

## LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES Y LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Juan DÍAZ ROMERO\*

SUMARIO: I. *Breve referencia histórica sobre el control de constitucionalidad por vía judicial.* II. *El control difuso de la Constitución.* III. *El control concentrado.* IV. *Proliferación de los tribunales constitucionales.* V. *Las múltiples caras de los tribunales constitucionales.* VI. *La evolución de la Suprema Corte.* VII. *Juicios ordinarios federales.* VIII. *Controversias constitucionales.* IX. *Juicio de amparo.* X. *La acción de inconstitucionalidad.* XI. *¿Varias voces o una sola?* XII. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional.*

Con motivo de los trabajos emprendidos para la reforma del Estado mexicano, dirigidos y coordinados por las cámaras legislativas, se han formulado una gran cantidad de planteamientos, propuestas y proyectos tendientes a modificar, reformar e innovar nuestras instituciones con el loable propósito de actualizarlas y reforzar la presencia de México como Estado de derecho dentro del concierto de las naciones.

Dentro de ese amplio temario destacan, como es obvio, las sugerencias relativas a reformas de la estructura del Estado, principalmente a los poderes y esferas de competencia.

A mí, en lo personal, me han llamado grandemente la atención las modificaciones que se proponen al Poder Judicial Federal, seguramente por mi origen vocacional, que es fundamentalmente judicial.

Sobre las reformas, hay una lista muy interesante en la que sobresalen modificaciones al Ministerio Público, establecimiento de juicios orales,

\* Ministro en retiro.

incorporación de los derechos humanos en la Constitución, establecimiento de jueces de ejecución de sentencias, etcétera, y, en un buen número de casos, la creación de un tribunal constitucional.

Sobre esta última proposición debo decir algunas palabras porque me parece que toda reflexión que se haga sobre el órgano que ha de cargar con la responsabilidad de ejercer el control constitucional por vía jurisdiccional puede ser de utilidad en estos momentos en que está por tomarse una decisión que habrá de cobrar trascendencia en años venideros, por la necesidad que hay dentro de un sistema democrático de transformar en civilizadas controversias jurídicas las luchas políticas, que por su apasionamiento y marcados intereses en ocasiones amenazan con desbordarse en violencia. Dice al respecto Eisenmann: "... por la misma naturaleza de las cosas, la justicia constitucional es un espejo donde se refleja—fragmentaria sin duda, pero fielmente— la imagen de las luchas políticas supremas de un país, que precisamente tiene por efecto transformar en último análisis en litigios de derecho".<sup>1</sup>

#### I. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA SOBRE EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VÍA JUDICIAL

Una visión relampagueante del tema referido al control de la constitucionalidad nos traslada de inicio, obligadamente, a los albores del siglo XIX, cuando la naciente República de Estados Unidos de Norteamérica daba sus primeros pasos como Estado regido por una Constitución; en esos primeros años de vida se suscitó un serio conflicto político constitucional derivado de que el presidente de la República saliente, John Adams, poco antes de finalizar su mandato, nombró a cuarenta y dos jueces, pero no hubo tiempo para entregar a todos ellos su respectivo nombramiento; así, cuando entró el nuevo presidente, Thomas Jefferson, algunos jueces, aunque ya estaban nombrados, carecían del documento formal que acreditara su titularidad, nombramiento que no les fue entregado por orden que el presidente dio a James Madison, el nuevo secretario de Estado.

Uno de los jueces relegados, William Marbury, ocurrió a la Suprema Corte pidiéndole que ordenara al secretario de Estado que le entregara el

<sup>1</sup> Eisenmann, Charles, citado por Favoreu, Louis, *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 22.

nombramiento; para ello el demandante apoyó su petición en la sección XIII de una ley de 1789 (Judiciary Act), que otorgaba facultades a la Suprema Corte para expedir órdenes (*writs of mandamus*) a los órganos de autoridad.

En síntesis, éste fue el planteamiento del célebre caso Marbury contra Madison que la Suprema Corte de Estados Unidos resolvió en 1803, con ponencia del juez John Marshall.

Aunque en la sentencia se negó girar la orden a Madison, se avaló el derecho de Marbury a recibir el nombramiento, pero esto no fue lo más importante, sino la tesis de que ninguna ley puede contradecir a la Constitución, ya que ésta funda y da validez a todo el ordenamiento jurídico; la sentencia se fundó en primer lugar en el párrafo segundo del artículo VI de la Constitución americana (que inspiró nuestro artículo 133 constitucional) y que establece su supremacía en el orden jurídico; en segundo lugar, en el artículo III-2 de aquella Constitución, que otorga una serie de competencias a la Suprema Corte, poniendo de relevancia la parte que dice “La Suprema Corte conocerá en apelación de todos los casos señalados anteriormente...”,<sup>2</sup> que fue interpretado por la Suprema Corte en el sentido de que no validaba la parte de la sección XIII de la ley de 1789 (Judiciary Act), que otorgaba competencia a la Suprema Corte para girar directamente órdenes a otras autoridades.

La parte fundamental de la sentencia dice:

La Constitución —señaló Marshall— es una ley suprema que o no puede ser modificada por medios ordinarios, o está al mismo nivel que las leyes ordinarias y, como cualquier otra ley se puede cambiar cuando le parezca a la legislatura. Si el primer término de la disyuntiva es cierto, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley. Si el segundo término es cierto, entonces las Constituciones escritas son intentos absurdos del pueblo para limitar un poder que, por naturaleza, no es limitable.<sup>3</sup>

Huelga señalar las trascendentes consecuencias que derivaron de dicho criterio; en una publicación de la Suprema Corte se destaca lo siguiente:

<sup>2</sup> Minutti Zanatta, Rubén y González Alcántara Lammoglia, Ma. del Rocío (trads.), *La Constitución de los Estados Unidos*, México, Porrúa, 2004 (artículos citados).

<sup>3</sup> Guzmán Orozco, Guillermo (trad.), *Fallos históricos de los Estados Unidos de Norteamérica*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.

Del fallo de Marshall se desprenden tres principios capitales:

1. La Constitución es superior a cualquier ley ordinaria y prevalece sobre cualquier otra ley que la contradiga.
2. Los jueces tienen el poder y el deber de no aplicar las leyes que sean contrarias a la Constitución; y
3. La única garantía de los derechos individuales es el control judicial de los actos del Poder Legislativo y de la administración.<sup>4</sup>

Por supuesto que esta sentencia revela otras características notables, por ejemplo, la que señala Clemente Valdés, acerca de que tal resolución tiene su premisa en un sistema democrático,<sup>5</sup> lo cual es acertado porque si la Constitución es resultado de la voluntad del pueblo que está, soberanamente, por encima de todas las autoridades constituidas, es lógico que una sentencia como la de *Marbury vs. Madison* sea impensable en un sistema no democrático.

## II. EL CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIÓN

El control difuso de la constitucionalidad de los actos de los órganos de autoridad es el más antiguo medio de control y, de manera notable, su utilización se halla ligada al criterio establecido en la sentencia dictada en *Marbury vs. Madison*. “Se trata de un tipo de control que permite a cualquier juez, sin importar su fuero, defender la regularidad constitucional de las leyes. En otras palabras, todo juez debe, ante un caso concreto, inaplicar una ley inconstitucional y fallar mediante una sentencia con efectos relativos, es decir, vinculantes sólo para las partes en conflicto”.<sup>6</sup>

Los “doctrinarios-prácticos” del constitucionalismo norteamericano pusieron los cimientos de este control difuso años antes de 1803 en que se pronunció la sentencia de *Marbury vs. Madison*. Así, por ejemplo, Alexander Hamilton publicaba en 1788 lo siguiente: “... los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura con la finalidad, entre otras varias, de mantener a esta última

<sup>4</sup> *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 15 y 16.

<sup>5</sup> Valdés, Clemente, “*Marbury vs. Madison*. Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 4, julio-diciembre de 2005, p. 23.

<sup>6</sup> *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, cit., nota 4, p. 44.

dentro de los límites asignados a su autoridad. La interpretación de las leyes es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales...”.<sup>7</sup>

En otra de sus publicaciones este clásico del ensayo político, al reflexionar sobre la competencia de la judicatura federal, destaca como primer punto los casos que surjan con motivo de las leyes; hace notar, en vía de ejemplo, que la Constitución establece una serie de restricciones a las legislaturas locales, pero observa que:

Ningún hombre de sentido común será capaz de creer que tales prohibiciones se respetarían escrupulosamente si el gobierno carece de poderes efectivos para impedir y sancionar las infracciones que se cometan. Estos poderes deben consistir en un veto directo sobre las leyes de los Estados o en la potestad conferida a los tribunales federales de hacer a un lado aquellas que contravengan de modo manifiesto los artículos de la Unión.<sup>8</sup>

Como se ve, cuando en 1803 se resolvió el asunto de Marbury, ya flotaba en el ambiente teórico la idea de que el control de la constitucionalidad de los actos legislativos correspondía a los jueces, pero no cabe duda de que la sentencia de la Suprema Corte de Justicia a que venimos aludiendo, sentando sus reales en el derecho positivo, sirvió de disparador al control difuso de la constitucionalidad que desde entonces se volvió pan cotidiano en el ámbito jurídico de los Estados Unidos de Norteamérica, de donde ha sido exportado a muchos países, principalmente a los de Latinoamérica, aunque en cada caso con características propias. En México no existe el control difuso, pero nuestro amparo directo tiene algunas características semejantes a dicho control.

### III. EL CONTROL CONCENTRADO

El control difuso o americano funcionó prácticamente como único durante todo el siglo XIX y principios del siglo XX, pero después de la Primera Guerra Mundial la Europa destrozada buscó con ahínco un nuevo sistema de control constitucional, más adecuado a la idiosincrasia de sus sociedades; el sector mayoritario de la doctrina reconoce que este nuevo sistema, que implicó la creación de un Tribunal Constitucional, dio inicio

<sup>7</sup> Hamilton, Alexander, *El federalista*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 332.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 338 y 339.

en la Constitución austriaca de 1920, que fue proyectada por el insigne jurista Hans Kelsen, pues aunque de hecho existen otros precedentes,<sup>9</sup> el Tribunal Constitucional austriaco reúne, de manera ordenada y lógica, los principios y reglas que conforman la estructura, organización y funcionamiento que ha servido de prototipo inspirador a los que con posterioridad se han instituido, aunque cada uno con características propias que conservando en común lo esencial, que es la competencia, difieren del original en menor o mayor grado sobre aspectos secundarios.

La opinión generalmente aceptada por la academia<sup>10</sup> considera que las características de este control constitucional concentrado, del que se viene hablando, son las siguientes:

Es un sistema concentrado, porque sólo un órgano, el Tribunal Constitucional, es el competente para dirimir controversias constitucionales, diferenciándose del difuso, donde pueden actuar todos los jueces. Cabe agregar aquí, que dicho Tribunal Constitucional está protegido por un estatuto también constitucional, que difiere del que protege al juez o tribunal ordinario, diferencia que se justifica por la mayor salvaguarda que aquél requiere respecto de los poderes públicos que controla; además, el Tribunal Constitucional austriaco de 1920 no formaba parte del Poder Judicial ni de los otros dos poderes; de esta última característica no participan varios tribunales constitucionales en la actualidad.

También se acepta, dentro de este sistema, que el tribunal dirime la materia constitucional de manera principal y directa, a diferencia del control difuso donde la constitucionalidad se resuelve con motivo de otra controversia ordinaria, esto es, de manera adyacente.

Íntimamente ligada con la observación anterior se halla la clase de competencia que generalmente se reserva a los tribunales constitucionales. Aquí transcribo a Favoreu:

<sup>9</sup> Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 2000, pp. 60-62. No sólo se refiere al Tribunal Constitucional checoslovaco un poco anterior al Tribunal austriaco, pero que no ejerció ningún control ni creó ninguna jurisprudencia, sino que también relaciona instrumentos de Colombia y Venezuela del siglo XIX, pero que no tienen las características requeridas para un mundo del siglo XX. Por su parte, Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001, p. 59, nota 11, apoyándose en Cappelletti, señala dos precedentes: uno suizo (1848) y otro austriaco (1867).

<sup>10</sup> Opinión que se recoge en *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, cit., nota 4, pp. 46 y 47.

Los sistemas de justicia constitucional son muy diversos en cuanto a su organización, sin embargo hay una cierta homogeneidad en cuanto a sus misiones. La justicia constitucional asume generalmente, cualquiera que sea su organización, cuatro grandes tipos de misión: en primer término el control de la regularidad de las elecciones y de las votaciones políticas, es decir, tanto de las elecciones legislativas y presidenciales, como de los referendums; el respeto del equilibrio entre el Estado y las colectividades que aquél comprende, misión especial importante en un Estado federal o quasi federal, pero que —incluso en un Estado unitario como Francia— no está vacía de significado; por otra parte, la garantía del buen funcionamiento de los poderes públicos y de la distribución de poderes entre ellos; y por último, el control de constitucionalidad de las leyes y la protección de los derechos fundamentales. Estas cuatro misiones no están siempre unidas, pero forman el patrimonio común en el que generalmente se inspiran los constituyentes.<sup>11</sup>

Otra característica de los tribunales constitucionales en este sistema radica en los efectos sobre las leyes que tienen sus sentencias, en cuanto no son relativas, esto es, no se limitan a inaplicar las normas constitucionales al caso concreto como sucede en el sistema americano, sino que invalidan, anulan o expulsan del orden normativo a la ley inconstitucional; tienen efectos *erga omnes*.

Como secuela de la característica acabada de mencionar, resulta que la sentencia del tribunal constitucional que acoge la acción de invalidez y desaparece la ley, da lugar a una nueva situación jurídica; desde este punto de vista, se dice que es constitutiva.

#### IV. PROLIFERACIÓN DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES

Tal parece que en este mundo de los seres humanos, el derecho avanza con admirable giro, pero, por desgracia, después de catástrofes y hecatombes causadas por ellos mismos, como si sólo hasta entonces, horrorizados de sus propias acciones, buscaran restañar la quiebra de su espiritualidad instituyendo normas de sana convivencia entre hombres libres. Así sucedió después de la Primera Guerra Mundial en que se crearon los primeros tribunales constitucionales, el austriaco y, coétaneamente, el

<sup>11</sup> Favoreu, Louis, *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 22 y 23.

checoslovaco y el de la República de Weimar. Pero tan plausible adelanto pronto se vio detenido por los preparativos de la Segunda Guerra; no sólo hubo detención, sino retroceso, ya que el Tribunal Constitucional austriaco desapareció después de un golpe de Estado en 1934.

Nuevamente, el pánico de la Segunda Gran Guerra sacudió al mundo y sólo cuando ésta terminó se pudieron retomar los sabios principios que enaltecen al hombre civilizado, no violento, a través del derecho.

Así, desde 1948 hasta la fecha casi todos los países de corte democrático han institucionalizado tribunales constitucionales, aunque con diferentes denominaciones, variadas estructuras y diferentes anclajes de autonomía. Ya forman parte del sistema jurídico en países de Europa, América, Asia y África.

#### V. LAS MÚLTIPLES CARAS DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES

Hay un número especial de autores que ocupándose del tema relativo a tribunales constitucionales hacen referencia a los diferentes tipos o clases que se han instituido en la actualidad, así como a los elementos que les son comunes, entre otros, Favoreu,<sup>12</sup> Fix-Zamudio,<sup>13</sup> Eguiguren Praeli,<sup>14</sup> Ferrer Mac-Gregor,<sup>15</sup> etcétera.

Este último expone con claridad sistemática una clasificación de los tribunales constitucionales en Iberoamérica muy interesante, porque toma como base la ubicación que tienen respecto del Poder Judicial de su país y, por tanto, el arraigo de su autonomía.

Con tales bases, que seguiremos, descubre cuatro clases:

- a) Cortes o tribunales constitucionales que se encuentran fuera del Poder Judicial (Chile, Ecuador, España, Guatemala, Perú y Portugal). Todos los tribunales de los países que aquí se enumeran tienen en común que su calidad de autonomía se finca fuera del Poder Judicial,

<sup>12</sup> Favoreu, Luis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994.

<sup>13</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1985.

<sup>14</sup> Eguiguren Praeli, Francisco, *Los tribunales constitucionales en Latinoamérica. Una visión comparativa*, Buenos Aires, CIEDLA, 2000.

<sup>15</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, Querétaro, Fundap, 2000, pp. 65-86.



aunque su competencia, siendo básicamente de orden constitucional, es variada, pues conocen de *habeas corpus*, amparo, inconstitucionalidad de leyes y tratados, control preventivo de los mismos, conflictos de comunidades autónomas, etcétera.

- b) Tribunales constitucionales situados dentro del Poder Judicial (Bolivia y Colombia). El artículo 116 de la Constitución de Bolivia establece: “El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Tribunal Constitucional, las Cortes Superiores de Distrito, los tribunales y jueces de instancia y demás tribunales y juzgados que establece la ley...”, por lo que tomando en cuenta este mandato expreso, su clasificación es adecuada, lo mismo que el tribunal de Colombia que es denominado Corte Constitucional por su Constitución, cuyos artículos 116, 228 y 239 al 245 la integran dentro del Poder Judicial. Con algunas variantes sus competencias son similares a los tribunales del grupo a.
- c) Salas constitucionales autónomas que forman parte de las cortes supremas (El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Nicaragua y Venezuela). Esta es otra forma de instituir un tribunal constitucional autónomo; se trata de salas integradas por distinto número de magistrados según la Constitución de cada país, pero que tienen en común la circunstancia de que forman parte de su respectiva Corte Suprema. Su competencia, con variantes, es propia de tribunales constitucionales.
- d) Cortes supremas que realizan funciones de tribunal constitucional. En este supuesto de clasificación se hallan, en Latinoamérica, Argentina, Brasil, Honduras, México, Panamá y Uruguay, en el orden alfabético en que los relaciona el doctor Ferrer Mac-Gregor.<sup>16</sup>

Como puede verificarse de la breve relación anterior, los tribunales constitucionales no siguen un patrón único en cuanto a su relación con el Poder Judicial, sino que en Latinoamérica, al menos, tienen variadas posiciones que no marcan diferencias esenciales respecto del que pudiera entenderse como prototipo, puesto que todos ellos gozan de autonomía para dictar sus resoluciones; justamente por ello, el doctor Ferrer Mac-Gregor entiende como tribunales constitucionales “... a los altos órganos judiciales o jurisdiccionales situados dentro o fuera del Poder Judicial,

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 86.

independientemente de su denominación, cuya función material esencialmente consiste en la resolución de los litigios o conflictos derivados de la interpretación o aplicación directa de la normativa constitucional”.<sup>17</sup>

Lo esencial, por tanto, para identificar un tribunal constitucional parece radicar en su autonomía funcional y en las materias de su competencia que Favoreu, como ya se puso de manifiesto anteriormente, señala en cuatro facultades: 1) control de la regularidad de las elecciones y referendos; 2) resolución de conflictos de esferas de competencia; 3) garantizar el buen funcionamiento de los poderes públicos y la distribución de sus competencias; y 4) el control de la constitucionalidad de las leyes y la protección de los derechos humanos.

Ahora bien, para encontrar las razones por las cuales nuestra Suprema Corte ha evolucionado a tribunal constitucional es pertinente mencionar algunos aspectos de su historia.

## VI. LA EVOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE

Un análisis histórico del desarrollo organizativo y competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque sea superficial, revela que su evolución o transformación, desde que fue instituida en 1824 hasta el día de hoy, ha venido respondiendo a exigencias de orden eminentemente práctico por la necesidad que se ha ido teniendo de ajustar su actuación a los cambios episódicos vividos por nuestra sociedad en las distintas épocas; su apreciación parece indicar que las innovaciones sufridas en el aspecto señalado por nuestra Suprema Corte presentan las siguientes características:

- a) Se le ha ido desligando del conocimiento directo de un gran número de asuntos, para reservarle los de mayor importancia y trascendencia, especialmente los de orden constitucional.
- b) Vale la pena destacar que sin desdoro de lo acabado de señalar, el poder reformador y el Legislativo han encontrado los mecanismos adecuados (facultades discrecionales, facultad de atracción, contradicción de tesis, recursos excepcionales, etcétera) para que la Suprema Corte pueda llegar a decidir como órgano terminal los temas litigiosos más significativos de la nación.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 27.

- c) Resulta notorio, asimismo, que en la serie de transformaciones competenciales a que se ha sometido la Suprema Corte se ve la clara intención de que a través de sus resoluciones se unifique el criterio jurídico nacional.

A continuación se hará un breve seguimiento de los principales temas de que conoce la Suprema Corte, a fin de comprobar las características anteriormente señaladas.

## VII. JUICIOS ORDINARIOS FEDERALES

El artículo 137 de la Constitución de 1824 establecía que la Corte Suprema de Justicia debía conocer, en relación con los juicios a que se refiere este subtítulo, de los siguientes asuntos: las diferencias suscitadas entre un Estado y uno o más vecinos de otro; entre particulares sobre tierras bajo concesiones de diversos Estados; disputas sobre contratos celebrados por el supremo gobierno; consultas sobre pase o retención de bulas pontificias, breves y rescritos expedidos en asuntos contenciosos; los conflictos competenciales suscitados entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los locales y entre los de un Estado y los de otro; de las causas contra el presidente de la República y al vicepresidente; de las causas criminales de diputados y senadores, previa declaración de procedencia; de las causas contra gobernadores previo cumplimiento de requisitos constitucionales; negocios civiles y criminales de diplomáticos y cónsules; de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabando, crímenes en alta mar, ofensas contra la nación, infracciones a la Constitución, etcétera.

Tan amplia competencia ordinaria de la Suprema Corte se redujo notablemente en la Constitución de 1857, cuyos artículos 98, 99 y 100 establecían que a dicho alto tribunal sólo correspondía conocer desde la primera instancia las controversias en que la Unión fuera parte; en todos los demás juicios ordinarios que el artículo 97 adscribía a los tribunales federales, la Suprema Corte sólo intervenía en segunda instancia; además, dirimía conflictos competenciales entre tribunales federales, entre éstos y estatales, y entre los de diferentes estados.

En la Constitución de 1917, tal como apareció originalmente, se continuó con el criterio de reducir la competencia de la Suprema Corte en juicios ordinarios, pues la primera instancia correspondía a los jueces de distrito, la segunda a los tribunales unitarios de circuito; sólo si una de las

partes estaba en desacuerdo con este segundo filtro, se daba el recurso de súplica ante la Suprema Corte (artículo 104, fracción I). Únicamente se le reservó plena competencia en las controversias ordinarias en que la Federación fuese parte (artículo 105, in fine), así como en las cuestiones competenciales antes dichas (artículo 106).

La Constitución de 1917 ha sufrido múltiples reformas hasta el día de hoy, pero se ha mantenido la inclinación de reducir la competencia de la Suprema Corte en la materia ordinaria que se viene examinando. Así, el artículo 105 establece, actualmente, en su fracción III, que la Suprema Corte “De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del procurador general de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten”.

Parece difícil encontrar una fórmula más sensata que la acabada de transcribir, ya que por una parte despeja el camino de la Suprema Corte en esta clase de juicios, haciendo descansar la competencia en otros tribunales federales subordinados, pero al mismo tiempo permite que nuestro más alto Tribunal conserve el control judicial en los asuntos de mayor trascendencia.

Como complemento de esta observación vale la pena informar que de 2000 a 2006, la Suprema Corte ha conocido sólo de veintidós recursos de apelación en los términos de la mencionada fracción III del artículo 105 constitucional.

Una cosa similar acontece con los conflictos competenciales, porque, actualmente, el artículo 106 constitucional ya no las reserva exclusivamente a la Suprema Corte, sino que amplía el conocimiento a los tribunales federales. En tales controversias ya no interviene el Pleno, sino las salas (artículo 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), los tribunales colegiados de circuito (artículo 37, fracción VI, de dicha Ley, y punto quinto, fracción II, del Acuerdo General 5/01 del Pleno de la Suprema Corte) y los tribunales unitarios de circuito (artículo 29, fracción V, de la mencionada Ley).

### VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Con las controversias constitucionales ha sucedido exactamente lo contrario que con los juicios ordinarios federales, pues a través de las

mutaciones competenciales que la Suprema Corte ha tenido, esta materia de orden netamente constitucional ha enraizado firmemente en su audiencia cotidiana, ha incrementado su campo de acción y ha dado lugar al establecimiento de importantes criterios interpretativos de las normas constitucionales.

Vino de atrás y ahora va tomando la delantera.

En efecto, este juicio, el más antiguo de los juicios constitucionales en nuestro país, aparece como competencia de la Suprema Corte desde la Constitución de 1824, cuyo artículo 137, fracción I, parte inicial, establecía que a dicho alto tribunal tocaba “Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia...”, siguiendo en su momento el artículo III, sección 2, de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Esa limitada competencia se reiteró en el artículo 98 de la Constitución de 1857.

Mayor amplitud otorgó el artículo 105 original de la Constitución de 1917 a las controversias constitucionales, pues no sólo incluyó a las controversias suscitadas entre dos o más Estados, sino que agregó los diferendos entre los poderes de los Estados sobre la constitucionalidad de sus actos y —lo que fue más importante—, los conflictos entre la Federación y uno o más Estados.

Pero algo no funcionaba en este juicio: los órganos que estaban legitimados para ejercitar la acción, simplemente, no demandaban; poco antes de 1995, la Suprema Corte publicó que desde 1917 sólo se habían registrado algo más de 40 juicios y la mayor parte de ellos fueron sobreseídos.

A mi modo de ver, hubo dos razones fundamentales por las cuales estaba siendo desairado este juicio; lo he dicho en otras ocasiones: en primer lugar, la ausencia de un sistema democrático real, efectivo, como resultado del predominio categórico de un partido al que se afiliaba la mayoría de los gobernantes federales, estatales y municipales; esto originaba un dominio administrativo y político incontrastable en línea vertical, pues al poder burocrático del superior jerárquico se agregaba la disciplina partidista que permitía el arreglo de casi todos los conflictos orgánicos en forma unilateral y por conveniencias políticas.

La otra razón es que la Constitución había dejado al municipio fuera de la controversia constitucional; esto lo dejaba judicialmente indefenso,

puesto que fungiendo como órgano de autoridad, el municipio tampoco podía promover el amparo.

Estos dos obstáculos fueron superados por la evolución social y política de la nación. El atraso en el sistema democrático efectivo fue rebasado por los constantes avances que fue exigiendo la sociedad y que fueron plasmándose en reformas legales y constitucionales: el reconocimiento de partidos políticos (Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946); la creación del Registro Federal de Electores (Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951); el otorgamiento del voto a las mujeres (reforma de 1953 al artículo 34 constitucional); establecimiento de diputados de partido (reforma del 28 de diciembre de 1963); sufragio a los 18 años (reforma del 29 de enero de 1970); diputados de mayoría y de representación proporcional y una serie de prerrogativas a los partidos (reformas constitucionales de 1977 y 1990) y, en fin, las reformas constitucionales de 1996, que completaron un sistema integral de justicia electoral mediante la creación del Tribunal Electoral, como calificador de elecciones y órgano terminal de actos en esa materia, excepto leyes electorales que se reservan a la Suprema Corte.

En lo que se refiere a la indefensión del municipio, la Suprema Corte sentó dos criterios muy importantes que le abrieron las puertas de la controversia constitucional: uno fue el amparo del municipio de Mexicali (AR- 4521/90) del 7 de noviembre de 1991, donde se estableció, después de tantos años, que el municipio tenía acción en controversias constitucionales; y el segundo, poco después, el 30 de agosto de 1994, emitido en la controversia constitucional 1/93 promovida por el Ayuntamiento de Ciudad Delicias contra el gobernador de Chihuahua, en que por primera vez se declaró procedente un juicio de este tipo promovido por un municipio y se invalidaron los actos gubernamentales que venía combatiendo.

Poco después, el 31 de diciembre de 1994, se publicarían en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas al artículo 105 constitucional, entre otros preceptos; la fracción I de dicho artículo asegura la solución constitucional, por vía judicial, de los conflictos que puedan suscitarse entre la Federación y los estados, el Distrito Federal y los municipios; entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre un estado y otro o el Distrito Federal; entre el Distrito Federal y un municipio; entre dos municipios de diversos estados; entre dos poderes de un estado por cuestiones de constitucionalidad; entre un estado y uno de sus municipios; entre un estado y un municipio de otro estado sobre cuestiones de

constitucionalidad y entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, también en materia de constitucionalidad.

La evolución política hacia lo que puede ser el inicio del sistema democrático en el país, el establecimiento de criterios más amplios e incluyentes por parte de la Suprema Corte de Justicia y la reestructuración lógica de lo que ahora es la fracción I del artículo 105 constitucional, basada, por cierto, en trabajos que la propia Suprema Corte concluyó en 1994, han dado nueva vida a la controversia constitucional, que desde 1995 a la fecha ha resurgido con gran dinamismo. Sólo en doce años, hasta 2006, se presentaron 1,171 de estas demandas constitucionales, y los órganos legitimados han encontrado en la Suprema Corte un tribunal sensato que con ponderación y equilibrio ha sabido resolver en derecho los conflictos constitucionales derivados de las relaciones que tienen las altas partes de nuestro Estado.

En el mencionado periodo que terminó en 2006, la Suprema Corte emitió 557 tesis jurisprudenciales en controversias constitucionales, las que revelan experiencia y oficio probado en la materia. Entre otros criterios relevantes en nuestro derecho constitucional, cabe citar la tesis P/J.132/2001, donde resguarda la unidad constitucional al fijar los límites de la facultad reglamentaria municipal; la tesis P/J.107/2001, que fija la competencia constitucional para medir el tiempo como base del cambio de husos horarios; la tesis P/J.101/99, en cuanto estableció que la finalidad del control de la constitucionalidad incluye el bienestar de la persona humana; la tesis P/J.130/99, que otorga competencia a la Suprema Corte para dirimir las controversias promovidas contra decretos de las legislaturas locales que resuelven conflictos de límites entre municipios; tesis P/J.15/2006, que establece los principios constitucionales con que deben contar los poderes judiciales locales para garantizar su independencia y autonomía; la tesis P/J.136/2005, que define los 5 órdenes jurídicos que integran el Estado mexicano, así como muchos otros criterios que evidencian cuán interiorizada está la Suprema Corte en esta materia constitucional.

## IX. JUICIO DE AMPARO

Históricamente, el juicio de amparo fue establecido después de la controversia constitucional. A nivel federal aparece en el Acta Constitutiva y

de Reformas del 18 de mayo de 1847, por adaptación que hizo don Mariano Otero a la obra de don Manuel Crescencio Rejón en la Constitución yucateca de 1841. Desde entonces, hasta nuestros días, ha ido creciendo el juicio de amparo, cuyo objeto es proteger a los gobernados de los actos de autoridad que afectan sus garantías constitucionales.

La materia de estudio del juicio de amparo es muy extensa, pero para efectos de estos apuntes el desarrollo girará, fundamentalmente, sobre los siguientes temas:

- 1) Una época: aquella de 1950 en que la Suprema Corte conocía en amparo, tanto del amparo directo como de todo tipo de revisiones en amparo indirecto y de todos los recursos, periodo en el cual quedó abrumada con un rezago de más de 30,000 asuntos; y cómo, de 1951 en adelante, a través de sucesivas reformas, la Suprema Corte ha reducido su competencia al mínimo constitucional, sin desdoro de que se han satisfecho las necesidades protectoras de los gobernados con la creación de otros órganos.
- 2) Una distinción sobre los tipos de amparo de acuerdo con sus alcances: el amparo de constitucionalidad y el amparo de legalidad. El primero, en el que se reclaman leyes, invasión de esferas de competencia, tratados internacionales o reglas generales, requiere la confrontación de la norma impugnada con la Constitución, de modo que en este supuesto se protege al particular contra la invasión, contra la ley o regla general. En cambio, en el amparo legalidad se reclaman actos autoritarios en sentido estricto que sólo se cotejan con una ley a través de las garantías de legalidad, por lo que si se acoge la demanda el amparo sólo protege contra la aplicación de la ley, mas no contra ésta. Es importante señalar que en aquella época de 1950, la Suprema Corte conocía de ambos juicios de amparo, pero con base en reformas y acuerdos plenarios ha reducido su competencia a los asuntos más importantes de constitucionalidad, sin perder la posibilidad de establecer el criterio decisivo en las demás materias.

Las reformas fundamentales han sido las siguientes:

Las de 1951 que crearon la sala auxiliar y los tribunales colegiados de circuito, que empezaron siendo cinco y actualmente son más de ciento ochenta. A estos órganos nuevos se les encomendó una labor auxiliar de la Suprema Corte, principalmente en materia de amparo directo (amparo legalidad). Así, a la Sala Auxiliar le fueron retornados más de 11,000



amparos directos en materia civil;<sup>18</sup> en el informe de la Suprema Corte de 1951, el presidente Salvador Urbina señalaba que con motivo de las reformas, dicho alto tribunal, en sus cuatro salas, había dejado de conocer de 15,235 asuntos; ya se dijo lo que correspondió a la Sala Auxiliar; "... el resto comprende incidentes de suspensión, improcedencia, quejas, sobreseimiento y otras, todas las cuales pasan a los cinco tribunales colegiados de circuito".<sup>19</sup>

Otro aspecto de gran trascendencia en estas reformas de 1950 fue que la Constitución (artículo 107, fracción XIII) dio facultad a la Suprema Corte para dirimir, con fuerza de tesis obligatoria, los criterios contradictorios entre las salas, así como entre los tribunales colegiados de circuito. Esta reforma permite a la Suprema Corte lograr dos finalidades aparentemente contradictorias, pues por una parte le desembaraza de los amparos de legalidad adscribiéndoselos a los tribunales colegiados de circuito, pero por otra, mediante la facultad que le otorga a dicho alto Tribunal de resolver las contradicciones en que los órganos secundarios incurran, se resguarda la unificación de los criterios a nivel nacional en materia de legalidad. Esta tendencia a uniformar las pautas interpretativas del derecho nacional en una sola voz ha sido un principio constante del poder reformador.

Vale la pena señalar también, que desde 1950 en que se dio tan destacada reforma, ya tenía el mencionado poder reformador muy clara la idea de que sin desdoro de la facultad de resolver los criterios contradictorios, se reservaran a la Suprema Corte sólo los asuntos importantes, entre los que sobresalía la materia de constitucionalidad.

La revisión en los amparos... la otorga actualmente la Constitución, en forma exclusiva, a la Suprema Corte de Justicia y la iniciativa propone que ésta sólo conocerá de la revisión contra las sentencias pronunciadas en amparos indirectos cuando se reclame, la constitucionalidad de una ley, cuando la autoridad responsable en materia administrativa sea federal y cuando se reclame en materia penal, únicamente la violación del artículo 22 de la Constitución. En los demás casos, corresponderá el conocimiento de la revisión a los tribunales colegiados de circuito.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El juicio de amparo y el Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, pp. 745 y 746.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p.145.

<sup>20</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *Los tribunales colegiados de circuito*, 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, p. 67.

El futuro de los tribunales federales ya estaba trazado a partir de las mencionadas reformas de 1950; por eso, cuando por crecimiento del país, el rezago nuevamente amenazó a la Suprema Corte, las reformas de 1967, que entraron en vigor en 1968, remarcaron el rumbo de las anteriores aumentando el número de los tribunales colegiados de circuito y engrosando su competencia en la medida en que la Suprema Corte reducía la suya, pero conservando siempre los asuntos más importantes, como los de constitucionalidad. Dice el historiador Lucio Cabrera que las reformas reiteraron que las sentencias de los tribunales colegiados de circuito eran irrecurribles "... excepto si decidían sobre la constitucionalidad de una ley o establecían la interpretación directa de un precepto de la Constitución, en cuyo caso eran recurribles ante la Suprema Corte, limitándose el recurso exclusivamente a la cuestión constitucional".<sup>21</sup>

Cabe resaltar, asimismo, que conforme a la fracción III del artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Segunda Sala tenía competencia discrecional para conocer de asuntos que, en su opinión, fueran de importancia y trascendencia. Esta facultad de atracción ha jugado en la actualidad y con motivo de su generalización, un papel muy relevante porque ha mantenido la finalidad de que sin desdoro de la necesidad de desembarazarse del rezago, la Suprema Corte mantenga su jerarquía de unificador del criterio jurídico a través de la interpretación de la Constitución y de legalidad en todos aquellos asuntos importantes.

Aunque hubo otras reformas en materia de amparo con posterioridad a las ya mencionadas, ninguna fue tan importante como las que involucraron a la Constitución y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que entraron en vigor en 1988. En ellas se otorgó todo el control de legalidad a los tribunales colegiados de circuito, o sea, todo el amparo directo, proponiéndose en la iniciativa del presidente de la República "... que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como debe corresponder al más alto tribunal del país". Esta observación se reiteró en la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, la que también resaltó la importancia de la facultad otorgada a la Suprema Corte para atraer discrecionalmente los amparos de legalidad de importancia y trascendencia.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994 se publicaron otras reformas constitucionales que repercutieron hondamente

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 178.

en la estructura, funcionamiento y competencia de la Suprema Corte. Tal vez, la mejor sinopsis de esta reforma se halla comprendida en el siguiente párrafo del dictamen de las Comisiones Unidas del Senado:

La reforma pretende consolidar de manera definitiva el propósito histórico de hacer de nuestra Suprema Corte un verdadero Tribunal Constitucional, que se inicia con las reformas de mayo de 1951, a efecto de llevar a sus límites el principio de supremacía constitucional y, para ello propone: *a)* perfeccionar y modificar su actual composición; *b)* cambiar el régimen jurídico de nombramientos en diversos aspectos; *c)* ampliar las facultades de nuestra Suprema Corte, a efecto de que pueda desempeñar con mayor eficiencia la función de Tribunal Constitucional; y *d)* eliminar la carga administrativa de trabajo de la Suprema Corte.

Finalmente, en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 1999 fueron publicadas las reformas constitucionales a los artículos 94, 97, 100 y 107, fracción IX. Para el interés de estos apuntes, cabe señalar las reformas a los artículos 94 y 107, fracción IX.

El primero de ellos ha tenido relevancia capital en los juicios de amparo, porque otorgó facultades al Pleno de la Suprema Corte para expedir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos de 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. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados”.

La reforma de este artículo 94 de la Constitución ha sido fundamental en la adopción de la competencia más importante por parte de la Suprema Corte, pues ha permitido la expedición de varios acuerdos generales mediante los cuales el Pleno ha venido adscribiendo varios lotes de asuntos a las dos salas y, de la misma manera, le ha dado fundamento para remitir a los tribunales colegiados de circuito un gran número de asuntos, inclusive de constitucionalidad, para dedicarse a los asuntos novedosos o de mayor importancia.

Así, en el acuerdo 1/95, del 7 de febrero de 1995, estableció la integración de cada una de las dos salas y les fijó la competencia que les correspondía por materias: a la Primera Sala, las materias penal y civil; y a la Segunda Sala las materias administrativas y del trabajo, reservándose

el Pleno la materia de constitucionalidad, que comprende también la invasión de esferas de competencia federal y local.

Por otra parte, en el acuerdo general 5/2001, del 21 de junio de 2001, el Pleno ordenó remitir a los tribunales colegiados de circuito entre otros asuntos, los recursos de revisión en amparo aun cuando se hubieren planteado la inconstitucionalidad de leyes en materia penal, civil, administrativa y laboral en los temas específicos que establece; asimismo, aquellos asuntos de constitucionalidad en que la Suprema Corte ya haya establecido jurisprudencia; también les adscribió los reglamentos federales y locales; las leyes federales cuando ya haya precedentes de la Corte y no sea de importancia y trascendencia; asimismo, les otorgó participación en los incidentes de inejecución, denuncias de repetición del acto reclamado e inconformidades con facultad para requerir y apereibir, mas no para aplicar las sanciones que establece la fracción XVI del artículo 107 constitucional. Todo ello, sin perjuicio de que encontrando los tribunales colegiados una cuestión novedosa e importante, la remitieran a la Suprema Corte para su resolución. Otro punto importante de este acuerdo fue la determinación de que cuando en amparos en revisión subsistieran cuestiones de legalidad y de constitucionalidad, primero debe conocer y resolver el tribunal colegiado la materia de legalidad y de procedencia, y en caso de negativa del amparo o sobreseimiento en dicha materia, remitir el asunto a la Suprema Corte para que ésta resuelva el fondo del problema de constitucionalidad; con este filtro se invirtió la regla del artículo 92 de la Ley de Amparo, lo que ha contribuido a despejar el camino de la Corte.

El 8 de abril de 2002 se expidió otro acuerdo general, el 4/2002, mediante el cual se remitieron a las salas de la Suprema Corte todas las contradicciones de tesis suscitadas entre tribunales colegiados de circuito, a menos que los ministros las consideren tan importantes que deban remitirlas al Pleno.

Con la misma intención de que el Pleno sólo conserve la resolución de los asuntos más importantes, se han expedido también lo acuerdos 6/2003, del 31 de marzo de 2003; 11/2005, del 11 de abril de 2005; 14/2005, del 13 de junio de 2005; 7/2006, del 8 de mayo de 2006; 5/2007, del 6 de febrero de 2007 y el 6/2007, del 19 de febrero del 2007 que, en general traspasan a los tribunales colegiados de circuito la competencia de asuntos que originalmente eran de la Suprema Corte, pero que por varias razones ya no son trascendentes.

Resulta de mayor importancia tomar en consideración la facultad que el artículo 94 constitucional otorga al Pleno de la Suprema Corte porque, como se ha demostrado a través de la breve relación de los acuerdos más importantes que ha dictado, el Pleno se reserva la resolución de los asuntos más relevantes en materia de constitucionalidad y de invasión de esferas de competencia dentro de los juicios de amparo, pero, al mismo tiempo, puede conocer de los asuntos fundamentales aun en materia de legalidad, ejercitando la facultad de atracción y unificando los criterios discrepantes de los órganos jerárquicamente inferiores.

La otra reforma mencionada, esto es, la introducida a la fracción IX del artículo 107 constitucional, también resultó de gran significado, pues ha permitido a la Suprema Corte conocer de los recursos de revisión en amparo directo ya no de manera reglada u obligatoria, sino en forma discrecional, sólo cuando los asuntos son de importancia y trascendencia conforme a reglas dictadas en un acuerdo general, acuerdo que el Pleno dictó el 21 de junio de 1999 (acuerdo 5/1999) en donde se establece la procedencia de dicho recurso de revisión y las reglas para entender cuándo resulta importante y trascendente y cuándo no.

Parece que no se ha prestado suficiente atención a esta reforma, porque por primera vez la Constitución ha permitido a la Suprema Corte el conocimiento de asuntos en amparo de manera no obligatoria, sino en forma discrecional, atendiendo a la importancia y trascendencia del asunto de una manera similar al *writ of certiorari*.

Si se hiciera la comparación entre las materias que conocía el Pleno de la Suprema Corte en 1950, con las que conoce en la actualidad, se vería en forma palpable que la evolución del sistema de amparo ha seguido un camino recto y constante con la franca finalidad de reservar a la Suprema Corte los asuntos de constitucionalidad y de invasión de esferas de competencia, intención que se enfiló desde las reformas constitucionales de 1951 y se reiteraron en las reformas de 1967, 1988 y 1995; todo se conjuntó para lograr ese designio, incluido el auxilio de las salas de la Suprema Corte, la creación de los tribunales colegiados de circuito que han acrecentado su competencia para conocer no solamente de asuntos de legalidad, sino, también, cada vez con mayor amplitud, de negocios de inconstitucionalidad, quedando para el Pleno de este alto tribunal las cuestiones que en amparo son novedosas e importantes en materia de constitucionalidad e invasión de esferas de competencia; pero lo más digno de tomarse en cuenta es que mediante la facultad de atracción, la

Suprema Corte puede examinar cualquier asunto de legalidad si es importante, finalidad que también logra a través de la facultad que tiene de resolver las contradicciones de sentencias entre salas o entre tribunales colegiados de circuito.

Todo parece indicar que el poder reformador de la Constitución ha conseguido también otra finalidad fundamental: la de lograr que con el auxilio de órganos secundarios, la Suprema Corte unifique el criterio jurídico nacional.

#### X. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994 introdujeron en la fracción II del artículo 105 de nuestra carta magna un tipo de control de la constitucionalidad por vía judicial que hasta entonces era desconocida en nuestro derecho, pero que ya se utilizaba en algunos países de Europa.

Joaquín Brage Camazano señala que este control abstracto en vía de acción surge de la doctrina germana y tiene por objeto, fundamentalmente, que el Tribunal Constitucional lleve a cabo el estudio de constitucionalidad respecto de las reglas generales sin necesidad de una aplicación en concreto con afectación de alguien, especificando que a partir de la reforma antes dicha, la Suprema Corte en México también tiene competencia para cotejar las leyes con las normas constitucionales cuando así lo solicite uno de los sujetos legitimados para ejercitar la acción; se dan así, en nuestro país, dos sistemas originariamente contrapuestos, pues junto al tradicional control concreto surge la posibilidad de un control abstracto, concentrados ambos en el mismo tribunal.<sup>22</sup>

Una de las características de esta acción consiste en que se demanda en defensa objetiva de la Constitución, aunque en la doctrina se pone en duda esta objetividad.<sup>23</sup>

Con posterioridad al establecimiento de la acción de inconstitucionalidad, que solamente otorgaba el ejercicio de la acción al 33% de los colegios parlamentarios federales y locales, así como al procurador general de la República, se promulgó otra reforma en agosto de 1996 otorgando

<sup>22</sup> Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, nota 9, pp. 79-81.

<sup>23</sup> Trujillo Fernández, Gumersindo, *Recurso de inconstitucionalidad*, España, Enciclopedia Jurídica Básica, Civitas, 1994, p. 5593.

acción para promover este juicio a los partidos políticos registrados, exclusivamente, en contra de leyes electorales federales o locales.

Es palpable, pues, la tendencia a incrementar la competencia de la Suprema Corte en este control abstracto de constitucionalidad, lo que se confirma con la adición del inciso g, a la fracción II, del artículo 105 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de septiembre de 2006, mediante la cual se da legitimación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, locales y del Distrito Federal, así como en contra de tratados internacionales que vulneren los derechos humanos establecidos en la Constitución, otorgando también dicha acción a los organismos de derechos humanos de los estados y del Distrito Federal, en contra de los ordenamientos de sus respectivas entidades que ataquen los derechos humanos.

Como se ve, la línea normativa se mantiene firme en la intención de ir aumentando y reforzando la competencia de la Suprema Corte en materia de constitucionalidad, al mismo tiempo que la va liberando, con cautela, de los asuntos de legalidad.

La Suprema Corte tiene competencia, por tanto, para decidir sobre la validez o invalidez de cualquier ley en general y, específicamente, de leyes electorales, precisándose que la invalidez sólo podrá darse si la votación en ese sentido alcanza, cuando menos, ocho votos.

Debe hacerse notar que tanto en esta acción de inconstitucionalidad como en los juicios de controversia constitucional ya no se aplica el procedimiento establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que el legislador federal tuvo la atinencia de expedir una ley adecuada para ambas acciones, que fue la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene grandes ventajas respecto de aquel Código Federal de Procedimientos Civiles que data de 1943, ventajas que son evidentes dada la obsolescencia de dicho Código y su inadecuación para regir a los dos juicios que establecen actualmente las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Otra observación digna de resaltarse en estas líneas consiste en que las resoluciones del Tribunal Electoral Federal no pueden tener contradicción con las sentencias de la Suprema Corte, aunque ambos tribunales deciden sobre cuestiones electorales, ya que tanto el poder reformador como el legislador federal tuvieron el cuidado de separar las competen-

cias, en virtud de que mientras al Tribunal Electoral se le otorgó facultad para dirimir controversias sobre actos concretos de aplicación en dicha materia, se reservó a la Suprema Corte la decisión sobre la constitucionalidad de las leyes electorales. Más todavía, los legisladores fueron muy claros dentro de la línea ya mencionada de asegurar una sola voz en el ámbito jurídico nacional, porque ante la eventualidad de que pudiera darse alguna contradicción entre las tesis del Tribunal Electoral y las emitidas por la Suprema Corte, se estableció que correspondía al Pleno de esta última establecer el criterio predominante.

Esto último es muy importante porque indica a las claras que el Constituyente siempre ha tenido la intención de evitar contradicciones entre los altos órganos judiciales, estableciendo que en el supuesto de que se den dichas discrepancias exista el procedimiento adecuado para dirimir las con el propósito de asegurar que el criterio jurídico sea determinado por una sola voz.

Las acciones de inconstitucionalidad han encontrado buena acogida en México, pues de 1995 a fines de 2006 se han promovido 186 demandas contra leyes generales, y 129 contra leyes en materia electoral, haciendo un total de 315.

La Suprema Corte ha tenido la oportunidad, por tanto, de establecer importantes tesis al respecto, tanto en materia general como en materia electoral. Algunas de ellas son las siguientes:

Partidos políticos, financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, la fracción I del inciso a) del párrafo 7 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que el consejo general del Instituto Federal Electoral determinará los costos mínimos de campaña con base en los estudios que le presente el consejero presidente, no viola lo dispuesto en el inciso a de la fracción II del artículo 41 constitucional. (P/J. 32/97); materia electoral. Bases del principio de representación proporcional (P/J. 69/98); materia electoral. El principio de representación proporcional como sistema para garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos (P/J. 70/98); congresos locales. Carecen de facultades para declarar por sí y ante sí la nulidad de resoluciones dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (P/J. 62/2001); vías generales de comunicación. Los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, violan el artículo 116, fracción VII, de la Constitución federal, al facultar a los estados y



municipios para ampliar y explotar tramos carreteros de jurisdicción federal. (P/J. 79/2003); aborto. Requisitos para que se configure la excusa absolutoria prevista en el artículo 334, fracción III, del Código Penal para el Distrito Federal. (P. VII/2002).

Así como muchas otras que avalan la experiencia que ya tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta clase de juicios.

### XI. ¿VARIAS VOCES O UNA SOLA?

Cuando en 1920 fue creado en Austria el primer Tribunal Constitucional se tuvo la intención de instituirlo fuera del Poder Judicial, a efecto de que el control concentrado de la constitucionalidad que se le otorgó como competencia se ejerciera autónomamente, lo cual inauguró un sistema en que dentro de un mismo orden jurídico nacional coexistan dos órganos máximos de justicia: uno en materia de constitucionalidad, y otro como terminal de la jurisdicción ordinaria.

Después de la Segunda Guerra Mundial este bicefalismo se generalizó en los países de Europa,<sup>24</sup> siendo Alemania, Italia y España en Europa, y Colombia en América, los ejemplos más relevantes de tal sistema, así como buena parte de los países de América, según ya se mencionó en páginas anteriores, debiendo también reiterarse la observación de que en relación con el contralor constitucional no se sigue un solo modelo, sino que se han instituido variadas formas.

Por regla general, en todos aquellos países donde se ha establecido este sistema de doble supremacía se suscitan entre los tribunales superiores desavenencias en diversos grados de gravedad, algunos de orden menor y otros de mayor entidad que, inclusive, pueden causar inseguridad jurídica.

Tal vez sea en Alemania donde este riesgo sea menor, y ello por los criterios tan estrictos que predominan en lo atinente a la competencia del Tribunal Constitucional.

En efecto, entre las varias materias cuyo conocimiento corresponde a dicho órgano, destaca por su gran aforo el recurso que se acostumbra traducir al español como “queja de inconstitucionalidad” y que, en cierto modo, es similar al amparo, en cuanto puede ser promovido por “todo

<sup>24</sup> Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001, pp. 68 y ss.

aquel que considere que ha sufrido una lesión en sus derechos fundamentales producida por el poder público...”,<sup>25</sup> comprendiéndose en éste los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; por tanto, este medio de defensa procede en contra de las sentencias definitivas que en materia de legalidad pronuncia el Tribunal Federal y otros tribunales terminales.

Botero y Jaramillo señalan que entre “... el 7 de septiembre de 1951 y el 31 de diciembre de 2005 ingresaron al Tribunal alemán 157,233 procesos, de los cuales 151,424 (el 96.30%) eran recursos de queja por inconstitucionalidad...”,<sup>26</sup> pero es muy importante tomar en cuenta que no todas esas quejas fueron admitidas, pues en el mismo periodo se deduce que sólo se dio entrada al 3% de esa cantidad. En México esto equivaldría, toda proporción guardada, a que se desechara el 97% de las demandas de amparo directo. Los profesores colombianos acabados de mencionar informan que de ese escaso porcentaje del 3% admitidos, sólo “... el 2.21% de los recursos presentados contra las decisiones de los tribunales supremos federales es exitoso...”,<sup>27</sup>

La facultad que el Tribunal Constitucional alemán tiene para no admitir ciertas demandas deriva, básicamente, del criterio que ha establecido en el sentido de que el mencionado recurso de queja no es “... una instancia de superrevisión jurídica ni fáctica, pues no le corresponde determinar si las sentencias son correctas conforme al derecho ordinario”,<sup>28</sup> lo que en México equivaldría a expulsar la procedencia del amparo directo en materia de legalidad.

De lo anteriormente apuntado resulta lógico deducir que en virtud de tan rigurosos criterios que limitan la competencia de fondo en el recurso indicado, la sobreposición de los criterios del Tribunal Constitucional alemán respecto de los sustentados por los tribunales ordinarios terminales representa una ceja o secante de tan reducidas dimensiones que mitiga notablemente las disensiones entre las altas cortes, sin que desaparezcan, pues la idea de una separación tajante entre violación legal y violación

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 139.

<sup>26</sup> Botero Marino, Catalina y Jaramillo, Juan Fernando, “El conflicto de las altas cortes colombianas en torno a la tutela contra sentencias”, <http://www.djs.org.co/pdf/blog/tutelaCBMJFJ.PDF>.

<sup>27</sup> *Idem*.

<sup>28</sup> Jutta Limbach, “Función y significado del recurso constitucional en Alemania”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 3, 2000, p. 75.

constitucional es difícil de sostener en el área teórica, pero más todavía en la vida práctica.

En Italia, el control de constitucionalidad corresponde a la Corte Constitucional; en lo que a este apunte interesa cabe resaltar la competencia que dicho Tribunal tiene para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, sea de la República o de las regiones, que llegan a la Corte por remisión que los jueces hacen de oficio cuando ven que la ley que han de aplicar es inconstitucional, o bien cuando una de las partes llega a la misma conclusión y, llenando ciertos requisitos, solicita al juez que haga la remisión. Miguel Covián Andrade nos alerta para no confundir este procedimiento con el control difuso americano: “1. Porque los efectos de la sentencia de la Corte que declara inconstitucional una ley son *erga omnes* (artículo 136 constitucional). 2. Porque existe una amplia sección de atribuciones de la Corte en materia de control de constitucionalidad que no corresponde al esquema descrito...”<sup>29</sup>

Si bien es cierto, por tanto, que la Corte Constitucional tiene atribuciones para, en su caso, declarar inconstitucional una ley, las cosas se complican como es lógico suponer, cuando dicho alto tribunal, sin declarar la inconstitucionalidad de un precepto, lo interpreta en determinada forma que no coincide con la exégesis que del mismo ha venido haciendo en jurisdicción ordinaria otro tribunal terminal, situación que ha propiciado tensiones y desavenencias con la Corte de Casación y que han desembocado en lo que generalmente se conoce como “la guerra de las cortes”.

Entre otros asuntos, se cita como paradigmático el que derivó de las siguientes referencias: la Corte de Casación había venido sosteniendo que ciertas disposiciones del Código Penal sólo regían la instrucción formal, no la sumaria; un tribunal penal inferior, considerando que tal determinación era procesalmente inequitativa elevó la cuestión a la Corte Constitucional, la que en febrero de 1965 resolvió que tales preceptos debían ser interpretados en el sentido de que eran aplicables a las dos clases de instrucción y, por tanto, que no eran inconstitucionales, o sea, con ésta que en México, podría ser la que se conoce como “interpretación conforme”, la Corte Constitucional, de hecho, estaba declarando inconstitucional no una ley, sino la interpretación jurídica que al respecto había venido haciendo la Corte de Casación, con lo cual se obtenía el mismo

<sup>29</sup> Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p.106.

resultado que si la cuestión de constitucionalidad procediera en contra de las sentencias dictadas por un tribunal ordinario terminal.

Planteada nuevamente la cuestión de inconstitucionalidad —ahora por la Corte de Casación—, en contra de los mismos preceptos, en esta ocasión la Corte Constitucional las declaró inconstitucionales.

Rosario Serra Cristóbal observa que en virtud de estas tensiones y discrepancias entre las cortes, a partir de los años setenta se llegó a un acuerdo consensuado por el cual la Corte Constitucional acepta, de antemano, la interpretación mayoritaria y dominante de las leyes por parte de la Corte de Casación,<sup>30</sup> aunque más adelante señala, con ejemplos, que la Corte Constitucional puede entrar a interpretar una ley incluso en sentido contrario a como lo habría hecho la Corte de Casación, pero en forma cuidadosa y comedida, dentro de lo que se ha denominado “la paz de los sabios”.<sup>31</sup>

Todo parece indicar que de los países europeos es en España donde el control de la constitucionalidad tiene mayor amplitud y se halla más al alcance de los gobernados.

El Tribunal Constitucional es autónomo, pues no pertenece al Poder Judicial (artículos 159 y 160 constitucionales); dentro de este Poder, el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, “... es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales”, como establece el artículo 123.1 constitucional.

De entre la variada competencia del Tribunal Constitucional cabe destacar, para estas notas, aquellas de tipo constitucional que lo convierten en juez de resoluciones judiciales o con motivo de ellas, las que provienen de dos vías: por vía de acción (amparo) o por vía incidental o de excepción.

El amparo se establece en el artículo 161.1 constitucional para proteger a los ciudadanos contra actos de autoridad que violen sus derechos fundamentales; por tanto, también procede contra resoluciones del Poder Judicial, incluido el Tribunal Supremo, cumplidos ciertos requisitos.

Por su parte, el artículo 163 de la Constitución establece que si dentro de un proceso la norma legal aplicable puede ser contraria a la Constitución, puede plantearse la cuestión al Tribunal Constitucional por el juez,

<sup>30</sup> Serra Cristóbal, Rosario, *La guerra de las cortes*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 53.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 80 y 81.

ya sea de oficio o a petición de parte, cumpliendo ciertos requisitos; esta es la vía incidental.

Aquí es oportuno advertir que el amparo representa el mayor número de entradas al Tribunal Constitucional; se calcula que dentro del total de resoluciones de dicho Tribunal, las sentencias de amparo representaron aproximadamente el 75%.<sup>32</sup>

Es precisamente con motivo de las resoluciones de amparo cuando se han producido desavenencias tensionantes entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, escenificándose también la llamada “guerra de las cortes”.<sup>33</sup>

En la doctrina se citan varios ejemplos de tales discrepancias: la sentencia STC-07-1994 del Tribunal Constitucional, que anuló una sentencia del Supremo donde se establecía que nadie podía ser obligado a someterse a pruebas para definir su paternidad; sólo que al anular dicha sentencia, el Tribunal Constitucional validaba la resolución de la Audiencia Provincial que ya había sido revocada por el Supremo. Esto produjo un serio disgusto en este último, por considerar que se había invadido su jurisdicción.

Otro asunto que también enfrentó a ambos tribunales derivó de la sentencia STC-115/2000 del Tribunal Constitucional que revocó una sentencia del Supremo que, a su vez, había revocado una resolución de la Audiencia Provisional mediante la cual se había condenado a una revista a pagar diez millones de pesetas por la difusión de datos de la vida privada de una persona notoria; acatando sólo de modo formal la sentencia constitucional, el Supremo dictó nueva resolución, aunque rebajando notoria-

<sup>32</sup> Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p. 189.

<sup>33</sup> Botero Marino, Catalina y Jaramillo, Juan Fernando, “El conflicto de las altas cortes colombianas en torno a la tutela contra sentencias”, *Foro Constitucional Iberoamericano*, núm. 12, 2005-2006, pp. 72-78; Silva García, Fernando, *Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo español, sus conflictos de jurisdicción*, México, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 2001, pp. 334-337; Oliva Santos, Andrés de, *Tribunal Constitucional, jurisdicción ordinaria y derechos fundamentales*, Madrid, Mc Graw Hill, 1996, pp. 8 y ss.; Pérez Tremps, Pablo, *Tribunal constitucional y Poder Judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 276 y 277; Ortells Ramos, Manuel, “El Tribunal Supremo español: un tribunal en busca de identidad”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, Proceso y Constitución*, México, núm. 3, enero-junio de 2005, pp. 230 y ss.; Salazar Abaroa, Enrique Armando, “Sociedad abierta. ¿Es inevitable una corte constitucional?”, [www.prdleg.diputados.gob.mx/debateparlamentario/debate\\_parlamentario\\_julio\\_agosto/pdf/Enrique%Armando%20Salazar.pdf](http://www.prdleg.diputados.gob.mx/debateparlamentario/debate_parlamentario_julio_agosto/pdf/Enrique%Armando%20Salazar.pdf).

mente la condena, con lo cual, de hecho reiteraba su posición original; esta decisión fue recurrida nuevamente en amparo y el Tribunal Constitucional también la revocó.<sup>34</sup>

Si en los países de Europa que se han mencionado la confluencia de dos tribunales terminales ha producido una serie de problemas que afectan la seguridad jurídica de las respectivas sociedades, por las tensiones que despiertan sus discrepancias de criterios que han dado lugar a que se conozcan como la “guerra de las cortes”, no cabe duda de que en América también se ha reflejado el mismo fenómeno en mayor o menor grado, entre los sistemas que han optado por el bicefalismo; el caso más notable es el de Colombia, en donde las controversias son tan agudas que inclusive se les ha identificado como “choque de trenes”.

En efecto, informa Rubén Darío Henao Orozco que en la cúpula del Poder Judicial colombiano hay cuatro cortes: “la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo del Estado y el Consejo Superior de la Judicatura...”, agregando que la Constitución establece que “... no es solamente la Corte Suprema de Justicia la que está encargada de unificar la jurisprudencia nacional; cada una de las cortes en su competencia especial, unifica la jurisprudencia de su especialidad y la Corte Constitucional es la intérprete, ya no de la ley como las anteriores, sino de la Constitución Política (artículo 241)”.<sup>35</sup>

Tal vez quienes mejor puntualizan este “choque de trenes” que se da entre las cuatro cortes de Colombia sean Botero y Jaramillo, quienes señalan:

El conflicto entre las altas cortes colombianas alrededor de la tutela contra sentencias judiciales se ha agudizado en los últimos años. Si bien este litigio tuvo desde un principio amplia resonancia pública, las características actuales del mismo lo hacen realmente muy grave. Ya no se trata de una mera diferencia de opiniones, que incluso se ventilaba por medio de la prensa, sino de enfrentamientos verdaderos entre las altas cortes. De allí que algunas se nieguen decididamente a conocer sobre acciones de tutela contra sentencias judiciales o a cumplir las sentencias de tutela, mientras que la Corte Constitucional intenta resolver esta situación a través de distintas medidas de

<sup>34</sup> Serra Cristóbal, Rosario, *La guerra de las cortes*, Tecnos, 1999, pp. 179 y ss.; donde describe varios casos de sentencias dictadas en amparo por el Tribunal Constitucional en contra del Supremo, que ha causado tensión entre ambos.

<sup>35</sup> Henao Orozco, Rubén Darío, “Tutela contra sentencias de las altas cortes o choque de vanidades”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 61, julio-diciembre de 2006.

creación jurisprudencial. Pero, además, el conflicto ya ha pasado a otras instancias, tales como la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La situación planteada no es ciertamente favorable a los intereses de los ciudadanos. El conflicto entre las altas cortes los deja en la incertidumbre acerca de los procedimientos a seguir en el caso de que consideren que una sentencia les ha vulnerado sus derechos fundamentales, y los somete a trámites adicionales y prolongados en el caso de que decidan acudir a la acción de tutela. Además, incluso en el caso de que obtengan un fallo de tutela en su favor se encuentran en muchas ocasiones con la renuencia de las altas cortes para cumplirlo.

Pero la situación planteada también genera un grave daño a la imagen de la administración de justicia, con consecuencias difíciles de prever. A pesar de la inestabilidad política que ha sufrido Colombia casi desde el principio de su existencia, el país ha podido consolidar una importante tradición de independencia judicial. Este legado ha sido fortalecido con la Constitución de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. De esta manera, la rama judicial se ha perfilado como una verdadera instancia de control de las demás ramas del poder público.

Sin embargo, las divisiones entre las altas cortes allanan el camino para el recorte de la independencia de la rama judicial. Hasta el momento se han presentado distintas propuestas de reforma constitucional y legal dirigidas a restringir los alcances de la acción de tutela, a limitar las posibilidades de revisión de la Corte Constitucional sobre la declaración de los estados de emergencia, a eliminar el Consejo Superior de la Judicatura, a restringir la acción y los procedimientos de pérdida de investidura, etcétera. Estos intentos de reforma no han fructificado hasta el momento. No obstante, la división existente entre las altas cortes alrededor del tema de la tutela contra sentencias puede facilitar la aprobación de una reforma constitucional que cercene las facultades de los órganos de la rama judicial y, por consiguiente, restrinja la independencia judicial.<sup>36</sup>

De la relación precedente pueden formularse algunas observaciones genéricas sobre los mencionados cuatro sistemas, los europeos y el colombiano, que han adoptado como estructura de custodia de la Constitución por vía judicial la institución de un tribunal constitucional (control concentrado), en coexistencia con tribunales terminales de legalidad:

<sup>36</sup> Botero Marino, Catalina y Jaramillo, Juan Fernando, *op. cit.*, nota 33, pp. 42-81, en <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/FC112ACB.pdf>.

1. La primera observación que cabe hacer es que aun cuando, en esencia, todos toman como modelo inspirador el Tribunal austriaco de origen kelseniano, todos tienen, sin embargo, estructuras, características y desarrollos diferentes; no hay dos iguales.
2. Todos los mencionados tribunales constitucionales confrontan —en mayor o menor grado— problemas con los tribunales terminales de legalidad al discrepar sobre la constitucionalidad del criterio adoptado en sus resoluciones definitivas; este es el punto fundamental de tensión.
3. Esa tirantez entre las dos clases de tribunales resulta difícil de evitar, por no decir imposible, ya que las materias de sus respectivas competencias no son esferas ajenas, puesto que ambas integran el mismo orden jurídico y se hallan enlazadas de arriba-abajo por la nervadura de las normas y principios constitucionales. Así, cuando el órgano judicial superior de legalidad establece un criterio para dirimir un conflicto, resulta lógico que para ello tenga que interpretar las normas legales conforme a lo establecido en la Constitución aun de manera implícita, ya sea en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento; de este modo, cuando el Tribunal Constitucional haciendo uso de su competencia revisa la sentencia del tribunal ordinario, o bien, por cualquier otro procedimiento emite una sentencia cuyo criterio es contrario o simplemente no coincide con el establecido por el ordinario, se da el caso de que dos tribunales terminales, interpretando las mismas disposiciones legales, discrepen entre sí; y este riesgo es endémico al sistema bicefalista.
4. Las consecuencias de estas divergencias dentro de un orden jurídico son varias, pero ninguna es leve, empezando por la incertidumbre que producen a los justiciables las desavenencias de juicios o criterios de los máximos órganos jurisdiccionales, hasta la inestable situación que puede provenir (y que de hecho se ha dado), de que por los enfrentamientos entre tribunales, uno de ellos se niegue a cumplir lo que podría ser una ejecutoria.
5. Tal vez la más grave secuela que puede acarrear esta confrontación de las altas cortes radica en que con ella se hace vulnerable la independencia jurisdiccional frente a los poderes políticos, siendo obvio que en esta situación el más expuesto es el Tribunal Constitucional, por la índole de sus funciones.



Tales inconvenientes conducen de manera natural a la siguiente pregunta: ¿es necesario que existan dentro del mismo orden jurídico dos tribunales terminales (uno constitucional y otro ordinario) para que se haga efectivo el control constitucional por vía jurisdiccional? Y la respuesta es no.

Efectivamente, la respuesta es negativa porque hay países que sin necesidad de tener un tribunal constitucional siguiendo el ejemplo austriaco, instituyen el control de la constitucionalidad encomendándole esta función al Poder Judicial, como sucede en Estados Unidos de Norteamérica que, como se ha dicho, desde 1803 sentó el criterio relativo.

Es cierto que en dicho orden jurídico se sigue el control difuso, pero igualmente cierto resulta que también existen otros países que adscriben el control concentrado al órgano supremo del Poder Judicial, entre los que se cuentan Argentina, Brasil, Honduras, México, Panamá y Uruguay.

Por otra parte, teniendo en cuenta los inconvenientes que de manera general y en forma específica ya se pusieron de manifiesto con anterioridad a propósito del bicefalismo, habrá de considerarse que un solo tribunal supremo evita los antagonismos entre las cortes. Una sola voz vincula los criterios discordantes, sintetiza las partes discrepantes, o bien dirime y pone punto final a las contradicciones, con lo cual se devuelve la paz y fortalece la seguridad. Se atribuye al juez americano Jackson, a este propósito, la siguiente frase: “Los jueces de la Suprema Corte no somos el final porque seamos infalibles... sino porque somos el final”.<sup>37</sup>

## XII. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Enseña el maestro García Máynez que “Los órdenes establecidos por el hombre tienden siempre a un propósito... aparecen como medios o instrumentos de realización de los propósitos de su creador. Se ordena no por ordenar, sino para conseguir, a través de la ordenación, determinados objetivos”.<sup>38</sup>

Esta observación filosófica, de la mano con el sentido común, ha sido útil para investigar en las páginas precedentes los propósitos perseguidos en México por el Constituyente en las reformas al Poder Judicial de la

<sup>37</sup> Citado por Silva García, Fernando, *op. cit.*, nota 33, pp. 345 y 346.

<sup>38</sup> García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, 15a. ed., México, Porrúa, 2005, pp. 29 y 30.

Federación, descubriendo así el sentido de la evolución del sistema jurisdiccional, dentro del cual la Suprema Corte, aunque es la cabeza indiscutible de la estructura, tiene el auxilio de múltiples órganos judiciales que colaboran armónicamente con ella. Esta observación es muy importante aunque muchas veces pasa inadvertida; la posición de la Suprema Corte es *sui generis*, ya que no se puede tener una idea clara de su estatus si se le quiere ver aislada, como si no existieran el Tribunal Electoral y los más de ciento ochenta tribunales colegiados de circuito, y sin tomar en cuenta, asimismo, la normatividad tan liberal que tiene a su alcance en amparo, bien para atraer asuntos trascendentes aunque sean de legalidad, o bien para remitir otros a los tribunales colegiados de circuito, aunque sean de constitucionalidad, si no son importantes.

La evolución de la Suprema Corte en relación con el control de la constitucionalidad, como ya se demostró a través del seguimiento histórico efectuado con anterioridad, se concreta hasta hoy en tres puntos básicos:

- A) Se ha emancipado a la Suprema Corte del conocimiento forzoso y directo de asuntos ordinarios y de legalidad, dejándole, en cambio, los asuntos de mayor importancia y trascendencia dentro de los que sobresalen, por antonomasia, los de constitucionalidad (amparo contra leyes y por invasión de esferas de competencia, controversias constitucionales, acciones de constitucionalidad).
- B) Se ha otorgado a la Suprema Corte una muy amplia facultad discrecional en varios aspectos (facultad de atracción, admisión del recurso de revisión en amparo directo, facultad de remisión a los tribunales colegiados de circuito), que le permite conocer de los asuntos más importantes o adscribir a los tribunales colegiados de circuito los que no lo son.
- C) La deducción que parece más importante es el propósito que se desprende de la serie de transformaciones hechas por el Constituyente, de dotar a la Suprema Corte de la voz terminal, de la última palabra que unifique el criterio jurídico nacional. Esta finalidad es de tanta consideración que rebasa con ventaja el esquema de los dos tribunales terminales —el constitucional y el de legalidad—, porque sin menoscabo del control de la constitucionalidad que ejerce la Suprema Corte y que ya nadie pone en duda seriamente, tiene la competencia idónea y suficiente para establecer el criterio conclusivo en todos los demás asuntos, sean de génesis constitucional o legal, con tal de que sean importantes.

A esta cúspide judicial se ha llegado, como ya se dijo, a través de la facultad de atracción de amparos directos (artículo 107 constitucional, fracción V, último párrafo); de la facultad de atracción de recursos de revisión en amparo indirecto (artículo 107 constitucional, fracción VIII, penúltimo párrafo); de la facultad de resolver contradicciones unificando los criterios mediante jurisprudencia obligatoria (artículo 107 constitucional, fracción XIII); de la facultad de remitir a las salas y a los tribunales colegiados de circuito los asuntos no importantes, aun los de constitucionalidad respecto de los cuales el Pleno ya haya sentado precedente (artículo 94 constitucional, séptimo párrafo y acuerdos plenarios); de la facultad para decidir en definitiva la tesis que debe prevalecer cuando el Tribunal Electoral sustente una tesis contradictoria con alguna de la Suprema Corte (artículo 99 constitucional, párrafo siguiente a la fracción XI).

A estas hipótesis acabadas de sintetizar, respecto de las que con mayor extensión se desarrollaron anteriormente, debe agregarse la institución de la jurisprudencia, que en México permite también la unificación de criterios con motivo de la interpretación que hace la Suprema Corte de normas constitucionales y legales, con alcances amplificados.

Efectivamente, el artículo 94 constitucional, en su párrafo octavo, encarga a la ley el establecimiento de los términos en que será obligatoria la jurisprudencia que establezca el Poder Judicial de la Federación, cometido que cumple, por una parte, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en sus artículos 192 a 197 B establece lo relativo a la jurisprudencia en los juicios de amparo, sus clases, su integración, alcances y obligatoriedad; por otra parte, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 43 y 73 cómo se forma la jurisprudencia con motivo de las resoluciones que dicta la Suprema Corte en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en la misma Ley Reglamentaria acabada de mencionar se establece también otro procedimiento que tiende a evitar contradicciones, ya que su artículo 37 instituye la posibilidad de aplazar la resolución de juicios de amparo cuando en éstos se reclamen los mismos preceptos legales que en una controversia constitucional, aplazamiento que subsistirá hasta que se resuelva dicha controversia. Finalmente, el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación previene, como regla general, que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte en ejecutorias distintas

de amparo se registrarán por la Ley de Amparo, salvo disposición expresa en otro sentido.

Todas las facultades relacionadas que se han venido encomendando desde hace tiempo a la Suprema Corte revelan, pues, sin duda, una marcada intención del Constituyente a evitar criterios discrepantes o contradictorios entre tribunales y, por lo contrario, se ve una tendencia históricamente sostenida con la finalidad de lograr la unificación de criterios jurídicos a través de las resoluciones de dicho alto tribunal.

Estos propósitos que han caracterizado la evolución del sistema judicial mexicano se verían frustrados con la instauración de dos tribunales terminales en nuestro país.<sup>39</sup>

En estos años en que se vienen preparando reformas estructurales a la Constitución o el establecimiento de una nueva, existen varios planteamientos sobre la necesidad de que existan dos tribunales, bien la instauración de un Tribunal Constitucional autónomo y dejando a la Suprema Corte como máximo órgano judicial,<sup>40</sup> o bien conservar a la Suprema Corte como Tribunal Constitucional, pero quitándole todo tipo de competencias no estrictamente constitucionales para dárselas a un nuevo tribunal que se crearía con el nombre de Tribunal Superior Colegiado de la Federación, Corte de Casación o Tribunal Superior de Justicia de la Federación.<sup>41</sup>

Las dos fórmulas llevan a resultados riesgosos aunque más acentuados en la primera, porque desconociendo todo el desarrollo evolutivo del sistema judicial mexicano, introduce un elemento extralógico con los inconvenientes de confrontaciones, inseguridad y demérito del Poder Judicial, como se ha visto en algunos países que han adoptado aquel sistema.

La segunda propuesta, aunque de menor contingencia porque parece ser que el nuevo órgano consultado, Tribunal Superior Colegiado de la Federación, se pretende ubicar dentro del mismo Poder Judicial, de todas maneras traería en esencia los mismos problemas derivados de la existencia de dos tribunales terminales, uno en materia de constitucionalidad y otro en materia de legalidad, como si ambas materias pudieran separarse en la práctica judicial, ajenas una a la otra, cuando en realidad las dos

<sup>39</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 15, p.117.

<sup>40</sup> Propuesta del Partido de la Revolución Democrática; mayo de 2007.

<sup>41</sup> Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 137-139.

forman parte inseparable de un solo orden jurídico embebido por las normas y principios constitucionales.

Se dice, por ejemplo, que al nuevo tribunal se le encomendaría la resolución de las contradicciones de tesis de los tribunales colegiados de circuito, pero para esto el nuevo tribunal tendría que aplicar las leyes e interpretarlas, lo que requiere necesariamente su cotejo con las normas constitucionales, sea directamente o, al menos, de manera indirecta, al tener que desentrañar las instituciones del debido proceso legal, máxime si se toma en consideración que los tribunales colegiados de circuito deciden sobre garantías individuales. Por tanto, tarde o temprano tendrían que surgir desavenencias con la Corte Constitucional cuando ésta no coincidiera con el criterio del nuevo órgano, al interpretar las mismas leyes o instituciones dentro de su esfera competencial.

En relación con esta propuesta que persigue la finalidad de unificar los criterios en materia de legalidad y, por otra parte, reservar a la Suprema Corte la especialización constitucional, Enrique Armando Salazar Abaroa advierte que ella no alcanzaría los fines pretendidos, sino que, por lo contrario, multiplicaría los problemas que el bicefalismo ha originado en otros países, por "... las singularidades de nuestro texto constitucional y las características del juicio de amparo".<sup>42</sup>

Desde un punto de vista distinto, otra corriente reconociendo que la Suprema Corte tiene ya, indiscutiblemente, la competencia que por derecho propio corresponde a un tribunal constitucional, se duele de que además todavía tenga residuos de competencia ordinaria y legal, lo que le impide ser reconocido como constitucional.<sup>43</sup>

En relación con esta observación, valdría la pena evitar caer en la fascinación (que no todos los países siguen) de que a fuerza debemos de tener un tribunal constitucional tan puro que no se contamine con cuestiones de legalidad. El mismo maestro Brage Camazano reconoce que "... prácticamente todos los tribunales constitucionales tienen una o varias competencias que no son, *stricto sensu*, de relevancia constitucional, pero que —por razones diversas que pueden variar en cada país—, se ha

<sup>42</sup> Salazar Abaroa, Enrique Armando, *op. cit.*, nota 33.

<sup>43</sup> Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, nota 9, p. 43, que llama a esta competencia residual "el talón de Aquiles" de la Suprema Corte. De manera similar, Fix-Zamudio, Héctor, en el prólogo del libro *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, de Ferrer MacGregor Eduardo, *op. cit.*, nota 15, p. 23.

considerado oportuno atribuir al Tribunal Constitucional”,<sup>44</sup> abundando en este aspecto sobre la dificultad que hay para deslindar lo legal de lo constitucional.

Así es, nuestro sistema judicial, como ya se demostró en páginas anteriores, es el resultado de una larga evolución histórica que mediante varias reformas, paso a paso, ha convertido a la Suprema Corte en tribunal terminal único, desembarazándolo de una gran cantidad de asuntos ordinarios, para dejarle, fundamentalmente, las cuestiones constitucionales; y si ha tenido este desarrollo, confirmado además por la facultad materialmente legislativa ya otorgada a la Suprema Corte de emitir acuerdos para distribuir adecuadamente los asuntos a las salas y a los tribunales colegiados de circuito, cabe esperar, lógicamente, que la competencia “residual” como se le ha llamado, vaya siendo adscrita a los tribunales auxiliares del Pleno en la medida y oportunidad requeridas.

Para terminar estos apuntes habré de transcribir una parte de la conferencia magistral pronunciada por el magistrado del Tribunal Constitucional de España, don Manuel Aragón Reyes, en agosto de 2006:

Quiero repetir, pues, que ustedes son un Tribunal Constitucional, quizá con algún añadido más, porque en ustedes se confunden la doble condición de Suprema Corte de la Nación y de Tribunal Constitucional a la manera americana. Ya sé que aquí hay algunas propuestas doctrinales y políticas acerca de la posibilidad de completar, diríamos, la dimensión de Tribunal Constitucional de esta Suprema Corte, implantando la cuestión de inconstitucionalidad, y potenciando algunas de sus otras competencias. También existen propuestas en contrario, que intentan reducir su función a la de un tribunal casacional, y crear un Tribunal Constitucional al margen de la Suprema Corte. Me van a permitir que opine sobre ello.

La Suprema Corte tiene una ventaja que no convendría que desaprovecharan ustedes: no tiene dos jurisdicciones que, aunque hoy estén interconectadas y no están separadas, no obstante, crean problema de conflicto y de roce. En España ha ocurrido así con el Tribunal Supremo; en Colombia ocurre también en algunas ocasiones con la Suprema Corte. Ustedes tienen una situación que nosotros no teníamos en 1978; una Suprema Corte que ya está ejerciendo muy bien funciones constitucionales, de Tribunal Constitucional. Es mejor aprovechar, pues, lo que se tiene, que no crear una dualidad de jurisdicciones que pueden traer consigo problemas de interco-

<sup>44</sup> Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, nota 9, p. 38.

nexión, por no hablar también de problemas que podrían surgir de una diferente composición. Ustedes son un Tribunal Constitucional sin ninguna duda. ¿Qué puede, la Suprema Corte, ser más Tribunal Constitucional?, evidentemente. Ese quizá, sería el mejor camino.

Todos los tribunales constitucionales pueden mejorarse. Nuestra Ley Orgánica, al paso de 25 años de experiencia, está necesitada de reformas, y en ese sentido hay un proyecto de modificación de esa Ley para lograr una mejor concreción de determinadas funciones, con el objetivo de mejorar el Tribunal Constitucional español.

De igual manera se puede redondear la función de esta Suprema Corte como Tribunal Constitucional. Por supuesto que se puede optar por establecer un Tribunal Constitucional separado de la Suprema Corte, y cada país es muy dueño de adoptar sus decisiones, no voy a ser yo quien les diga lo que debe hacer. Pero únicamente les advierto que se lo piensen, porque creo que esa creación *ex novo* de un Tribunal Constitucional en México, desaprovechando lo que la Suprema Corte ya ha venido realizando, puede tener más desventajas que ventajas.<sup>45</sup>

Resulta paradójico, o al menos curioso, que haya voces internas que se inclinan por instituir en nuestro país un sistema bicefalista como en España, cuando el citado magistrado del constitucional español nos alerta, prudentialmente, sobre los riesgos que se correrían con tal modificación.

<sup>45</sup> Aragón Reyes, Manuel, conferencia magistral, “La Suprema Corte de Justicia de México como tribunal constitucional”, México, SCJN, 2006, pp. 39-41.