

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, COMO ÁRBITRO NACIONAL, A DIEZ AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Genaro D. GÓNGORA PIMENTEL*

El 5 de diciembre de 1994 el presidente de la República presentó a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional que modificó la estructura del Poder Judicial de la Federación, cambiando las funciones e integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 105 constitucional, sin cambio alguno desde la Constitución de 1917, tuvo una importante reforma, se ampliaron las facultades de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión; entre los poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal; ampliándose la legitimación para promover las controversias constitucionales, con lo que se reconoció la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales. Con esta reforma se aventó al Poder Judicial de la Federación a la arena política, lo que había evitado desde la desafortunada situación del presidente Iglesias. Y continuó evitando cuando se le quiso ocupar en problemas electorales, hasta que se crea un tribunal que, por cierto, ha tenido una buena actuación.

No encontrábamos problemas, en su caso, para la promoción de la controversia constitucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales o bien, locales, como los órganos del Distrito Federal, ¡Ah!, ¡Pero tratándose de los municipios!, antes de la reforma que entró en vigor en el mes de febrero de 1995, éstos no tenían defensa.

Desde siempre, en México, se presentó la necesidad de los municipios del país de protegerse de los ataques de los poderes locales o fe-

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

derales. En efecto, cuando un presidente municipal resultaba ser enemigo del gobernador y esa “animadversión” llegaba a trascender en actos concretos del Ejecutivo estatal para cambiar al municipio en cuestión, veíamos acciones dirigidas a lesionar el patrimonio del municipio con apropiación de arbitrios municipales, modificación de la Ley de Hacienda, para que los derechos que por concepto de diversos servicios públicos que se enteraban en la tesorería municipal, ahora se pagaran en la Tesorería del Estado y todo lo demás que se le pueda ocurrir a un gobernador para someter al municipio enemigo, como tirar basura en las calles, promover huelgas de empleados municipales, etcétera.

Son cada vez más numerosas las controversias que ahora se reciben en la Suprema Corte en que los municipios pelean por sus derechos reconocidos en el artículo 115 constitucional.

En el año de 1999 las reformas al artículo 115 constitucional otorgaron a los municipios del país una serie de derechos que poco a poco han sido reconocidos en jurisprudencias de la Suprema Corte dictadas al resolver controversias constitucionales.

Asimismo, la reforma abrió la posibilidad de que el 33% de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el procurador general de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte, en el ámbito de su atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

Tanto tratándose de las decisiones establecidas en las controversias constitucionales, como en las acciones de inconstitucionalidad, serán necesarios ocho votos para que se pueda hablar de su obligatoriedad.

Contrario a lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas (decía la exposición de motivos, pero el Pleno de la Suprema Corte amplió la controversia a los demás preceptos constitucionales y no solamente a la invasión de esferas, para resolver, así, todos los problemas planteados), las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. En realidad, más que una acción en el sentido procesal del término, constituye una petición de control de validez normativa. Porque en esa instancia no se dan las condiciones jurisdiccionales; no hay parte actora ni demandada como sucede en el juicio de amparo.

En las acciones de inconstitucionalidad se trata de abrir una vía para que una representación parlamentaria calificada, el 33%, o el procurador general de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

Luego, esa representación calificada es la que perdió la votación, y podrá combatir el criterio de la mayoría si logra reunir el porcentaje requerido. De esta manera se logra separar a la representación mayoritaria de la constitucionalidad. La decisión tomada estará entonces sujeta, en caso de ser objetada, al examen que haga el Pleno de la Suprema Corte de Justicia contrastándola con la Constitución y si es considerada válida servirá, en todo caso, de desfogue de las inquietudes minoritarias.

Es de hacerse notar que, al entrar en vigor las reformas constitucionales que se mencionan, el más grande de los amparistas mexicanos sentenció que no habrían de tener trascendencia pues la controversia constitucional era poco, muy poco usada por los abogados mexicanos.

No obstante el mencionado “ucase” del maestro, del año de 1995 en que entró en vigor la reforma constitucional, al 1o. de diciembre de 2004 se han resuelto por el alto tribunal 761 controversias y están pendientes de resolución 111; se han resuelto también 197 acciones de inconstitucionalidad y quedan pendientes 23.

Los números anteriores significan el enorme cambio que ha sufrido nuestro país.

Si antes bastaba una advertencia del secretario de Gobernación para que los poderes de la República se pusieran en orden y no causaran problemas, ahora eso no es suficiente y todas las personas que puedan acudir a la controversia, mencionadas en la fracción I del artículo 105 constitucional, lo hacen, por todos los agravios que creen sufrir. Incluso es común encontrar amagos de acudir a la controversia en declaraciones periodísticas.

Algo así como: “Si no se hace tal o cual cosa iré a la Suprema Corte en controversia”.

Sin duda el presidente de la República, que envió la iniciativa al Senado, deberá de estar muy contento de que el pueblo de México tenga confianza en la justicia federal.

El artículo 105 en vigor antes de la reforma establecía que la Suprema Corte de Justicia debía conocer de los procesos en que la Federación fuera parte, lo que, interpretado por el legislador ordinario significó la intervención del Pleno de la Suprema Corte de Justicia siempre que se hiciera valer un interés de la Federación. Ese sistema provocó que el alto tribunal tuviera que pronunciarse *de manera inicial* en una serie de

conflictos en los que, en realidad, pueden no resultar afectados los intereses sustantivos de la Federación.

En los años en que fui secretario de Estudio y Cuenta adscrito al Tribunal Pleno, tuve la ocasión de escuchar la discusión de un asunto en que se decía que la Federación era parte y el problema se centraba en la propiedad de un toro (extraordinario animal sin duda alguna), propiedad discutida por un importante hombre de negocios y la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Los señores ministros pasaron algunas horas en amena discusión decidiendo la suerte del toro.

Para remediar esta situación se redactó la fracción III del artículo 105 en la que se crea un nuevo sistema para el conocimiento de los procesos mencionados. Esto permite decidir a la Suprema Corte si atrae o no el conocimiento del asunto en la instancia de apelación, una vez que se hubiere hecho la petición por el correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o por el procurador general de la República y que haya evaluado la importancia del proceso en que la Federación pudiera ser parte.

Esperamos, sinceramente, no volver a ocuparnos de toros, por más importantes y distinguidos que sean. Hasta ahora, no ha tenido el tribunal Pleno asuntos como esos.

Uno de los problemas del juicio de amparo, ciertamente, es el cumplimiento de las sentencias de amparo. Las personas que vencen en juicio a una autoridad no obtienen la protección de sus derechos porque la sentencia no se ejecuta.

La reforma que comentamos propuso un sistema que permite a la Suprema Corte de Justicia contar con los elementos necesarios para lograr un eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo.

Poco a poco se han ido cerrando a las autoridades responsables las posibilidades de evitar, con toda clase de artimañas, el cumplimiento de las sentencias de amparo. En realidad son pocas las autoridades que no quieren cumplir, lo que pasa es que no saben cómo hacerlo, esa labor, decirles cómo, deberá ser tarea de los jueces de distrito y de los magistrados de Circuito.

Se modificó la fracción XVI del artículo 107 constitucional para que la Suprema Corte de Justicia tenga la atribución de valorar el incumplimiento de las sentencias, al punto de decidir si él mismo es o no excusable y en la justificación del cumplimiento sustituto, que puede ser decretado de oficio por la Corte Suprema (en cuanto al cumplimiento sustituto a petición de parte, aunque no expresamente establecido en la Constitución, éste ya aparecía en el artículo 105 de la Ley de Amparo).

Se estableció en la misma fracción XVI la posibilidad del cumplimiento sustituto de las sentencias, de manera que los quejosos puedan ser

indemnizados en aquellos casos en que la ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que el propio quejoso pudiera obtener con la ejecución.

Se introdujo en la citada fracción, la figura de la caducidad en aquellos procedimientos tendientes a lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo.

Las tres modificaciones mencionadas han sido exploradas por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y han servido bien para instrumentar la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Muchas historias se contarán algún día sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo.

Pero hubo otra modificación más a la Constitución también de enorme trascendencia para la Suprema Corte de Justicia. Desde la primera Corte Suprema que inició sus trabajos en 1827, los ministros integrantes tuvieron, además de su función jurisdiccional, la de administración y gobierno del Poder Judicial.

A partir del año de 1928 a la fecha de la reforma que comentamos, se fueron concentrando en el tribunal pleno un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia, como el nombramiento, adscripción y disciplina de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito, la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial, la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales, el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la Judicatura Federal, así como la administración de la Defensoría de Oficio, la designación de los miembros de ésta, y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país, entre muchas otras más.

De esta manera, los ministros de la Suprema Corte de Justicia además de su tarea de impartir justicia tuvieron que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo.

En países de Europa, América del Sur y Centroamérica se habían ya creado órganos de administración para garantizar la autonomía y eficacia de la función judicial, concentrando la labor de jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional. Con esto se amplió el tiempo dedicado por los jueces a la impartición de justicia. Además, la Cámara de Senadores, el presidente de la República y el propio Poder Judicial de la Federación tienen intervención en la designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, porque los problemas de la judicatura son tan importantes que su gobierno y administración no pueden dejarse, todos, en manos de los jueces.

Las funciones del Consejo y su situación a diez años de la reforma de 1995 no forman parte de esa plática.

EL COMBATE AL REZAGO HA SIDO UNA DE LAS TAREAS QUE MÁS PREOCUPA A ESTE PODER

Fue en las primeras décadas de vigencia de la Constitución de 1917, pero ya con motivaciones que venían desde décadas antes de que terminara el siglo XIX, que el incremento de los asuntos resueltos o bien rezagados en la Suprema Corte de Justicia llevó al poder reformador de la Constitución a buscar la forma de arreglar las cosas.

La Suprema Corte de Justicia se encontraba frente a una tarea abrumadora con miles de expedientes de juicios de amparo pendientes de resolver, de que se dictara la sentencia definitiva y la resolución constitucional correspondiente.

El país había crecido y de estar casi en su totalidad dedicado a la agricultura se estaba industrializando. La población tuvo un aumento notable y por consecuencia también los problemas jurídicos. Siguiendo ejemplos extranjeros y olvidándose de que teníamos un juicio de amparo se crearon tribunales formalmente administrativos y fiscales. La aplicación de los planes de la Revolución dio lugar al reparto de la tierra y esto trajo numerosas resoluciones que se pronunciaban con fundamento en la legislación agraria. Las juntas federales y locales de conciliación y arbitraje crecieron en número y dictaban cada vez más laudos. Y, en fin, como pasa en el ambiente judicial, múltiples causas y cuestiones diversas incrementaron las demandas de amparo.

Entonces, en 1950, en el sexenio del presidente Miguel Alemán, con lo que se dio en llamar “la reforma Alemán”, se crea la Sala Auxiliar para que terminara con el rezago de la Sala Civil, por lo que funcionaría con carácter temporal. Sin embargo, la Sala Auxiliar trabajaba todavía en 1994 en que la integración de la Suprema Corte de Justicia de 26 ministros cambió por reforma constitucional a 11 ministros. Los ministros de la Sala Auxiliar se manejaron con la prudencia necesaria para que nunca se acabara el rezago. Una vez terminado el de la Sala Civil ayudaron a la Sala Penal o a la Sala Administrativa. Era, me contaba un ministro, un trabajo muy bonito, porque resolvían con todo detenimiento, pensando mucho los asuntos. Resultó, en realidad, una sala permanente.

La solución del rezago no estaba en crear más salas, sino en los tribunales colegiados de Circuito, a los que cada vez se les fue pasando más competencia, desprendiéndose la Suprema Corte de Justicia de los

asuntos más disímolos, conforme los tribunales colegiados fueron demostrando su capacidad.

La creación de los tribunales de Circuito era necesaria ante el incremento de demandas de amparo que día a día llegaban a la Suprema Corte, por la confianza del pueblo mexicano en el juicio de amparo como el mejor medio para detener las arbitrariedades de las autoridades.

Se crean los tribunales colegiados, al principio con timidez, pues se establecieron solamente cinco, pero su número se ha ido incrementado por las necesidades y paulatinamente se les ha conferido un mayor ámbito de competencia jurisdiccional conforme se van reduciendo facultades y atribuciones a la Suprema Corte, que pasan a ser del resorte competencial de los tribunales colegiados de Circuito.

Finalmente se les han conferido todas las cuestiones relativas al llamado control de legalidad, al erigirse la Suprema Corte de Justicia —aunque conservando la facultad de atracción— en órgano de control constitucional exclusivamente, evolucionando hasta convertirse en un moderno tribunal constitucional.

Los tribunales colegiados resuelven los juicios de amparos directos, los recursos de queja y revisión así como las cuestiones competenciales que les son sometidas a su facultad decisoria, cuestiones éstas de competencia que antes tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La nueva integración de la Suprema Corte de Justicia ha dictado diversos acuerdos para aliviar el gran número de asuntos que llegan al alto tribunal. Llegó la integración actual con un espíritu abierto para modificar lo que fuera necesario, siempre que fuera posible.

Cuando un ministro se encuentra con que tiene que estudiar para la sesión de la sala 50 o 60 asuntos de proyectos de él mismo y de sus compañeros, además de los asuntos del Tribunal Pleno que pueden ser amparos en revisión de leyes federales, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Cuando sabe que las controversias constitucionales deben resolverse pronto, porque los poderes que están en conflicto, municipios, estados, legislaturas, esperan una solución del árbitro constitucional.

Cuando tiene acciones de inconstitucionalidad que deben resolverse ese mismo año, pues los poderes involucrados van a cambiar de titulares y una solución posterior sería estéril, porque ¿...ya para qué?, como acostumbran decir los justiciables.

Entonces, parece ser materialmente imposible servir con expeditéz la demanda ciudadana de justicia.

Pero, ... ¿qué ha hecho la Suprema Corte de Justicia para poder enfrentarse a estos problemas? Veamos.

En el *Acuerdo del Tribunal Pleno 8/1995*, de fecha 19 de junio de 1995, con fundamento en el artículo 94, párrafo sexto, de la Constitución, que faculta al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para expedir acuerdos generales a fin de lograr la adecuada distribución, entre las Salas, de los asuntos que compete conocer a la propia Corte, y remitir a los tribunales colegiados de Circuito aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para mayor prontitud en su despacho y con fundamento además en los artículos 11, fracción VI y 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, decidió remitir para su resolución a los tribunales colegiados de Circuito los recursos de revisión interpuestos contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o por los tribunales unitarios de Circuito, en los juicios de amparo en los que se hubiese impugnado una ley federal, local o del Distrito Federal, un tratado internacional, o actos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, en los que, subsistiendo en el recurso el problema de constitucionalidad o invasión planteado, exista jurisprudencia del Pleno sobre tales cuestiones.

Además, decidió el tribunal pleno que las Salas remitieran, para su resolución, a los tribunales colegiados de Circuito los recursos de revisión interpuestos en contra de sentencias pronunciadas en audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de Circuito, en los juicios de amparo en los que se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el jefe de gobierno del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o si en la resolución se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en las materias que les toca conocer, en los que subsistiendo en el recurso el problema de inconstitucionalidad planteado, exista jurisprudencia de las Salas sobre esas cuestiones.

Como no fue suficiente el Acuerdo 8/1995, porque los tribunales colegiados tuvieron problemas para su entendimiento y para su instrumentación, se decidió completar las instrucciones enviadas en el acuerdo anterior con el siguiente párrafo que se publicó en el *Acuerdo 2/1997 y que a la letra dice*:

La remisión de los asuntos que se indican en los puntos anteriores procederá aun cuando existan cuestiones de improcedencia, procedimiento, forma y fondo, que no impliquen el estudio directo de problemas de constitucionalidad de ley, tratados o reglamentos federales expedidos por el Presidente de la República o locales expedidos por el gobernador de un Estado; y aun

cuando el estudio correspondiente dé como consecuencia no aplicar la jurisprudencia relativa, por no tenerse que abordar el análisis del problema resuelto en ella.

A partir del 24 de junio de 1999, en términos del *Acuerdo número 6/1999 del Tribunal Pleno*, los tribunales colegiados del Circuito conocen de la constitucionalidad de todos los reglamentos, sean federales o locales.

Con fundamento en el *Acuerdo 10/2000 del Tribunal Pleno* se amplió todavía más la competencia de los tribunales colegiados de Circuito, en los siguientes términos:

Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, si en la demanda de amparo se hubiere impugnado una ley local, conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, a partir de la fecha en que entre en vigor este acuerdo, sin perjuicio de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza su facultad de atracción para conocer y resolver los casos que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten.

Los acuerdos generales de que se ha dado noticia, no fueron suficientes y *se requirió de un nuevo acuerdo general, el número 5/2001*, que abarcó la materia de los anteriores y, además, agregó algunas otras directivas a los tribunales colegiados de Circuito, como son las siguientes:

- Para agilizar el trámite de los incidentes de inejecución, de las denuncias de repetición del acto reclamado, así como de las inconformidades, a fin de lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo, estimó conveniente que éstos se resuelvan por los tribunales colegiados de Circuito distribuidos en todo el territorio nacional, aprovechando su cercanía a los justiciables para los efectos de interrumpir la caducidad de la instancia y evitar los gastos que deben erogar para acudir a la capital del país para atender dichos asuntos, conservando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional.
- En el punto *tercero* del Acuerdo hace una relación de los asuntos que el Tribunal Pleno conservará para su resolución y en el punto *quinto* del mencionado Acuerdo, de los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia, con las salvedades que se hicieron, explica los que corresponderá resolver a los tribunales colegiados de Circuito en la materia penal, civil, administrativa y la-

boral, cuando el tema esencial de fondo no sea de la trascendencia o entidad suficiente para llegar al más alto tribunal de la nación.

Este acuerdo ha estado sirviendo de base, de fundamento para el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, para utilizar su propia terminología, continuamos recibiendo un gran número de asuntos y es enorme el número que debe resolverse.

Si bien hasta ahora no hemos tenido propiamente un rezago, esto se debe, como bien lo ha dicho el señor ministro Juan Díaz Romero, "...a la incansable labor de todos y cada uno de los equipos de trabajo", y continúa afirmando don Juan:

...pero no cabe duda que los aforos alcanzados y la tendencia a aumentar hacen prever, razonablemente, que dentro de poco tiempo la Suprema Corte tendrá que hacer frente a un rezago que sólo podrá combatir, previsiblemente, con el auxilio de los Tribunales Colegiados de Circuito, dado que éstos pueden crecer en número, mientras que esta Suprema Corte, por mandato constitucional, no puede hacer lo mismo.

En la Suprema Corte se resolvieron en el año 2004, la Primera Sala 1891 asuntos, la Segunda Sala 2089 asuntos y el Tribunal Pleno 727 asuntos, lo que hace un total de 4707.

Ahora bien, ¿qué hacer frente a tantos asuntos?, ¿cuál debe ser el futuro de la Suprema Corte de Justicia?, ¿podemos dejar que un enorme rezago detenga la expeditéz de la justicia?

Recordamos, desde luego, lo que dice la sabiduría popular: "Rápido y bien, no hay quién".

Demos ahora un breve repaso a los fundamentos constitucionales de estos cambios a favor de la lucha contra el rezago.

En la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987, en el párrafo 6 del artículo 94 de la Constitución, se le otorga a la Corte Suprema la facultad de emitir acuerdos generales: "El propio Tribunal en Pleno estará facultado para emitir acuerdos generales a fin de lograr, mediante una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Suprema Corte de Justicia, la mayor prontitud en su despacho".

El párrafo de que hemos dado noticia se modificó nuevamente mediante la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994 y, pasando a ser el séptimo, quedó en los siguientes términos: "El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a

la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud en su despacho”.

Finalmente, se resolvió a modificar el mismo precepto mediante la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* el 11 de junio de 1999, que es la que actualmente nos rige y sustenta el Acuerdo General 5/2001, para quedar como sigue:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos 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.

Sí, es verdad, el Tribunal Pleno conforme a este acuerdo general está asignando directamente competencias. El futuro está ya fijado. Será necesario, en mi opinión, continuar asignando competencias a los tribunales colegiados de Circuito. Por tanto, deberán conocer de todos los amparos en revisión de inconstitucionalidad de las leyes federales, la Suprema Corte de Justicia deberá formar un grupo de trabajo integrado por magistrados de Circuito experimentados para que en tribunales colegiados de Circuito especializados, con residencia en lugares estratégicos, preparen proyectos que resuelvan las contradicciones de sentencias que en esta materia se den entre tribunales colegiados.

Además estos tribunales de que hablamos deberán ocuparse también de dar solución a los conflictos de competencia entre órganos judiciales o jurisdiccionales, estos problemas que hasta ahora ha resuelto directamente el alto tribunal, del año de 1995 al 30 de noviembre de 2004, fueron 418 de la materia civil, 493 de la materia penal, 310 de la materia administrativa, 831 de la materia laboral y 608 de otro tipo, para hacer un total de 2660. Los conflictos de competencia mencionados llegan a los tribunales colegiados y eso es lo que resuelve actualmente la Corte Suprema.

Tanto de las contradicciones de sentencias entre tribunales colegiados, como de los conflictos de competencia, la Corte Suprema deberá poder ejercer su competencia originaria, en los casos de gran entidad que les sean sometidos por los mencionados tribunales. Todos los demás asuntos deberán ser resueltos en definitiva por ellos.

Para hacer lo que se propone deberá ser reformado de nuevo el párrafo mencionado del artículo 94 constitucional.

He leído, subrayado y anotado con todo cuidado el análisis crítico de la Barra sobre “La Facultad Reglamentaria del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Estoy de acuerdo con todos los estudios publicados, bien escritos y bien documentados.

Algunas observaciones, pienso, deberán tomarse en cuenta para corregir los acuerdos de carácter general que se han expedido por el Tribunal Pleno.

Pero, la lectura de los temas todos, no lleva a la conclusión, creo que ineludible, sobre lo que se llama “la tradición constitucional mexicana, que próximamente cumplirá 200 años”, de que “es un derecho del gobernado acudir a la Corte Suprema para que se pronuncie en definitiva acerca de la constitucionalidad de los actos de autoridad”, esa tradición hace ya tiempo que se acabó, somos ciento diez millones de habitantes, los tribunales no se dan abasto para resolver los miles de amparos que presentan los habitantes del país.

Acudir a la Corte Suprema para obtener la última palabra, no es ya posible, ni lógico, ni económico. Fue el camino hace ya muchos, muchos años, como podemos recordarlo los que vivimos entonces. Fue el camino que podemos ver en las diversas épocas del *Semanario Judicial*, pero ya no lo es ni lo será.

Todos los acuerdos dictados buscan evitar el rezago y lograr la *justicia* rápida que quieren los gobernados.

¿TENEMOS NECESIDAD DE UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO?

Mucho se ha dicho respecto a la idea de crear un tribunal constitucional en México, pero creo que poco se conoce el tema.

La creación de un tribunal constitucional es reflejo de un momento histórico europeo en donde estos tribunales contaban con una gran aceptación social, sobre todo porque se estaba en el periodo de entreguerras o en el mejor de los casos en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

En aquella época lógico era suponer que se necesitaba una nueva sociedad, bajo el imperio ya no de la ley, sino de la Constitución, y para ello se necesitaban también nuevos tribunales.

No obstante, esta ya no es la visión que se tiene en Europa. Hoy en día, después de cincuenta años, existen serios cuestionamientos a la

función que desempeñan estos tribunales constitucionales, a grado tal que podemos ver que ha habido etapas críticas en su existencia.

Pues bien, esta doble situación, el surgimiento y la realidad actual, no se están tomando en consideración al hablar de la posible instauración de un tribunal constitucional en México.

Por otra parte, se suele citar la experiencia de América Latina al respecto, porque varios países han creado, a semejanza de Europa, tribunales constitucionales. Sin embargo, nuevamente caemos en un error, pues la experiencia que han tenido estos tribunales no ha sido del todo satisfactoria. Además, y esto se obvia con mayor frecuencia, la tendencia no es la creación de tribunales constitucionales, sino de salas constitucionales dentro de las cortes supremas.

Finalmente, tampoco se ha tenido en cuenta nuestra evolución. Resulta extraño darse cuenta que la sociedad jurídica no se ha percatado de lo que se ha hecho desde hace doce años. Quien vea las cosas con mayor detenimiento puede darse cuenta que los cambios que han tenido lugar han sido para transformar a nuestra Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional, lo que desde luego ya ha acontecido.

Veamos los tribunales constitucionales en Europa

A partir de 1920, en Austria, o quizá un poco antes, comienza en Europa el movimiento de los tribunales constitucionales. Hans Kelsen, genio vienés, afirmó desde entonces la necesidad de un órgano autónomo, neutro, independiente del judicial y de cualquier otro poder, que tuviera por finalidad el darle actualidad y fuerza a la Constitución. Debe advertirse que en ese entonces Kelsen lo mantenía alejado del judicial, porque quizá su intención era más bien salvar de entrada a este tribunal, pero por la creencia todavía arraigada en Europa de que un tribunal judicial no podía enjuiciar las leyes. El Parlamento todavía mantenía una fuerte presencia, era el soberano, y un Poder Judicial no tenía gran presencia para controlarlo. Tratar de hacerlo en esa época hubiera resultado prácticamente una burla.

En este sentido, se pensó que por arriba de la ley soberana está la Constitución y de la Constitución no podían conocer los tribunales ordinarios, ni su órgano judicial más alto. Para ello era necesario crear un tribunal ajeno a los tradicionales poderes, un tribunal constitucional (a grado tal lleva esta idea Kelsen que le permite sostener que la Constitución es un orden total y que en ella encontramos otros dos órdenes, el federal y el local).

Por tanto, la Constitución conlleva la creación del Tribunal Constitucional y sobre todo porque en ese entonces era la única posibilidad de controlar al poder soberano legislativo. Nótese, también, que el Tribunal

Constitucional no comienza, como efectivamente no sucedió, como un órgano constitucional que revisara las decisiones de los tribunales. Su misión era clara: acotar la labor del legislativo y, también, resolver los problemas inherentes a un país con distribución de competencias. Recuérdese, también, que Kelsen no aceptaba la acción popular de inconstitucionalidad.

Posteriormente, muchos países han seguido el modelo austriaco. España en 1931, incluyéndosele el juicio de amparo por influencia mexicana, Italia en 1948, Alemania en 1949, Francia en 1958, España nuevamente en 1978.

Pero la concepción de Tribunal Constitucional en estos países ha cambiado sustancialmente. A las atribuciones normales (kelsenianas) de un Tribunal Constitucional se le adicionó, por influencia española e indirectamente mexicana, el juicio de amparo. Si en el modelo kelseniano no se revisaban las resoluciones judiciales, en el nuevo modelo europeo la principal actividad va a consistir precisamente en ello, en la revisión de las actividades jurisdiccionales de los tribunales ordinarios, incluidas la de las cortes supremas. A partir de entonces, comienza una nueva etapa, tortuosa, en la evolución de los tribunales constitucionales, en especial de aquéllos que regulan este juicio.

Lo curioso es que Italia, que no tiene previsto el juicio de amparo ni ningún proceso que se le parezca, fue el primer país en que se presentaron los primeros problemas entre el Tribunal Constitucional y la Corte de Casación, la Suprema. A partir de los últimos años de la década de los cincuenta (la Corte Constitucional empezó a funcionar en 1956), se dio lo que se conoce como “La guerra entre las dos Cortes”, expresión que dice todo. Efectivamente, en esos años tuvo lugar una reticencia enorme a las resoluciones de la Corte Constitucional la que, además, se metía a decirle a los jueces como debían interpretar las leyes a la luz de la Constitución. Obviamente que la Corte de Casación empezó a cuestionar esta situación y a replantear sus dudas, con base en otra interpretación, obligando a la Corte Constitucional a pronunciarse nuevamente y en el sentido que quería la Corte de Casación. Esta discrepancia de criterios, aguda en ese entonces, todavía puede apreciarse en Italia. Pero con una agravante más. Ahora no sólo tienen discrepancia de criterio con los tribunales, sino también con los legisladores. Es frecuente ver cómo algunas sentencias de la Corte Constitucional se han metido hasta la función básica del legislador, y le enmienda prácticamente sus leyes. Es decir, además de tener la posibilidad de anular las leyes, ahora las manipula (estas son las sentencias manipulativas), incluso en ocasiones

llega a suplir al legislador diciéndole lo que tiene que hacer o adelantándose a ello.

La solución que se ha dado es la siguiente. La Corte Constitucional tiene que tomar en cuenta el derecho viviente, esto es, la jurisprudencia de los tribunales ordinarios, y resolver con base en ella. En reciprocidad, los tribunales ordinarios deben tener siempre presente la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional. Y ahí se la llevan.

Esto mismo sucede en Francia, en donde tampoco hay juicio de amparo, pero peor aún, no existe un control posterior, esto es, una ley una vez expedida no puede ser sujeta a examen. En este país comienzan a darse, preventivamente, sentencias del Consejo Constitucional que le dicen al juzgador cómo tiene que interpretar la ley. El Consejo de Estado, esta gran institución francesa, muy por arriba del Consejo Constitucional, empieza a sufrir la embestida de estas resoluciones, lo mismo la Corte de Casación.

Pero además de esto que apenas comienza, en Francia el enfrentamiento ha sido principalmente con el legislador, de manera tal que el Consejo Constitucional también le ha enmendado la plana a muchos de sus proyectos de ley (recuérdese que sólo existe control previo). Recientemente, con ocasión de un Proyecto de Ley de solidaridad civil (matrimonio entre personas del mismo sexo) el Consejo Constitucional se vio en la necesidad de prácticamente legislar, pues tal proyecto no contenía una regulación completa de la situación.

En España, la situación se mantiene tensa, principalmente porque mediante el recurso de amparo se han revisado decisiones importantes del Tribunal Supremo, revocándoselas. En 1994 el problema llegó a su momento más crítico, ya que Tribunal Supremo se manifestó en contra del Tribunal Constitucional y llegó a pedir su desaparición y, en el mejor de los casos, que dejara de conocer del recurso de amparo. El presidente de Tribunal Supremo en ese entonces, Pascual Sala, en su informe anual dio una extensa exposición del problema. Obviamente que el Tribunal Constitucional dio contestación a este informe. Pero, insisto, la situación sigue, y seguirá, tensa. En 1999, en una decisión igualmente importante, el Tribunal Constitucional tuvo que enviar el problema de una resolución del Tribunal Supremo, evitando revocarla, al legislador, lo que abrió la puerta a un nuevo frente, el del legislador.

En Alemania, curiosamente, aun cuando existe también un recurso de amparo mediante el cual se revisan las decisiones de los cinco tribunales supremos, no se han presentado a nivel social graves problemas. Esto quizá pueda entenderse si se piensa en la forma en que se ejerce el Estado de derecho en ese país; en que siguen siendo el centro de

atracción y respeto del resto de los tribunales constitucionales europeos, y en que el Tribunal Constitucional forma parte del Poder Judicial.

Veamos ahora la justicia constitucional en América Latina.

En América Latina hemos tomado muy en cuenta la experiencia europea, tanto porque no hemos entrado en el debate de la legitimidad de un órgano con las facultades que tiene, lo que desde luego les costó mucha tinta a los europeos. Pero también hemos aprendido otras cosas.

En un primer momento, la tendencia marcada fue la creación de tribunales constitucionales. Ahí tenemos los casos de Bolivia (formando parte del Poder Judicial), Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú. Sin embargo, asombra saber que otros países han adoptado otra solución, la que quizá pueda llamarse intermedia, en donde se ha creado una sala constitucional dentro de las cortes supremas. Es el caso de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Paraguay y, recientemente, con la Constitución de noviembre de 1999, Venezuela. Pero también debe reconocerse que hay otros países en donde la jurisdicción constitucional reside en la Corte Suprema, como Brasil, Honduras, Panamá y Uruguay (entre éstos se encuentra México).

Estas son las tres posibilidades que se han dado en América Latina. Sin embargo, de la experiencia que se ha tenido y viendo el interés de diversos países en cambiar la situación en la que se encuentran quizá deba decirse que la tendencia actualmente no es la creación de tribunales constitucionales, sino de salas constitucionales en Cortes Supremas.

El caso de Colombia, por ejemplo, es muy ejemplificativo. Antes de la Constitución de 1991 se creó una Sala Constitucional en la Corte Suprema. Sin embargo, después de varias resoluciones en contra de determinados órganos públicos, entre ellos el presidente de la República, y ante la nueva expedición de una Constitución, se determinó crear una Corte Constitucional. Sin embargo, actualmente bajo el sistema que se tiene la Corte Constitucional puede revisar en amparo las decisiones de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, lo cual hasta cierto punto a veces se acepta; sin embargo, existe la posibilidad de que cualquier juez, de cualquier nivel, conozca del juicio de amparo, ya sea en contra de decisiones del Consejo de Estado o de la Corte de Casación, lo que resulta para algunos funcionarios colombianos verdaderamente irritante.

La Corte Constitucional colombiana ha entrado en otra dinámica. Al parecer en sus resoluciones se está tratando de hacer declaraciones con las que se gane la opinión de la sociedad, de manera tal que no es raro ver una decisión de este tribunal diciendo que debe cumplirse el derecho a la vivienda y que todos los colombianos deben tenerla. Se ganan el favor de la sociedad, ciertamente, pero es una resolución que no

tendrá nunca ejecución. Otra actividad que se hace en Colombia, con este mismo ánimo social, es dar a conocer en la prensa un poco antes el sentido de una determinada resolución, después de ello diversos sectores se pronuncian en determinado sentido, a lo que la Corte Constitucional al momento de expedir su resolución da satisfacción. Esto desde luego ha dado mucho que decir de la Corte Constitucional.

Las salas constitucionales, también hay que decirlo, tienen algunos problemas, pero sobre todo en relación con el órgano en el cual están inmersas. Así, se tiene que en ocasiones la sala revisa las decisiones del Pleno de la Corte Suprema, lo que no es del agrado de este órgano. O bien, finalmente la sala resulta ser un órgano instructor que somete su proyecto a la decisión del Pleno de la Corte Suprema, lo que da al traste la especialidad que pudo haber adquirido en la sala. Así quizá predomine el criterio penalista o civilista del Pleno y no precisamente el constitucional.

En Honduras recientemente se dio un debate en torno a la creación de un tribunal constitucional o de una sala constitucional. Pues bien, de los proyectos presentados todos iban en el sentido de crear una sala constitucional.

Con relación a esta tendencia, debemos indicar que con ella se ha dado respuesta al pequeño gran problema de tener dos órganos cúspide, la Corte Suprema y la Corte Constitucional. De esta manera, todo queda en el mismo órgano judicial y hay una interrelación entre los diversos integrantes, porque los de las salas después forman parte del Pleno o de otra sala. Incluso, recuérdese que en Bolivia el Tribunal Constitucional forma parte del Poder Judicial. Ésta ha sido la respuesta que América Latina está dando a este problema, pero definitivamente parece mil veces mejor que el de tener dos órganos terminales disputándose el ejercicio del poder.

Además, debe tenerse muy presente que las circunstancias sociales, políticas, económicas y jurídicas de América Latina son distintas a las de Europa. Luego, si en este continente se están dando estos problemas no es posible esperar otra cosa en el nuestro. Por ello, quizá la creación de salas constitucionales es más latina.

Por último, veamos el caso de México.

En nuestro país, desafortunadamente muy pocos se han dado cuenta que la Suprema Corte de Justicia se ha transformado paulatinamente en un tribunal constitucional.

Este cambio lento ha sido, al parecer, la mejor opción. No me imagino que hubiera pasado si en 1988 en lugar de comenzar este cambio se hubiera creado una Corte Constitucional fuera del Poder Judicial y con-

trolando a este último. En verdad creo que hubiera habido muchas probabilidades de que se hubiera convertido en un órgano político, más que jurídico, y en donde lo poco jurídico que tenemos, la Corte Suprema, se hubiera visto avasallada.

En 1994, siguiendo esta tendencia, decidimos fortalecer la idea de 1988, así que se fortaleció el papel de la Corte como Tribunal Constitucional. ¿Qué acaso no ha quedado claro con las resoluciones que ha tenido que emitir recientemente?

En 1999, también mediante otra reforma constitucional, se acentuó el papel de Tribunal Constitucional, ya que se estableció la posibilidad de enviar asuntos de la competencia de la Corte a los tribunales colegiados, quitándose en consecuencia, la materia de legalidad. Por tanto, se acentúa su papel constitucional.

Ciertamente todavía quedan algunas cosas por hacer, pero ellas deben ser motivo para fortalecer el papel de tribunal constitucional que actualmente tiene la Corte. Así, debe pensarse en dos cosas.

Por un lado, como hemos dicho antes, en quitarle alguna función de legalidad que todavía le resta, esto es, la resolución de las contradicciones de tesis y los conflictos de competencia. Pero además, acentuar sus facultades mediante, por ejemplo, el recurso previo de constitucionalidad frente a los tratados internacionales. Igualmente, se debiera pensar en que cualquier juez pueda enviar a la Suprema Corte su asunto cuando en el tenga algún problema de constitucionalidad, con lo que se ganaría mucho, incluido tiempo. La Corte resolvería y la disposición legal quedaría expulsada del ordenamiento jurídico, la que ya no se aplicaría y ya no daría mayores problemas y posibilidades de presentar más amparos.

Por otro lado, hay que reconocer que si bien la Corte se transformó en una Corte Constitucional ahora nos hace falta un tribunal supremo. Al respecto existen varias hipótesis para manejar. La creación de un tribunal supremo es una de ellas, pero quizá nos llevaría por el camino que queremos evitar, la existencia de dos órganos que disputarán nuevamente el ejercicio del poder. También existe la posibilidad de que así como en América Latina se han creado salas constitucionales donde hay tribunal supremo, así podríamos crear una sala casacional en donde hay un tribunal constitucional. De esta manera, los integrantes de esta sala tendrían la posibilidad de integrar el Pleno, pues se tendrían que rotar, no siendo ministros de segunda categoría. Igualmente se tendría la experiencia para que los criterios constitucionales permearan en los casacionales o viceversa.

Cabe hacer la aclaración de que no se está pensando en una instancia más. Si ello fuera así, estaríamos dando al traste a todo nuestro sis-

tema de justicia. No. Estamos pensando simplemente en que sea esa Sala Casacional la que estuviera resolviendo las denuncias de contradicción de tesis y algunas otras competencias menores, como los conflictos competenciales, por ejemplo.

Todavía habría otra hipótesis, la que me parece más acertada. Podríamos, previa modificación constitucional, dejar a la Suprema Corte de Justicia las contradicciones de criterios de los tribunales colegiados, así como los conflictos de competencia que, como hemos dicho, son también entre los tribunales colegiados, pero, en este caso los ministros resolverían de manera unitaria, es decir, se pasarían esos asuntos, por turno a un solo ministro, de esta manera no se perdería la posibilidad de que fuera la Corte Suprema la que decidiera, no habría lugar a otro tribunal superior federal, con pérdida de la supremacía de la Corte, quien sería aun cuando en forma unitaria, quien habría de decidir.

Con ello, se fortalecería nuestro sistema de justicia y se evitaría caer en una etapa de crisis de política judicial y en donde la que saldría perdiendo sería la sociedad mexicana.

En la Isla de Elefantina, en el Nilo, Alto Egipto, había en el siglo V a.c. una comunidad de mercenarios samaritanos. De ella procede un texto en papiro con una variante apócrifa del Génesis. ¡Quien tenga oídos que oiga!

Cuando en la noche del quinto día de la creación del mundo estuvo listo y Dios pensó en crear al hombre según su imagen, convocó a los ángeles al consejo real. Rodearon su trono y el ángel del amor habló primero: ¡"Señor, no lo hagas! El hombre sólo se amará así mismo, nunca podrá alcanzar tu amor". Después el ángel de la verdad levantó su voz: ¡"Señor no lo hagas! El hombre perseguirá la mentira; sólo querrá reconocer lo que le es útil". El ángel de la justicia advirtió: "¡Señor, no lo hagas! El hombre hará pasar el poder por delante del derecho, tu justicia será despreciada". Pero llegó el Diablo, era astuto y sabía que el hombre se asemejaría más a él que a Dios. Habló y dijo: "Señor tienes que crear al hombre, pues si no tu creación no quedará coronada". Dios reflexionó y decidió: "Bien, lo crearé. Pero debe ser el único de todos los seres eternamente inacabados. Debe llevar siempre amor, verdad y justicia como imagen mía, y nunca las realizará". Entonces de la noche se hizo la mañana del sexto día.*

* Demandt, Alexander, *Los grandes procesos. Derecho y poder en la historia*, Drankotos, Editorial Crítica, pp. 276 y 277.