

REFLEXIONES SOBRE LA NECESIDAD DE REESTRUCTURAR LA INTEGRACIÓN Y LA COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Miguel COVIÁN ANDRADE

En 1994, concretamente el 5 de diciembre, el presidente de la República presentó a la Cámara de Senadores un proyecto de modificaciones a la Constitución del Estado que en términos generales se identificó con una iniciativa de cambios al Poder Judicial, aunque en realidad se refería a diferentes temas, como la procuración de justicia, la seguridad pública, la administración de justicia y el control de la constitucionalidad.

El proyecto fue presentado a la Cámara de Senadores porque en esa época el Partido Revolucionario Institucional conservaba todavía en ella la mayoría calificada de votos que se requiere para modificar la Constitución según el artículo 135 constitucional, situación que pretendía aprovechar el presidente de la República para asegurar la aprobación de su proyecto en esa parte del Congreso, lo cual políticamente facilitaría su aceptación posterior en la Cámara de Diputados.

La parte más importante de la iniciativa de modificaciones a la Constitución se refería al control de la constitucionalidad y al intento de convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional,¹ siguiendo la tendencia predominante en los países latinoamericanos,² en cuanto a esta estructura de sus sistemas políticos, en muchos de los cuales ha sido adoptado el sistema de control de la constitucionalidad

¹ Para entender qué es un tribunal constitucional conforme al sistema concentrado de control de la constitucionalidad, véase nuestro estudio *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, CEDIPC, 2001, capítulo II.

² Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Chile, Costa Rica y Venezuela, entre otros, son países que actualmente tienen un tribunal constitucional o una corte de constitucionalidad, conforme al sistema concentrado de control de la constitucionalidad.

concentrado,³ abandonando el limitado e imperfecto sistema difuso copiado de los Estados Unidos⁴ por la mayoría de ellos.

En materia de control de la constitucionalidad, uno de los aspectos más significativos de la propuesta enviada a la Cámara de Senadores se refería a la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se renovó en su totalidad una vez que la iniciativa fue aprobada conforme al artículo 135 de la Constitución del Estado.

Esta iniciativa de revisión constitucional fue elaborada por un grupo de personas cercanas al presidente de la República, cuyo conocimiento en materia de control de la constitucionalidad era indiscutiblemente equivalente al del propio presidente, doctor en economía. Desde el primer momento en que tuvimos en nuestras manos el proyecto original, unos días después de que fue presentado a la Cámara de Senadores, nos pareció evidente que las personas que lo habían elaborado poseían dos “cualidades” que les habían permitido diseñar un planteamiento tan “extraordinario”, desde luego, por la cantidad de deficiencias de forma y de fondo que ni siquiera intencionalmente se le podían haber ocurrido a alguien.

Quienes elaboraron este proyecto, en primer lugar, no conocían en absoluto el tema del control de la constitucionalidad, aunque eventualmente supieran algo de derecho constitucional y, en segundo lugar, pensaban que estaban preparando nuevos recursos jurídicos similares al juicio de amparo, por lo que según ellos debían basarse en la estructura de éste para diseñar la de ellos. Quizá se nos podrá objetar que nada de esto nos consta porque no formamos parte —afortunadamente— de ese grupo de trabajo, ni estuvimos presentes —obviamente— en las discusiones relacionadas con el proyecto.

No obstante lo anterior, nuestras afirmaciones se basan en el documento que elaboró ese grupo de asesores y en las deficiencias objetivas de su trabajo. En realidad, sólo quien no conociera el tema del control de la constitucionalidad podría haber cometido tantos errores en la elaboración de este proyecto, a lo que debe agregarse que sólo considerando la estructura del amparo puede comprenderse un buen número de esos errores, derivados del hecho de que los autores del proyecto trataron de apli-

³ Véase *El control de la constitucionalidad...*, *op. cit.*, nota 1, capítulo II.

⁴ *Idem*. Para el caso de México véanse los capítulos IX a XII.

car sus conocimientos sobre este juicio al diseñar los nuevos medios de control propuestos en la iniciativa.

Éste es el origen del sistema mexicano de control de la constitucionalidad actualmente vigente, cuyas deficiencias estructurales y funcionales son tantas que desde entonces y después de diez años hemos insistido enfáticamente en la necesidad de crear un nuevo sistema que sustituya al actual, caracterizado por dos defectos genéricos y muchos específicos, los cuales pueden resumirse en estos términos:

- 1) El sistema nació y se ha conservado genéricamente “amparizado”.
- 2) Los autores del proyecto de revisión constitucional y los ministros de la Suprema Corte no conocían ni conocen los aspectos fundamentales del tema del control de la constitucionalidad.
- 3) El control de la constitucionalidad está distribuido entre diversos órganos jurisdiccionales de manera caótica e irracional, de lo cual es ejemplo el hecho de que la Suprema Corte de Justicia es simultáneamente competente e incompetente para controlar la constitucionalidad del ejercicio del poder político en materia electoral.
- 4) Este órgano de control, al que erróneamente se le considera como un “tribunal constitucional”, está integrado por ministros que no reúnen los dos requisitos esenciales propios de los miembros de este tipo de órganos, a saber: la especialización en materia de control de la constitucionalidad y la independencia en el ejercicio de su competencia constitucional. En cuanto a esto último, es ostensible la influencia que han tenido los dos presidentes de la República en las resoluciones de los ministros desde 1995 hasta la fecha, cuando en los asuntos bajo su jurisdicción han tenido interés los titulares del Poder Ejecutivo —anatocismo, Fobaproa, ratificación del magistrado García Villalobos del Tribunal Agrario por la Cámara de Senadores, proceso de juicio político en el caso del actual gobernador del estado de Morelos, miembro del Partido Acción Nacional, etcétera—.
- 5) Los medios de control son insuficientes y no están estructurados adecuadamente. Lo primero provoca que sigan existiendo decisiones de los detentadores formales del poder que no están sometidas al control de la constitucionalidad o que sólo pueden ser controladas parcialmente, mientras que lo segundo implica que los medios

de control existentes se aplican de manera ineficaz, todo lo cual se refleja en un control del poder político caracterizado por su imprecisión y por su limitación.

- 6) Los procedimientos para aplicar estos medios de control son igualmente deficientes, entre otras razones porque su diseño estructural y su aplicación estuvo y ha estado ostensiblemente “amparizado”, a lo cual debe agregarse que en esta parte del sistema son perceptibles incongruencias y deficiencias particularmente importantes, las cuales en términos teóricos son inconcebibles y desde el punto de vista práctico, lo convierten en un sistema sumamente ineficaz.
- 7) Mención especial merecen dos aspectos de procedimiento, a saber: las normas relativas a la votación para tomar las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia y las disposiciones jurídicas relativas a los alcances de las sentencias, las cuales son literalmente absurdas, a lo que debe agregarse que éstas son interpretadas y aplicadas por ministros desconocedores del control de la constitucionalidad.
- 8) En suma, el desconocimiento de la mayoría de los ministros de esta parte especializada del derecho constitucional y su dependencia innegable del Poder Ejecutivo Federal son la causa directa de que este órgano de control emita permanentemente *tesis aisladas*, pero de *la realidad y jurisprudencia*, en lugar de jurisprudencia.

Como consecuencia de todo lo anterior nos parece indispensable la reestructuración del sistema mexicano de control de la constitucionalidad con el propósito de establecer un sistema “concentrado” de control en nuestro país, cuyos elementos esenciales son los siguientes:

- a) Diferencia entre el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad.
- b) Creación de una jurisdicción constitucional y de una jurisdicción ordinaria, de las cuales se encargarán, respectivamente, un poder federal de control de la constitucionalidad con un tribunal constitucional y un poder judicial federal de legalidad encabezado por una Suprema Corte de Justicia.
- c) Designación de los magistrados del órgano concentrado de control con base en requisitos para ocupar el cargo y procedimientos para

su selección que garanticen su especialización y su independencia. En cuanto a lo primero, los candidatos deberán demostrar objetivamente su condición de especialistas en materia constitucional y en el ámbito del control de la constitucionalidad mediante elementos como los siguientes: posgrados en derecho constitucional con determinada antigüedad, libros escritos en la materia, cátedras impartidas durante varios años previos a su candidatura, conferencias sobre el tema, etcétera. En cuanto a lo segundo, los candidatos deberán ser designados por tercios mediante propuestas provenientes del órgano de gobierno, del Congreso federal y de los tribunales federales.

- d) Diseño de todos los medios de control de la constitucionalidad que sean necesarios para eliminar los efectos de los distintos tipos de actos y de decisiones anticonstitucionales. Esto significa que tendrían que reestructurarse adecuadamente los medios de control de la constitucionalidad que actualmente existen —controversias constitucionales, control abstracto de las normas generales, juicio de amparo, recursos en materia electoral— eliminándose todas sus fallas e incongruencias, además se diseñarían los que no existen en nuestro país y que son indispensables para que un sistema de control de la constitucionalidad se pueda aplicar con eficacia —conflictos entre órganos constituidos, recursos para resolver los conflictos especiales entre ellos, control concreto de las normas generales, recursos para proteger los derechos sociales y “difusos”, etcétera—.
- e) Procedimientos jurídicamente establecidos para aplicar los medios de control en cuyo diseño se consideren, cuidadosamente, aspectos como la votación para tomar las resoluciones y los efectos de éstas. En cuanto a estos aspectos, las votaciones deben tomarse por mayoría absoluta de votos y no por mayoría calificada, y los efectos de las resoluciones deben establecerse con base en la naturaleza de las decisiones que serán anuladas, de tal manera que si éstas son generales, los alcances de la sentencia también deberán serlo, mientras que en caso contrario, si la determinación es particular, el efecto de su anulación deberá limitarse al asunto concreto.

Recordemos que un sistema político que carece de un sistema de control de la constitucionalidad bien estructurado tiene muy poca viabilidad

democrática, de lo cual se puede deducir que una de las deficiencias estructurales más importantes del sistema político mexicano que explica en gran medida su reducido nivel de desarrollo democrático consiste precisamente en que la constitucionalidad de los procesos del poder no está adecuadamente garantizada.