



Creación de un Tribunal Superior Federal

UNA PARTE IMPORTANTE de la doctrina jurídica mexicana —entre quienes destacan los doctores Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo— ha opinado que las reformas constitucionales judiciales de 1987 y 1994 se encuentran todavía incompletas, por considerar que resulta indispensable crear un tribunal supremo que asuma las funciones judiciales ordinarias y de legalidad que todavía ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La justificación es que si la Suprema Corte de Justicia se ha convertido en un tribunal constitucional, resulta irregular que siga ejerciendo funciones de tribunal supremo ordinario y, sobre todo, atribuciones de gobierno y administración sobre el resto del Poder Judicial. En ningún país que cuenta con un tribunal constitucional especializado, aunque forme parte del Poder Judicial, dicho tribunal ejerce tales funciones, ni tiene adscrito al Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración y disciplina judiciales.

La ambigüedad y la contradicción en nuestro ordenamiento se revela en la fórmula que utiliza el segundo párrafo del artículo 94 constitucional: “La administración, vigilancia y disciplina del *Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal...”. Esta fórmula parece indicar que la Suprema Corte ya no forma parte del Poder Judicial de la Federación, aunque la misma Constitución le confiere claramente las funciones de tribunal supremo ya comentadas.

En contraste con lo anterior, algunas fuerzas políticas del país han propuesto desde hace tiempo la creación de un Tribunal Constitucional independiente y externo al Poder Judicial. Esta propuesta no ha concitado consenso, porque no es realmente necesaria, ya que resulta más congruente y sencillo trasladar a otro órgano las funciones adicionales que tiene la Suprema Corte de Justicia, dejándole estrictamente las de control constitucional, que intentar crear una jurisdicción constitucional nueva, desatendiendo la considerable experiencia que ya se ha acumulado en el funcionamiento de la Corte actual. Para evitar ambigüedades, quizá podría modificarse su nombre por el de *Suprema Corte de Justicia Constitucional*, la cual seguiría teniendo una función primordial en la orientación de la labor jurisdiccional de todo el Poder Judicial de la Federación, en la medida que los órganos de dicho Poder también ejerzan facultades de control constitucional y convencional, pero se reduciría su intervención en el gobierno y administración judiciales, así como en la resolución de otras controversias ordinarias. Aquí proponemos, en cambio, una ruta algo diferente.

No entramos aquí a resolver la cuestión del modelo de justicia constitucional que se ha configurado en nuestro país y de la dirección en la que deba moverse en el futuro. Las reformas constitucionales y legales de 1987 y 1994 parecían apuntar a la introducción de un esquema más próximo al llamado modelo europeo de tribunal constitucional (no necesariamente externo al Poder Judicial, pero sí diferenciado de éste), pero en vista de que la cuestión no es pacífica y de que hay voces importantes, como la del ministro José Ramón Cossío Díaz, que señalan que el esquema actual es congruente con nuestra historia y no requiere un ajuste en términos del modelo europeo, resulta conveniente plantear la cuestión en otros términos, sin alterar en lo esencial el sistema actual, sino ampliándolo y mejorándolo dentro de sus propias coordenadas.

En consecuencia, el *problema de fondo* consiste en saber si resulta necesario o no trasladar algunas funciones que actualmente realiza la Suprema Corte a otro órgano jurisdiccional. Si la respuesta es negativa, porque se considera que el desempeño actual del Poder Judicial de la Federación es adecuado y no hay justificación contundente para modificarlo, entonces el problema se reduce a optimizar el funcionamiento interno de la Corte, sin modificar sus atribuciones presentes. Si se piensa, en cambio, que es necesario depurar las facultades de nuestro máximo tribunal, porque las cargas de trabajo y el cúmulo de funciones de legalidad, de administración y de gobierno del Poder Judicial impiden una mayor especialización en la interpretación constitucional (suponiendo que esto sea deseable), entonces la cuestión es determinar a qué órgano u órganos se pueden transferir esas funciones.

En la actualidad, un cúmulo muy importante de las atribuciones que históricamente han correspondido a la Suprema Corte ya se han transferido a otros órganos judiciales. La intervención que en alguna época se trató de dar a la Corte en materia electoral se le confirió primero al Tribunal Federal Electoral y luego al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La gran mayoría de las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación que ejercía la Corte hasta 1995 se transfirieron al Consejo de la Judicatura Federal.

La transferencia más importante de facultades, por referirse al juicio de amparo, se ha hecho a los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales se crearon en 1951 precisamente como desprendimiento de la competencia de la Suprema Corte en la materia, para resolver el secular problema del rezago. Sucesivas reformas intentaron diversos esquemas de división de esa competencia, hasta que la reforma de 1987 les otorgó a los Tribunales Colegiados la última palabra en materia de legalidad. Por la naturaleza de esos tribunales se le ha conferido a la Corte la facultad de remitirles otros asuntos de su competencia, mediante acuerdo general, para su más pronto despacho y mejor impartición de justicia. Ello ha sido una válvula de escape muy importante para la Corte, pero tiene sus límites y puede resultar insuficiente el día de hoy.

Ahora bien, podría pensarse en la posibilidad de transferir a los Tribunales Colegiados o a los nuevos Plenos de Circuito los asuntos que se propone aquí atribuir al Tribunal Superior Federal. Esto no es posible por la sencilla razón de que se trata de funciones cuyo ejercicio se refiere al *conjunto del Poder Judicial*, por lo que es necesario que exista un órgano que tenga esa competencia general. Por lógica, no puede atribuirse a órganos que tienen una competencia material y territorial limitada, como es el caso de los Tribunales Colegiados y los Plenos de Circuito.

Al mismo tiempo, las atribuciones y responsabilidades constitucionales de la Suprema Corte de Justicia han aumentado de manera considerable a partir de 1994. No sólo se ha incrementado la carga de trabajo tradicional del tribunal, debido al dinámico desarrollo de la vida jurídica del país, sino que se le han asignado nuevas funciones, como la resolución de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; la propuesta de candidatos a magistrados electorales; la calificación constitucional de las consultas populares; la designación de la mayoría de los Consejeros de la Judicatura Federal y la revisión de algunas de sus resoluciones y acuerdos; el conocimiento de los recursos que interponga

el consejero jurídico del Ejecutivo Federal contra resoluciones del INAI cuando puedan afectar la seguridad nacional; la revisión de oficio de los decretos que expida el mismo Ejecutivo en situaciones de emergencia; la eventual designación por insaculación de los consejeros del Instituto Nacional Electoral; la declaración general de inconstitucionalidad de leyes, etcétera. A esto hay que agregar la complejidad que implica la apertura del orden jurídico mexicano hacia el derecho internacional y el sistema interamericano de derechos humanos (control de convencionalidad), en lo cual cabe a la Corte un papel de primer orden. Y no hay duda tampoco de que los principales desafíos que enfrenta el país, como la violencia, la delincuencia organizada, las violaciones de derechos humanos, la desigualdad y la pobreza, reclaman la acción de un Tribunal Constitucional totalmente abocado a la protección y defensa de nuestro orden constitucional.

Para resolver estos problemas podemos pensar en la creación de un nuevo órgano jurisdiccional que sea equivalente o similar de un Tribunal Supremo ordinario y que podría denominarse, en nuestro país, *Tribunal Superior Federal*, aunque no sólo con el propósito de evitar conflictos con el nombre de la Suprema Corte; estaría dividido en salas especializadas y compuesto por el número conveniente de magistrados, que podrían ser seleccionados principal o exclusivamente entre los actuales magistrados de Circuito; y resolvería, entre otras cuestiones: 1) las contradicciones de tesis entre los tribunales Colegiados de diversos circuitos en asuntos de legalidad; 2) los conflictos de competencia entre tribunales; 3) las controversias laborales del Poder Judicial de la Federación en última instancia; 4) la facultad de atracción en asuntos de legalidad; 5) algunos otros asuntos federales,

como los recursos de revisión a que se refiere la fracción III del artículo 104 constitucional, cuando fueran de importancia y trascendencia. Este tribunal no intervendría en material electoral y en cierto modo se configuraría como la contraparte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para algunas materias que no son de ese carácter.

Sin embargo, como es indudable que la propuesta genere polémica, resulta necesario responder de manera más detallada algunos argumentos que puedan plantearse en su contra.

En contra de la solución que representa un Tribunal Superior Federal se esgrime el peligro de la llamada “guerra de las Cortes”, es decir, los conflictos que pueden suscitarse —y que de hecho se han suscitado en algunos países— entre el Tribunal *Constitucional* y el Tribunal *Supremo*. Sin negar que puedan surgir tales conflictos en nuestro país, esa posibilidad no estaría circunscrita a las relaciones entre la Corte y el Tribunal Superior Federal, sino que podría darse también respecto del Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura Federal (lo que, en efecto, ha ocurrido ya en el pasado). Evitarlo exige, por tanto, un diseño cuidadoso en la atribución de facultades a cada órgano, así como un ejercicio responsable por parte de sus integrantes. Si bien es cierto que no habría un órgano único que dicte la *última palabra* para todas las cuestiones que se susciten dentro del Poder Judicial y, por tanto, no habría garantía de que no surjan choques y roces entre sus órganos superiores, también se evitarían los efectos negativos de la concentración —e incluso la atrofia— de poder y funciones diversas y disimboladas en un solo órgano.

La principal razón por la cual es más bien improbable la “guerra de las Cortes” en relación con la propuesta de creación de un Tribunal Superior Federal, es que éste no será un órgano que concentre la palabra última en cuestiones de legalidad dentro del Poder Judicial de la Federación, sino que se le atribuirá la resolución de *cuestiones específicas de alcance general* —casi podría decirse *residuales*— que en la actualidad están conferidas a la Corte e incluso otras nuevas que puedan surgir a partir del rediseño de algunos otros órganos del Poder Judicial de la Federación.

Puede pensarse, si se quiere, para allanar aún más las posibles críticas y los potenciales conflictos internos del Poder Judicial, en concebir este Tribunal Superior Federal como una especie de *Tribunal Colegiado de Circuito de competencia nacional*, lo que significa que, como sucede actualmente con los tribunales Colegiados, que su competencia esté definida en términos generales por la Constitución y las leyes, pero que la Suprema Corte de Justicia tenga facultades para enviarle aquellos asuntos de alcance federal cuya resolución no considere de tal “importancia y trascendencia” que justifiquen su intervención. Dicho en otras palabras: el Tribunal Superior Federal estaría finalmente subordinado a la Suprema Corte de Justicia como máxima autoridad judicial del país. De este modo se estaría aceptando que, en la realidad, la distinción entre “cuestiones de legalidad” y “cuestiones de constitucionalidad” no es tan nítida que no pueda dar lugar a conflictos e incertidumbre, por lo que habrá siempre la posibilidad de que la palabra última la tenga la Suprema Corte.

Todo dependerá —hay que insistir nuevamente— en que se acepte la necesidad de descargar a la Suprema Corte de estas funciones, y si esto es así, entonces la única solución lógica, congruente y general es la que aquí se propone.