años, primeramente debemos entender que los movimientos en la presidencia de la SCJN no son una variable relevante para observar el mencionado fenómeno político de rotación y subordinación en virtud de que el periodo del presidente en turno era de un año; sin embargo, lo que sí es relevante es observar cómo es que fueron cambiando sus integrantes.

Durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, podemos observar que los ministros que integraban, al iniciar el sexenio, la SCJN provenían de anteriores periodos presidenciales, y como tales, podían considerarse afines a los gobiernos del llamado “Maximato”, durante el cual el ex presidente Plutarco Elías Calles era considerado el Jefe Máximo y una especie de verdadero, aunque informal, Jefe de Estado. De este modo, al revisar las listas de los ministros observamos que al finalizar el sexenio de Cárdenas en 1940, solamente quedaban tres de los ministros iniciales, que eran el presidente Daniel V. Valencia y los ministros Alfonso Pérez Gasca y Francisco H. Ruiz.

En el sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho (1940 a 1946), para el segundo año solamente quedaban tres de los ministros propuestos por el presidente Lázaro Cárdenas y habían vuelto dos de los ministros que habían salido durante su sexenio. Es pertinente señalar que la razón del cambio de los ministros entre el sexenio del presidente Cárdenas y Ávila Camacho se debía a que el término para servir como ministro de la SCJN tenía una duración de seis años, disposición que fue modificada con la reforma constitucional publicada el 21 de

septiembre de 1944. Por ejemplo, el ministro Salvador Urbina salió de la SCJN, donde se desempeñaba desde 1923, en 1935 para irse a la práctica privada, y en 1942 volvió a la SCJN a propuesta del presidente Manuel Ávila Camacho. Otro de los que salieron durante el sexenio de Cárdenas fue el ministro Fernando de la Fuente Sanders, quien volvió posteriormente en 1941 con el presidente Manuel Ávila Camacho, dejando el Poder Judicial en 1952; o sea que se mantuvo durante dos sexenios.

De hecho, de acuerdo con la disposición vigente de que los ministros duraran sólo seis años, el presidente Ávila Camacho renovó totalmente la Corte. De modo que, de los ministros nombrados por el presidente Cárdenas hasta 1940, para el año de 1942 solamente permanecería uno, el sonorenses José María Ortiz Tirado, quien duraría en su encargo hasta el año de 1955.

Con la entrada del presidente Miguel Alemán Valdés en 1946, se observan los siguientes cambios en la integración de la SCJN: de los 20 ministros que integraban la SCJN en 1946, heredados del sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho y quienes ya no estaban sujetos a una duración de seis años, para 1952, al final del sexenio, solamente quedaban tres, los ministros Roque Estrada, Luis G. Corona y José M. Ortiz Tirado. O sea, que a pesar de la reforma promovida por Ávila Camacho en 1944, en el sexenio de Miguel Alemán, de 1946 a 1952, se renovó a 17 ministros de los 20 que componían la SCJN al principio del sexenio, es decir, una rotación del 85 por ciento.

Por lo que respecta a los sexenios de los presidentes Adolfo Ruiz Cortines, de 1952 a 1958, Adolfo López Mateos, de 1958 a 1964, y Gustavo Díaz Ordaz, de 1964 a 1970, tenemos que, a pesar de que no había un periodo fijo para los ministros de la SCJN, esta indefinición no se traducían en la inamovilidad de los ministros sino en una alta rotación. Así, tenemos que en el sexenio de Ruiz Cortines la rotación de ministros fue de 45%; en el sexenio de Adolfo López Mateos el cambio de ministros fue de 60%, y en el de Gustavo Díaz Ordaz, la rotación fue del 54 por ciento.

Asimismo, en los siguientes sexenios se observa que el presidente Luis Echeverría Álvarez, en el periodo de 1970 a 1976, removió un total de 14 ministros de 25 que tenemos registrados para el año de

Cuadro 2. Ministros de la SCJN de 1934 a 1952

	1934	1940	1946	1952
1	Joaquín Ortega (Pdte.)	Abenamar Eboli Pania-gua.	Agustín Téllez López	Agustín Mercado Alar-cón
2	Alonso Pérez Gasca	Alfonso Pérez Gasca	Alfonso Francisco Ramírez	Alfonso Guzmán Neyra
3	Arturo Cisneros Canto	Agustín Aguirre Garza	Antonio Islas Bravo	Ángel González de la Vega
4	Daniel V. Valencia	Daniel V. Valencia (Pdte.)	Benjamín Mijangos Domín-guez	Arturo Martínez Adame
5	Enrique Osorno Aguilar	Agustín Gómez Campos	Carlos L. Ángeles	Edmundo Elorduy
6	Fernando de la Fuente	Alonso Aznar Mendoza	Eduardo Vasconcelos	Ernesto Aguilar Álvarez
7	Francisco Barba	Fernando López Cárdenas	Emilio Pardo Aspe	Felipe Tena Ramírez
8	Francisco Díaz Lombardo	Hermilo López Sánchez	Hermilo López Sánchez	Gabriel García Rojas
9	Francisco H. Ruiz	Francisco H. Ruiz	Franco Carreño	Genaro V. Vásquez
10	Jesús Guzmán Baca	Jesús Garza Cabello	Fernando de la Fuente	José Castro Estrada
11	Joaquín Ortega	José María Truchuelo	Hilario Medina	José Rivera Pérez Campos
12	José López Lira	José Ortiz Tirado	Jose M. Ortiz Tirado	José María Ortiz Tirado
13	Luis M. Calderón	Luis Basdrech	José Rebolledo	Juan José González Bustamante
14	Manuel Padilla	Luis G. Caballero	Luis Gonzaga Corona	Luis Chico Goerne
15	Paulino Machorro Inarbáez	Octavio M. Trigo	Manuel Bartlett Bautista	Luis G. Corona
16	Ricardo Couto	Rodolfo Asaín	Nicéforo Guerrero Mendoza	Mariano Azuela Rivera

17	Salvador Urbina	Rodolfo Chávez	Octavio Mendoza	Rafael Matos Escobedo
18		Sabino M. Olea	Roque Estrada	Roque Estrada (Pdte)
19		Salomón González Blanco	Salvador Urbina	Rafael Rojina Villegas
20		Xavier Icaza y López Negrete	Teófilo Olea Leyva	
		<i>Rotación 17/20 = 85%</i>	<i>Rotación 18/20 = 90%</i>	<i>Rotación 18/20 = 90%</i>

Nota: Las casillas sombreadas marcan los ministros que permanecen respecto a la lista de seis años antes.
Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, ius 2007, Ministros 1917-1994, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>.
Consultado en 2008.

Cuadro 3. Ministros de la SCJN de 1958 a 1970

	1958	1964	1970
1	Agapito Pozo	Agapito Pozo	Alberto Jiménez Castro
2	Agustín Mercado Alarcón	Agustín Mercado Alarcón	Carlos del Río Rodríguez
3	Alfonso Guzmán Neyra	Alfonso Guzmán Neyra (Pdte.)	Alfonso Guzmán Neyra (Pdte.)
4	Ángel González de la Vega	Ángel González de la Vega	Alfonso López Aparicio
5	Alfonso Francisco Ramírez	Alberto Gonzales Blanco	Antonio Capponi Guerrero
6	Arturo Martínez Adame	Abel Guitrón y Aguado	Abel Huitrón y Aguado
7	Carlos Franco Sodi	Ángel Carvajal	Ernesto Solís López
8	Gilberto Valenzuela		Ernesto Aguilar Álvarez
9	Felipe Tena Ramírez	Felipe Tena Ramírez	Salvador Mondragón Guerra
10	Franco Carreño	Enrique Martínez Ulloa	Enrique Martínez Ulloa
11	Gabriel García Rojas	Adalberto Padilla Ascencio	Euquerio Guerrero López
12	Genaro Ruiz de Chávez	Jorge Iñárritu y Ramírez de Aguilar	Jorge Iñárritu y Ramírez de Aguilar
13	Hilario Medina (Pdte.)	José Luis Gutiérrez Gutiérrez	Ezequiel Burguete
14	José Castro Estrada	José Castro Estrada	Jorge Saracho Álvarez
15	Mario G. Rebolledo Fernández	Manuel Rivera Silva	Manuel Rivera Silva
16	José Rivera Pérez Campos	José Rivera Pérez Campos	Luis Felipe Canudas Orezza
17	Juan José González Bustamante	Manuel Yáñez Ruiz	Manuel Yáñez Ruiz
18	Luis Chico Goerne	María Cristina Salmoral de Tamayo	María Cristina Salmoral de Tamayo
19	Luis Díaz Infante	Mario G. Rebolledo	Mario G. Rebolledo

20	Mariano Ramírez Vásquez	Mariano Ramírez Vásquez	Raúl Castellanos Jiménez
21	Mariano Azuela Rivera	Mariano Azuela Rivera	Mariano Azuela Rivera
22	Octavio Mendoza González	Pedro Guerrero Martínez	Pedro Guerrero Martínez
23	Rafael Matos Escobedo	Rafael Rojina Villegas	Rafael Rojina Villegas
24	Rodolfo Chávez S.	Ramón Canedo Aldrete	Ramón Canedo Aldrete
25	Vicente Santos Guajardo	Raúl Castellanos Jiménez	Ramon Palacios Vargas
	<i>Rotación 9/20= 45%</i>	<i>Rotación 15/25 = 60%</i>	<i>Rotación 13/24 = 54%</i>

Nota: Las casillas sombreadas marcan los ministros que permanecen respecto a la lista de seis años antes.
Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, ius 2007, Ministros 1917-1994, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>. Consultado en 2008.

Cuadro 4. Ministros de la SCJN de 1976 a 1994

	1976	1982	1988	1994
1	Agustín Téllez Cruces	Guillermo Guzmán Orozco	Ángel Suárez Torres	Carlos García Vázquez
2	Alfonso Avitia Arzapalo	Ernesto Díaz Infante Aranda	Ernesto Díaz Infante Aranda	José Antonio Lianos duarte
3	Antonio Rocha Cordero			Carlos del Silva Nava
4	Alfonso López Aparicio	Alfonso López Aparicio	Carlos del Silva Nava	Fausta Moreno Flores
5	Arturo Serrano Robles	Santiago Rodríguez Roldán	Fausta Moreno Flores	Carlos Sempe Minviele
6	Carlos del Río Rodríguez	Carlos Del Río Rodríguez	Carlos Del Río Rodríguez (Pdte)	Atanasio González Martínez
7	Atanasio González Martínez	Atanasio González Martínez	Atanasio González Martínez	Clementina Gil
8	Ernesto Aguilar Álvarez	Manuel Gutiérrez de Velasco	Manuel Gutiérrez de Velasco	Felipe López Contreras
9	Eduardo Langel Martínez	Eduardo Langel Martínez	Felipe López Contreras	José Manuel Villagorda
10	David Franco Rodríguez	David Franco Rodríguez	José Manuel Villagorda	Ignacio Magaña Cárdenas
11	Fernando Castellanos Tena	Fernando Castellanos Tena	José Martínez Delgado	Juan Díaz romero
12	Jorge Iñarritu y Ramírez de Aguilar	Jorge Iñarritu y Ramírez de Aguilar	Juan Díaz Romero	Ignacio M. Cal
13	José J. Saracho Álvarez	Luis Fernando Doblado	Luis Fernández Doblado	

14	Luis Canudas Orezza	Julio Sánchez Vargas		José Trinidad Lanz Cárdenas
15	Manuel Rivera Silva	Manuel Rivera Silva		Luis Fernández Doblado
16	Francisco H. Pavón Vasconcelos	Francisco H. Pavón Vasconcelos	Francisco H. Pavón Vasconcelos	Miguel Montes García
17	María Cristina Salmorán de Tamayo	María Cristina Salmorán de Tamayo	Mariano Azuela Guitrón	Mariano Azuela Guitrón
18	Juan Moisés Calleja García	Juan Moisés Calleja García	Noé Castañón León	Noé Castañón León
19	Mario G. Rebolledo (Pdte.)	Mario G. Rebolledo (Pdte.)	Samuel Alba Leyva	Samuel Alba Leyva
20	Jorge Olivera Toro	Tarsicio Márquez Padilla	Santiago Rodríguez Roldán	Santiago Rodríguez Roldán
21	Gloria León Orantes	Gloria León Orantes	Sergio Hugo Chapital Gutiérrez	Sergio Hugo Chapital Gutiérrez
22	Ramón Canedo Aldrerte	Salvador Martínez Rojas	Ulises Schmill Ordoñez	Ulises Schmill Ordoñez (Pdte)
23	José Ramón Palacios Vargas	J. Ramón Palacio Vargas	Victoria Adato Green	Victoria Arato Green
24	Raúl Cuevas Mantecón	Raúl Cuevas Mantecón		
25	Salvador Mondragón Guerra	Victor Manuel Franco		
26	Raúl Lozano Ramírez	Raúl Lozano Ramírez		
		<i>Rotación 14/25 = 56%</i>	<i>Rotación 19/25 = 76%</i>	<i>Rotación 8/21 = 38%</i>

Nota: Las casillas sombreadas marcan los ministros que permanecen con respecto a la lista de seis años antes.
Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, ius 2007, Ministros 1917-1994, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>. Consultado en 2008.

1979, de modo que en 1976 había hecho 14 nuevos nombramientos de ministros; esto se traduce en una rotación del 56% de la Corte.

En el sexenio de José López Portillo, de 1976 a 1982, se observa que de los 26 ministros que existían en 1976, el presidente propuso nueve nuevos nombramientos, lo cual significa una rotación de 35%. Ésta parece ser una cifra relativamente baja considerando que en esta época el presidencialismo estaba en su punto culminante.

Por lo que respecta al presidente Miguel de la Madrid Hurtado, que ocupó la presidencia de 1982 a 1988, se tiene que propuso los nombramientos de 19 ministros del total de 25 que había seis años antes. En este caso la rotación fue del 76%, muy superior a la tasa de rotación de sus dos antecesores.

Por último, tenemos que el presidente Carlos Salinas de Gortari, en el sexenio de 1988 a 1994, propuso el nombramiento de un total de ocho ministros de la SCJN, lo que significa una tasa de rotación relativamente baja de 38 por ciento.

En resumen, las tasas de rotación registradas en el periodo de 1934 a 1994 nos dan un promedio de 63%, lo cual nos muestra que la rotación no obedece a motivos de edad o salud de los ministros, sino que dada su frecuencia, responde más bien a los cambios políticos del contexto y más específicamente a la influencia del presidente en turno.

En una trayectoria temporal se puede observar dos subperiodos. El primero de 1934 a 1952, cuando se observan tasas de rotación superiores al 85%, es decir, donde se da la renovación casi completa de la SCJN. El otro subperiodo va de 1952 a 1994, cuando la rotación se mueve entre 35% y 76%. Se observa que el sexenio con menor rotación es el del presidente López Portillo, de 1976 a 1982, con un promedio de 35%; mientras que el de mayor rotación, en este segundo subperiodo, es el de su sucesor, el presidente De la Madrid, con una rotación de 76 por ciento.

Todos estos cambios pueden atribuirse a la influencia del presidente en turno. Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas la rotación de ministros obedecía principalmente a que su periodo constitucional era de seis años y coincidía con la duración del periodo presidencial. Sin embargo, los cambios realizados a partir de 1946,

Cuadro 5. Rotación de ministros de la SCJN de 1934 a 1994

<i>Sexenio</i>	<i>Presidente</i>	<i>Rotación</i>
1934-1940	Lázaro Cárdenas del Río	85%
1940-1946	Manuel Ávila Camacho	90%
1946-1952	Miguel Alemán Valdés	90%
1952-1958	Adolfo Ruiz Cortines	45%
1958-1964	Adolfo López Mateos	63%
1964-1970	Gustavo Díaz Ordaz	54%
1970-1976	Luis Echeverría Álvarez	56%
1976-1982	José López Portillo y Pacheco	35%
1982-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	76%
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	38%
	Promedio	63%
	Mediana	59%
	Mínimo	35%
	Máximo	90%

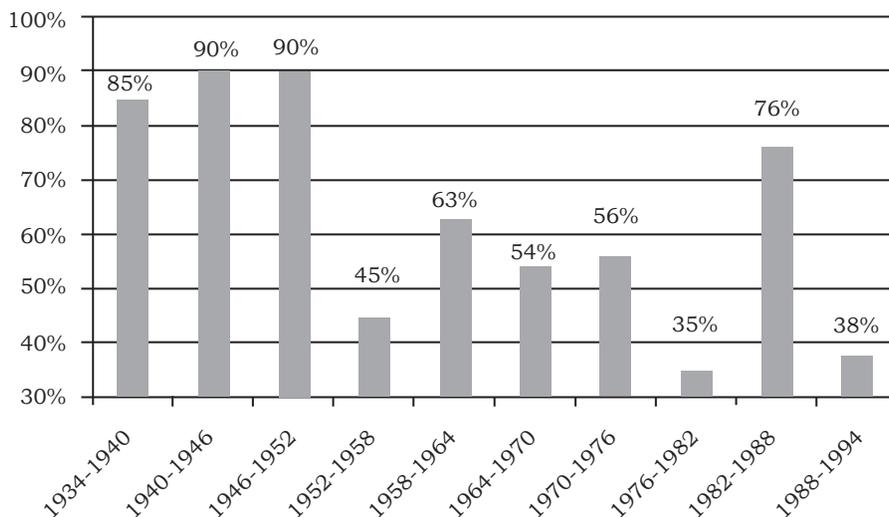
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2007, Ministros 1917-1994, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>. Consultado en 2008.

cuando se restableció la inamovilidad de los ministros, se explican sólo por la influencia presidencial. Se aprecia entonces que el cargo de ministro de la SCJN era, en cierta medida, un cargo sexenal que giraba alrededor del presidente.

La rotación de ministros a partir de 1995

Con los cambios de 1988, impulsados por el presidente Carlos Salinas de Gortari, se instrumentó una reforma al Poder Judicial Federal a fin de transformar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un verdadero Tribunal Constitucional, y se eliminaron las funciones administrativas y presupuestales a cargo de la Corte delegándolas en el Instituto de la Judicatura Federal, instituyendo la figura de los ministros supernumerarios y las salas auxiliares con el fin de combatir el

Gráfica 1. Tasas de rotación de ministros de la SCJN de 1934 a 1994



rezago del trabajo jurisdiccional en el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De este modo, el presidente Salinas propuso desde el principio de su sexenio el nombramiento de cinco ministros supernumerarios adicionales a los que ya tenía la SCJN. Éstos fueron:

- Victor Manuel Franco Pérez
- Guillermo Guzmán Orozco
- Martha Chávez Padrón
- Carlos García Vázquez
- Irma Cué de Duarte

El presidente Salinas inicia de este modo la transformación y el fortalecimiento del Poder Judicial, y estas reformas se dan en un contexto de cambio experimentado en general en el régimen político mexicano, con reformas tendientes a una mayor apertura y pluralidad política.

El cambio de mayor trascendencia en la integración de la SCJN fue promovido por el presidente Ernesto Zedillo con la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994. De este modo, en 1995 se transformó radicalmente la organización y el funcionamiento de la SCJN; se redujo el número de los ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de 21 a 11. Según esta reforma, la SCJN funciona en Pleno o en Salas. El Pleno se compone de 10 ministros y un ministro presidente y las dos Salas están formadas por cuatro ministros cada una y un ministro presidente. Éste solamente conocerá de asuntos de suma importancia para el orden jurídico nacional. A partir de esta reforma la duración de los ministros de la Corte en el cargo es de 15 años.

La pregunta ahora es ¿cómo ha sido la rotación a partir de la reforma de 1994? Las listas de ministros y su rotación pueden observarse en el cuadro 6. Ahí se muestra que en 1995, al proponer el presidente Zedillo nuevos miembros que integraran la SCJN de acuerdo con las nuevas normas, la rotación fue de 80%, lo que significa que ocho de los ministros nombrados fueron nuevos y que sólo dos repitieron en el puesto. Esto puede justificarse en razón de que se trataba de una reforma que buscaba deslindarse de las dinámicas anteriores y estaba orientada a inaugurar una nueva época en la SCJN con nuevas actitudes y procedimientos, con nuevos miembros.

Los efectos de la reforma pueden verse en los años posteriores, en donde tenemos que en el año 2000 la rotación respecto a la integración de la SCJN en 1995 era de un solo ministro de un total de 10, es decir, la rotación descende a 10%. Por su parte, en el año 2006 la rotación fue de cuatro de un total de 11, es decir, se removió al 36% de los ministros. Por último, en el año 2010 tenemos que existe una rotación de tres de 10, o sea 30%. De este modo, se observa que si bien la rotación no desaparece, sí se reduce respecto a las tasas de rotación existentes en los periodos anteriores. Si promediamos las tasas de rotación de 2000, 2006 y 2010, tenemos que ahora la rotación promedio es de 25 por ciento.

Por otra parte, una revisión de la semblanza de los ministros nos muestra que hasta antes de estas reformas, éstos tendían a tener una carrera política dentro de la administración pública y a provenir de puestos dependientes del Ejecutivo. Por ejemplo, se pueden ver los antecedentes de los siguientes ministros:

Cuadro 6. Ministros de la SCJN de 1995 a 2010

	1995	2000	2006	2010
1	Genaro David Góngora Pimentel	Humberto Román Palacios	Genaro David Góngora Pimentel	Arturo Zaldívar Lelo de Larrea
2	Guillermo Ortiz Maya-goitia	Guillermo I. Ortiz Maya-goitia	Guillermo I. Ortiz Maya-goitia	Guillermo I. Ortiz Maya-goitia
3	José de Jesús Gudiño Pelayo	José de Jesús Gudiño Pelayo	José de Jesús Gudiño Pelayo	José de Jesús Gudiño Pelayo
4	Jose Vicente Aguinaco Aguilar (Pdte.)	José Vicente Aguinaco Alemán	José Ramón Cossío Díaz	José Fernando Franco González Salas
5	Juan Díaz Romero	Juan Díaz Romero	Juan Díaz Romero	José Ramón Cossío Díaz
6	Juan Nepomuceno Silva Meza	Juan N. Silva Meza	Juan N. Silva Meza	Juan N. Silva Meza
7	Juventino V. Castro y Castro	Juventino V. Castro y Castro	Margarita Beatriz Luna Ramos	Luis María Aguilar Morales
8	Mariano Azuela Gutiérrez	Mariano Azuela Gutiérrez	Mariano Azuela Gutiérrez	Margarita Beatriz Luna Ramos
9	Olga del Carmen Sánchez Cordero	Olga Ma. del Carmen Sánchez Cordero	Olga María Sánchez Cordero	Olga Ma. del Carmen Sánchez Cordero
10	Sergio Salvador Aguirre Anguiano	Sergio Salvador Aguirre Anguiano	Sergio Armando Vallis Hernández	Sergio Armando Vallis Hernández
11			Sergio Salvador Aguirre Anguiano	
		<i>Rotación 8/10 = 80%</i>	<i>Rotación 4/11 = 36%</i>	<i>Rotación 3/10 = 30%</i>

Nota: Las casillas sombreadas marcan los ministros que permanecen con respecto a la lista de seis años antes. Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, ius 2007, Ministros 1917-1994, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>. Consultado en 2008.

- El ministro Fernando de la Fuente, además de participar en el movimiento revolucionario, colaboró en la creación del Banco de México y del Instituto Nacional de Pensiones.
- El ministro Mariano Azuela Rivera, hijo del famoso escritor del mismo nombre, fue senador por el estado de Jalisco y director Jurídico de la Secretaría de Agricultura.
- El ministro Ulises Schmill Ordóñez ocupó diversos cargos en el servicio diplomático mexicano y dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La ministra María Cristina Salmorán de Tamayo ocupó múltiples cargos en las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.
- El ministro Mariano Azuela Guitrón, cuyo padre fue también ministro, ocupó diversos cargos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en el Tribunal Federal Fiscal.
- El ministro José María Ortiz Tirado desempeñó cargos en el gobierno del Distrito Federal.
- La ministra Victoria Adato Green desempeñó diversos cargos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en el Gobierno del Distrito Federal.

La lista podría seguir de forma interminable, y en las semblanzas podríamos encontrar puestos de elección popular, cargos de nivel medio o superior en la administración pública, embajadores o cónsules, así como representantes ante organismos internacionales, y gobernadores de entidades federativas. De hecho los ministros seleccionados no se destacaban por sus méritos académicos y jurídicos, sino porque habían ocupado cargos dependientes del Poder Ejecutivo Federal. Se trata de personas que llegaban a ser ministros por las vías políticas e institucionales que permitía el sistema político presidencialista.

En cambio, con las reformas realizadas en el Poder Judicial a partir de 1994, los ministros comenzaron a durar más en su puesto y se comenzó a dar una mayor pluralidad política en el Poder Judicial de la Federación. En este nuevo contexto, desde 1997 los nombramientos de ministros de la SCJN realizados por el Presidente de la República han sido ratificados por las dos terceras partes del Senado, votación calificada que, puesto que no era alcanzada por ninguna de las fraccio-

nes partidistas, tenía que hacerse por acuerdo entre varias fracciones parlamentarias. Por lo tanto, para que se diera la ratificación de algún ministro de la SCJN era necesario llegar a acuerdos entre las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Senadores.

Por otra parte, la ratificación del nombramiento de un ministro hecha por los diversos partidos políticos representados en el Senado influyó también para que, a partir de la reforma, se tomara más en consideración los méritos académicos y jurídicos en la designación de los ministros. Asimismo, ya no provenían solamente de la UNAM sino de una diversidad de instituciones de educación superior.

Cuando los nombramientos de ministros eran decididos primordialmente por el presidente, la mayoría de los ministros tendió a provenir de la Escuela de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Puede decirse que era casi un requisito no escrito el haber estudiado en esta institución educativa para poder llegar a ministro de la SCJN. De este modo, de 1970 a 1988, de un total de 50 ministros, 40 (80%) estudiaron en la UNAM y sólo 10 lo hicieron en otras instituciones. Los 10 que estudiaron en otras instituciones y que constituyen la excepción, son los ministros Carlos de Silva Nava, Ernesto Díaz Infante, Leopoldino Ortiz Santos, Jorge Saracho Álvarez, José Ramón Palacios, Euquerio Guerrero López, Antonio Rocha Cordero, David Franco Rodríguez, Julio Sánchez Vargas y Felipe López Contreras (*Semblanzas de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México*, IUS 2007).

Por esta razón, se comenzó a denotar un nuevo perfil de los ministros propuestos por el presidente y ratificados por el Senado en el que los méritos académicos y jurídicos eran más importantes que la lealtad personal al presidente en turno.

Reflexión final

La transición a la democracia en México pasa necesariamente por la transformación del Poder Judicial en un poder efectivo que elimine o reduzca la concentración de poder en el Ejecutivo y le haga contrapeso vigilando la legalidad y constitucionalidad del sistema. Sin embargo,

Cuadro 7. Ministros de la SCJN en 2006, por grado académico

<i>Título</i>	<i>Ministro</i>	<i>Grado Académico</i>	<i>Universidad</i>	<i>Antecedentes laborales</i>
Ministro presidente	Guillermo I. Ortiz Mayagoitia	Licenciatura en Derecho	Universidad Veracruzana	Diversos cargos en el PJJ
Ministro	Mariano Azuela Güitrón	Doctorado <i>Honoris Causa</i>	UNAM	Diversos Cargos en la administración pública y el PJJ
Ministro	José Fernando Franco González Salas	Licenciado en Derecho, con estudios de posgrado	Escuela Libre de Derecho	Presidente del Tribunal Federal Electoral y diversos
Ministro	José de Jesús Gudiño Pelayo	Maestría	Universidad Iberoamericana	Diversos cargos en la administración pública y el PJJ.
Ministro	Juan N. Silva Meza	Licenciatura	UNAM	Diversos cargos en el PJJ y catedrático
Ministro	Genaro David Góngora Pimentel	Doctorado	UNAM	Diversos cargos en el PJJ
Ministro	Sergio Salvador Aguirre Anguiano	Licenciatura	Universidad Autónoma de Guadalajara	Notario y regidor en la ciudad de Guadalajara
Ministra	Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila	Doctorado	UNAM	Diversos cargos en el PJJ
Ministro	José Ramón Cossío Díaz	Doctorado	Universidad de Colima	Principalmente académico.
Ministra	Margarita Beatriz Luna Ramos	Doctorado	UNAM	Notaria y magistrado del TSJDF
Ministro	Sergio Armando Valls Hernández	Licenciatura y múltiples diplomados en derecho	UNAM	Diversos cargos en la administración pública y la iniciativa privada.

Fuente: Poder Judicial de la Federación, <http://www.scjn.gob.mx>. Consultada en 2008.

en México, durante el régimen surgido de la Revolución Mexicana que prevaleció durante la mayor parte del siglo xx, el Poder Ejecutivo dominaba y subordinaba a los otros dos poderes y no existía un verdadero equilibrio ni independencia del Poder Judicial respecto al Poder Ejecutivo.

La hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el Judicial se apreciaba entre otras cosas en que era el Ejecutivo el que, a través del control partidista que ejercía sobre el Senado, dominaba el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, debido a ello, la duración de los ministros tendía a coincidir con los sexenios presidenciales. De este modo, los ministros tendían a renunciar o ser retirados del cargo de manera coincidente con el cambio de Presidente de la República.

A fin de poner a prueba estas apreciaciones, al principio de este trabajo nos planteamos las siguientes preguntas que ahora trataremos de responder: ¿cuál ha sido la rotación de los ministros de la SCJN de 1934 a 1994 en México? Los datos revisados nos muestran que la rotación sexenal de los ministros durante el periodo señalado fue, en promedio, de 63%. Esto quiere decir que en cada sexenio se renovaban en promedio dos terceras partes de los 21 ministros de la Suprema Corte. Hay que matizar, sin embargo, que esta rotación tuvo variaciones importantes a lo largo del periodo. Así, en una primera etapa que va de 1934 a 1952 la rotación tendió a ser casi completa: en el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) la rotación fue de 85% y en los de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán (1946-1952) la rotación fue de 90%. Por otra parte, en una segunda etapa, que va de 1952 a 1994, la rotación sexenal de ministros se redujo de manera significativa mostrando variaciones importantes en cada sexenio. Así, la menor rotación se dio en el sexenio de López Portillo (1976-1982), cuando fue de 35%; es decir, sólo se renovó la tercera parte de los ministros. Mientras que la mayor rotación se dio en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando fue de 76%; o sea que se renovó a tres cuartas partes de la Corte. En esta segunda etapa de 1952 a 1994, el índice de rotación fue de 52%; es decir, se renovaba la mitad de los ministros.

En cambio, en el periodo después de la reforma de 1994, tenemos que las rotaciones descienden a 10% en 2000, 36% en 2006 y 30% en

2010. Esto significa que en este periodo la rotación promedio es de 25%. Tenemos entonces que, aunque no ha desaparecido, la rotación se redujo significativamente.

¿Se puede observar un patrón sexenal en la rotación de los ministros de la SCJN? Aunque no es de manera mecánica y total, se aprecia que existe una tendencia predominante a renovar la Suprema Corte al mismo ritmo que la Presidencia de la República. Esta tendencia puede ubicarse cuantitativamente en el promedio general de 63% de rotación, que contrasta con el promedio de 25% después de la reforma.

¿Qué relación tiene esta rotación de ministros con la debilidad y subordinación del Poder Judicial en México? Los porcentajes de rotación señalados se ubican en un punto intermedio en donde ni había una rotación total de los ministros ni había tampoco una completa inamovilidad (en donde sólo se renovarían los nombramientos de quienes se retiraran por motivos de salud o defunción). Se trata de una tasa alta que niega la existencia de la inamovilidad de los ministros, pero que no llega a ser total. Este término medio denota que la rotación se debe no a causas inherentes a la edad o estado físico de los ministros sino a un motivo externo, como puede ser el favor o la aprobación del Presidente de la República. Con esto podemos hacer un juicio de valor para afirmar que dicha rotación se puede atribuir principalmente a la influencia y dominación del Poder Ejecutivo.

Este patrón de comportamiento institucional aparentemente fue modificado con la reforma del Poder Judicial Federal realizada en 1994 que amplió la duración de los ministros a 15 años y, de este modo, le dio una mayor autonomía a la Suprema Corte de Justicia. Por otra parte, la pluralidad política del Senado, implantada a partir de 1997, nos permite suponer que al requerirse negociaciones parlamentarias para la selección de los ministros, se ha elevado el perfil académico y jurídico de éstos y los ha hecho más independientes del Poder Ejecutivo.

La asignación de ministros para la SCJN es ahora más diversa, y aun y cuando las vías tradicionales no se encuentran del todo canceladas, los ministros de la SCJN actualmente provienen de diversos extractos socioeconómicos y de diversa formación política, profesional y académica, lo que hace que la actuación de la SCJN, al momento de

resolver un conflicto en materia constitucional, resuelva conforme a diferentes puntos de vista y diversos paradigmas en cuanto a la interpretación del ordenamiento constitucional.

Esto es un fenómeno que ha trascendido a la actividad legislativa y administrativa de los órganos primarios y secundarios en los tres ámbitos del gobierno mexicano (federación, estados y municipios), que anteriormente no contaban con un control constitucional real ya que, debido al régimen político presidencialista y de partido hegemónico prevaleciente, los actos legislativos aprobados por el Congreso de la Unión eran invariablemente legitimados por el Poder Judicial de la Federación, por lo que la técnica constitucional y la teoría jurídica no tenían que ser observadas ni eran relevantes cuando se contaba con una Suprema Corte complaciente y comprometida de manera parcial con el viejo régimen autoritario y presidencialista.

Con las nuevas condiciones democráticas del país, el nuevo discurso político mexicano se ha centrado más en el respeto a los derechos constitucionales de los individuos y en crear instituciones que garanticen un Estado de derecho claro y transparente. El antiguo paradigma revolucionario y autoritario ha ido perdiendo fuerza aunque no ha sido totalmente cancelado. A partir de los cambios y las reformas realizadas, la interpretación de la Corte tiende a establecer un mayor equilibrio entre los derechos individuales de los gobernados y los derechos de la colectividad; entre los derechos humanos, la eficiencia de la administración pública y de justicia y la democracia; y los postulados de la Constitución Política de 1917.

Bibliografía

Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Orden Jurídico, Secretaría de Gobernación, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Cossío, José Ramón (2001), *Cambio social y cambio jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa, ITAM.

- Fix Zamudio, Héctor (1997), *Diccionario jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa.
- Montesquieu (2005), *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa.
- Poder Judicial de la Federación, <http://www.scjn.gob.mx>
- Ríos-Figueroa, Julio (2007), "The Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002", *Latin American Politics & Society*, vol. 49, núm. 1, primavera, pp. 31-57.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008), IUS 2007, Ministros 1917-1994, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>. Consultado en 2008.
- Tocqueville, Alexis (1998), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.

