

¿ES LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL?

Edgar CORZO SOSA

SUMARIO: I. *Punto de partida*. II. *Posición encontrada*. III. *Conclusión*. IV. *Bibliografía*.

I. PUNTO DE PARTIDA

No han sido pocas las veces que después de la emisión de una sentencia, especialmente polémica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como la destitución de un servidor público por desacato a una suspensión o la admisión de una controversia en contra del presupuesto) se alcen voces sugiriendo la creación de un tribunal constitucional; es más, parece que las voces se multiplican conforme se han llevado las elecciones de julio de 2006. En contrapartida, hemos recibido una andanada de publicidad oficial diciéndonos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un tribunal constitucional.

El cruce de esta información produce confusión en la ciudadanía, que alcanza a avizorar y en ocasiones preguntarse porqué no tenemos, además de la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal constitucional.

La cuestión no es baladí, ya que en los tiempos actuales no sólo se trata de dilucidar quién es el intérprete supremo de la Constitución, sino quien fungirá como árbitro nacional en el esquema agitado de gobernabilidad en el que nos encontramos,

producto de un naciente pluralismo político y una búsqueda perenne por consolidar nuestra vida democrática.

En nuestro análisis, quizá indebidamente por partir de una noción preconcebida, pero oportuna en cuanto que cargar más las tintas ayuda a una mejor comprensión, partimos de la idea que la actual Suprema Corte de Justicia de la Nación es el tribunal constitucional mexicano y, como consecuencia, no hace falta crearlo sino fortalecerlo.

Dos han sido, en esencia, las reformas constitucionales que han cambiado la naturaleza jurídica de nuestra Suprema Corte de Justicia en la de tribunal constitucional.

En 1987, a nivel constitucional, se buscó dejar en manos de la Suprema Corte el conocimiento de la constitucionalidad, para lo cual se trasladaron los asuntos de legalidad a los tribunales colegiados, con la posibilidad de atraerlos mediante una facultad de atracción cuando sus características especiales así lo ameriten y se reservó a aquel alto órgano los conflictos constitucionales en segunda instancia, dándosele, como se señaló en la exposición de motivos, “la interpretación definitiva de la Constitución”.¹

En 1994, siguiendo la tendencia marcada en 1987, se ampliaron las controversias constitucionales y se introdujo la acción de inconstitucionalidad, otorgándose la posibilidad de invalidar la norma impugnada cuando ocho de nueve ministros así lo decidieran.² Posteriormente, en 1999, se facultó a la Suprema Corte para expedir acuerdos generales a fin de distribuir entre las salas y el Pleno los asuntos de que conoce y remitir a los tribunales colegiados, en su caso, otros que la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia (artículo 94, párrafo 7).

Con estas últimas reformas la Suprema Corte de Justicia de la Nación se trazó el rumbo a seguir. Conocer de la constitucionalidad

1 Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 643 y ss.

2 En la exposición de motivos expresamente se determinó como intención la de “consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad”, y que se constituía “nuestra Suprema Corte en un auténtico tribunal constitucional”.

dad mediante diversos procesos, pero al mismo tiempo mantener ciertas facultades en materia de legalidad, respecto de las cuales una vez que establece jurisprudencia o así lo considera oportuno, envía los asuntos a los tribunales colegiados. Es una doble función que ha motivado, en buena parte, la confusión de la que ahora nos ocupamos.

Lo anterior da sustento para sostener que la Suprema Corte de Justicia es un tribunal constitucional. En 1987 pudo haber sido discutible que la Suprema Corte de Justicia fuera un tribunal constitucional (aunque no para nosotros, que seguimos a Héctor Fix-Zamudio en cuanto a que era clara la noción material de tribunal constitucional).³ Pero lo que parece preocupante es que después de la reforma constitucional de 1994 se mantenga, por algunos doctrinarios, que la Suprema Corte no sea un tribunal constitucional.

Conviene, en consecuencia, entrar a analizar dos de las posiciones que niegan la naturaleza jurídica de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional.

II. POSICIÓN ENCONTRADA

Dos han sido los cuestionamientos esenciales que a lo largo de estos años, diez, se han expresado negando el carácter de corte constitucional a la Suprema Corte de Justicia, afirmándose, veladamente, la creación de una corte constitucional. Uno de ellos es de naturaleza funcional y otro, en cambio, tiene que ver con el nombramiento de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1. *Funciones*

Este argumento, el más socorrido, consiste en que funcionalmente la Suprema Corte de Justicia sigue siendo un tribunal de

3 Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 1, p. 643

casación, pues todavía conoce de asuntos diversos a los constitucionales, entre ellos los de legalidad, y eso obstaculiza que pueda ser reconocida como un verdadero tribunal constitucional.

Al igual que la segunda posición, como enseguida veremos, este punto de vista parte de una suposición difícil: el conocimiento de lo que es un tribunal constitucional e, incluso, el manejo de las facultades con que dichos tribunales cuentan.

A este respecto, y con la intención de dar una respuesta a este cuestionamiento, resulta interesante dar un repaso, aunque sea somero, de las facultades de los tribunales constitucionales.

En Europa, cuna del control concentrado de constitucionalidad, por ejemplo, el núcleo duro de los procesos constitucionales de que conocen estos tribunales son los siguientes:

- Recurso de amparo, incluido en contra de sentencias judiciales (específicamente en Alemania y España, salvo el caso de Austria que no procede).
- Control de normas legales, tanto concreto (mediante la consulta judicial) como abstracto (mediante el recurso de inconstitucionalidad), incluso el control previo de leyes y tratados internacionales, y la omisión legislativa.
- Conflictos de competencia entre niveles de gobierno y de atribuciones entre órganos de poder.

Pero también los tribunales constitucionales europeos conocen de los siguientes aspectos:

- Acusaciones en contra del presidente de la República, muerte o pérdida de su cargo.
- Control de constitucionalidad y legalidad de los partidos políticos, así como de diversos actos de procedimientos electorales o de elecciones de presidente de la República o de diputados y senadores.
- Constitucionalidad de referéndums y consultas directas.

En América latina, que ha seguido en términos generales la creación de tribunales constitucionales bajo el esquema europeo, pero que también ha creado salas constitucionales en las cortes supremas como una atribución a la justicia constitucional, los tribunales en cuestión conocen de los siguientes procesos:

- Control de normas generales, tanto concreto como abstracto, incluyéndose un control preventivo de leyes, reformas constitucionales y de tratados internacionales.
- Conflictos de competencia y de atribuciones.
- Amparo, incluido en contra de sentencias judiciales.
- Hábeas corpus.
- Hábeas data.

Pero estos tribunales conocen, además, de:

- Nulidad de actos de autoridades usurpadoras.
- Actos de organizaciones o partidos políticos que atenten contra principios democráticos.
- Acción popular en contra de personas responsables de declaración de inconstitucionalidad de una organización política.
- Inhabilidades e incompatibilidades de ministros de Estado o parlamentarios.
- Impedimento físico o mental para el ejercicio de su mandato por parte del presidente de la República.
- Apelación de resoluciones dictadas por consejos provinciales sobre régimen seccional autónomo.
- Recursos abstractos de interpretación constitucional.
- Pérdida de los derechos de ciudadanía.
- Opinión sobre proyectos de reformas de leyes.
- Control de oficio sobre el derecho de existencia.

En lo que a México corresponde, el núcleo esencial de los procesos constitucionales de que conoce la Suprema Corte coin-

cide, en términos generales, con los de los tribunales o salas constitucionales, pues en nuestro sistema jurídico contamos con:

- Control de normas legales, mediante el control abstracto (acción de inconstitucionalidad), o bien el concreto (amparo), incluidos los tratados internacionales. Nos falta, si hacemos una comparación, un control concreto basado en una consulta judicial, pero además, y esto tiene una especial relevancia, un control previo, tanto de tratados internacionales como de reforma constitucional.
- Conflictos de competencia y de atribuciones, a través de las controversias constitucionales.
- Amparo, pues todavía puede conocer de ellos mediante la facultad de atracción o mediante la impugnación de la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto constitucional.

Nuestra Suprema Corte de Justicia ciertamente tiene el conocimiento de otros aspectos, pero ello no impide que pueda considerarse un tribunal constitucional:

- Facultad de investigación.
- Aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional (destitución).
- Contradicciones de tesis entre tribunales colegiados.
- Incidente de inexecución de sentencias.
- Inconformidades.

En resumidas cuentas, el problema no es el número de facultades que tenga un tribunal constitucional para determinar su naturaleza constitucional, pues en ese caso ningún tribunal podría ser caracterizado de constitucional. Lo que constituye la cuestión medular es que el tribunal de que se trate interprete de manera suprema la Constitución y que, además, conozca de procesos que le permitan controlar la constitucionalidad de las leyes, dirimir

conflictos competenciales y determinar la evolución en la protección de los derechos humanos.

En ocasiones, para abundar en el cuestionamiento de que la Suprema Corte de Justicia no es un Tribunal Constitucional, se hace especial énfasis en su encuadramiento dentro de nuestro sistema constitucional. Así, llega a sostenerse que un tribunal constitucional debe existir separado del Poder Judicial. Este argumento también es frecuentemente utilizado para significar que debe crearse, ajeno a la Suprema Corte de Justicia que está dentro del Poder Judicial, una corte constitucional autónoma, neutra y completamente libre, al estilo de la corte constitucional de Hans Kelsen de 1920.

Tampoco compartimos esta preocupación. Si realizamos una reflexión sobre el surgimiento de los tribunales constitucionales en Europa, ciertamente su ubicación fue en términos generales fuera del Poder Judicial (salvo el caso de Alemania, en que pertenece al Poder Judicial), pero ello se debió entre otros aspectos, a que nacieron por la desconfianza que se tenía a la justicia ordinaria, a los jueces pertenecientes a un *ancien regime*, considerándoseles imposibilitados para entender el nuevo texto constitucional. Los nuevos jueces constitucionales iniciaron su actividad con una nota distintiva de pedagogía, enseñándoles a los jueces ordinarios cómo debía interpretarse la nueva Constitución.

En América Latina, en una primera etapa, se emuló la creación de tribunales constitucionales ajenos al Poder Judicial (salvo el caso de Bolivia que pertenece al Poder Judicial), aun cuando la noción de desconfianza y la nota de pedagogía no fueron las características principales. Por el contrario, se pensó que con la creación de estos tribunales se contribuiría a la consolidación constitucional y democrática (el problema más bien es de Estado de derecho), aunque desafortunadamente hemos visto que ello no ha sido precisamente así.⁴

4 Lösing, Norberto, *La jurisdicción constitucional en América Latina*, Madrid, Dykinson, 2002, pp. 43-45.

En nuestro continente también se ha contribuido al control constitucional, evitando hasta donde es posible las tensiones naturales que se producen entre cortes supremas y tribunales constitucionales, creándose para ello salas constitucionales dentro de la Corte Suprema de Justicia, tendencia que puede ser considerada como la más reciente.

Así, por ejemplo, resulta paradigmático que al crearse la primera de las salas constitucionales en América Latina, la de El Salvador, se conservó la tradición de la ya existente Sala de Amparos pero al dársele competencia respecto de otros procesos se amplió convirtiéndose en una Sala Constitucional. Se dijo expresamente que este sistema, seguido posteriormente por Costa Rica, era intermedio entre la creación de un tribunal especial no dependiente del Poder Judicial y la atribución a la Corte Suprema en Pleno de todos los procesos constitucionales.⁵ Con esta decisión se evitó un conflicto de competencias con la Corte Suprema y una división del Poder Judicial.⁶

No obstante lo anterior, las tensiones, como se pensó, no se acabaron. Se hicieron a un lado, eso sí, las orgánicas judiciales, pero han prevalecido otras, quizá de mayor envergadura. El amparo contra sentencias judiciales sigue siendo un problema de cuidado. A ninguna corte judicial le ha venido bien que un tribunal constitucional ajeno al Poder Judicial le enmiende la plana, como tampoco le cae bien que una Sala Constitucional, que conoce del amparo y está dentro de la Corte Suprema, le revoque una sentencia, así sea otra Sala de la misma corte o de un tribunal perteneciente al mismo Poder Judicial.

Pero también el frente que ha abierto el control constitucional de las normas legales no es menos importante. Al invalidar una ley, o bien al interpretarla de manera conforme o manipularla, se

5 Tinetti, José Albino, "La justicia constitucional en El Salvador", *Anuario de Justicia Constitucional*, Madrid, 1997, p. 174.

6 Lösing, Norberto, *La jurisdicción constitucional en América Latina*, cit., nota 4, p. 92.

provocan tensiones con el legislador.⁷ En este mismo sentido, tampoco es del agrado del órgano ejecutivo recibir una sentencia en materia competencial anulándole una facultad que presuponia tenía así como los actos emitidos a su amparo. La respuesta a estas tensiones se advierte en el tema que nos ocupa en esta ocasión.

Con lo anterior queremos significar que las tensiones no se acaban de manera espontánea mediante el encuadramiento fuera del Poder Judicial de un tribunal constitucional, aunque de ubicarse dentro de este Poder se evita un frente más. Por esta razón, no compartimos la noción que de tribunal constitucional nos legó Louis Favoreu, jurista francés ya fallecido, para quien “un tribunal constitucional es una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo contencioso constitucional, *situada fuera del aparato jurisdiccional ordinario* e independiente tanto de éste como de los poderes públicos”.⁸

La tradición mexicana ha resultado excepcional frente a lo acontecido en Europa y en América Latina (quizá pueden considerarse como evoluciones similares las cortes de Argentina, Panamá y Uruguay). En nuestro caso, hemos realizado una mutación de nuestra Suprema Corte de Justicia en una Suprema Corte Constitucional, pero dejándole todavía algunas funciones de casación. Por mi parte, el conservar estas funciones extras no merece su naturaleza, sin embargo, en aras de contar con una especialización más clara y, sobre todo, para evitar dar un vuelco a nuestra tradición, sería conveniente separar estas funciones, para lo cual pueden avizorarse algunas propuestas. Existe la sostenida por Héctor Fix-Zamudio, consistente en la creación de un tribunal federal de casación que asuma las funciones extras que tiene la Suprema Corte de Justicia. Aunque también existe otra posi-

7 Aja, Eliseo, *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Ariel, 1998.

8 Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994. p. 15.

ción, que es propuesta por quien esto escribe, de crear dentro de la Suprema Corte de Justicia una Sala de legalidad, que asuma las funciones a que hemos hecho referencia.

Por nuestra parte consideramos como argumentos que pueden esgrimirse a favor de esta posición los siguientes:

- Se mantiene el esquema actual, toda vez que la Suprema Corte seguirá funcionando, como hasta ahora y por una de sus salas, como máximo tribunal de casación.
- Se evita tener que hacer una microcirugía a fin de escindir lo que es legalidad de lo que es constitucionalidad, toda vez que tratándose del mismo órgano jurisdiccional, hay un derecho viviente que toma en cuenta los dos aspectos mencionados.
- Existiría una ágil distribución de asuntos. El Pleno conocería de constitucionalidad y una de las salas de legalidad. Las otras restantes dos salas ayudarían con mayor concentración al desahogo de los asuntos constitucionales, resolviendo incluso los que fueran desechamientos o sobreesi-mientos sin pasarlos al Pleno.
- La Suprema Corte de Justicia continuará atrayendo casos de especial importancia y trascendencia.
- Con 5 nuevos nombramientos para integrar la Sala, se estaría dando respuesta a una renovación actual de la Suprema Corte de Justicia, la que no se causaría ninguna disfunción al mantenerse la restante integración, cuya renovación es escalonada.

2. Nombramiento

El segundo de los cuestionamientos consiste en que dentro de un esquema de transición y consolidación democrática, el nombramiento de los integrantes de la Suprema Corte no obedece al de un poder federal, toda vez que diversos factores, como el de-

sarrollo del juicio de amparo, la complejidad de las tareas de la Corte como cabeza del Poder Judicial federal y la consolidación del presidencialismo, hicieron que la Corte dependiera más de su imparcialidad como tribunal que de su función en cuanto poder del Estado.

El actual mecanismo de designación de los ministros corresponde a este esquema.⁹

Esta posición tiene razonamientos que resultan atendibles, sobre todo si pensamos en las transformaciones de nuestro sistema de gobierno. Sin embargo, así como este sistema debe tomarse en cuenta para hablar del sistema electoral o de partidos que se pretende tener, también debe tomarse muy en cuenta el sistema de gobierno para entender los nombramientos de los integrantes de un alto tribunal, sea suprema corte o tribunal constitucional.

Si echamos una ojeada al sistema de nombramientos que se aplican en la integración de los tribunales constitucionales podemos advertir lo siguiente.

En lo que a Europa corresponde, existe una intervención predominante del órgano legislativo, ya sea proponiendo, aprobando una propuesta o designando directamente a los integrantes. En todos los casos, se exige una mayoría calificada para obtener la aprobación legislativa. El Poder Ejecutivo también interviene, pero lo hace proponiendo o bien nombrando directamente, como en ocasiones también contribuye el Poder Judicial.

De cualquier manera, debe señalarse que la designación directa de los integrantes del tribunal constitucional, tanto por el órgano ejecutivo como por el órgano legislativo o Poder Judicial, es la posición mayoritaria.

Por lo que hace a América del sur, de una revisión somera puede indicarse que la posición predominante la mantiene el órgano legislativo, pues a él le corresponde el nombramiento. La propuesta de los candidatos tiene orígenes diversos, ya sea por

9 Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2004, pp. 200-202.

los órganos tradicionales del poder (presidente de la República, Corte Suprema u órgano legislativo), además también intervienen proponiendo los colegios de abogados, facultades de derecho, alcaldes, cámaras de comercio y centrales obreras. La designación directa por los órganos de poder es excepcional.¹⁰

Por último, en América central se mantiene en términos generales el esquema de América del sur, sólo que en el caso de las propuestas también pueden realizarlas las universidades.

Como consecuencia de lo anterior, puede decirse que en el nombramiento de los integrantes de los tribunales constitucionales intervienen distintos órganos del poder, con predominio del órgano legislativo para aprobar las propuestas que hagan los diferentes sujetos, pero que en ocasiones los diversos órganos del poder designan directamente a dichos integrantes.

No consideramos que exista una regla para decir cuál debe ser el esquema de nombramiento a seguir, pero sí es importante considerar que los restantes órganos del poder intervienen para integrar los tribunales constitucionales, aun cuando siempre debe tenerse muy presente el sistema de gobierno actual en el país de que se trate.

Lo que también debiera considerarse en este análisis es que el esquema de nombramiento en México fue modificado con la reforma de 1994 y que ahora no es suficiente la propuesta del presidente de la República, ya que hay una comparecencia ante la Cámara de Senadores, y de que la mayoría calificada que debe alcanzarse de dos terceras partes busca efectivamente el consenso, el cual de no alcanzarse debe dar lugar a otra propuesta, como ya aconteció recientemente.

Por tanto, dejar la propuesta y el posterior nombramiento en manos del órgano legislativo, así sea el correspondiente a las diferentes entidades federativas, si bien tuvo aplicación al inicio de

10 Nogueira Alcalá, Humberto, *La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, México, Porrúa, 2004, pp. 139-145.

la vigencia de nuestra actual Constitución de 1917, no parece ser el sistema más congruente con nuestro sistema presidencial de gobierno. Quizá debiéramos reflexionar en el sentido de utilizar las vías institucionales o los canales ya creados pero completándolos con propuestas de ciertos sectores organizados que hagan más racional la propuesta presidencial. En todo caso, lo que no produce dudas es la intervención de la Cámara de Senadores nombrando, previa comparecencia, a uno de los candidatos propuestos.

III. CONCLUSIÓN

Visto lo anterior, nos resta cuestionarnos porqué a diez años de las reformas constitucionales de la Suprema Corte de Justicia todavía nos seguimos preguntándonos si es necesario crear una corte constitucional.

Quizá la respuesta a esta persistencia la encontremos en la aparente conveniencia de tener una espada de Damócles sobre uno de los órganos del poder, precisamente sobre el que ha actuado durante estos años como árbitro nacional y ha contribuido mayormente a evitar situaciones de ingobernabilidad.

También es posible que encontremos una respuesta si consideramos que las resoluciones de un órgano jurisdiccional siempre llevan un 50% de éxito pero también un 50% de fracaso, y por ello siempre habrá regocijo de una parte pero afectación de intereses de otra. Así como hay una controversia sobre presupuesto también la hay sobre energía eléctrica, o así como hay anatocismo hay imprescriptibilidad del genocidio o así como hay inconstitucionalidad del arraigo también hay posibilidad de extradición en casos de pena de muerte o prisión perpetua.

Por tanto, el camino a recorrer al hablar de reforma del Estado en tratándose del Poder Judicial de la Federación, estriba más en el análisis del sistema político que tenemos, en el funcionamiento correcto de los órganos constitucionales y en una mayor pre-

sencia de control político, pues al parecer cuando éste falla se activa inmediatamente el control jurisdiccional con los riesgos que ello implica.

Nuestra preocupación debe ir, por el momento y sin que ello signifique perfección del sistema, con el análisis de las sentencias, y su correspondiente sujeción al texto constitucional y esto no se acaba con la creación de un tribunal constitucional, como tampoco se acaba con una integración mayoritariamente constitucionalista.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AJA, Eliseo, *Las tensiones entre el tribunal constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Ariel, 1998.
- FAVOREU, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1999.
- LÖSING, Norberto, *La jurisdicción constitucional en América Latina*, Madrid, Dykinson, 2002.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2004.
- NOGUERIA ALCALÁ, Humberto, *La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, México, Porrúa, 2004.
- TINETTI, José Albino, “La justicia constitucional en El Salvador”, *Anuario de Justicia Constitucional*, Madrid, 1997.