

# La sentencia es de quien la trabaja

Estructura organizacional y justicia constitucional a la luz de la experiencia de la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad en la Suprema Corte mexicana \*

Josafat Cortez Salinas (FCPyS, UNAM)

Camilo Emiliano Saavedra Herrera (FCPyS, UNAM)

## RESUMEN

La elaboración del 80 por ciento de las sentencias sobre acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, figuras de control de constitucionalidad mediante las que la reforma judicial de 1994 buscó convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en un árbitro efectivo de la división de poderes y el federalismo, estuvo a cargo la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad (UCCyAI). ¿Por qué los ministros que tuvieron la responsabilidad de instrumentar la reforma optaron por generar una estructura organizacional centralizada y fuera de su supervisión directa? ¿Qué consecuencias produjo esa estructura en la justicia constitucional? Con base en una sistematización original más de mil sentencias, entrevistas, documentos oficiales y notas periodísticas, este trabajo plantea, primero, que la conformación de la UCCyAI derivó de las dificultades que, por sus trayectorias profesionales y la inexperiencia de los operadores judiciales, los ministros enfrentaron para ajustar el trabajo judicial a la resolución de asuntos prominentes como los relacionados ambas figuras. Segundo, que la centralización de la elaboración de las sentencias propició, por un lado, una delegación extrema de funciones identificable en que la Unidad haya elaborado cuatro de cada cinco sentencias durante el periodo en que existió y que 753 de un total de 944 hayan tenido como secretario de estudio y cuenta al menos a uno de los dos titulares que tuvo el área. Y, por el otro, se haya declarado la invalidez de las normas o actos impugnados en 30 por ciento de las sentencias, en que el 82.8 por ciento se aprobaran por unanimidad y que sólo 18.6 por ciento fuesen acompañadas de votos particulares.

---

\* Borrador elaborado para su discusión en la mesa “Independencia judicial y cortes constitucionales”, del X Congreso Latinoamericano de Ciencias Política, a celebrarse el dos de agosto de 2019. Por tratarse de un trabajo en elaboración rogamos a los integrantes no circularlo. Todos los comentarios y sugerencias son bienvenidos en los correos: josafatcortez@politicas.unam.mx y camiliano@gmail.com.

## INTRODUCCIÓN

La aprobación del presupuesto del gobierno federal es en México una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados. Aunque esta disposición está vigente desde 1917, en la práctica cobró sentido ochenta años después cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió el control de ese órgano legislativo. Para hacer frente a las tensiones que los gobiernos sin mayoría propiciaron a partir de 1997, en junio de 2004 se reformó la Constitución para precisar los plazos que el ejecutivo y el legislativo debía seguir para procesar los presupuestos de los ejercicios subsecuentes. El correspondiente a 2005 fue el primero en el que se aplicaron las nuevas disposiciones. En esa ocasión, el ejecutivo presentó el proyecto el ocho de septiembre de 2004, fecha límite contemplada en la Constitución, y la Cámara lo aprobó el 18 de noviembre, tres días después de que había vencido el plazo constitucional y con modificaciones importantes.

El proceso no concluyó ahí. El ejecutivo realizó observaciones invocando el poder de veto que le confiere el artículo 72 constitucional. La Cámara las rechazó y pidió por segunda vez al ejecutivo publicar el documento. Éste accedió a publicarlo y al día siguiente en que apareció en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de diciembre de 2004, presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Como el tribunal se encontraba en periodo vacacional, la Comisión de Receso fue la instancia que se encargó de admitir la demanda y también de conceder la suspensión que el ejecutivo solicitó para evitar la aplicación de partidas por 6 mil 755 millones de pesos. Dos meses después, el 17 de febrero de 2005, el Pleno de la Corte confirmó la suspensión y posteriormente, en mayo, falló a favor del ejecutivo porque consideró que el poder de veto incluye al presupuesto federal.

Las consecuencias del proceso de resolución no sólo afectaron a las relaciones ejecutivo-legislativo sino también a la Suprema Corte. El 17 de enero de 2005, un mes después de que se recibió la demanda y uno antes de que se confirmó la suspensión, el tribunal endureció las normas que regulan la asignación de casos por turno. Después, el ocho de marzo, expidió un acuerdo que, entre otras cuestiones, implicó la desaparición de la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad (UCCyAI), el área que desde 1996 había estado cargo de la tramitación de los asuntos relacionados con esos dos medios de control de constitucionalidad. Según lo reportó en su momento la prensa la decisión derivó de objeciones sobre la forma en que la Unidad

manejó el turno, así como sobre la calidad de los proyectos de sentencia que estuvieron a su cargo.<sup>1</sup> Y, en efecto, durante el tiempo que existió, la Unidad trabajó para todos los ministros y fue responsable de la elaboración del 80 por ciento de las 944 sentencias que el tribunal aprobó en la década posterior a la reforma judicial de 1994.

¿Por qué los ministros a los que se encomendó instrumentar una reforma que buscó consolidar a la SCJN como un árbitro efectivo de la división de poderes y el federalismo optaron por centralizar la redacción de las sentencias en la Unidad? ¿Qué consecuencias produjo esa estructura en la labor del tribunal? En las dos décadas más recientes, la investigación sobre comportamiento judicial se ha concentrado en explicar las resoluciones a partir de factores externos al tribunal como el contexto político o la filiación y jerarquía de los litigantes (Ansolabehere, 2007; Berruecos, 2004; Cortez Salinas, 2014; Magaloni, Magar, & Sánchez, 2011; Ríos Figueroa, 2004; Saavedra Herrera, 2013), sin prestar suficiente atención a aquellos de carácter internos. Aunque algunos trabajos han hecho esfuerzos por explorar la influencia de las trayectorias y características sociodemográficas de los ministros (Castagnola & López Noriega, 2016a, 2016b; Cuéllar, 2014), hasta ahora no se ha analizado en forma sistemática el impacto de la organización del trabajo de elaboración de las sentencias y su relación con los actores en los que recae esta función: los secretarios de estudio y cuenta.

Partiendo de la premisa de que las decisiones judiciales no sólo están condicionadas por las características de los litigantes y el contexto en el que se toman sino también por las estructuras organizacionales bajo la que se realizan las distintas actividades que supone el ejercicio de la función jurisdiccional, este trabajo tiene como objetivo explorar las causas y consecuencias de dichas estructuras a partir de la experiencia de la UCCyAI. Para ello, utilizamos un diseño de investigación mixto, basado tanto en la consulta de fuentes oficiales y periodísticas, entrevistas a operadores jurídicos, como en una sistematización original de los más de mil expedientes sobre acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales que se promovieron en el periodo 1995-2005.

En este artículo proponemos una clasificación de las estructuras organizacionales de los órganos de justicia constitucional para contextualizar el caso mexicano y resaltar las implicaciones que produjo la configuración de una estructura centralizada y fuera del control directo de los jueces. Los hallazgos principales que identificamos al analizar esa estructura son dos: el primero es que la conformación de la UCCyAI derivó de las dificultades que los ministros enfrentaron para ajustar el

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, la nota de Víctor Fuentes (2005) que el periódico reforma publicó el 20 de marzo de ese año.

trabajo judicial a las innovaciones de la reforma de 1994, por sus trayectorias profesionales y a la inexperiencia de los operadores judiciales en la elaboración de sentencias relacionadas con el artículo 105 constitucional. El segundo es que la centralización de la elaboración de las sentencias propició, por un lado, una *delegación extrema de funciones* y, por el otro, una considerable *uniformidad en las decisiones*. La delegación es identificable en el hecho de que la Unidad se hiciera cargo de la elaboración de cuatro de cada cinco sentencias en el periodo 1996-2005 y en que 753 de las 944 que se emitieron hayan tenido como secretario de estudio y cuenta al menos a uno de sus dos titulares. Y la uniformidad en que se haya declarado la invalidez de las normas o actos impugnados en 30 por ciento de las sentencias, en que el 82.8 por ciento se aprobaran por unanimidad y que sólo 18.6 por ciento fuesen acompañadas de votos particulares.

El resto del texto se estructura de la siguiente manera. En la primera analizamos la literatura que desde la ciencia política se ha aproximado a los factores internos en el desempeño de los tribunales y proponemos la tipología antes mencionada. En la segunda ofrecemos un breve recuento de las regulaciones relacionadas con los secretarios de estudio y cuenta que utilizamos para explicar lo paradójica que resultó la creación de la Unidad cuando ya se contaba con estructuras organizacionales bajo la supervisión directa de los ministros. En la tercera nos concentramos en describir la historia de esa área y precisar los factores a los que puede atribuirse su surgimiento. En la cuarta presentamos los resultados del análisis de la sistematización de sentencia y explicamos por qué la Unidad provocó delegación y uniformidad. El trabajo concluye con un sumario de sus hallazgos y una reflexión sobre las implicaciones de estos para la literatura sobre tribunales.

## LA RELACIÓN ENTRE ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y SECRETARIOS

El modelo estratégico ha sido uno de los principales referentes teóricos de los estudios sobre comportamiento judicial en América Latina, particularmente en aquellos enfocados a analizar lo que ocurrió en países con de transición como Argentina (Helmke, 2005; Iaryczower, Spiller, & Tommasi, 2002), Brasil (Taylor, 2008), Chile (Scribner, 2010) o México (Magaloni et al., 2011; Ríos Figueroa, 2004). Pese al énfasis que los impulsores de ese modelo pusieron en el peso del contexto institucional interno (Epstein & Knight, 1998), las investigaciones sobre la región han prestado una atención limitada a este tipo de aspectos. Para decirlo en otras palabras, los esfuerzos por abrir la *caja negra* de la justicia fueron muy limitados hasta muy recientemente.

La corriente de estudios que en los últimos años se ha propuesto explicar el comportamiento judicial más allá del enfoque estratégico, ha generado una sofisticación en la conceptualización de la decisión judicial al concebirla no sólo como una cuestión binaria que se refleja en el actor favorecido. Una de las conclusiones principales de esta sofisticación en la variable dependiente es que las ideas, perfiles y trayectorias de los jueces, y los procesos de socialización al interior de los tribunales tienen un impacto considerable en su desempeño (Gonzalez-Ocantos, 2019). Este artículo utiliza a esta literatura como plataforma para explorar en específico las causas de la configuración de determinadas estructuras organizacionales, así como las consecuencias que éstas producen en el trabajo de los tribunales.

Partimos de la premisa de que el trabajo judicial está condicionando por hábitos, rutinas y procesos cognitivos, tal y como ocurre en prácticamente cualquier organización de carácter burocrático. En sintonía con la literatura sobre teoría organizacional, consideramos que la influencia de esos factores está mediada por reglas, formales e informales, que en conjunto estructuran el trabajo al interior de las organizaciones (Greenwood, Oliver, Lawrence, & Meyer, 2017; Stevenson, 2000). Aunque no existe un concepto unívoco de estructura organizacional, éste se emplea regularmente para aludir a la forma en que se distribuyen, agrupan y coordinan las tareas y recursos al interior de las propias organizaciones (Robbins & Judge, 2017).<sup>2</sup> En este trabajo la concebimos específicamente como el conjunto de reglas y prácticas que determinan la especialización y departamentalización de las tareas, la definición y formalización de cadenas de mando y tramos de control, y la conformación de mecanismos centralizados o descentralizados de toma de decisiones (Peabody & Rourke, 1965).<sup>3</sup>

Los poderes judiciales no han sido ajenos a los procesos de burocratización e institucionalización que han caracterizado al resto de organizaciones del estado (Fiss, 1983). Estos procesos dieron pie al desarrollo de estructuras organizacionales diversas, relacionadas tanto con aspectos jurisdiccionales como administrativos. Nuestro interés no son las estructuras organizacionales en general y ni siquiera todas las que se vinculan al trabajo jurisdiccional como las secretarías generales o de acuerdos, o las oficinas de sistematización de leyes y sentencias, sino específicamente aquellas que organizan el trabajo de las personas que se encargan de la elaboración

---

<sup>2</sup> Para un recuento de las nociones del concepto véase Tran y Tian (2013).

<sup>3</sup> El concepto estructura organizacional, a diferencia del de diseño organizacional, alude sólo a las reglas formales definidas desde la cúspide de las organizaciones sino también a los patrones de interacción que se desarrollan en su interior, muchas veces en forma independiente a lo que dictan las normas (Stevenson 2000).

de los proyectos de sentencias y criterios jurisprudenciales y a quienes se denomina de maneras diversas en distintos sistemas jurídicos: secretarios, magistrados auxiliares, letrados o *law clerks*.

A la organización del trabajo en los tribunales subyacen pautas de comportamiento y visiones sobre la función jurisdiccional. Su estudio permite conocer cómo se producen las decisiones y cómo los jueces ejercen esa función en la práctica (Cortez Salinas, 2017). De acuerdo con el diseño institucional de cada tribunal, el juez tiene la posibilidad de organizar su propio equipo de trabajo con los criterios que le permitan perseguir determinados propósitos. Es la cabeza de la estructura y el primer recurso con el que cuenta es la integración de su equipo de trabajo. La forma en la que selecciona a sus colaboradores y delega la elaboración de las sentencias forman parte de su conducta. Los modelos de conducta judicial asumen que el juez busca determinados propósitos legales, ideológicos y estratégicos, pero han omitido que para realizar esos fines se requiere un determinado equipo de abogados.

En las cortes los jueces no trabajan solos sino están rodeados de abogados que los respaldan en el desarrollo de sus funciones. Sus principales aliados son quienes los apoyan en la revisión de los casos que se presentan a su jurisdicción y particularmente en la redacción de sentencias y votos particulares. Estas personas tienen muchas veces mayor conocimiento de los litigios y son quienes determinan el sentido de las resoluciones y en quienes en última instancia recae la interpretación constitucional. Los secretarios de estudio y cuenta cumplen tres funciones vitales para el trabajo del tribunal: introducen miradas distintas a los problemas jurídicos, reducen los costos de aprendizaje de las rutinas, y son fuentes de información para la difusión de nuevas ideas jurídicas (Cortez Salinas, 2019).

Pese a su importancia, la investigación sobre la forma en que estructura los equipos de los jueces constitucionales es todavía muy limitada. Las aportaciones más importantes han provenido de los estudios sobre los *law clerks* en Estados Unidos pues han reconstruido la historia de esta figura en el sistema judicial de ese país (Peppers, 2006; Peppers & Ward, 2012; Ward & Weiden, 2006), explicado cómo y por qué los jueces reclutan a personas con perfiles determinados (Baum, 2014; Bonica, Chilton, Goldin, Rozema, & Sen, 2016; Ditslear & Baum, 2001), explorado su contribución a la selección de casos de la Corte Suprema (Black & Boyd, 2012; Black, Boyd, & Bryan, 2014) y decisiones finales (Kromphardt, 2015; Rosenthal & Yoon, 2010; Yoon, 2014). Con todo, salvo el trabajo de Kromphardt (2014) sobre la integración de equipos en la Corte Suprema con *law clerks*

con orientaciones ideológicas distintas a las de los jueces, prácticamente no existen estudios empíricos que se hayan propuesto explorar la relación entre estructura organizacional y secretarios.

Para entender la conducta judicial en los sistemas jurídicos de la tradición de derecho civil como los de América Latina es también fundamental colocar la mirada en los procesos internos de las cortes y sus estructuras organizacionales. En el caso de Colombia se sabe que los letrados han desempeñado un papel fundamental para dar continuidad a las innovaciones de la Corte Constitucional en materia de derechos humanos (Landau, 2015). También se conoce el impacto del género en la selección de letrados del Supremo Tribunal de Brasil (Szmer, Kaheny, & Christensen, 2014), así como las funciones divergentes de los secretarios adscritos a las secretarías judiciales de aquellos que laboran directamente en las vocalías de los jueces de la Corte Suprema de Argentina, quienes se dedican respectivamente a dar continuidad y a renovar creativamente la jurisprudencia del tribunal (Barrera, 2008).

Hasta ahora, sin embargo, se conoce muy poco del impacto de los secretarios en la elaboración de las sentencias y, menos aún, de las consecuencias de la estructura organizacional del trabajo judicial (Cortez Salinas, 2017). Por ello, resulta oportuno explorar las causas detrás de la adopción de determinadas estructuras organizacionales, así como las consecuencias que éstas producen en la justicia constitucional. A nuestro juicio, el factor más relevante es el grado de control de los jueces sobre el trabajo de los secretarios, el cual depende en gran medida de la adscripción de estos dentro o fuera de sus equipos. La revisión de la literatura sobre secretarios y magistrados auxiliares nos permitió identificar dos clases generales de estructuras organizacionales: descentralizadas, en las que los secretarios están adscritos directamente a los equipos de los jueces y en las que, por tanto, existe un control y supervisión directa de su trabajo; y centralizadas, en las que los secretarios están adscritos a un área que trabaja para todos los jueces y que, por esta razón, implica una supervisión indirecta del trabajo.

El cuadro 1 resume las características de cada clase y ofrece ejemplos de su aplicación. Como ahí se aprecia, las estructuras descentralizadas son más comunes en la actualidad y existen, por ejemplo, en las cortes supremas de Estados Unidos y Argentina, o las cortes constitucionales de Colombia e Italia. Las estructuras centralizadas, por su parte, existen en órganos como el Consejo Constitucional francés, donde por la premura que supone el control *ex ante* de constitucionalidad existe un área que se encarga de elaborar los proyectos para todos los jueces. Otro ejemplo es el

Tribunal Constitucional español cuya Secretaría General Adjunta se encarga de coordinar a los letrados del tribunal que son seleccionados mediante concursos de oposición.

Cuadro 1.  
Clases de estructuras organizacionales vinculadas a la elaboración de sentencias

	Características	Ejemplos
Descentralizadas	Supervisión directa del trabajo de los secretarios	Argentina (Barrera, 2008); Colombia (Landau, 2015); Estados Unidos (Peppers, 2006; Ward & Weiden, 2006); Italia (Pasquino, 2016); México (ponencias) (Cortez Salinas, 2019).
Centralizadas	Supervisión indirecta del trabajo de los secretarios	España; Francia (Pasquino, 2016); México (UCCyAI)

Fuente: elaboración propia.

Esta clasificación sirve para ubicar la experiencia mexicana en el contexto internacional pero también para subrayar lo paradójica que resultó la creación de la UCCyAI a la entrada en vigor de la reforma judicial de 1994. La paradoja, como explicamos con mayor detalle en la siguiente sección, radica en el hecho de que los ministros que se hicieron cargo de la instrumentación de esa reforma y de encabezar a un tribunal que adquirió poderes sin precedentes de control de constitucionalidad, hayan optado por conformar un área que fuera de su supervisión directa que se hizo cargo de elaborar las sentencias derivadas del ejercicio de esos nuevos mecanismos de control de constitucionalidad. Un modelo descentralizado supone flexibilidad en la conformación de los equipos y abre la posibilidad a la incorporación de colaboradores con trayectorias académicas y profesionales diversas y, de este modo, a que la pluralidad de visiones sobre el derecho que ello implica quede plasmada en las sentencias. En cambio, las estructuras centralizadas no sólo dificultan el control sobre el reclutamiento, la conformación de los equipos y el trabajo de los colaboradores. Además, como explicaremos al analizar la Unidad, esta clase de estructuras pueden también dar lugar a una delegación considerable de funciones jurisdiccionales y a uniformidad de visiones del derecho y, por tanto, de las decisiones.

## LOS SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La burocratización ha sido uno de los rasgos más sobresalientes de la trayectoria de los sistemas judiciales del último siglo. El número de órganos que los conforman ha crecido sostenidamente, en algunos países de manera exponencial, y lo mismo ha ocurrido con el número de litigios y la diversidad de temas y conflictos a los que éstos se vinculan. Una manera de observar los procesos



de institucionalización y burocratización es revisando la transformación de las disposiciones que regulan las características y funciones del personal que apoya a los jueces. La Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) han sido los ordenamientos que se han hecho cargo de esta cuestión. En esta sección analizamos las siete versiones que han existido del segundo ordenamiento para conocer cómo evolucionó la figura de secretario de estudio y cuenta e identificar el modelo de organización del trabajo judicial que se conformó al interior de la SCJN.<sup>4</sup>

La figura de secretario -todavía sin la denominación de secretario de estudio y cuenta- surgió en 1908, con la aprobación de la primera versión de la ley, la cual se limitó a precisar que cada una de las tres salas que existían en la SCJN debía contar con un secretario. Como la Constitución de 1917 determinó que el tribunal funcionaría solamente en pleno, la ley expedida ese año únicamente señaló que éste debía contar con tres secretarios auxiliares. La reinstauración de las salas en 1928 propició que la tercera LOPJF, promulgada el mismo año, estableciera que cada una de ellas sería apoyada por un primer secretario, a los que se sumarían “los secretarios auxiliares necesarios para el despacho”, así como un secretario de trámite para toda la Corte. Esa ley también determinó que los secretarios de la SCJN formarían parte del escalafón con el que se cubrirían las vacantes de los puestos jurisdiccionales de la judicatura federales, con excepción de aquellos “adscriptos a los ministros”. Esta primera denominación no cambió con la emisión de la cuarta ley en 1934 pero sí con la de 1936, la cual también modificó las restricciones aplicables a los ahora “secretarios de trámite en juicios de amparo, adscritos a los ministros”, permitiéndoles ser designados para ocupar cargos de mayor jerarquía.

Dos décadas después de la promulgación de la Constitución, la legislación no sólo contemplaba a los secretarios que colaboraban directamente con los ministros sino establecía reglas para su ascenso en la judicatura. Pese a los cambios el diseño del sistema justicia sufrió en las décadas posteriores, las regulaciones continuaron siendo en esencia la mismas. El cambio más importante ocurrió en 1977 cuando se introdujo la denominación de “secretarios de estudio y cuenta”. La sexta ley, expedida en 1988 a causa de la reforma constitucional que el año anterior pretendió convertir a la SCJN en un órgano esencialmente a cargo de resolver asuntos que involucraran la interpretación de la Constitución, preservó la denominación de “secretario de estudio y cuenta” y precisó los requisitos de nacionalidad, formación profesional y experiencia que

---

<sup>4</sup> Estas siete versiones se expidieron en los años: 1908, 1917, 1928, 1934, 1936, 1988 y 1995. La primera no fue objeto ninguna reforma: la segunda de dos, la tercera de ninguna, la cuarta de una, la quinta de 23, la sexta de cuatro, y la séptima, que es la que se encuentra vigente, de 34.

habían introducido sus antecesoras. La séptima versión de la ley se expidió en 1995, cuatro meses después de la entrada en vigor de la reforma de 1994, y sí supuso modificaciones mayores. En primer lugar, determinó que los secretarios de estudio y cuenta debían ser designados por los ministros, formarían parte de la carrera judicial, y deberían presentar exámenes de aptitud ante el Instituto de la Judicatura Federal siempre que así lo solicitaran los ministros. Y en segundo, estipuló que al menos dos terceras partes de los secretarios de estudio y cuenta de ministros debían ser personas que se hubieran desempeñado dos o más años como secretarios de tribunal de circuito o juzgado de distrito.

La trayectoria de estas disposiciones revela que la estructura que gradualmente se generó en la SCJN fue de carácter descentralizado. Ello supuso para los ministros contar un margen importante de control sobre la integración y funcionamiento de sus equipos. Al confluir esa discrecionalidad con el proceso de institucionalización de la judicatura federal se generó un primer modelo trabajo al que, siguiendo a Cossío Díaz (1996), denominamos *tutorial* y que se caracterizó por la influencia de los ministros en desempeño y desarrollo profesional de los secretarios. Estos aprendían de los jueces constitucionales rutinas y prácticas que les permitían después convertirse en juzgadores federales. El modelo propició, por un lado, que no se renovaran los criterios jurisprudenciales porque los secretarios no eran portadores de nuevas ideas jurídicas y no se atrevían a desafiar a sus superiores (Cossío Díaz, 1996). Y por el otro, que surgiera una institución informal denominada “pacto entre caballeros” que se caracterizó por la rotación de las designaciones de jueces y magistrados entre los ministros (Pozas-Loyo & Ríos-Figueroa, 2018).

Uno de los objetivos explícitos de la reforma judicial de 1994 fue, de hecho, terminar con las consecuencias perniciosas que, con el tiempo y ante la imposibilidad de controlar a los jueces que conformaban a una judicatura en crecimiento exponencial, produjo ese modelo. Aunque en aquel momento se buscó profesionalizar la carrera judicial mediante un sistema de reclutamiento y progreso profesional basado en el mérito no se ha conseguido desterrar las prácticas que se generaron durante años (Ríos Figueroa, 2018). La reforma de 1994 sí propició una transformación en el papel de la SCJN, gracias a las innovaciones que introdujo en materia de control de constitucionalidad y al mayor pluralismo político que distinguió al contexto en el que se aplicó. Esa reforma también introdujo disposiciones que pretendieron que los cargos de secretario de estudio y cuenta fueran ocupados por personas de carrera judicial. Sin embargo, al mismo tiempo dio

flexibilidad a los ministros para integrar sus equipos visibles, por ejemplo, en la discrecionalidad con la que cuenta para solicitar que sean aplicados los exámenes de aptitud.

Esta flexibilidad fue esencial para que, a raíz del inicio de las rotaciones en la integración de la SCJN, el modelo tutorial deviniera en un modelo también descentralizado y de supervisión directa pero caracterizado por la integración de equipos con personas con trayectorias distintas a la carrera judicial (Cortez Salinas, 2017). Con todo, la transformación del perfil de los equipos bajo una estructura organizacional descentralizada convergió con el desarrollo de otra de carácter centralizado. A partir de 1996 y hasta 2005, coexistieron dos estructuras organizacionales: centralizada para las acciones y controversias y descentralizada para el juicio de amparo y el resto de los procedimientos bajo la jurisdicción de la SCJN. La creación de la Unidad resultó paradójica si se considera que ello ocurrió cuando las decisiones tenían años construyéndose mediante una estructura descentralizada, es decir, a través de equipos integrados y supervisados directamente por los ministros.

## LA CREACIÓN Y TRAYECTORIA DE LA UCCYAI

El objetivo de esta sección es describir la trayectoria y funciones que desempeñó la UCCyAI y, así, explicar la paradoja que en principio supuso su creación. La reconstrucción que hacemos de la historia de la Unidad está basada en la revisión de documentos oficiales, notas periodísticas, así como en entrevistas semiestructuradas a diversos funcionarios judiciales que estuvieron adscritos al área o que por su actividad profesional tuvieron contacto con su trabajo.<sup>5</sup> La Unidad se creó formalmente con el Acuerdo 2/1998 que el pleno de la SCJN expidió para abatir el rezago. Sin embargo, de acuerdo con una de las personas entrevistadas, el área surgió “por vías de hecho” en 1996, y desde entonces se hizo cargo de tramitar las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, y elaborar los proyectos de resolución independientemente del ministro ponente designado (entrevistado 1).

El Acuerdo 2/1998, aprobado en el último año de la presidencia de José Vicente Aguinaco Alemán, adscribió el área a la Subsecretaría General de Acuerdos y determinó que debía quedar

---

<sup>5</sup>Las entrevistas fueron realizadas en octubre de 2008 como parte del trabajo de campo que se realizó en el marco de otra investigación (Saavedra Herrera, 2013). Las personas entrevistadas fueron contactadas para recabar su consentimiento para utilizar en este estudio las entrevistas que en su momento se les realizaron, garantizándoles preservar la anonimidad de sus identidades. Las entrevistas que empleamos en este estudio son exclusivamente aquellas que tuvieron como tema central el funcionamiento de la UCCyAI.

integrada por el personal que designara el Pleno a propuesta de la propia Subsecretaría y de su titular. El Acuerdo también estableció criterios para homologar la elaboración de las sentencias y sugirió que cada juez designara a un secretario de estudio y cuenta como coordinador de su ponencia para se encargara de dar seguimiento a los asuntos y fungir como enlace con el resto de las ponencias y áreas del tribunal.

La titularidad de la Unidad recayó originalmente en Osmar Armando Cruz Quiroz, hoy magistrado de Circuito. Su trabajo cobró mayor relevancia durante la presidencia de Genaro Góngora Pimentel, periodo en el que se le dotó de mayor presupuesto y personal para realizar sus funciones. En el año 2000 se nombró como titular a Pedro Nava Malagón, abogado por la Universidad Iberoamericana con estudios de posgrado en Amparo y derecho constitucional en la Universidad Panamericana, y quien también había fungido como secretario en un tribunal colegiado en el estado de Morelos. Al año siguiente, la emisión del Acuerdo General del Pleno 1/2001 reguló con mayor precisión su funcionamiento y la relación que su titular debía tener con ministros. En específico, se estipuló que éste debía presentar periódicamente al Pleno un informe de los asuntos turnados y sometidos, donde se indicaran los nombres de los encargados de elaboración de los proyectos, independientemente de si pertenecían a la Unidad o a las ponencias. De acuerdo con una entrevista que Nava Malagón dio en 2001 al *El Universal*, el ministro Góngora buscó con el fortalecimiento del área por las siguientes razones:

Éste pretendía reunir a un grupo de especialistas con ciertas características muy definidas, creando una especie de "área de inteligencia", "Los Secretarios de Estudio y Cuenta, adscritos a la Unidad, deberían de tener amplia experiencia y honorabilidad, sobre todo porque la información que se maneja es de lo más delicada. Todos los asuntos que se tratan están causando un problema social y deben tratarse cuidadosamente. Dos años después el equipo está conformado por 31 personas, y quien menos tiempo tiene en el Poder Judicial es 16 años".<sup>6</sup>

El perfil de los secretarios de estudio y cuenta adscritos a la Unidad fue de carrera judicial. En total contó con siete secretarios de estudio y cuenta, a los que se sumaban tres secretarios de juzgado comisionados para trabajar en ella y personal operativo. De acuerdo con entrevistas a otros operadores jurídicos se les daba trámite a todos los asuntos de manera uniforme y se buscaba que la SCJN no se contradijera en sus decisiones (entrevistados 1 y 2). En una entrevista para una publicación especializada en cuestiones jurídicas, Pedro Nava Malagón sostuvo sobre las funciones que realizaban lo que a continuación se transcribe:

---

<sup>6</sup> Entrevista para *El Universal* 7 de mayo 2001.

[S]e elaboran los proyectos de resolución que se someterán a consideración del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación o de alguna de las sus salas. Es decir, en la Unidad se lleva a cabo el trámite de estos asuntos desde el momento en que se presenta la demanda hasta que se pone el expediente en estado de resolución”.<sup>7</sup>

Durante el tiempo que existió, la Unidad fungió en la práctica como una doceava ponencia que trabajaba para todos los ministros pero que, por la centralidad de su función, se convirtió en un espacio de negociación al que acudían gobernadores, legisladores y otros políticos a tratar asuntos en los que estaban involucrados. En otras palabras, los litigantes no sólo buscaban a los ministros sino también al titular de la Unidad porque sabían que el área a su cargo hacía las sentencia. El equipo de secretarios escribía los proyectos y el titular los presentaba y en su caso negociaba con los ministros. Según reportan los entrevistados, hubo ministros que cambiaron aspectos de forma, pero también quienes solamente firmaban (entrevistados 1, 2 y 3).

Uno de los problemas que generó esa estructura organizacional fue precisamente que los mismos secretarios con las mismas herramientas jurídicas y, por tanto, con la misma visión del derecho constitucional, elaboraron una proporción muy amplia de los proyectos turnados a los ministros. Ello indica que los ministros fueron reticentes a plasmar su visión sobre el federalismo y la división de poderes en un contexto en mayor fragmentación política y de declive del partido hegemónico. La opción que encontraron fue un generar una estructura organizacional en la que delegaron la elaboración de las sentencias y que, como dijimos antes y demostraremos en la siguiente sección, operó como una doceava ponencia.

La Unidad fue disuelta en la presidencia de Mariano Azuela mediante el Acuerdo 7/2005. El argumento que se utilizó fue que sus atribuciones se empalmaban con las de la Subsecretaria General de Acuerdos. Cuando ello ocurrió, los secretarios que la integraban fueron reasignados a las ponencias o regresaron a los tribunales que los habían comisionado. Con todo, la Unidad dejó un rastro indeleble en la jurisprudencia de la SCJN y que es identificable por la peculiar práctica sus titulares firmaran la totalidad de los proyectos en cuya redacción participó su personal, primero de manera exclusiva y después junto a otros secretarios.

Antes de dar paso a la siguiente, en la que analizamos ese rastro, es necesario precisar las causas a las que atribuimos la adopción de esta estructura organizacional. La primera fue la poca familiaridad de los ministros y, general, del personal judicial con el procesamiento de asuntos

---

<sup>7</sup> Entrevista para la revista *El mundo del abogado*. Agosto de 2002.

relacionados con las dos figuras de control de constitucionalidad que impulsó la reforma judicial de 1994, cuya resolución implicaba involucrarse en disputas entre actores políticos en contexto de cada vez mayor incertidumbre. Esto queda de manifiesto en los comentarios de los operadores jurídicos entrevistados respecto al surgimiento informal de la Unidad y la progresiva delegación del trabajo en ella. A ello se suma el hecho de que la trayectoria de la mayor parte de los ministros designados en 1995 fuese de carrera judicial, característica que hizo que tuviesen mayor familiaridad con juicio de amparo, y mayor proclividad a disimular el carácter político de la adjudicación constitucional.

La segunda fue el interés de generar uniformidad en la lectura de la Constitución y en los criterios jurisprudenciales. Nuevamente, las personas entrevistadas son explícitas en este sentido cuando mencionan que el trabajo de la Unidad hacía posible evitar que el tribunal se contradijera. Según se infiere de sus planteamientos, el propósito no fue desarrollar una nueva interpretación constitucional que rompiera con la jurisprudencia de las décadas previas sino cuidar la consistencia y la imagen apolítica del tribunal. Lo anterior tuvo como complemento la reducción de la carga de trabajo que supuso para los jueces la existencia de la Unidad.

La tercera causa la sugerimos ya en los párrafos previos y es, precisamente, la reticencia de los ministros a involucrarse en conflictos políticos como los que subyacen a las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Ello se explica, de nueva cuenta, por las trayectorias profesionales de los ministros vinculadas en su mayoría a la judicatura federal. La instrumentación de la reforma no se puso en manos de juristas con ideas nuevas o trayectorias diversas sino, siguiendo a Cuéllar (2008), en “jueces de la tradición”. Pero esta cuestión no implicó que el comportamiento de los jueces permaneciera inmóvil. Por el contrario, en varios de ellos se observa un cambio en sus orientaciones políticas y jurídicas que concuerda con la distinción entre legalistas e interpretativistas de Magaloni, Sánchez y Magar (2011), o el caso de Silva Meza y José de Jesús Gudiño Pelayo que paulatinamente cambiaron sus equipo de trabajo para tener más pluralidad en la resolución de los conflictos (Cortez Salinas, 2017).

## EL IMPACTO DE LA UCCYAI EN LA LABOR DE LA SUPREMA CORTE

Una vez que describimos la historia de la UCCyAI y planteamos por qué su creación implicó la introducción de un tercer modelo de organización del trabajo judicial, en esta sección nos enfocamos en explicar las dos consecuencias principales que dicho modelo produjo en labor de la SCJN:

*delegación extrema de funciones y uniformidad del sentido de las resoluciones y criterios.* Para ello conviene primero subrayar que las innovaciones en materia de control de constitucionalidad de la reforma judicial de 1994 no quedaron en papel sino, por el contrario, sirvieron para procesar un número significativo de nuevos conflictos que se suscitaron entre autoridades y actores políticos de los tres niveles de gobierno en el contexto del proceso de cambio político mexicano.

La dimensión de lo ocurrido queda más clara si se recuerda que entre la promulgación de la Constitución de 1917 y 1994 se presentaron sólo 63 controversias constitucionales, 54 de ellas antes de 1947 (Cossío Díaz, 2008). En cambio, en el periodo en que existió la Unidad la SCJN resolvió 882 controversias, a las que se sumaron 237 acciones de inconstitucionalidad. Estos 1,119 expedientes representan poco más de una cuarta del total de asuntos que se promovieron por ambas vías entre 1995 y 2017.<sup>8</sup> Las acciones de inconstitucionalidad han provenido en su mayoría de actores federales y han estado primordialmente vinculadas a disposiciones electorales y fiscales, en tanto que las controversias se han originado en actores municipales y han derivado de conflictos por normas y actos administrativos y fiscales. Además, una proporción importante de estas últimas corresponde a las más de 320 demandas que se promovieron contra la reforma constitucional en materia indígena de 2001 y que la Corte resolvió al año siguiente señalando que no podía pronunciarse sobre la constitucionalidad de las reformas a la Constitución.

Ahora bien, sólo 944 de los 1,569 expedientes resueltos en el periodo culminaron con la emisión de una sentencia. El resto, por cuestiones procesales, finalizaron con acuerdos de los ministros a cargo la instrucción o inclusive de las salas y el Pleno del tribunal. Estos 944 asuntos constituyen el universo de litigios relacionados con el federalismo y la división de poderes cuyas sentencias pudieron, en principio, estar a cargo de la Unidad. Sin embargo, no todos ellas lo estuvieron por las razones que explicaremos a continuación,

### Delegación

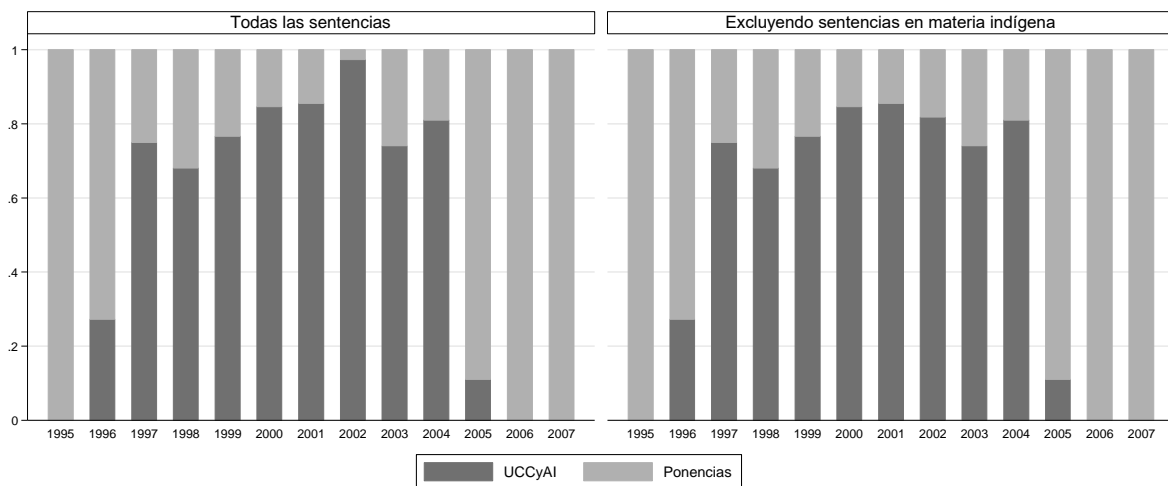
La extraña práctica de atribuir al titular de la Unidad -total o parcialmente- la autoría de las sentencias fue el elemento que nos permitió conocer la dimensión de la delegación de funciones jurisdiccionales en esa área. En total, identificamos 753 sentencias elaboradas por esta estructura

---

<sup>8</sup> El cálculo del total de expedientes está basado en la información que registra la sección "Sentencias y datos de expedientes" de la página de la SCJN disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx> [fecha de consulta: 30 noviembre 2018]. Conforme a esa información, en el periodo 1995-2017 la SCJN recibió 2,750 controversias y 1,418 acciones de inconstitucionalidad.

organizacional, cifra que representa el 79.8 por ciento del total de las que se aprobaron en el periodo 1996-2005. La gráfica 1 confirma lo reportado en las entrevistas respecto de que la Unidad comenzó a operar antes de su creación formal y deja ver además el brusco descenso que provocó su disolución, la cual, como antes planteamos, estuvo vinculada al manejo del turno, la llegada de nuevos ministros y, por tanto, al inicio de la transformación del trabajo de las ponencias. En la gráfica se aprecia también que la delegación ocurrió de manera súbita y alcanzó niveles pronunciados a partir de 1997, aun dejando de lado a las sentencias sobre la reforma constitucional. En conjunto, sin considerar a esos casos, la Unidad se hizo cargo de siete de cada 10 sentencias.

Gráfica 1.  
Sentencias por año y estructura organizacional (1995-2007)



Fuente: elaboración propia.

Con todo, la delegación no fue homogénea entre los ministros tal y como se ilustra en el cuadro 2 donde se observan diferencias importantes tanto entre los 11 ministros designados en 1995 como entre ellos y quienes se incorporaron a la SCJN a partir de 2003. Los datos permiten agrupar a los ministros en tres grupos: el primero, integrado por Román Palacios, Aguinaco Alemán, Castro y Castro, Silva Meza, Sánchez Cordero, Aguirre Anguiano y Ortiz Mayagoitia, presentó en todos los casos niveles superiores a la media; el segundo, conformado por Azuela Güitrón, Góngora Pimental y Gudiño Pelayo, se caracteriza por niveles inferiores a la media y, como expondremos a continuación, y por mayor diversidad en el impacto de la prominencia de los litigantes. Finalmente, el tercero lo integran Cossío Díaz, Luna Ramos y Valls Hernández, ministros que se integraron a la SCJN entre diciembre de 2003 y octubre de 2004 y que, por esa razón, formaron parte del tribunal durante un lapso reducido del periodo en que existió la UCCyAI.



Cuadro 2.  
Sentencias por ministro ponente y estructura organizacional (1996-2005)

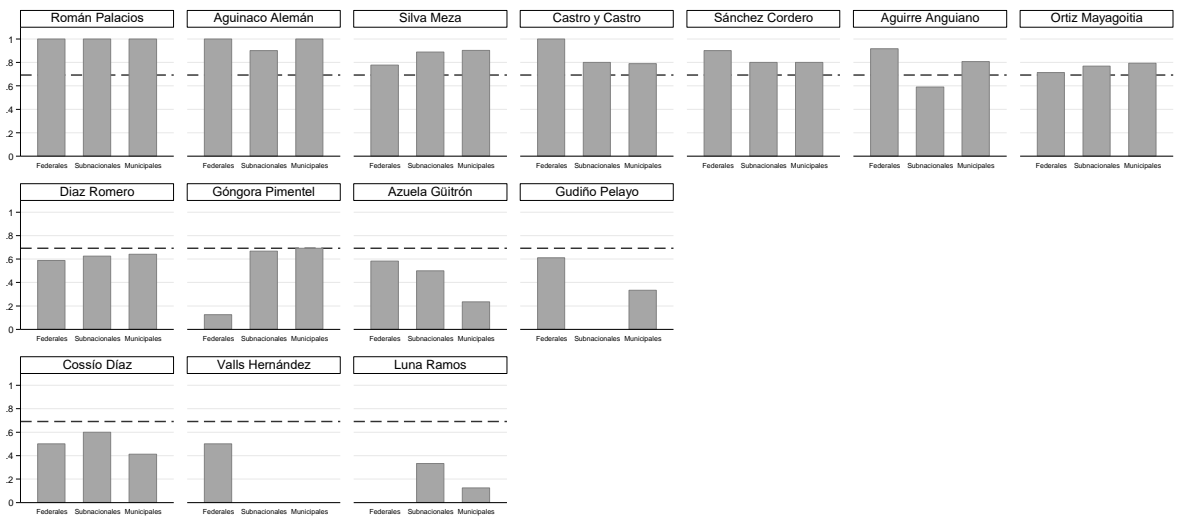
	Todas las sentencias				Excluyendo sentencias sobre reforma indígena			
	UCCyAI	Ponencia	Total	Delegación (UCCyAI / Total)	UCCyAI	Ponencia	Total	Delegación (UCCyAI / Total)
Román Palacios (1995-2004)	69	-	69	1.000	38	0	38	1.000
Aguinaco Alemán (1995-2003)	59	1	60	0.983	26	1	27	0.963
Silva Meza (1995-2015)	102	9	111	0.919	69	9	78	0.885
Castro y Castro (1995-2003)	63	5	68	0.926	31	5	36	0.861
Sánchez Cordero (1995-2015)	74	9	83	0.890	42	9	51	0.824
Aguirre Anguiano (1995-2012)	89	16	105	0.892	56	16	72	0.778
Ortiz Mayagoitia (1995-2012)	81	15	96	0.844	48	15	63	0.762
Díaz Romero (1995-2006)	80	27	107	0.748	46	27	73	0.630
Azuela Güitrón (1995-2009)	47	22	69	0.681	15	22	37	0.405
Góngora Pimentel (1995-2009)	23	17	40	0.575	23	17	40	0.575
Cossío Díaz (2003-2018)	14	16	30	0.467	14	16	30	0.467
Gudiño Pelayo (1995-2010)	49	40	89	0.551	21	40	61	0.344
Luna Ramos (2004-2019)	2	12	14	0.143	2	12	14	0.143
Valls Hernández (2004-2014)	1	2	3	0.333	1	2	3	0.333
Total	753	191	944	0.798	433	191	623	0.693

Fuente: elaboración propia.

Para evaluar si la jerarquía de los litigantes tuvo un efecto en el comportamiento de los ministros o, más precisamente, para explorar si estos decidieron que sus equipos se hicieran cargo de los casos políticamente más prominentes, analizamos la proporción de sentencias delegadas en función de la categoría de los actores que promovieron las demandas (ver gráfica 2). El análisis revela diferencias que conviene detallar. En el primero de los grupos descritos en el párrafo anterior observamos variaciones destacables sólo en los casos de Silva Meza y Ortiz Mayagoitia, quienes delegaron una proporción menor de asuntos de actores federales que de las otras categorías, sin embargo, esa superior fue superior a la media general (representada en la gráfica por la línea punteada en color negro). En el segundo grupo las variaciones fueron más evidentes y dispares: Díaz Romero la proporción fue similar para las tres categorías de actores; Góngora Pimentel reservó para su equipo una proporción mayor de casos de actores federales; Azuela Güitrón, en cambio, delegó más casos de actores federales; y Gudiño Pelayo no delegó ninguno de actores subnacionales pero sí la mitad de los de actores federales y un cuarto de los de municipales. El tercer grupo también presentó una disparidad considerable: en el caso de Cossío Díaz la delegación fue mayor para actores subnacionales que federales y municipales; Luna Ramos delegó únicamente dos sentencias, una de un actor federal y otro de uno municipal, las cuales representaron una proporción de 0.333 y 0.125

de sus respectivas categorías; Valls Hernández, ponente sólo en tres sentencias durante el periodo de análisis, delegó únicamente una que provino de un actor federal.

Gráfica 2.  
Proporción de sentencias delegadas por ministro ponente y categoría de actor (1996-2005) \*

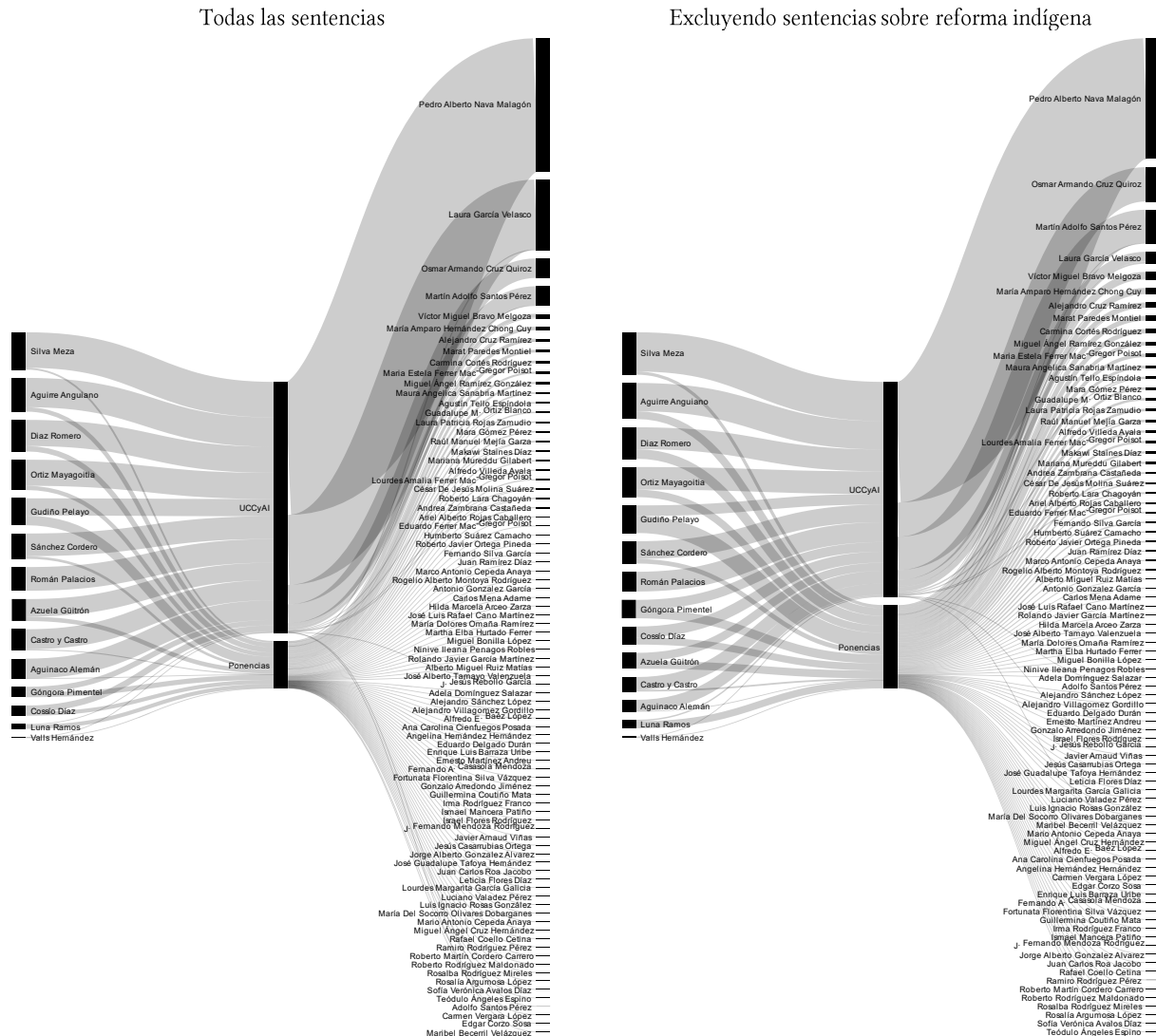


\* Se excluyen sentencias sobre reforma indígena.  
Fuente: elaboración propia.

En conjunto, la información de la gráfica 2 muestra que no hubo un patrón claro en la delegación cuando se controla por la jerarquía de los actores. Los datos de algunos ministros ofrecen indicios que apuntan hacia un comportamiento estratégico a la hora de definir qué asuntos delegar o, más precisamente, hacia un mayor interés en controlar la resolución de casos de actores más poderosos. Esto, sin embargo, no supone necesariamente que el resto no hayan presentado conductas de este tipo sino, en todo caso, que buscaron objetivos distintos como, por ejemplo, reducir su carga de trabajo. Con todo, el ministro Góngora Pimentel sí se distingue del resto por la diferencia que existe en la frecuencia condicional para actores federales respecto a las de actores subnacionales y municipales. Estas diferencias resultan paradójicas si se considera que fue durante su presidencia cuando se fortaleció a la Unidad con mayores recursos financieros y humanos. Aunque ello bien pudo resultar de una intención deliberada por expandir por medio de la UCCyAI su influencia sobre las decisiones en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, para saberlo con certeza haría falta contar con información complementaria con la que aún no contamos.

Diagrama 1.

Sentencias por ministro ponente, estructura organizacional y secretario de estudio y cuenta (1996-2005)



Fuente: elaboración propia mediante la herramienta RAWGraphs. Disponible en: <https://rawgraphs.io/>.

Ahora bien, las dinámicas de la delegación son aún más claras cuando se detalla la información por secretario de estudio y cuenta. En 406 de las 944 sentencias del periodo 1996-2005 una sola persona fungió como secretario de estudio y cuenta, dos en 529, tres en seis y cuatro en tres. De los 406 casos con un secretario, 252 corresponden a la Unidad, todos ellos firmados por sus dos titulares: Osmar Armando Cruz Quiroz (91) y Pedro Alberto Nava Malagón (161). A esos casos se suman 501 en los que el nombre de ambos apareció junta al del de otras personas: seis en el caso del primero (todos con Nava Malagón), y 495 en el del segundo. En total, Nava Malagón firmó 662 sentencias, las cuales representan el 70.1 por ciento del total y el 87.9 si se considera sólo a la Unidad.

El diagrama 1 ilustra la distribución de las sentencias entre los 85 secretarios que participaron en su elaboración durante el periodo en que la UCCyAI estuvo en operaciones. Ahí se aprecia que la delegación se concentró en un grupo reducido de personas. Mientras que 42 de esos 85 secretarios firmaron solo un expediente, otros tuvieron una participación significativa como Martín Adolfo Santos Pérez (96) y Laura García Velasco (353). La cantidad que corresponde a la segunda se explica porque firmó junto a Nava Malagón buena parte de las resoluciones sobre la reforma indígena. No obstante, aun descartando esos casos, ella se encuentra entre las personas que participó en la redacción de un mayor número de sentencias.

En la elaboración de las 753 sentencias a cargo de la Unidad estuvieron involucrados, además de Cruz Quiroz y Nava Malagón, solamente otros 12 secretarios. Algunos como Santos Pérez y García Velasco estuvieron adscritos a ella y otros como María Amparo Hernández Chong Cuy, Raúl Manuel Mejía Garza y Roberto Lara Chagoyán fueron colaboradores de otros ministros. Ciertamente, la participación en la elaboración de las sentencias de personas adscritas tanto a la Unidad como a las ponencias habla, por un lado, del interés de algunos ministros por incidir mediante sus secretarios en el trabajo de esa área y, por el otro, de lo persistente de la práctica de documentar la participación de quienes fueron sus titulares. En última instancia, esta información ofrece indicios sobre las tensiones que generó la delegación extrema de funciones en una estructura centralizada como lo fue la UCCyAI.

Es importante tener que cuenta en este sentido que en la disolución de la Unidad pudo haber tenido mucho que ver el retiro en 2003 de Aguinaco Alemán y Castro y Castro, así como el fallecimiento de Román Palacios en 2004, tres de los cuatro con ministros con las proporciones mayores de sentencias delegadas. El espacio que dejaron seguramente supuso para la Unidad perder el respaldo de tres de sus aliados más importantes. Una de las conclusiones que arrojan los datos es, precisamente, que esa pérdida no fue compensada con el mismo nivel de apoyo de los ministros que se incorporaron a la Corte en 2003 y 2004.

### Uniformidad

El objetivo de esta última sección es mostrar que la delegación generó una lectura uniforme de la Constitución porque un pequeño número de secretarios elaboró un considerable número de sentencias para todos los jueces constitucionales. Podría decirse, siguiendo a González Ocantos (2016), que la Corte que en la primera década de vigencia de la reforma judicial de 1994 se expresó

a partir de las mismas preferencias legales y con ellas resolvió buena parte de los conflictos que propició el federalismo y la división de poderes. Para exponer lo anterior nos concentramos en el análisis de cuatro aspectos vinculados a la toma de decisiones del tribunal. El primero es el pronunciamiento respecto de la validez de los actos y normas impugnadas, la variable dependiente más comúnmente empleada por los estudios sobre toma de decisiones en la SCJN. Los otros tres son: la unanimidad de las votaciones y la expedición de votos separados, ambos indicadores de la disidencia al interior del tribunal, y la emisión tesis aisladas y de jurisprudencia como reflejo de la intención de generar criterios interpretativos que trasciendan a los casos de los que surgieron.

Cuadro 3.  
Invalidez, unanimidad, votos particulares y tesis por estructura organizacional y categoría de actor (1996-2005)

Estructura	Todas las sentencias					Excluyendo sentencias sobre reforma indígena				
	Sentencias	Invalidez (proporción)	Unanimidad (proporción)	Votos part. (proporción)	Tesis (proporción)	Sentencias	Invalidez (proporción)	Unanimidad (proporción)	Votos part. (proporción)	Tesis (proporción)
Todos los actores*										
UCCyAI	753	0.153	0.534	0.466	0.182	432	0.266	0.880	0.141	0.317
Ponencia	191	0.351	0.712	0.288	0.487	191	0.351	0.712	0.288	0.487
Total	944	0.193	0.570	0.430	0.244	623	0.292	0.828	0.186	0.369
Actores federales										
UCCyAI	124	0.403	0.839	0.202	0.419	124	0.403	0.839	0.202	0.419
Ponencia	45	0.533	0.600	0.378	0.511	45	0.533	0.600	0.378	0.511
Total	169	0.438	0.775	0.249	0.444	169	0.438	0.775	0.249	0.444
Actores subnacionales										
UCCyAI	95	0.295	0.200	0.800	0.495	92	0.304	0.826	0.826	0.511
Ponencia	48	0.333	0.250	0.729	0.604	48	0.333	0.750	0.729	0.604
Total	143	0.308	0.217	0.776	0.531	140	0.314	0.800	0.793	0.543
Actores municipales										
UCCyAI	532	0.070	0.585	0.425	0.068	214	0.173	0.930	0.911	0.164
Ponencia	98	0.276	0.255	0.745	0.418	98	0.276	0.745	0.745	0.418
Total	630	0.102	0.533	0.475	0.122	312	0.205	0.829	0.859	0.244

\* Se incluyen los dos expedientes asociados a actores no legitimados pero no se desglosan porque representan una proporción limitada del universo de análisis.  
Fuente: elaboración propia.

El principal hallazgo de este análisis es que existen diferencias considerables en función de la estructura organizacional. En cuanto a la invalidez, como se muestra en el cuadro 3, la proporción fue mayor para las ponencias (0.351) que la que correspondió a la Unidad (0.153), aun descartando las sentencias relacionadas con la reforma indígena. De hecho, el contraste entre ambas estructuras permanece cuando controlamos por la jerarquía de los actores, lo cual indica que la SCJN fue menos proclive a la invalidez cuando la UCCyAI estuvo a cargo de las sentencias y, además, que la invalidez para esa estructura como para las ponencias estuvo también condicionada por la jerarquía de los litigantes.

El cuadro también muestra la escasa disidencia que existió en la SCJN durante el periodo 1996-2005. Las sentencias aprobadas por unanimidad representan poco más de la mitad del total. Sin embargo, cuando se dejan de lado las relacionadas con la reforma indígena, la proporción se eleva a 0.828, cifra que para la Unidad es aún mayor y llega a 0.889. La poca disidencia también es identificable en los datos relativos a los votos particulares. La emisión de este tipo de textos es un indicador de que los ministros decidieron manifestar su disidencia no sólo en las votaciones sino en documentos independientes a las sentencias, o bien, que aun y cuando coincidieron con el sentido de los proyectos difirieron con sus razonamientos. Nuestro análisis indica que los ministros emitieron uno o más votos de este tipo en el 43 por ciento de las 944 sentencias del periodo. Sin embargo, una vez que se excluye el gran paquete de decisiones vinculadas a la materia indígena, esa proporción disminuye a 18.6 por ciento. De nueva cuenta, la disidencia fue mayor para las ponencias que para la Unidad, pues la proporción de sentencias con votos particulares para la primera fue 0.288 y para la segunda 0.141. De hecho, tres cuartas partes de las 351 sentencias a cargo de esa área que fueron acompañadas de votos particulares corresponden a la reforma indígena.

La disidencia en las votaciones y su expresión en votos particulares nos lleva al último aspecto por analizar: la interpretación judicial. Una de las innovaciones de la reforma judicial de 1994 fue instaurar una nueva modalidad de creación jurisprudencial al precisar que las razones contenidas en los considerandos de las sentencias sobre acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales aprobadas por cuando menos ocho votos serían vinculantes para todos los tribunales del país. Esa modalidad, sin embargo, tuvo un impacto limitado por el peso de la tradición de elaborar tesis aisladas (u orientadoras) y jurisprudenciales (o propiamente vinculantes), derivada, entre otras cuestiones, de la cláusula de reiteración que caracteriza a la creación jurisprudencial en el juicio de amparo (Saavedra Herrera, 2018). De hecho, pese a lo que dispuso la reforma, la SCJN aplicó el sistema de tesis a las acciones y controversias durante prácticamente dos décadas.

La anomalía de elaborar y publicar tesis cuando no había necesidad de hacerlo ofrece la posibilidad de explorar cómo la SCJN ejerció su labor interpretativa durante el tiempo en que existió la Unidad. Desde luego no todos los criterios quedaron plasmados en tesis y, por tanto, las tesis no necesariamente son reflejo de la interpretación del tribunal. El análisis resulta interesante porque hace posible examinar el conjunto de criterios que la propia Corte consideró que merecía ser difundido de manera especial, es decir, mediante textos publicados de manera independiente a las

sentencias de las que surgieron. Como se ilustra en el cuadro 3, la SCJN integró al menos una tesis en una cuarta parte del total de sentencias del periodo, proporción que aumenta a 0.369 cuando se descartan las relacionadas con la reforma indígena. Al distinguir por estructura organizacional se observan de nueva cuenta diferencias entre la UCCyAI y las ponencias ya que a la primera corresponde una proporción menor (0.317) que a las segundas (0.487).

Cuadro 4.  
Sentencias y tesis por ministro ponente y estructura organizacional (1996-2005) \*

	Sentencias con una o más tesis				Tesis			
	UCCyAI	Ponencia	Total	Ponencia (proporción)	UCCyAI	Ponencia	Total	Ponencia (proporción)
Luna Ramos	1	5	6	0.833	1	12	13	0.923
Gudiño Pelayo	5	14	19	0.737	10	42	52	0.808
Cossío Díaz	4	13	17	0.765	17	50	67	0.746
Azuela Güitrón	7	18	25	0.720	21	61	82	0.744
Góngora Pimentel	3	10	13	0.769	15	40	55	0.727
Díaz Romero	19	14	33	0.424	52	49	101	0.485
Ortiz Mayagoitia	12	6	18	0.333	24	17	41	0.415
Aguinaco Alemán	9	1	10	0.100	16	9	25	0.360
Sánchez Cordero	18	2	20	0.100	47	12	59	0.203
Aguirre Anguiano	21	7	28	0.250	135	28	163	0.172
Silva Meza	17	2	19	0.105	35	4	39	0.103
Castro y Castro	8	1	9	0.111	21	1	22	0.045
Román Palacios	12	0	12	0.000	29	0	29	0.000
Valls Hernández	1	0	1	0.000	4	0	4	0.000
<b>Total</b>	<b>137</b>	<b>93</b>	<b>230</b>	<b>0.404</b>	<b>427</b>	<b>325</b>	<b>752</b>	<b>0.432</b>

\* Se excluyen sentencias sobre reforma indígena.  
Fuente: elaboración propia.

Estas diferencias revelan que los ministros fueron más proclives a producir tesis cuando las sentencias estuvieron a cargo de sus equipos. La revisión de la distribución de las sentencias y tesis por ponente lo confirma e indica que los ministros quienes delegaron menos se ocuparon más de controlar la producción jurisprudencial. Como se observa en el cuadro 4, tanto la proporción de sentencias como la proporción de tesis elaboradas por las ponencias fue mayor en los casos de Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Góngora Pimentel y Díaz Romero, así como para Luna Ramos y Cossío Díaz, designados en 2003 y 2004 respectivamente. En cambio, el resto de los ministros que pertenecieron a la integración original de 1995 -Ortiz Mayagoitia, Aguinaco Alemán, Sánchez Cordero, Aguirre Anguiano, Silva Meza, Castro y Castro y Román Palacios- presentan niveles inferiores al 50 por ciento. En todo caso, el ministro Valls Hernández es el único caso en el que la delegación y el control de la producción jurisprudencial no presentaron niveles semejantes pues se integraron cuatro tesis a partir de un solo caso en el que fue ponente, el cual estuvo a cargo de la Unidad.

## CONCLUSIONES

Al colocar la mirada en los dinámicas organizacionales de los poderes judiciales se puede entender con mayor claridad la conducta judicial. Este trabajo aporta a la literatura sobre el poder judicial porque analiza cómo los jueces organizaron la elaboración de las sentencias judiciales y precisa quiénes las hacían. La literatura sobre el comportamiento de la SCJN se ha concentrado en analizar al actor favorecido pero se había olvidado de estudiar a los actores que escribieron las sentencias. La sistematización de más de mil expedientes que realizamos como parte de este trabajo nos permite afirmar que los ministros nombrados en 1995 para instrumentar una reforma que debía suponer una nueva lectura de la Constitución delegaron en la UCCyAI funciones jurisdiccionales muy amplias. Bien podría decirse que la operación durante casi 10 años de esa estructura centralizada o, doceava ponencia, implicó la virtual abdicación de la misión de generar una nueva interpretación constitucional. Y, en efecto, la Unidad fue una ponencia más al interior de la SCJN.

La delegación fue visible el hecho de que la UCCyAI se encargara de redactar el 80 por ciento de las 944 sentencias que el tribunal aprobó entre 1996-2005. Es no fue, sin embargo, la única consecuencia. La centralización produjo también uniformidad en las sentencias pues, como planteamos, se declaró la invalidez de las normas o actos impugnados en sólo 30 por ciento de ellas, 82.8 por ciento se aprobaron por unanimidad y que sólo 18.6 por ciento fueron acompañadas de votos particulares. Este trabajo sugiere que los jueces construyeron esa estructura organizacional por su trayectoria profesional (carrera judicial) vinculados con el antiguo régimen, eran jueces de la tradición y no jueces para la democracia. Existía un desconocimiento sobre el artículo 105 constitucional y los jueces prefirieron centrarse en el amparo y no en las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

Entre los mismos jueces existe variación pues hubo jueces que delegaron la elaboración de todas o prácticamente todas las sentencias en las que fueron ponentes (Román Palacios, Aguinaco Alemán, Silva Meza, Castro y Castro, Sánchez Cordero, Aguirre Anguiano y Ortiz Mayagoitia); otros que fueron menos proclives a hacerlo como Azuela Güitrón, Góngora Pimental y Gudiño Pelayo; y otros más, que no pertenecieron a la integración de 1995 y que por eso formaron parte del tribunal durante un lapso corto del periodo en que existió la Unidad (Cossío Díaz, Luna Ramos y Valls Hernández).



Una agenda pendiente de investigación es analizar con mayor detalle la variación entre los jueces y precisar por qué unos jueces delegaron más que otros la elaboración de las sentencias judiciales. También convendría indagar sobre la forma en la que se elaboraban las decisiones en esa ponencia alterna que fue la UCCyAI. con todo, este trabajo contribuye a la investigación especializada sobre la SCJN al destacar precisamente el papel de los factores internos en el comportamiento judicial. Asimismo, este estudio tiene también la posibilidad de contribuir a la literatura sobre justicia constitucional en América Latina al mostrar la importancia que tiene la relación entre estructuras organizacionales y redacción de sentencias. Éste trabajo es sólo un primer paso que esperamos sea pronto acompañados de otros.

## REFERENCIAS

### Bibliografía

- Ansolabehere, K. (2007). La Política desde la Justicia. Cortes Supremas, Gobierno y Democracia en Argentina y México.
- Barrera, L. (2008). Files circulation and the forms of legal experts: agency and personhood in the Argentine Supreme Court. *Journal of Legal Anthropology*, 1(1), 3-24.
- Baum, L. (2014). Hiring Supreme Court Law Clerks: Probing the Ideological Linkage Between Judges and Justices. *Marq. L. Rev.*, 98, 333.
- La Suprema Corte de Justicia en el contexto del nuevo federalismo (Instituto Federal Electoral 2004).
- Black, R. C., & Boyd, C. L. (2012). The Role of Law Clerks in the US Supreme Court's Agenda-Setting Process. *American Politics Research*, 40(1), 147-173.
- Black, R. C., Boyd, C. L., & Bryan, A. C. (2014). Revisiting the Influence of Law Clerks on the US Supreme Court's Agenda-Setting Process. *Marq. L. Rev.*, 98, 75.
- Bonica, A., Chilton, A. S., Goldin, J., Rozema, K., & Sen, M. (2016). The political ideologies of law clerks. *American Law and Economics Review*, 19(1), 96-128.
- Castagnola, A., & López Noriega, S. (2016a). Are Mexican justices true arbiters among the political elites? *in Mexico: The Supreme Court and ...*
- Castagnola, A., & López Noriega, S. (2016b). The Supreme Court and the (no) rights revolution. *in Mexico: The Supreme Court and ...*
- Cortez Salinas, J. (2014). Análisis Cualitativo Comparado: las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México. *Revista mexicana de sociología*, 76(3), 413-439.
- Cortez Salinas, J. (2017). *Los cambios en las decisiones de la SCJN en materia de derechos humanos: un rastreo de procesos*. (Tesis de doctorado), México.
- Cortez Salinas, J. (2019). Secretarios de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de México: Un actor esencial pero olvidado. *Política y Gobierno*, (por aparecer).
- Cossío Díaz, J. R. (1996). *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México*. Mexico: UNAM.

- Cossío Díaz, J. R. (2008). La Controversia Constitucional
- Cuéllar, A. (2008). *Los jueces de la tradición. Un estudio de caso*. México: UNAM - Edimpro.
- Cuéllar, A. (2014). *La SCJN: sus ministros, la política y el agravio social*. México.
- Ditslear, C., & Baum, L. (2001). Selection of law clerks and polarization in the US Supreme Court. *The Journal of Politics*, 63(3), 869-885.
- Epstein, L., & Knight, J. (1998). The choices justices make. xviii, 200 p.
- Fiss, O. M. (1983). The bureaucratization of the judiciary. *The Yale Law Journal*, 92(8), 1442-1468.
- Fuentes, V. (2005). Justifica la Corte retiro de área de controversias. *Reforma*, p. 9A.
- Gonzalez-Ocantos, E. (2019). Courts in Latin America. In H. E. Vanden & G. Prevost (Eds.), *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*. New York: Oxford University Press.
- González-Ocantos, E. (2016). *Shifting Legal Visions: Judicial Change and Human Rights Trials in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greenwood, R., Oliver, C., Lawrence, T. B., & Meyer, R. E. (2017). *The Sage handbook of organizational institutionalism*: Sage.
- Helmke, G. (2005). Courts under constraints : judges, generals, and presidents in Argentina. *Cambridge studies in comparative politics*, xv, 221 p.
- Iaryczower, M., Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2002). Judicial independence in unstable environments, Argentina 1935-1998. *American Journal of Political Science*, 699-716.
- Kromphardt, C. D. (2014). Fielding an Excellent Team: Law Clerk Selection and Chambers Structure at the US Supreme Court. *Marq. L. Rev.*, 98, 289.
- Kromphardt, C. D. (2015). US Supreme Court law clerks as information sources. *Journal of Law and Courts*, 3(2), 277-304.
- Landau, D. E. (2015). *Beyond judicial independence: The construction of judicial power in Colombia*. Legalist versus Interpretativist 187 (Cambridge University Press 2011).
- Pasquino, P. (2016). ¿Cómo deciden las Cortes Constitucionales? *Precedente. Revista Jurídica*, 9, 9-44.
- Peabody, R. L., & Rourke, F. E. (1965). Public bureaucracies. *Handbook of organizations*, 802-837.
- Peppers, T. C. (2006). *Courtiers of the marble palace: The rise and influence of the Supreme Court law clerk*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Peppers, T. C., & Ward, A. (2012). *In Chambers: Stories of Supreme Court Law Clerks and Their Justices*. Charlottesville: University of Virginia Press.
- Pozas-Loyo, A., & Ríos-Figueroa, J. (2018). Anatomy of an informal institution: The 'Gentlemen's Pact' and judicial selection in Mexico, 1917-1994. *International Political Science Review*, 39(5), 647-661.
- El Surgimiento de un Poder Judicial Efectivo en México: Gobierno Dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia 1994-2002 (IFE 2004).
- Ríos Figueroa, J. (2018). *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación*. México: Mexicanos contra la corrupción.
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2017). *Organizational behavior*. Essex: Pearson.
- Rosenthal, J. S., & Yoon, A. H. (2010). Judicial ghostwriting: authorship on the Supreme Court. *Cornell L. Rev.*, 96, 1307.

- Saavedra Herrera, C. E. (2013). *Democracy, judicialisation and the emergence of the Supreme Court as a policy-maker in Mexico*. (PhD in Government), London School of Economics, London.
- Saavedra Herrera, C. E. (2018). El poder de la jurisprudencia. Un análisis sobre el desarrollo y funcionamiento del precedente judicial en México\*. In C. Bernal Pulido, R. Camarena González, & A. Martínez Verástegui (Eds.), *El precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: SCJN.
- Scribner, D. (2010). The Judicialization of (Separation of Powers) Politics: Lessons from Chile. *Journal of Politics in Latin America*, 2, 71-97.
- Stevenson, W. (2000). Organization design. *Handbook of organizational behavior*, 145-174.
- Szmer, J. J., Kaheny, E. B., & Christensen, R. K. (2014). Taking a Dip in the Supreme Court Clerk Pool: Gender-Based Discrepancies in Clerk Selection. *Marq. L. Rev.*, 98, 261.
- Taylor, M. M. (2008). Judging policy : courts and policy reform in democratic Brazil. xv, 227 p.
- Tran, Q., & Tian, Y. (2013). Organizational structure: Influencing factors and impact on a firm. *American Journal of Industrial and Business Management*, 3(2), 229.
- Ward, A., & Weiden, D. L. (2006). *Sorcerers' apprentices: 100 years of law clerks at the United States Supreme Court*. New York: New York University Press.
- Yoon, A. (2014). Law Clerks and the Institutional Design of the Federal Judiciary. *Marq. L. Rev.*, 98, 131.

### Entrevistas

- Entrevistado 1. Entrevista realizada en la Ciudad de México, 8 de octubre de 2008.
- Entrevistado 2. Entrevista realizada en la Ciudad de México, 10 de octubre de 2008.
- Entrevistado 3. Entrevista realizada en la Ciudad de México, 6 de octubre de 2008.
- Entrevistado 4. Entrevista realizada en la Ciudad de México, 9 de octubre de 2008.
- Entrevistado 5. Entrevista realizada en la Ciudad de México, 6 de octubre de 2008.