

JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y CONTROL DE LEGALIDAD EN MÉXICO

Héctor FIX-ZAMUDIO*

SUMARIO: I. Introducción. II. Breve introducción histórica. Régimen federal, doble jurisdicción y centralización jurisdiccional. III. Reformas constitucionales y legales de 1988 y 1994. IV. La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional. V. Control de constitucionalidad y control de legalidad. VI. Necesidad de un tribunal federal como cabeza del Poder Judicial federal. VII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

1. Las esenciales transformaciones del Poder Judicial en las reformas constitucionales y legales de 1988 y 1995 significaron un cambio muy profundo en la estructura y funciones de los órganos de este sector del poder público de la Federación, que ha tenido resultados muy importantes en el sistema, no sólo jurídico, sino político de nuestro país.

2. Tradicionalmente nuestra Suprema Corte de Justicia había funcionado como un tribunal de casación federal, con algunos aspectos de control constitucional, pero dichas reformas de 1988 y 1995 la convirtieron en un verdadero tribunal constitucional desde el punto de vista material, cuyos resultados no se advirtieron de manera inmediata, sino que de manera paulatina nuestro máximo tribunal adquirió las características que definen a un organismo jurisdiccional especializado en la solución de las controversias planteadas con motivo de la aplicación de las normas constitucionales, según el modelo europeo surgido en la Constitución austriaca de 1920, y que por lo mismo se ha calificado como europeo continental, austriaco o kelse-

* Investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro de El Colegio Nacional.

niano, el que ha inspirado una tendencia que se advierte en varios ordenamientos constitucionales latinoamericanos, que con anterioridad se encontraban influenciados por el calificado sistema americano.

3. Sin embargo, este último paradigma que implica un control de constitucionalidad realizado por la totalidad o un sector del Poder Judicial ordinario, por conducto de una vía incidental y con efectos particulares en los casos concretos en los cuales se plantea, no ha desaparecido de nuestra región, sino que subsiste al lado del modelo europeo, en el cual la cuestión se plantea ante un órgano concentrado, por vía principal y con efectos *erga omnes* cuando se declara la inconstitucionalidad de las normas generales impugnadas, por lo que en numerosos países de Latinoamérica se combinan ambos sistemas, como ha ocurrido en nuestro ordenamiento a partir de las reformas constitucionales y legales de enero de 1988, y por este motivo la doctrina ha destacado, como lo hace el conocido constitucionalista peruano Domingo García Belaúnde, que se trata de regímenes de carácter mixto o combinado.

4. La reforma constitucional y legal de 1995 debe considerarse como la culminación de este desarrollo, y no obstante el ostensible adelanto que se advierte en las esenciales modificaciones introducidas en estos cambios, que deben considerarse como muy positivos, es preciso perfeccionarlas con objeto de delimitar los aspectos relativos a los controles de constitucionalidad y de legalidad, que todavía no se precisan con la suficiente claridad.

5. Las profundas reflexiones que han surgido con motivo de las preocupaciones acerca de la necesidad de perfeccionar nuestro sistema de impartición de justicia, tanto a nivel federal como local, ha motivado una reciente e importante convocatoria de nuestra Suprema Corte de Justicia para realizar una consulta nacional sobre la materia, en la cual se advierte la inquietud para mejorar la estructura y funciones de nuestro Poder Judicial federal, incluyendo a la justicia constitucional.

II. BREVE INTRODUCCIÓN HISTÓRICA. RÉGIMEN FEDERAL, DOBLE JURISDICCIÓN Y CENTRALIZACIÓN

6. La situación del Poder Judicial en nuestro país no se entendería si no se acude a ciertos antecedentes, que influyeron decisivamente en nuestra organización judicial. Para ello debemos remontarnos a nuestra primera Constitución del México independiente, es decir, la de carácter federal del

8 de octubre de 1824. En ella se adoptaron aspectos esenciales del régimen federal norteamericano combinados con lineamientos de la Constitución española de Cádiz de 1812, que inclusive estuvo vigente en los últimos años de la Colonia, así sea de manera intermitente, debido a la lucha de independencia, fue restablecida en 1820 y mantuvo su vigencia hasta la promulgación de dicha ley suprema de 1824.

7. Uno de los sectores esenciales que se inspiraron en el sistema estadounidense fue la organización judicial, mismo que se inspiró en el sistema de doble jurisdicción, que implica la separación entre los tribunales locales y los federales, cada uno en su respectiva esfera de aplicación de ordenamientos legales de los estados y de la Federación, que en los Estados Unidos de América, debido al desarrollo de la revisión judicial, se estableció que un asunto de legislación local sólo podía llevarse a los tribunales federales cuando se planteara una cuestión de inconstitucionalidad.

8. En el texto de la citada carta de 1824 se advierte la influencia de la ley judicial estadounidense de 1789, en la organización de los tribunales federales, inclusive en su terminología, ya que el artículo 123 de nuestra primera ley fundamental dividió al Poder Judicial en una Corte Suprema, tribunales de circuito y de distrito, que subsiste en la actualidad, pero con cambios sustanciales. Por lo que respecta a la primera, se le otorgaron facultades similares a las establecidas respecto de la Corte Suprema norteamericana, reguladas por el artículo III de dicha Constitución, y por la citada Ley de 1789, no obstante el diverso contexto en el que se establecieron, el cual determinó un desarrollo diferente, en el cual influyó el derecho español que predominó durante tres siglos de dominación colonial, inclusive con posterioridad a la independencia.

9. Dicha ley fundamental de 1824 estableció reglas muy escuetas sobre la organización y competencia de los tribunales locales, ya que las mismas competían a las Constituciones de los estados, pero se tenía el firme propósito de que las leyes locales se aplicaran hasta la última instancia por parte de dichos tribunales. Por ello, el artículo 160 de dicha carta fundamental (título VI, sobre el gobierno particular de los estados) señaló que: “El poder judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellos hasta la última instancia y ejecución de la última sentencia”.

10. La vigencia de esta Constitución federal fue intermitente en medio de numerosos pronunciamientos y levantamientos militares, y a ella sucedieron dos cartas centralistas de 1836 y 1843, y una restauración con modificaciones en 1847, hasta llegar finalmente a la Constitución liberal de 1857. Esta última carta también tuvo dificultades graves para su aplicación, primero por la guerra civil de 1857 (a los pocos meses de promulgada), hasta 1861, con el triunfo de los liberales, pero nuevamente fue oscurecida por la intervención francesa y el breve imperio de Maximiliano de Habsburgo, hasta 1867, en que se impuso definitivamente el régimen republicano.

11. En dicha Constitución federal de 1857, por lo que respecta a la organización y funciones del Poder Judicial federal y de los estados, se establecieron dos instituciones básicas: *a)* el principio de doble jurisdicción, y *b)* el juicio de amparo para proteger los derechos humanos básicos (garantías individuales) contra leyes o actos de cualquier autoridad (artículos 101 y 102), cuyo conocimiento atribuyó a los tribunales federales. Sin embargo, la combinación de estas dos instituciones produjo cambios que no estaban previstos en el Constituyente, por medio de la jurisprudencia de la Suprema Corte, la que aceptó una interpretación indebida del artículo 14 de dicha Constitución, el cual establecía que “Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y *exactamente* aplicables a él por el tribunal que previamente hubiese establecido la ley”, y como dicho precepto se situaba en el capítulo relativo a las citadas garantías individuales, su infracción debía considerarse como una violación constitucional cuando no se realizaba la aplicación exacta (rigurosa) de las leyes secundarias (control de legalidad), y con ello se inició la confusión entre la legalidad y la constitucionalidad, que si bien fue objeto de separación en las reformas de 1988 y 1995, todavía no desaparece por completo. Uno de los aspectos que contribuyó a aceptar esta interpretación fue el hecho de que en la carta federal de 1857 no se reprodujo, como sí ocurrió con varios preceptos de la Constitución Federal de 1824, el citado artículo 160, que era categórico sobre la competencia de los tribunales locales para aplicar hasta sus últimas instancias, las leyes expedidas por las legislaturas de los estados.

12. Como inicio de este cambio debe mencionarse la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia el 29 de abril de 1869, en el juicio de amparo promovido por *Manuel Vega contra el Tribunal Superior de Justicia*

del Estado de Sinaloa, proveído en el cual se ordenó al juez de distrito de dicha entidad, que admitiera la demanda, que había desechado con apoyo en el artículo 8o. de la Ley Reglamentaria, de 20 enero de 1869, que prohibía expresamente el juicio de amparo contra resoluciones judiciales. En el informe ante el Congreso federal, entonces unicameral, que pretendió iniciar un juicio político contra los magistrados de la Corte que habían apoyado esta tesis, nuestro máximo tribunal señaló que dicho proveído se fundamentaba en la inconstitucionalidad del citado precepto de la Ley Reglamentaria.

13. A partir de entonces se produjo un debate muy prolongado, ya que no terminó sino hasta la primera década del siglo XX, con la expedición de la Constitución vigente de 5 de febrero de 1917. Si embargo, en la exposición de motivos del proyecto de esa Constitución se reanudó en el congreso Constituyente de Querétaro la controversia planteada por el voto particular de Hilario Medina (destacado jurista) y Heriberto Jara, los cuales pretendían regresar a los estados su autonomía jurisprudencial, pero el intento no prosperó. Debe citarse al respecto un párrafo muy conocido de la exposición de motivos del Proyecto de Constitución presentado por don Venustiano Carranza como encargado del Poder Ejecutivo Federal, el primero de diciembre de 1916, al Congreso Constituyente de Querétaro.

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles para librarse de las arbitrariedades de los jueces (locales) que el gobierno a mi cargo ha creído que sería no sólo injusto sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastaría limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación).

Las bases del juicio de amparo se incorporaron al artículo 107 de esa carta fundamental promulgada el 5 de febrero de 1917, por conducto de una regulación muy minuciosa que puede calificarse de reglamentaria.

14. A partir de la vigencia de dicha Constitución, el amparo contra resoluciones judiciales tuvo un crecimiento desmesurado, y se convirtió, como lo señaló agudamente Emilio Rabasa a principios de siglo XX, en una *casación federal*, y por ello la doctrina lo ha calificado como *amparo casación*. Además, señaló acertadamente ese ilustre constitucionalista, que la concentración de todos los negocios judiciales del país en la última instancia vía el amparo judicial había convertido la labor de la Suprema Corte en

una tarea imposible. Las reformas constitucionales y legales posteriores tuvieron como objeto combatir el rezago que periódicamente abrumó a la Suprema Corte, y por ello en 1951 se crearon los tribunales colegiados de circuito (inspirados de cierta manera en el nacimiento en 1891 de los tribunales de circuito de apelación en los Estados Unidos, para auxiliar a la Suprema Corte Federal en su labor que también se había vuelto abrumadora). Los tribunales colegiados mexicanos se incrementaron de manea constante desde entonces. En las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en 1968 se conservaron en la Corte sólo los juicios de amparo más importantes, y los restantes se enviaron a los tribunales colegiados de circuito. Pero lo cierto es que el rezago triunfó siempre frente a los intentos para limitarlo, ya que la Suprema Corte funcionaba esencialmente como tribunal de casación, con algunos aspectos de control de constitucionalidad.

III. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE 1988 Y 1994

15. La situación era insostenible, y después de dos intentos fallidos de concentrar en la Corte el control constitucional, por oposición de los miembros de la misma, en 1987, el presidente De la Madrid decidió invitar a nuestro máximo tribunal para que estudiara la posibilidad de rescatar su función de intérprete de la Constitución, y una comisión de ministros elaboró el proyecto que dio lugar a una reforma constitucional, con las adecuaciones necesarias a las leyes Orgánica del Poder Judicial y Reglamentaria del Juicio Amparo. Las reformas legales fueron aprobadas por el Congreso de la Unión, y las constitucionales por el órgano reformador de la ley suprema, y ambas entraron en vigor conjuntamente el 15 de enero de 1988. En dichas modificaciones se hicieron cambios esenciales, ya que se otorgó a la Corte la facultad exclusiva de conocer y decidir la última instancia del control de constitucionalidad, particularmente en el juicio de amparo, y se enviaron todos los asuntos de legalidad a los tribunales colegiados de circuito.

16. Esa esencial reforma puede considerarse de *transición*, puesto que conservó la estructura de la Suprema Corte, con cinco salas, cuatro por materia y una auxiliar, con un total de veintiséis miembros, pero sólo veintinueve integraban el pleno. Por este carácter provisorio, se dejaron a nuestro máximo tribunal y particularmente a las Salas, ciertas facultades de control de legalidad, como son las que se refieren a la decisión de las contradiccio-

nes de tesis entre los tribunales colegiados, y la facultad de atracción de los amparos judiciales de mayor trascendencia, y que corresponden a la competencia de los propios tribunales colegiados.

17. Es conveniente señalar cierto paralelismo, pero no una similitud, entre dicha reforma mexicana de 1988, y la expedición de la Constitución Federal brasileña de 5 de octubre de 1988, en la cual también se observa la tendencia hacia la transformación del Tribunal Supremo Federal en un tribunal constitucional, propensión que se ha consolidado posteriormente por conducto de reformas constitucionales, que han sido muy numerosas, y algunas de las cuales refuerzan las funciones de justicia constitucional del citado Supremo Tribunal Federal consignadas en los artículos 101-103 de la carta federal brasileña. Esas modificaciones son equivalentes de cierta manera a las mexicanas de 1994, por lo que es necesario otorgarles mayor atención de la que se ha dado por parte de la doctrina mexicana, pues no obstante las diferencias del régimen judicial brasileño en cuanto a la doble jurisdicción, nos pueden servir de guía para cambios posteriores en nuestra carta fundamental.

18. Las reformas esenciales que se introdujeron en nuestra carta fundamental el 31 de diciembre de 1994 fueron desarrolladas por las leyes orgánicas y reglamentarias respectivas expedidas en los primeros meses de 1995, que consolidaron los cambios realizados en 1988, pero con una aproximación mayor al modelo europeo, al conferir una nueva estructura a la Suprema Corte de Justicia, que a partir de entonces se compone de once ministros en lugar de los veintiséis anteriores, integración más cercana a la conformación de los tribunales constitucionales de nuestra época, pero además otorgaron a nuestro más alto tribunal facultades para resolver dos instrumentos constitucionales muy importantes: *a*) la ampliación sustancial de las controversias constitucionales consagradas en el texto original del artículo 105 constitucional, por conducto de la reelaboración de las controversias constitucionales, ya que además de los conflictos de competencia entre la Federación y los estados se les incorporaron los de atribución entre los titulares de los poderes públicos, y *b*) la acción (abstracta) de inconstitucionalidad.

19. En las reformas de 1995 se dividió el texto del citado artículo 105 constitucional en dos fracciones. La primera, relativa a las controversias constitucionales, que ampliaron su contenido y su finalidad, ya que en la redacción original de dicho precepto únicamente se regulaban los conflic-

tos horizontales de competencia entre la Federación y las entidades federativas y las que se producían entre las citadas entidades entre sí. Dicho precepto en su redacción original no tuvo aplicación en la práctica, ya que sólo se resolvió en cuanto al fondo un conflicto entre la Federación y el estado de Oaxaca en 1932, en virtud de que por mucho tiempo los litigios jurídico-constitucionales regulados por ese precepto fundamental se resolvían por métodos políticos, como lo eran la declaración de la desaparición de poderes locales o las licencias forzadas de los gobernadores locales, todo ello debido a la existencia de un partido político hegemónico.

20. Las modificaciones a dicho precepto en cuanto a las controversias constitucionales radicaron en la ampliación de las entidades interesadas para comprender también a los municipios, pero además a la incorporación en su texto actual de los llamados conflictos de atribución entre los órganos políticos de mayor jerarquía en el ámbito federal y local.

21. La llamada acción (abstracta) de inconstitucionalidad debe considerarse como una innovación que tuvo como modelo instituciones similares establecidas en varios ordenamientos constitucionales de Europa continental, en los cuales atribuyen su conocimiento y resolución a los tribunales y cortes constitucionales, como un instrumento que tiene por objeto fortalecer a las minorías parlamentarias y a los partidos políticos contra las decisiones de la mayoría. Con ese objeto se modificó el citado artículo 105 constitucional para dividirlo en tres fracciones, las primeras dedicadas a regular los mencionados dos instrumentos procesales, que a su vez fueron desarrollados por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución federal, publicada el 11 de mayo de 1995.

22. También se introdujo una institución novedosa para nuestro país, que ya existía en otros ordenamientos latinoamericanos, y continuó su desarrollo con posterioridad. Nos referimos al Consejo de la Judicatura Federal, que conjuntamente con el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se introdujo en las citadas reformas constitucionales de 31 de diciembre de 1994, y se reglamentó por la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 16 de mayo de 1995 (artículos 68-128). Posteriormente, otras entidades federativas introdujeron instituciones similares, pero con diversas modalidades. De acuerdo con el texto constitucional, al citado Consejo le corresponde la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (segundo párrafo del artículo 94 de la carta federal). A su vez, el párrafo

primero del artículo 100 constitucional, que establece la estructura y funciones de dicho organismo, dispone: “El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones”.

23. Una de las atribuciones importantes del citado Consejo de la Judicatura Federal es la relativa a la organización y administración de la carrera judicial, ya que al entrar en vigor las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial relativas a esta institución, los aspirantes a obtener el cargo de juez federal sólo pueden ingresar por medio de concursos y ascender por méritos (artículos 105-117) Como órgano auxiliar del Consejo se creó el Instituto de la Judicatura Federal, cuya función esencial es la preparación de quienes aspiran a ingresar a la judicatura federal, o bien actualizar y perfeccionar los conocimientos de los jueces y magistrados en ejercicio.

24. Los resultados de esas reformas constitucionales y legales de 1995 han sido muy satisfactorios, ya que con apoyo en las mismas reformas, como una continuación de las de 1988, se ha permitido a nuestro más alto tribunal convertirse en el último intérprete de nuestra carta fundamental, y en un árbitro político, especialmente en cuanto a las controversias constitucionales, que han sido numerosas, entre los diversos órganos del poder; al mismo tiempo, con las acciones de inconstitucionalidad, reforzaron a los legisladores de oposición y a los partidos políticos, todo ello de acuerdo con la tendencia contemporánea de judicialización de las cuestiones políticas.

IV. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. En virtud de lo anterior, no existe duda de que desde el punto de vista material la Suprema Corte de Justicia de México se ha transformado a partir de enero de 1988 en un verdadero organismo judicial especializado en la solución de conflictos derivados de la aplicación de las normas constitucionales, pues desde entonces se propició la separación de los controles de constitucionalidad y de legalidad, otorgando a nuestro máximo tribunal el primero y a los tribunales colegiados, el segundo.

26. Nuestro máximo tribunal, si bien no adoptó la denominación de “Tribunal constitucional”, sino que conservó su nombre tradicional, desde el punto de vista material se ha transformado en dos etapas, es decir, las reformas de 1988, que modificaron la condición de la Suprema Corte que

anteriormente podía considerarse como un tribunal de casación, con algunas facultades de control constitucional, y esta modificación se acentuó en las reformas de 1995, ya que su estructura se aproximó a las de los tribunales y cortes constitucionales al reducir el número de sus integrantes de 26 a 11, pero además se ampliaron sus facultades de control constitucional, como ya se ha señalado, al extender el ámbito de las controversias constitucionales e introducir la acción abstracta de inconstitucionalidad.

27. Además, debe destacarse en relación con estos instrumentos procesales, que cuando por su conducto se impugnan normas generales, nuestra Suprema Corte tiene la facultad, que caracteriza las funciones de los tribunales y cortes constitucionales en sentido estricto, para declarar con efectos generales la inconstitucionalidad de normas legislativas, entendidas en sentido amplio (leyes, reglamentos y tratados internacionales), ya que la Ley Reglamentaria establece los efectos *erga omnes* de dichas sentencias de inconstitucionalidad (artículos 42-45 y 71-73, respectivamente). En ambos instrumentos se requiere que el fallo sea aprobado por una mayoría calificada de ocho votos.

28. Por otra parte, estas facultades de control constitucional se perfeccionarían de acuerdo con el proyecto de reformas constitucionales y de una nueva Ley de Amparo, aprobada por la Suprema Corte en mayo de 2001, y que se ha transformado en una iniciativa ante el Senado de la República suscrita por senadores de varios partidos políticos. En la misma se propone que nuestro más alto tribunal esté facultado, en determinadas condiciones, y cuando se impugnen normas legislativas, para atribuir efectos generales a las sentencias dictadas por el propio alto tribunal, ya que la llamada “fórmula Otero” sobre los efectos particulares de los fallos de amparo ya cumplió su misión histórica, y la declaración general de inconstitucionalidad es una institución claramente establecida en los ordenamientos latinoamericanos cuando se impugnan normas legislativas. Pero además, la citada iniciativa da un paso adelante en dicha materia, pues además de las sentencias de inconstitucionalidad con efectos generales, incorpora la institución de la interpretación conforme, que de acuerdo con la experiencia comparativa generalizada significa que el tribunal constitucional debe interpretar de manera obligatoria las normas generales impugnadas, de tal manera que puedan armonizarse con las disposiciones constitucionales, y sólo en los supuestos en que dichas normas legislativas tengan una notoria incompatibilidad con la ley suprema, se acudiría a la declaración de inconstitucionalidad con efectos generales.

V. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROL DE LEGALIDAD

29. En las reformas esenciales de 1988 y 1995 se pretendió separar la constitucionalidad de la legalidad, atribuyendo esta última a los tribunales colegiados de circuito, y a la Suprema Corte el control constitucional. Sin embargo, la separación no ha sido completa, ya que a la Suprema Corte todavía le corresponden facultades de control de legalidad, como son las relativas a la decisión sobre contradicciones de tesis entre los tribunales colegiados, así como la llamada facultad de atracción, pues en estos dos aspectos el contenido se refiere a la legalidad secundaria. En sentido inverso, a los tribunales colegiados actualmente les corresponde también conocer de la constitucionalidad de los juicios de amparo de doble instancia en los cuales se impugne la constitucionalidad de las normas generales de carácter local; lo anterior, en virtud de un acuerdo general dictado por la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con la facultad que le otorga el séptimo párrafo del artículo 94 constitucional, reformado por decreto legislativo publicado el 11 de junio de 1999.

30. En efecto, de acuerdo con el texto de dicho precepto, en su texto vigente nuestro más alto tribunal tiene la facultad de expedir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los tribunales colegiados de circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia.

31. Consideramos que no obstante el avance que han significado las citadas modificaciones constitucionales de 1988 y particularmente de 1995, se advierten varios aspectos pendientes. Indudablemente que en dichas reformas se pretendió introducir la figura de los tribunales, cortes o salas constitucionales que se han creado en varios ordenamientos constitucionales latinoamericanos, de acuerdo con el paradigma continental europeo o kelseniano, pero adaptado a la tradición jurídica de nuestra región, en la cual, debido a la anterior influencia de la revisión judicial norteamericana, que se impuso de manera paulatina en todo el continente, había predominado el sistema de justicia constitucional calificado como “americano”, de acuerdo con un sistema difuso, incidental y con efectos particulares: esta

tradición no ha desaparecido y se ha combinado con el modelo europeo. Por otra parte, esta combinación corresponde a la tendencia reciente a la aproximación inexorable de los dos grandes sistemas, modelos o paradigmas de la justicia constitucional.

VI. NECESIDAD DE UN TRIBUNAL FEDERAL COMO CABEZA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

32. Probablemente, al realizar la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1995, los autores del proyecto que aprobó el Congreso y las legislaturas de los estados con extraordinaria celeridad, advirtieron el temor de integrar el Poder Judicial federal con dos organismos jurisdiccionales, como ocurre en la mayoría de los países que han confiado la justicia constitucional de último grado a un tribunal especializado, ya sea que se encuentre dentro o fuera del Poder Judicial, es decir, un tribunal supremo y un tribunal constitucional. Si bien es posible, y así ha ocurrido, que entre estos dos tribunales existan algunos roces o inclusive enfrentamientos, y en ese sentido ha influido el ejemplo de estas desavenencias en España entre los tribunales supremo y constitucional.

33. Es cierto que estos distanciamientos pueden y suelen presentarse, pero son superables, y no se convierten en obstáculos para el funcionamiento de ambos organismos jurisdiccionales, como lo demuestra la experiencia comparativa. Por otra parte, la confusión entre los controles de la constitucionalidad y la legalidad producen efectos negativos mayores, como se observa en nuestro ordenamiento. Estos obstáculos son mayores que los que se presentan en otros países federales latinoamericanos, como son Argentina y Brasil. En efecto, en ambos ordenamientos, con algunas modalidades, se ha adoptado el sistema estadounidense de doble jurisdicción; es decir, que los asuntos locales terminan definitivamente en los tribunales locales, y por ello en algunas provincias argentinas existen Supremas Cortes o tribunales supremos. Únicamente cuando se plantean contradicciones entre las normas legales aplicables en el ámbito local respecto de las normas constitucionales, en ambos ordenamientos dichos asuntos pueden llevarse a los tribunales federales y a la Suprema Corte o tribunal supremo federal por conducto del llamado recurso extraordinario constitucional.

34. En el ordenamiento mexicano la situación es más complicada, debido al juicio de amparo contra resoluciones judiciales, ya que esto ha modi-

ficado la doble jurisdicción que regula formalmente nuestra carta federal, y se ha traducido en una *centralización judicial* (que no es contraria al régimen federal, según los ordenamientos de Canadá, Alemania y Austria). Esto no hubiera ocurrido si se hubiese aplicado el segundo párrafo de los artículos 126 y 133 de las cartas fundamentales de 1957 y 1917, pero la jurisprudencia de la Corte desde el siglo anterior fue contraria al control difuso. Esto ha provocado un verdadero alud de amparos judiciales, que sigue creciendo y que actualmente agobian en segunda instancia cuando no plantean cuestiones de inconstitucionalidad a los citados tribunales colegiados. Si Emilio Rabasa consideró en su momento que cuando la Corte era la segunda instancia de todos los asuntos judiciales su tarea era imposible, ahora ocurre lo mismo con los citados tribunales colegiados.

35. En nuestra opinión, como no resulta sencillo limitar la procedencia de los amparos judiciales, al menos en un futuro próximo, la solución podría consistir en establecer un tribunal federal, que ya no se denominaría *supremo*, como cabeza del Poder Judicial federal. El problema conceptual que se presenta es el relativo a si la Suprema Corte en su calidad de tribunal constitucional constituye la cúspide de ese poder, como ha ocurrido actualmente y ello impediría la existencia de otro tribunal.

36. Desde nuestro punto de vista, un tribunal constitucional, inclusive tratándose de las salas constitucionales que se han creado en los ordenamientos latinoamericanos como integrantes de las cortes o tribunales supremos, adquieren una situación especial, ya sea que se encuentren dentro o fuera del Poder Judicial. Aun cuando estén situados en el Poder Judicial, por razón de sus funciones adquieren un nivel especial, diverso de los tribunales supremos, pues inclusive las salas especializadas, cuando son realmente autónomas, se convierten en una especie de supersalas, al menos en la materia constitucional.

37. Existe cierta confusión entre el encuadramiento de los tribunales constitucionales y la índole de sus funciones. Éstas son indudablemente jurisdiccionales, pero en virtud de ser los intérpretes definitivos y últimos de las normas constitucionales, las que obligan también a los jueces ordinarios, en esta materia se encuentra en una situación superior a los restantes organismos del Poder Judicial. Debe considerarse como paradigmático el artículo 5o., inciso 1, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España de 1985, que dispone:

La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico y vincula a todos los jueces y tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos...

38. Existen algunos aspectos de frontera en los que no resulta fácil delimitar la constitucionalidad de la legalidad; un ejemplo es el de las normas procesales, En este sector se pueden presentar conflictos, y al respecto los roces y diferencias entre el Tribunal Supremo Español y el Tribunal Constitucional se han dado esencialmente en cuanto a la aplicación del artículo 24 de la carta de ese país, que regula la tutela judicial efectiva.

39. En nuestro país, al quedar los tribunales colegiados de circuito a cargo del control de legalidad en única o segunda instancia, por conducto del amparo judicial, se han convertido en tribunales de casación, pero al aumentar su número de manera incesante se ha producido una verdadera maraña de interpretaciones legales, cuya única forma de unificación es por conducto del procedimiento de contradicción de tesis a cargo de la Suprema Corte de Justicia (artículo 197 A, de la Ley de Amparo), procedimiento que se ha convertido en una tarea imposible, no obstante el gran esfuerzo que han realizado sus integrantes.

40. Por ello, se requiere, hasta donde sea posible, realizar esa separación necesaria entre el control de constitucionalidad y el de estricta legalidad. Se ha reconocido por la doctrina mayoritaria que el amparo judicial constituye un recurso de casación, de tipo francés con reenvío, no obstante lo cual se sigue hablando en la jurisprudencia y en la legislación de juicio de garantías o juicio constitucional. Debido a esta tradición, no debemos calificar al tribunal federal como *tribunal de casación*, como lo propuso Emilio Rabasa en el Congreso Jurídico Nacional de 1930, pues el ilustre jurista mexicano planteaba la necesidad de suprimir radicalmente el amparo judicial, para conferir a nuestra máxima institución procesal un carácter exclusivamente constitucional, y si bien pretendemos lograr el mismo resultado de reforzar las funciones constitucionales de la Suprema Corte, consideramos que sería muy difícil eliminar totalmente el juicio de amparo contra resoluciones judiciales, pero sí es posible al menos separar claramente dentro del propio juicio de amparo la legalidad de la constitucionalidad.

41. A este respecto, debemos recordar que el ilustre procesalista italiano, Piero Calamandrei, cuyos estudios sobre el recurso de casación no han

podido ser superados, señalaba que esta institución procesal tenía dos finalidades básicas: *a*) como instrumento de impugnación (recurso extraordinario de legalidad), que tiene por objeto la vigilancia de la legalidad procesal, y que el jurista italiano calificó de *nomofilaquia*, y *b*) en segundo lugar, y de no menor importancia, lograr la unificación del ordenamiento jurídico en cuanto al sector de legalidad, por medio de la centralización de su interpretación. En este segundo aspecto, dicho autor subrayó que era necesario que esa unificación debiera centralizarse en un tribunal único, ya sea un tribunal supremo o corte de casación, pues si se deja a varios organismos judiciales se produce una verdadera anarquía.

42. Este futuro tribunal federal tendría encomendadas las funciones de legalidad que actualmente se encuentran en la Suprema Corte de Justicia, es decir, la unificación de la jurisprudencia al resolver las contradicciones de tesis entre los tribunales colegiados, y como deberá estar conformado por salas según su materia, también las de dichas salas; las que podrían también asumir la facultad de atracción respecto de los tribunales colegiados, en los asuntos que consideren de mayor trascendencia. Con estas dos atribuciones esenciales sería la cabeza del Poder Judicial Federal exclusivamente en materia de legalidad.

43. En esta dirección, se podría señalar como ejemplo el Superior Tribunal de Justicia establecido por la Constitución brasileña de 1988, y en esta materia se podrían encontrar algunas similitudes con el Tribunal Federal que proponemos dentro del paralelismo relativo que hemos señalado anteriormente, en cuanto a la transformación del Supremo Tribunal Federal en un tribunal esencialmente constitucional (véase *supra*, párrafo 17). Dicho organismo jurisdiccional está situado dentro del Poder Judicial federal, inmediatamente por abajo del Supremo Tribunal Federal. Dentro de las funciones esenciales de este Tribunal Superior de Justicia podemos destacar la competencia que le fue incorporada por la reforma constitucional de 2003, para resolver en única y última instancia las impugnaciones contra las sentencias de los tribunales regionales federales y por los tribunales de los estados, Distrito Federal y territorios, cuando los citados tribunales dicten resoluciones que contraríen a un tratado o ley federal o les nieguen vigencia; además, cuando las sentencias de dichos tribunales confieran a la ley federal una interpretación diversa a la que se hubiese establecido por otro tribunal (artículo 105, fracción III, de la citada carta federal brasileña). Esta disposición está dirigida a la unificación de la interpretación en mate-

ria de legalidad. En este último sentido se aproximaría a una de las principales atribuciones del Tribunal Federal que proponemos para nuestro país.

44. De establecerse ese Tribunal Federal, sería conveniente que el actual Consejo de la Judicatura Federal en México fuera adscrito al mismo. Esto podría causar algunas dudas, pero debe tomarse en consideración que la misma Constitución federal señala que este Consejo tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia. Esta exclusión tiene su apoyo en la naturaleza de la propia Corte como tribunal constitucional, pues es la primera vez en el derecho comparado que uno de estos consejos se adscribe a un tribunal constitucional, respecto del cual expresamente no puede intervenir. Además, si tomamos en cuenta los ordenamientos que establecen consejos de la magistratura o de la judicatura, éstos se integran a los tribunales supremos o cortes de casación, y no existe ejemplo similar al de nuestro país que haya vinculado el Consejo de la Judicatura a un tribunal constitucional, que es el carácter que tiene nuestra Suprema Corte de Justicia. Como nos hemos referido a ciertas similitudes con la Constitución brasileña, también debemos señalar que dicho ordenamiento (artículo 105, en su párrafo único), sitúa al organismo similar a nuestro Consejo de la Judicatura, denominado Consejo de la Judicatura Federal, al mencionado Superior Tribunal de Justicia.

45. Como se han presentado algunas discusiones sobre la posibilidad de establecer al lado de la Suprema Corte a un supuesto tribunal constitucional con algunas atribuciones de justicia constitucional, consideramos conveniente calificar a nuestro más alto tribunal como Suprema Corte de Justicia Constitucional, para evitar definitivamente cualquier intento de debilitarla.

46. Otra ventaja que podría tener el tribunal federal que se propone es la relativa a la posibilidad de la incorporación dentro del Poder Judicial federal, de los tribunales federales calificados indebidamente como administrativos (ya sea los que pueden denominarse de esta manera por su materia o el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), pero que en realidad son tribunales judiciales de plena autonomía, y que sólo por inercia se han mantenido en la esfera formal del Poder Ejecutivo. Entre ellos podemos señalar el citado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; los Tribunales Agrarios; la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (pero después de una reforma sustancial a los tribunales laborales), y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Las salas superiores de dichos tribunales podrían integrar salas especializadas del citado Tribunal Federal.

Agregaríamos, por supuesto, al Tribunal Electoral, que ya está incorporado al Poder Judicial Federal.

47. Incorporamos nuestras propuestas dentro de la consulta nacional convocada y realizada por la Suprema Corte de Justicia y también coincido con los propósitos de la llamada Declaración de Jurica de 2 de diciembre de 2005, suscrita por los integrantes del Sistema de Impartidores de Justicia, entre cuyos acuerdos figura “Elaborar una agenda judicial que abarque el conjunto del sistema de impartición de justicia a nivel nacional y que contenga políticas a corto, mediano y largo plazo”.

VII. CONCLUSIONES

48. De las muy breves reflexiones anteriores podemos llegar a las siguientes conclusiones.

49. *Primera.* Para elaborar propuestas de una reforma judicial sustancial, previamente debe partirse de una breve reseña histórica y tomar en cuenta que la primera Constitución del México independiente, es decir, la carta federal de 1824, se inspiró para organizar el Poder Judicial Federal en el paradigma de la Constitución de los Estados Unidos, la cual estableció una doble jurisdicción, en virtud de la que los tribunales federales y locales se separaban al decidir sobre la aplicación de las leyes de la Federación y las de las entidades federativas, y sólo de manera excepcional las disposiciones legislativas locales podían impugnarse ante los organismos jurisdiccionales de carácter federal. Además, en ese primer documento constitucional mexicano reguló la organización y competencia de los tribunales de los estados y estableció de manera categórica que los asuntos de carácter local debían plantearse y decidirse por los tribunales locales hasta su última y definitiva instancia.

50. *Segunda.* Las cartas federales de 1857 y la vigente de 1917 consagraron también formalmente el principio de la doble jurisdicción, pero ninguna de ellas recogió lo dispuesto por la anterior de 1824, en el sentido de que los asuntos judiciales de las entidades federativas debían decidirse en los tribunales locales de manera definitiva y última. Aunado a lo anterior, la Constitución de 1857 consagró la institución del juicio de amparo, cuyo conocimiento y decisión correspondía a los tribunales federales con objeto de proteger las llamadas garantías individuales (derechos humanos de carácter individual) contra las leyes o actos de cualquier autoridad que vio-

laran dichos derechos fundamentales. En la segunda mitad del siglo XIX, la Suprema Corte consagró en su jurisprudencia la tesis errónea de que la aplicación inexacta (es decir, incorrecta, de las leyes federales y locales por parte de los tribunales) se debía considerar infracción del artículo 14 de esta carta fundamental, esto es, de una garantía individual, y por ello contra las resoluciones de todos los jueces, locales o federales, procedía el propio juicio de amparo, lo que tuvo por resultado la concentración en la práctica de todos los asuntos judiciales del país en los tribunales federales y en su última instancia ante la Suprema Corte de Justicia.

51. *Tercera.* En la carta federal vigente de 1917, además de consagrar el principio de la doble jurisdicción, también se continuó con la jurisprudencia surgida durante la vigencia de la Constitución anterior de 1857 sobre la impugnación de todos los asuntos judiciales resueltos por los jueces locales ante los de carácter federal por conducto del amparo judicial, con lo cual, no obstante la doble jurisdicción, autorizó la centralización ante los tribunales federales de todos los asuntos judiciales del país. Esta concentración judicial produjo un rezago creciente, el cual se pretendió combatir con reformas constitucionales y legales, que primero dividieron a la Suprema Corte en Salas según la materia (1928); posteriormente se establecieron los tribunales colegiados de circuito para auxiliar a la Suprema Corte (1951); y en otra etapa, se descargaron numerosos asuntos del más alto tribunal en dichos tribunales colegiados conservando la Suprema Corte los juicios de amparo de mayor trascendencia (1968), pero todas estas medidas fueron insuficientes para disminuir el impresionante rezago de los tribunales federales y especialmente de nuestro más alto tribunal.

52. *Cuarta.* En 1988 se aprobaron reformas constitucionales y legales que modificaron radicalmente la situación anterior, ya que dividieron los juicios de amparo, de manera que los asuntos en los que se debatía la constitucionalidad estricta de leyes y actos de autoridad se concentraron en la Suprema Corte de Justicia y se enviaron en su totalidad aquellos en los cuales se impugnaban cuestiones de legalidad a los tribunales colegiados de circuito, los cuales, como se ha dicho, aumentaron progresivamente su número con el fin de disminuir el rezago, y transformaron a la propia Suprema Corte en un tribunal constitucional desde el punto de vista material.

53. *Quinta.* Estas modificaciones de 1988 se consolidaron y perfeccionaron en las reformas constitucionales y legales de 1995, que no sólo conservaron la competencia de la Suprema Corte respecto de su conocimiento

de los asuntos que versaron sobre cuestiones estrictamente constitucionales, sino que hizo dos modificaciones esenciales, por una parte amplió de manera considerable las controversias constitucionales reguladas por el artículo 105 de la carta fundamental, ya que añadió a los municipios entre los entes legitimados para interponerlas y además, a las hipótesis del conflicto competencial anterior se agregaron los llamados conflictos de atribución entre los titulares de órganos de poder en sus diversos niveles. Además, se introdujeron las acciones (abstractas) de inconstitucionalidad, que podían interponerse por las minorías legislativas contra leyes aprobadas por las mayorías. Se redujo a los miembros de la Suprema Corte de 26 a sólo 11, con lo cual se aproximó al más alto tribunal a la estructura de los tribunales constitucionales en sentido estricto. También se estableció el Consejo de la Judicatura Federal, el cual está dirigido por el presidente de la Corte como organismo encargado de fiscalizar y administrar al Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, al que se le confirió la tarea esencial de organizar y fiscalizar la carrera judicial de los jueces y magistrados federales. Si bien, puede intervenir en las actividades de nuestro más alto tribunal, se le adscribió dicho Consejo.

54. *Sexta.* Es indudable que estas últimas reformas de 1995 significaron un gran avance en la actualización de nuestro Poder Judicial federal, pero se advierte la necesidad de complementar estos cambios, en virtud de que si bien nuestra Suprema Corte realiza de manera predominante funciones de control de constitucionalidad, sin embargo todavía conserva algunos aspectos del control de legalidad, como son los relativos a la resolución de la contradicción de tesis sustentadas por los tribunales colegiados de circuito en cuestiones de legalidad, así como la facultad de atracción de los asuntos que corresponden a los propios tribunales de circuito. Por ello, y en virtud de la dispersión de la jurisprudencia de los citados tribunales colegiados, es necesario un tribunal federal que sirva de cabeza a los citados tribunales, y lo mismo ocurre con la facultad de atracción, por medio de la cual el más alto tribunal de la República resuelve los asuntos más importantes en cuestiones de legalidad que no corresponden a las atribuciones de un tribunal constitucional. Es cierto que cuando existen por un lado cortes o tribunales supremos como la última instancia en cuestiones de legalidad, y por el otro tribunales o cortes constitucionales, se pueden producir conflictos y diferencias entre ambos, y en la realidad así sucede, pero estos conflictos son superables, como demuestra la experiencia comparada;

además esta situación es preferible que conferir a los organismos jurisdiccionales especializados en control constitucional la competencia de última instancia en el control de legalidad, ya que la tendencia más generalizada es la de separación de ambas materias, como se pretendió con las reformas constitucionales de 1988 y 1995, pero no en su totalidad. Por eso proponemos la creación de un Tribunal Federal que no debe calificarse de Supremo, para no producir una confusión con la Suprema Corte de Justicia.

55. *Séptima.* Para evitar equívocos, consideramos que en nuestro ordenamiento, a la denominación de Suprema Corte de Justicia debe agregarse el calificativo de constitucional, para que se precise su naturaleza de organismo jurisdiccional especializado en la solución definitiva y en última instancia de las cuestiones de constitucionalidad, ya que se han producido confusiones en nuestra realidad en virtud de que existe una corriente doctrinal y de grupos políticos que pretenden la creación de un *tribunal constitucional*, con esa denominación, que estaría por encima de la Suprema Corte de Justicia en algunas cuestiones de constitucionalidad, lo que desvirtuaría la naturaleza de nuestro más alto tribunal. De manera diversa, el Tribunal Federal encabezaría el Poder Judicial ordinario por encima de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, a los cuales deberá coordinar por conducto de dos facultades esenciales: *a)* la unificación de la jurisprudencia federal al decidir las contradicciones de las tesis de los tribunales de circuito, que son muy numerosas en materia de legalidad, y *b)* ejercer la facultad de atracción para los asuntos de mayor trascendencia en cuestiones de legalidad, como última y definitiva instancia. Podemos señalar como ejemplo de lo anterior el establecimiento del Tribunal Superior Federal brasileño, que se encuentra en un nivel inferior al Tribunal Supremo Federal. Al primero se le ha conferido la función esencial de unificar la jurisprudencia federal, de vital importancia en cualquier sistema jurídico. Por otra parte, en virtud de que el Consejo de la Judicatura Federal en México carece de facultades de fiscalización y administración respecto de la Suprema Corte, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, debe adscribirse al Tribunal Federal propuesto. Si recurrimos a la comparación jurídica, los organismos similares o equivalentes a nuestro Consejo de la Judicatura Federal se han adscrito al Poder Judicial ordinario y no existe precedente según el cual se sitúen en los tribunales y cortes constitucionales.

56. *Octava.* Por otra parte, de acuerdo con una fuerte corriente doctrinal e inclusive de algunos grupos políticos que se apoyan en el principio de

unidad de jurisdicción, existe la tendencia de incorporar al Poder Judicial Federal, como ya lo está el Tribunal Electoral, a los tribunales federales, que sólo desde el punto de vista formal se encuentran todavía en la esfera del Ejecutivo Federal, como son los tribunales federales de Justicia Fiscal y Administrativa; los agrarios; la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y el de Conciliación y Arbitraje que conoce de los conflictos entre los empleados y funcionarios de las dependencias del Ejecutivo Federal, aun cuando los de carácter laboral requerirían de una previa reforma sustancial. El Tribunal Federal que proponemos tendría la ventaja adicional de que una vez que los propios tribunales formen parte del citado Poder Judicial federal, sus salas superiores podrían integrarse como salas especializadas al mismo Tribunal Federal.