

CAPÍTULO CUARTO

PERIODO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN. A LA BÚSQUEDA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. CAMBIOS EN EL SISTEMA Y MANTENIMIENTO DEL MODELO (1987-2012)

Encontrándose la situación del amparo y las controversias constitucionales en las condiciones acabadas de describir, a partir de 1987 o, mejor, con motivo de las reformas de ese año al primero de esos procesos, se introdujo un cambio que, a mi juicio, viene ordenando el entendimiento del control de constitucionalidad en México. Desde ahora es importante establecer dos planos de la discusión a efecto de evitar malentendidos: por una parte, está el que llamaré “discursivo”, consistente en la postulación de la idea del “tribunal constitucional” como gran referente de estructuración de la justicia constitucional; por otro el normativo, en el cual a esta idea se le dio carácter normativo a fin de, básicamente, ordenar las competencias de la Suprema Corte y de los tribunales colegiados en el juicio de amparo, mejorar las controversias constitucionales y establecer las acciones de inconstitucionalidad. Es importante entender que estos dos planos no pueden confundirse, pues la “idea” del tribunal constitucional ha servido para justificar y articular los cambios en la jurisdicción constitucional, presentándose siempre como un estadio al que habría de llegarse a través de diversas reformas constitucionales y legales. Mientras prácticamente la totalidad de las reformas habidas entre 1917 y 1986 se articularon en torno al combate al rezago,²³⁰ las habidas en el

²³⁰ Cossío, J. R., *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, op. cit., pp. 33-58; Fix-Fierro, H., *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre*

periodo que estoy tratando y si bien no siempre explícitamente, se dieron por razones completamente distintas a fin de explicar lo que normativamente se había hecho y, lo que es más importante, para tratar de encauzar o articular el sentido de los cambios que habrían de hacerse a futuro.

I. LAS REFORMAS AL SISTEMA DE 1950, 1967 Y 1987

El 21 de abril de 1987 el presidente De la Madrid presentó a la Cámara de Senadores la iniciativa para adicionar o reformar diversos preceptos constitucionales. En lo que aquí interesa, en la exposición de motivos se expresó, por una parte y con clara vinculación a las reformas de 1950 y 1967,²³¹ la necesidad de enfrentar los problemas del rezago; por otra, sin embargo, se introdujo una línea discursiva que sin dejar de relacionarse con el problema anterior, señalaba la necesidad de perfeccionar al más alto tribunal del país. Bordando sobre ese tema se aludió a la magnificencia del juicio de amparo, a la ya mencionada necesidad de resolver los problemas del rezago, a la necesidad de concentrar a la Suprema Corte en funciones de estricto control de constitucionalidad de leyes, así como asignar a los tribunales colegiados el control de todas las cuestiones de legalidad. En la parte final de esta exposición se apuntó lo siguiente:

El Ejecutivo a mi cargo expresa su convicción de que el sistema propuesto en la presente iniciativa fortalecerá al Poder Judicial de la Federación en su conjunto, restablecerá para la Suprema Corte de Justicia su carácter de *Tribunal Constitucional*, perfeccionará el principio de División de Poderes y contribuirá a mantener la solidez del régimen político y jurídico del país. La descentralización de la justicia federal en materia de legalidad y la eliminación del

la racionalidad económica de la función judicial, México, UNAM, 2006, pp. 146-151, principalmente.

²³¹ Fix-Zamudio, H, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, *op. cit.*, p. 563.

problema del rezago de los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia darán a México la más perfecta vigencia del Estado de Derecho, que es compromiso que comparto con todos los mexicanos.²³²

Si volvemos al texto de la iniciativa y a las reformas y adiciones propuestas, el carácter de tribunal constitucional buscaba alcanzarse mediante la división de competencias entre la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito. A la primera le corresponderían las cuestiones relacionadas con la interpretación definitiva de la Constitución, de ahí que su competencia básica en el amparo sería para determinar la validez de las normas generales respecto de ella y para definir la interpretación final que debiera corresponder a los preceptos de este ordenamiento; a los colegiados correspondería, a su vez, la resolución de las violaciones relacionadas con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales o, lo que en nuestro argot judicial es lo mismo, las violaciones de legalidad.

Las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales del Senado dictaminaron favorablemente la iniciativa. En un párrafo de este dictamen se resume, me parece, el sentido general que para los integrantes de las comisiones tenía la reforma: “El propósito central de las reformas es el de redistribuir competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, con objeto de agilizar la tramitación de los asuntos sujetos al conocimiento de los tribunales federales y avanzar en el logro de una pronta y expedita impartición de justicia”. En esta misma línea de argumentación, en el Senado no se trató el tema del “tribunal constitucional” ni se entendió que se estaba viviendo un cambio mayor, a pesar de

²³² Énfasis añadido. Cabe señalar que al rendir su informe presidencial el 1o. de septiembre de ese mismo año, el presidente De la Madrid no aludió a la reforma constitucional como un tema de tribunal constitucional, sino, exclusivamente, como un asunto de división competencial entre la Corte y los tribunales colegiados.

las muchas correcciones que los integrantes de las Comisiones Unidas introdujeron a la iniciativa. En la Cámara de Diputados el dictamen estuvo a cargo de la Comisión de Justicia. De manera muy escueta, sus integrantes se sumaron a las consideraciones de la legisladora, reiterando que la iniciativa tenía como propósito fundamental “redefinir competencias”, porque el sistema hasta entonces vigente “(...) no responde cabalmente a una íntegra y justa administración de Justicia, además de que ocasiona un cúmulo excesivo de asuntos que provocan un importante rezago en nuestro Tribunal Supremo”. En el párrafo siguiente se concluyó la idea: “Por ello la presente iniciativa asigna a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la trascendente función de máximo intérprete de la Constitución que le permita ejercer el tutelaje de la constitucionalidad, según debe corresponder al Tribunal Supremo de los Estados Unidos Mexicanos”.

Vistas así las cosas, cabe formularnos dos preguntas para comprender la relación entre el discurso en torno a la Suprema Corte como “tribunal constitucional” y las reformas que en tal sentido se produjeron. ¿Qué tiene de específico la reforma de 1986 respecto de las de 1950 y 1967? ¿Cómo apareció y construyó la idea de que el destino de la Suprema Corte estaba determinado por la posibilidad de realizarse como “tribunal constitucional”?

En lo que hace a la reforma de 1950, finalmente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de febrero de 1951, el presidente Alemán señalaba en la exposición de motivos que su propósito era resolver los más importantes problemas de la administración de justicia de la Federación y los territorios y el Distrito federales. Inmediatamente después sostuvo que “[E]l problema más grave que ha surgido en el campo de la justicia federal, ha sido suscitado por el rezago de juicios de amparo que existe en la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Planteada con toda claridad la disyuntiva de cerrar la procedencia del juicio de amparo aun frente a los abusos o de mantener la competencia de la

Suprema Corte para conocer de todas las revisiones, en la exposición de motivos se hizo un pronunciamiento expreso a favor de la creación de un nuevo sistema. Partiéndose de la existencia de los tribunales (unitarios) de circuito y de su exclusiva competencia en materia de apelación, deben crearse

(...) mediante su inclusión en el artículo 94 de la Constitución Federal, los tribunales colegiados de Circuito dedicados a materias de amparo, cuyos antecedentes como cuerpos jurisdiccionales colegiados los encontramos en el artículo 140 de la Constitución de 1824, y que por su especial organización prestarán las garantías necesarias de competencia y eficacia en los asuntos que esta iniciativa les confía.

En cuanto al amparo directo, la competencia de estos nuevos órganos era, se dijo en la iniciativa, el conocimiento del rezago proveniente de las salas Primera, Tercera y Cuarta; esto es,

(...) amparos directos civiles, penales y del trabajo contra sentencias definitivas de segunda instancia, por violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento; amparos civiles y penales directos, cualesquiera que sean las violaciones alegadas, cuando se trate de sentencias definitivas contra las que no proceda recurso de apelación, y los penales y del trabajo en revisión, a más de los administrativos, siempre que la autoridad responsable sea del orden local.

En lo concerniente al amparo indirecto, podemos leer en el mismo documento lo siguiente:

(...) la Corte 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 corresponde el conocimiento de la revisión a los tribunales colegiados de circuito.”

Finalmente, en un punto que me parece de gran importancia, se dijo:

Es necesario subrayar que estas nuevas normas de competencia para los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación, se adapten sin perjuicio de *atribuir a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento del amparo en que se planteen problemas auténticamente constitucionales*.²³³

En el dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados leído el 17 de noviembre de 1950, volvió a señalarse que la administración de justicia federal enfrentaba un problema que la ponía en grave rezago, que había llegado al extremo de la denegación “y que es por medio de una distribución de competencias entre los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación como puede lograrse que ese rezago desaparezca y garantizarse que no se produzca de nuevo”, lo que implicó la creación y asignación de ciertas competencias a los tribunales colegiados. En un párrafo que bien pudo formar parte de la iniciativa o de los dictámenes de la reforma de 1987, se lee lo siguiente:

La redistribución de asuntos se ordena de tal manera que, siempre y en todo caso *quede reservada a la Corte la facultad de intervención y decisión en todos aquellos casos en que se reclame la inconstitucionalidad de una ley o se establezca una interpretación directa de un texto constitucional*, porque esa es la forma de respetar el control de constitucionalidad que a la Corte corresponde como atributo esencial de uno de los poderes que ejercen la soberanía y en quien la Constitución deposita el deber de vigilancia, interpretación y observancia de la Constitución.²³⁴

²³³ Énfasis añadido.

²³⁴ Énfasis añadido. Igualmente, *cf.* el discurso de Salvador Urbina, presidente de la Suprema Corte en la sesión del Pleno del 2 de mayo de 1951, en la cual rindieron protesta los nuevos magistrados de circuito, en Cabrera, L., *Los tribunales colegiados de circuito*, México, Suprema Corte de Justicia, 2003, p. 95.

En la sesión ordinaria del Senado del 29 de noviembre de 1950 se dio lectura al dictamen de las Comisiones Segunda de Justicia y Primera de Puntos Constitucionales, en el que de manera destacada se señaló que la Corte conocería de la revisión en contra de sentencias dictadas por los jueces de distrito siempre que, entre otros supuestos, se reclamara la inconstitucionalidad de una ley, así como en contra de las resoluciones dictadas por los colegiados siempre que decidieran en contra de la constitucionalidad de una ley o establecieran de manera directa la interpretación de un precepto constitucional.

Si analizamos en conjunto la reforma de 1950, ¿qué termina resultando en lo que hace a la asignación competencial entre la Corte y los tribunales colegiados? ¿Que con la creación de éstos se dividió parcialmente la competencia de la Corte para conocer

De un modo más claro, en la misma obra que acabamos de citar, Fernando Castellanos sostuvo el 21 de mayo de 1951 en la ceremonia de instalación del Tribunal Colegiado del Tercer Circuito (p. 129), que con las reformas se le quitó a la Suprema Corte el peso abrumador del rezago para conocer sólo de ciertos amparos directos presentados a partir del 20 de febrero de ese año, “así como las altas cuestiones netamente constitucionales, con lo cual se eleva la categoría de los señores Ministros a sus verdaderas y más altas funciones, que son las de intérpretes supremos de la Carta Magna”. De importancia adicional resulta lo dicho por Salvador Urbina al rendir su informe como presidente de la Suprema Corte al concluir el año 1951: “La reforma constitucional adquiere perfiles nuevos y muy importantes, al adoptar la teoría que ya había sido intentada en alguna iniciativa anterior del Ejecutivo, concerniente a los llamados ‘controles de constitucionalidad’ y ‘control de legalidad’; y así se explica fácilmente la mente del Ejecutivo para establecer las jurisdicciones de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito. Quiso la reforma dejar intocable el poder jurisdiccional de este Alto Tribunal, siempre que se tratara del examen y decisión de la constitucionalidad de la ley o de la interpretación directa de un precepto constitucional, función primordial de la Corte por naturaleza; pues, no obstante que atribuye jurisdicción a los Tribunales Colegiados de Circuito, en asuntos que antes eran de la competencia de este Alto Tribunal, no deja de ser el único intérprete y guardián de nuestra carta Fundamental”. Se cita por la transcripción hecha por Lucio Cabrera en *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente de la República Miguel Alemán Valdés (1946-1952)*, México, Suprema Corte de Justicia, 2002, pp. 211 y 212.

en exclusiva de los amparos relacionados con la Constitución y “compartir” con los colegiados las cuestiones de legalidad.²³⁵

Pasemos ahora a explicar los supuestos del proceso de reformas constitucionales al juicio de amparo publicadas en el *Diario Oficial* del 25 de octubre de ese año.²³⁶ En la iniciativa presentada por el presidente Díaz Ordaz se estableció que en lo fundamental la reforma “es una adaptación a las nuevas necesidades de la estructura adoptada desde el año de 1951”, por lo que se buscaba que la Suprema Corte no conociera de los asuntos que no revisieran especial trascendencia. En el dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Justicia y Primera y Segunda de Puntos Constitucionales leído en la sesión de la Cámara de Senadores del 15 de noviembre de 1966 se hizo un análisis técnico de importancia, diluyéndose así las consideraciones generales que la iniciativa contenía. Sin embargo, en el dictamen leído en la Cámara de Diputados el 9 de diciembre de 1966 se reitera con toda claridad la propuesta de la iniciativa presidencial²³⁷ y se aprueban las modificaciones al juicio de amparo (artículo 107 const.), a partir de la siguiente descripción general:

Se limita la materia civil a la obligación de interponer ante las autoridades judiciales del orden común la reparación constitucional de las violaciones de procedimiento como medio de preparar el juicio de amparo directo; se establece la procedencia del amparo directo para reclamar las sentencias definitivas de los tribunales administrativos federales; tratándose de amparo contra leyes, se introduce una reforma por demás interesante en el sentido de que la resolución de los recursos de revisión sobre la inconstitucional-

²³⁵ En contra de esta diferenciación competencial, *cf.* las opiniones de los diputados constituyentes José María Truchuelo (*El Universal*, 13 de diciembre de 1950) y David Pastrana Jaimes (*Excelsior*, 30 de enero de 1951), ambas recogidas en Cabrera, L., *Los tribunales colegiados de circuito*, *op. cit.*, pp. 84 y 160, respectivamente.

²³⁶ Noriega, A., *Lecciones de amparo*, *op. cit.*, pp. 246-254.

²³⁷ Se redistribuye el “(...) ámbito competencial que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de los tribunales colegiados de circuito a efecto de reducir el de aquélla sólo a los negocios de mayor entidad”.

lidad de las leyes corresponde en forma originaria al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, pero una vez que se llegue a establecer jurisprudencia respecto de una ley, el conocimiento de las revisiones pasará a la Sala respectiva para que las resuelva de acuerdo con esa jurisprudencia (...); se suprime la competencia de la Suprema Corte para conocer de las revisiones derivadas de amparo contra actos de las autoridades del Distrito y territorios federales, para conferírselas a los tribunales colegiados de Circuito (...).²³⁸

II. LOS CAMBIOS RESULTANTES DE LAS REFORMAS DE 1950, 1967 Y 1987 Y LA APARICIÓN DE UNA NUEVA REPRESENTACIÓN DE LA SUPREMA CORTE

Si consideramos en conjunto los procesos de las tres reformas acabadas de analizar,²³⁹ y el que en realidad no se dieran cambios sustantivos en la ordenación competencial, ¿por qué se entendió (o se quiso entender) que a partir de las reformas de 1987 nuestra Suprema Corte iniciaba o, para otros terminaba de ser, “tribunal constitucional”? No por alguna modificación orgánica para acercarnos a lo que claramente caracterizaba a los tribunales europeos en ese momento; tampoco por la asignación de competencias para conocer de nuevos procesos de control. ¿Es entonces suficiente para ello estar frente a la supresión de algunas de las competencias que la Corte ejercía en el amparo directo y la adquisición de otras para atraer algunos asuntos en los que se hiciera necesario discutir la constitucionalidad de ciertas normas

²³⁸ Igualmente, *cf.*: Cabrera, L., *Los tribunales colegiados de circuito, op. cit.*, pp. 175-178.

²³⁹ No aludo a las reformas a la Ley de Amparo de 1957, 1963, 1967, 1974, 1975, 1976, 1979, 1982, 1983 y 1986, porque no introdujeron aspectos relevantes en lo que aquí nos interesa destacar, o porque se limitaron a desarrollar los supuestos de las reformas constitucionales en comentario. Respecto de estos cambios, *cf.*: Castro, J., “La reforma procesal en materia de amparo” y Fix-Zamudio, H., “La reforma en el derecho de amparo”, ambos recogidos en *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, UNAM, 1987, pp. 253-264 y 265-299, respectivamente.

generales? Si lo que con esta reforma se lograba era superar el sistema por el cual los asuntos de que conocían la Corte y los tribunales colegiados se distribuían por cuantía, naturaleza de la pena o peculiaridades del caso, para pasar a otro en que se asignaban a partir del reconocimiento de la función “monopólica” de la primera en materia de interpretación constitucional, ¿este cambio en el régimen de competencias es suficiente para admitir que se estaba frente a un “tribunal constitucional”?

Una primera respuesta podría tener que ver con la adopción de lo que se venía considerando desde el llamado “Proyecto Brena Torres” de 1959, en el sentido de mantener en la Suprema Corte sólo lo relativo al control de constitucionalidad de leyes y la interpretación de la Constitución, dejando en manos de los tribunales colegiados el control de legalidad. Como bien apuntaba Lucio Cabrera, la solución contraria, llamada por él “moderada”, fue considerada en su época la mejor posible, quedando así la Corte con atribuciones fundamentalmente constitucionales y compartiendo con los tribunales colegiados las de legalidad. Como concluye Cabrera, “[N]o se sostuvo, por ende, la tesis radical de que la Corte Suprema fuese únicamente un Tribunal Constitucional y que los Tribunales Colegiados lo fueren de interpretación de leyes ordinarias”.²⁴⁰ Esta respuesta es sin embargo incorrecta, pues en ese momento nadie hablaba de tribunal constitucional en ese sentido,²⁴¹ sino a lo más de un cambio

²⁴⁰ *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970)*, México, Suprema Corte de Justicia, 2004, pp. 33-35.

²⁴¹ Entre 1960 y 1968, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia sostuvo diversos criterios en los cuales se atribuía el carácter de “tribunal constitucional”, siempre en relación con cuestiones de legalidad derivadas de los amparos directos que le correspondía conocer. Así, señaló que al tener tal carácter, no podía sustituirse al juez natural en la apreciación de los elementos de convicción (*SJF*, 6a., 1a. Sala, XXXVII, p. 148; XLVIII, p. 15; LV, p. 52); que la duda es un estado subjetivo y privativo de las autoridades de instancia, por lo que si ellas no manifiestan “hesitación”, el tribunal constitucional está impedido a dudar (*SJF*, 6a., 1a. Sala, LXXIV, p. 23); que la Sala no se encontraba en posibilidad de verificar “si el juicio de culpabilidad se basó en pruebas suficientes para tener

de competencias para facilitar el funcionamiento de la Suprema Corte a partir del abatimiento del rezago.²⁴² Es precisamente la lógica discursiva que sustentó la reforma de 1987 la que terminaría por imponer la expresión “tribunal constitucional”, pues tal como lo observamos en lo dicho por Cabrera en 2004, ello sirvió inclusive para significar “retroactivamente” y por curioso que parezca, lo acontecido en las reformas de 1950 y 1968.

Una segunda respuesta tiene que ver con la imposición de un discurso legitimante para entender que la reforma de 1987 era diversa a todas las anteriores al conllevar un cambio totalmente novedoso en nuestro orden jurídico. Es decir, darle un entendimiento nuevo a algo que tiempo atrás se venía construyendo en el plano normativo. Si esto es así, ¿quién hizo y por qué se hizo tal construcción? Antes apuntamos que la única mención a que el cambio competencial que habría de darse con la reforma llevaría a la Suprema Corte a ser un “tribunal constitucional”, fue hecha en la exposición de motivos de la iniciativa del presidente De la Madrid.²⁴³ Sin embargo, poco tiempo después la expresión

como evidente la autoría delictiva” (§7F, 6a., 1a. Sala, LXXV, p. 16) y que la Sala no puede sustituir al juzgador natural para analizar pruebas que éste no tuvo a la vista si en el proceso el imputado fue libre de ofrecerlas (§7F, 6a., 1a. Sala, CXXXVI, p. 59). Lo que en este caso resulta interesante es que la Corte ya había utilizado con anterioridad a la reforma de 1987 la expresión “tribunal constitucional”, si bien únicamente lo había hecho para denotar la calidad misma de la Suprema Corte aún en el ejercicio de funciones de legalidad.

²⁴² Al rendir el informe correspondiente al año judicial 1967, el ministro presidente, Agapito Pozo, sostenía respecto a las reformas que ya en ese momento se estaban discutiendo: “La génesis de estas reformas es ampliamente conocida por todos. Nacieron hace casi tres años en el ambiente del Máximo Tribunal del País, excitadas por la urgencia de una expedita administración de justicia, ante el problema insoslayable que constituía el volumen cada vez creciente de expedientes en que se ventilaban las más variadas cuestiones”. Se cita por la versión recogida en Cabrera, L., *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970)*, *op. cit.*, p. 111.

²⁴³ En el informe rendido por el presidente de la Suprema Corte, Carlos del Río, al concluir el año 1996, señaló: “(...) el Presidente de la República, en reciente iniciativa de reforma a la Constitución Federal, anuncia que pronto se planteará ante el Constituyente Permanente la posible transformación de

comenzó a utilizarse por los juristas para luego generalizarse en su uso. En un interesante libro publicado en el mismo 1987,²⁴⁴ doce autores escribieron sobre la reforma competencial a la Suprema Corte. De ellos, dos no aluden al “tribunal constitucional” (Schmill Ordóñez y Góngora Pimentel),²⁴⁵ tres lo hacen indirectamente (Acosta Romero, Pérez Carrillo y Hernández Torres) y siete expresamente (Ortiz Santos, del Palacio Díaz, Suárez Muñoz, Fix-Zamudio, Burgoa Orihuela, Horacio y Javier Aguilar Álvarez), lo cual no deja de ser significativo dadas las condiciones de publicación del libro.²⁴⁶ De entre todas las tesis expresadas, sin

la Suprema Corte en el Tribunal Constitucional que debe ser para cumplir plenamente su alta misión. De ser así, sería la reforma, en materia judicial, más trascendente de cualquier gobierno de la revolución” (Cabrera, L., *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado 1983-1988*, México, Suprema Corte de Justicia, 2004, p. 284). No deja de resultar extraño este comentario, pues como antes se indicó, la iniciativa del presidente De la Madrid no fue presentada hasta abril del año siguiente, anunciándose en el informe como ya elaborada. Para un comentario a las afirmaciones hechas por el presidente Del Río, *cf.* Castro, J., “La alta competencia de la Suprema Corte de Justicia en materia de amparo”, *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, año II, núm. 11, 1987, pp. 165-170.

²⁴⁴ Madrazo, J. (coord.), *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987. Hablo de interesante más por el sentido semioficial de muchas de las explicaciones en él contenidas, que por la calidad de todos los trabajos.

²⁴⁵ En ese mismo año, Ulises Schmill calificó la reforma en comentario, de mera distribución competencial, sin introducir mayores explicaciones respecto a la naturaleza de la Suprema Corte. “Las nuevas bases del sistema judicial mexicano”, *Reforma constitucional y legal 1982-1987*, México, UNAM, 1987, p. 37. A su vez, y en contra de la asimilación de la Suprema Corte a un tribunal constitucional, Tamayo, Rolando, “El poder y la judicatura (breve comentario sobre la jurisdicción de amparo y la función judicial)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXI, núm. 63, septiembre-diciembre de 1988, pp. 1092 y 1093.

²⁴⁶ Ello, debido a que la edición de este libro concluyó el 10 de julio de 1987 y la publicación de la reforma se hizo en el *Diario Oficial* del 10 de agosto de ese año, dándose cuenta de ésta como un proceso ya concluido. Es cierto que en estas fechas se dio el proceso de aprobación por las legislaturas de los estados, pero aun así los tiempos y la manera de presentar los trabajos le dan al conjunto de la obra el mencionado carácter de explicación semioficial.

duda la más acabada es la del profesor Fix-Zamudio, quien concluía su extenso e interesante trabajo afirmando:

Consideramos muy acertadas las modificaciones introducidas en la iniciativa que se analiza, ya que no significa una reforma extraña a nuestra tradición jurídica, sino por el contrario, debe considerarse como una culminación del paulatino desarrollo que redujo la competencia de la Corte a los asuntos de mayor trascendencia jurídica, económica y social, entre los cuales destacan los de naturaleza constitucional, para conferirle de manera predominantemente estos últimos, con lo cual se convierte en un verdadero tribunal constitucional, como ha ocurrido en otros ordenamientos, inclusive latinoamericanos, como una consecuencia irreversible de nuestra evolución jurídico-social.²⁴⁷

A pesar de las diferencias y matices que claramente pueden observarse en los siete trabajos referidos, la posición del maestro Fix acabada de transcribir sintetiza bien la tesis general del resto de los trabajos. Lo que en todo caso no deja de resultar común y extraño a todos ellos, es el hecho de que de una muy diversa colección de citas de autores, antecedentes legislativos o posiciones oficiales, los autores mencionados encuentren que desde muchos años atrás se venía configurando una ruta que tarde o temprano habría de llevarnos a contar con un tribunal constitucional. Aquí el matiz es importante, pues el hecho de que Rabasa, Tena, Breña Torres o Iñárritu²⁴⁸ hubieran imaginado que la Corte no debía seguir conociendo de una serie de asuntos o que, incluso, debiera

²⁴⁷ “La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional”, en Madrazo, J. (coord.), *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, p. 390. En el mismo sentido de continuidad ya apuntado, *cf.* Smith, J. F., “Reformas constitucionales en materia jurisdiccional en la Suprema Corte de Justicia de México. Un examen comparativo con la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América: el caso del *writ of certiorari*”, en Perezniecto, L. (comp.), *Reformas constitucionales de la renovación nacional. Hacia un nuevo derecho constitucional*, México, Porrúa, 1987, p. 576.

²⁴⁸ Menciono a estos autores, pues prácticamente se citan en todos los trabajos aludidos, si bien con diversos énfasis y propósitos.

tener limitada su competencia a cuestiones de estricta constitucionalidad, no puede llevar a suponer que estaban impulsando la creación de una solución moderna, como son los tribunales constitucionales.²⁴⁹ Más bien y como antes lo apuntaba, lo que terminó por hacerse fue entrelazar una serie de datos, citas y propuestas, para desde ahí afirmar que el proceso de creación de esa institución (que, por cierto, muchos de los supuestos impulsores ni siquiera conocían) era el resultado de un proceso nacional prácticamente necesario. En realidad, se estuvo frente a un importante cambio en la distribución de competencias entre la Corte y los tribunales colegiados, el cual, este sí, bien pudo estimarse como la culminación del proceso que años atrás estaba generándose. Lo que desde luego ya no queda tan claro es que por esa razón y por ese solo hecho, nuestra Suprema Corte de Justicia haya adquirido el pretendido carácter de tribunal constitucional.

III. UNA NUEVA REPRESENTACIÓN Y UN NUEVO DISCURSO

Aun cuando el proceso a que venimos aludiendo nos parece más el resultado de una sobre-posición discursiva que de un cambio expresa y directamente encaminado a la creación de ese “auténtico tribunal constitucional”, el mismo generó importantes e insospechados efectos para la conformación del desarrollo futuro de la Suprema Corte y, por lo mismo, del sistema/modelo mexicano de control de constitucionalidad. Debido a la posición de algunos juristas, lo que había comenzado como un proceso para

²⁴⁹ Por vía de ejemplo, *cf.* lo sostenido por Arturo Valenzuela en 1960 en su artículo “Las verdaderas reformas que exige el amparo”, recogidas en *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, donde afirmaba: “¿No sería posible dar el último paso, confiriendo poder, por ejemplo, a la Suprema Corte de Justicia para resolver ella exclusivamente todo caso de conflicto constitucional relativo a la parte orgánica de la Constitución, y dejar a los Tribunales Colegiados la resolución de las violaciones exclusivamente relacionadas con las garantías individuales” (p. 105).

quitarle competencias a la Corte a fin de combatir el rezago,²⁵⁰ terminó por ser una forma nueva de conceptualizar a este órgano para comprenderlo de un modo más acabado y, desde él, estar en posibilidad de asignarle funciones distintas. Es decir, el cambio de designación o, mejor, la sobre-posición de designaciones, no resultó sólo del cambio competencial sino, de manera más compleja, al estimarse que se estaba frente a un órgano distinto a aquél que hasta entonces había existido. Al ser factible asimilarlo a los existentes en otros órdenes normativos (primordialmente los europeos), resultó factible también exigirle el cumplimiento de las funciones realizadas por éstos. El órgano de control de constitucionalidad que teníamos ya no era más el gran órgano de amparo o, si se quiere, sólo la última instancia de nuestro complejo sistema de amparo, sino el órgano que, a semejanza de los existentes en Alemania, España o Italia, cuidaba de la Constitución a efecto de hacerla normativamente suprema y ya no sólo política y simbólicamente relevante. A partir de este momento, a la Corte (es decir, a sus miembros) era posible exigirle que se comportara como un órgano reformulado que interpretara la Constitución con métodos y técnicas distintos, que se ocupara del quehacer de sus referentes, que en sus decisiones tomara en cuenta su nueva posición jurídica y que resolviera pensando en la totalidad del orden jurídico (y no sólo en el interés de quienes “individualmente” acudían al amparo), además de imponerle una valoración más compleja de los efectos de sus resoluciones, sencillamente porque pasaba de una dimensión de anulación con efectos relativos a otra con alcances *erga omnes*.

En síntesis, si bien en términos normativos la reforma de 1987 fue sólo un desarrollo más del proceso que desde 1951 venía dándose, lo que verdaderamente le dio a esta reforma su tras-

²⁵⁰ Para Manuel Suárez Muñoz, uno de los autores citados, lo impropio del tribunal constitucional era constituirse en órgano de alzada del resto de los tribunales de todo el país. “La evolución constitucional de la Suprema Corte de Justicia”, en Madrazo, J. (coord.), *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, op. cit., p. 330.

endencia y notas distintivas frente a las reformas previas, fue la identificación discursiva hecha por los juristas. Para extraer esta implicación, preguntémosnos: ¿qué hubiera pasado si a esta reforma no se le hubiera entendido como la generación de nuestro tribunal constitucional? Que hubiera quedado como el resultado de una etapa más de las batallas por el rezago y, por lo mismo, no hubiera sido ni necesario ni posible exigir a la Corte la adopción de una visión distinta para lograr la realización de sus tareas. Más que ante un tribunal constitucional, se hubiera estado ante un tribunal de última instancia especializado en ciertas materias de amparo, *i. e.*, aquellas que permitían pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas generales y la interpretación directa de la Constitución. El solo hecho de tener conferidas estas atribuciones no hacen de un órgano jurisdiccional un tribunal constitucional en un sistema en el que, de una manera u otra, una pluralidad de órganos jurisdiccionales federales actúan respecto de la Constitución. Lo que finalmente terminó haciendo de nuestra Suprema Corte un tribunal constitucional fue, parcialmente, el cambio competencial pero, sobre todo, la propuesta y aceptación de la nueva representación construida por los juristas.

No obstante lo anterior, el que se hubiera pensado a la Suprema Corte como un tribunal constitucional a la europea y desde ahí se hubieran orientado las posteriores reformas (especialmente las de diciembre de 1994 que enseguida veremos),²⁵¹ no logró producir la totalidad de las consecuencias buscadas en cuanto al carácter integral del órgano de control constitucional. Las razones fueron tres. Primera, ni los juzgadores ni todos los juristas de la época aceptaban que se hubiera producido un cambio significativo en la Suprema Corte, como no fuera el cambio com-

²⁵¹ No argumentamos en relación con la reforma del 3 septiembre de 1993, por constreñirse a derogar la fracción XVIII del artículo 107 como consecuencia del traslado del correspondiente contenido al artículo 16 constitucional; tampoco respecto de la publicada el 25 de octubre de 1993, al limitarse a actualizar el texto del artículo 107 con motivo del reconocimiento del Distrito Federal como nuevo orden jurídico.

potencial mismo.²⁵² Segunda, las condiciones técnicas del juicio de amparo no permitían observar dónde estaba el cambio si, finalmente, en lo que la Corte conocía y resolvía la supremacía constitucional seguía vinculada a la violación de las garantías individuales, los efectos de las sentencias seguían siendo relativos y la idea de protección integral de la Constitución permanecía acotada por ambas limitaciones técnicas. Tercera, nuestro nuevo “tribunal constitucional” seguía sin realizar todo aquello que hacían otros tribunales constitucionales y hacía mucho de lo que había hecho siempre, de manera que desde un punto de vista estrictamente normativo no resultaba fácil apreciar el cambio de representación en el que algunos juristas venían insistiendo o, posiblemente, imponiendo.

Como ya dije, habría de ser hasta las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1994, cuando se apreció en su totalidad y de manera unificada el doble discurso a que antes aludimos. Por una parte, porque la idea-guía de la reforma fue la de “tribunal constitucional” al postularse que con ella se haría avanzar a la Suprema Corte a fin de constituirse, ahora sí, en uno “verdaderamente auténtico”; por otra, porque las reformas de ese año terminaron dándole a la Corte, evidentemente ya en el plano puramente normativo, el conjunto

²⁵² Al rendir su informe como presidente de la Suprema Corte correspondiente a 1987, Carlos del Río sostuvo lo siguiente: “Al elaborar el anteproyecto se tomó en consideración que la Suprema Corte tiene que ser un tribunal cuyo cometido consista, ante todo, en aplicar, no la ley secundaria, sino la Constitución y, por ello, que su misión principal sea la de interpretar y aplicar los preceptos constitucionales (...). La Suprema Corte, sin tener que desempeñar funciones de tribunal de alzada o de casación y sin un enorme volumen de negocios a su cuidado, impartirá una justicia mejor como órgano único que, interpretando en definitiva sus mandamientos, vele por el respeto a la Ley Superior. Reasumirá las funciones que conciernen a un verdadero poder equilibrador de los otros Poderes” (Cabrera, L., *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado 1983-1988*, op. cit., pp. 302 y 303). Igualmente y con un importante sentido crítico, cf. Pérez Carrillo, A., “Política legislativa sobre el control constitucional”, en Madrazo, J. (coord.), *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, op. cit., p. 515, especialmente.

de atribuciones necesarias para reconocerlo como tribunal constitucional *vis-à-vis* otras instituciones semejantes del mundo.²⁵³ Esta relación es tan evidente en la reforma de 1994, que los dos extremos acabados de mencionar se encuentran expresados en los documentos componentes del proceso.

IV. LOS CAMBIOS A LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LA INCORPORACIÓN DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Mediante iniciativa presentada el 5 de diciembre de 1994 al Senado de la República, el presidente Zedillo inició el proceso de reforma de, entre otros, el artículo 105 constitucional.²⁵⁴ En primer lugar señaló que:

La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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. Al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.

Dentro del mismo apartado relativo a las controversias y después de explicar los alcances de las sentencias, se señalaron las líneas generales de la reforma en esa materia. Primeramente se apuntó que la necesidad de alcanzar un renovado federalismo

²⁵³ En este sentido, Carpizo, J., "Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995, p. 809.

²⁵⁴ Para un análisis de los supuestos de esta reforma, *cfi.* Cossío, J. R., *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, *op. cit.*, pp. 62 y ss.

hacia necesario encontrar las vías adecuadas para resolver los conflictos que con la nueva dinámica se pudieran suscitar; también, que tal sistema de solución de conflictos no sólo debía darse con relación al sistema federal sino también respecto de la división de poderes. De lo anterior se concluyó con unas ideas que vale la pena citar íntegramente, pues en ellas se refleja lo que, al menos, fue la intención del Ejecutivo Federal:

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior (todos) estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general. El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas. El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico, al ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los Estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.

El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución. 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 que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional.

Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, 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.

Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas.

La formulación del dictamen correspondió a las “Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección” del Senado. En el proceso de reforma se llevó a cabo una sola modificación a la iniciativa en lo que hace a las controversias constitucionales, ello a fin de introducir la expresión “disposiciones generales” en los incisos h) a k) de la fracción I. En lo que ve a las acciones el cambio más relevante fue la disminución del porcentaje de integrantes de los órganos legislativos legitimados para promoverla del 45 al 33%. En cuanto a ambas o, lo que es igual, al sistema de control de constitucionalidad previsto en el precepto 105, es de destacar la reducción de 9 a 8 integrantes de la Suprema Corte para que sus resoluciones pudieran alcanzar efectos anulatorios generales.

Al discutirse en la sesión del 17 de diciembre del mismo 1994, el dictamen fue aprobado por unanimidad de votos de los senadores presentes y remitido a la Cámara de Diputados. El dictamen de ésta se emitió el 20 del mismo mes por las “Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia”, aceptándose las modificaciones hechas por el Senado, sin agregar

mayores elementos considerativos. Al votarse el propio dictamen en la sesión del 21 de ese mes, el artículo 105 fue aprobado por unanimidad de 387 votos. La declaratoria de reforma a que alude la parte final del artículo 135 constitucional fue emitida por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1994.

La reforma Constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994, habiéndose establecido en el artículo octavo del decreto de promulgación que entraría en vigor el día en que iniciara su vigencia la correspondiente ley reglamentaria. El órgano legislativo ordinario conoció de la iniciativa de ley presentada por el presidente de la República para reglamentar las fracciones I y II del artículo 105, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 1995. Como el artículo primero del decreto de promulgación de la Ley Reglamentaria señala que entraría en vigor treinta días después de su publicación, las normas constitucionales relativas a las fracciones I y II del artículo 105 constitucional comenzaron a regir a partir del 20 de junio de 1995.

A la fecha se han llevado a cabo varias reformas al artículo 105. La primera de ellas fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996 con motivo de la llamada “Reforma política” que, como se sabe, terminó afectando a un buen número de preceptos constitucionales.²⁵⁵ En cuanto al ar-

²⁵⁵ Se propuso reformar los artículos 5o. primer párrafo; 9o.; 25 primero, segundo y cuarto párrafos; 26; 27 quinto y sexto párrafos y fracciones I segundo párrafo, IV, VI, VII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII y XIX; 28 cuarto, sexto, séptimo, décimo y decimosegundo párrafos; 29; 35 fracción I; 39; 40; 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51 sexto y primer párrafos y fracciones I, II, III y VII; 55 fracciones IV y V; 61; 63; 64; 65; 67; 70 primer párrafo; 71; 72; 73 fracciones V, VIII, XII, XVI-4a, XXVI y XXVII; 78; 79; 80; 90; 91; 92; 93; 94; 95; 97; 98; 99; 101; 105; 108 primero y segundo párrafos; 109 fracción I; 114 primer párrafo y 116 fracción II segundo párrafo; y para reformar la denominación de los capítulos I y II de los títulos Segundo y Tercero de la Constitución; adicionar al artículo 35, las fracciones VI y VII y para adicionar al Título Segundo y al Título Tercero, del citado ordenamiento, los capítulos III y IV, y III, IV y V, respectivamente y derogar los artículos 26 segundo, tercero y cuarto

título 105, las reformas consistieron en agregar el inciso f) a la fracción II, ello con el fin de otorgarle legitimación activa a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral para que por conducto de sus dirigencias nacionales, pudieran promover acciones en contra de leyes electorales federales o locales y a los partidos políticos con registro estatal (a través de sus dirigencias) para que pudieran hacerlo exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro. Igualmente se estableció que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la prevista en este artículo, y que las leyes electorales (federales y locales) deberían promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes del inicio del proceso electoral en que fueran a aplicarse, sin que pudiera haber modificaciones legales fundamentales a ellas.

La segunda reforma es la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de diciembre de 2005, misma que afectó los artículos 46, 73, 76 y 105, en este último caso exclusivamente en lo tocante a las controversias constitucionales. En lo que aquí interesa, el propósito general de la propuesta de reforma fue conferir al Senado la atribución para “resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por las dos terceras partes de los individuos presentes” (art. 46), así como aprobar los convenios amistosos que los propios Estados le sometieren con ese fin (art. 76, fracs. X y XI). El artículo 105 se modificó a efecto de expresar en su fracción I que la Suprema Corte no sería competente para conocer de las controversias constitucionales promovidas en materia electoral y de aquellas a que precisamente alude el artículo acabado de citar. La única competencia que en adelante correspondería a la Suprema Corte fue la prevista en el

párrafos; 55 fracciones III segundo párrafo y VII; 56; 57; 58; 59; 60; 62; 66; 68; 69; 73 fracciones III punto quinto, VI y XVI 1a; 74; 76; 77; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 91; 96; 100; 102; 110; 111; 112; 113; 122 y 131 segundo párrafo constitucionales.

tercer párrafo del artículo 46, *i. e.*, conocer, “(...) a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores”.

La tercera reforma se publicó el 14 de septiembre de 2006, ello con el propósito de introducir en el inciso g) de la fracción II tres cuestiones. Una, la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad “en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución”. La misma legitimación se otorgó a los “organismos protectores de derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales” y a la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal para impugnar las leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del mismo orden jurídico.

La cuarta modificación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011, esta vez con motivo de la llamada “reforma en materia de derechos humanos”. En lo que hace al artículo 105, únicamente se introdujeron cambios al inciso g) de la fracción II con la finalidad de permitir a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promover acciones en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal y de tratados internacionales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución o en “los tratados internacionales de los que México sea parte”.²⁵⁶

La última modificación data del 15 de octubre de 2012 y tuvo como propósito reformar el primer párrafo, adicionar un segundo párrafo y derogar los dos últimos párrafos del artículo

²⁵⁶ El 15 de noviembre de 2012 la diputada Loretta Ortiz Ahlf del Partido del Trabajo presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa para reformar la Constitución a fin de otorgar a la Suprema Corte la competencia para conocer de la constitucionalidad de los tratados internacionales antes de que sean ratificados por el Senado.

46, derogar la fracción XI del artículo 76 y reformar la fracción I del artículo 105 de la Constitución. Como en términos generales de lo que se trató fue de devolver, por decirlo así, las atribuciones con que contaba la Suprema Corte en materia de resolución de conflictos de límites por medio de la controversia constitucional, en lo que hace al propio artículo 105 se limitó a suprimir la prohibición introducida en el acápite por la reforma de diciembre de 2005,²⁵⁷ así como a suprimir la atribución que se le había otorgado al Senado con tal fin en la fracción XI del artículo 76 constitucional.

V. EL CONTROL DIFUSO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Como hemos señalado, durante un buen número de años el control de constitucionalidad se redujo básicamente al amparo y, por lo mismo, quedó identificado con las posibilidades procesales de éste. Así, la determinación de la supremacía constitucional pasaba por la violación a los derechos fundamentales, sus efectos eran relativos, el entendimiento constitucional parcial y los juzgadores diversos a los del Poder Judicial de la Federación no participaban del monopolio del control ejercido por éstos. Las razones de esta negativa siguieron una línea discursiva bastante clara que vale la pena considerar aquí, tanto por ser de utilidad para este apartado, como para lo que luego sustentaré respecto del “caso Radilla”.²⁵⁸

El artículo 133 constitucional dispone en su segunda parte que los jueces de los estados deberán sujetar sus disposiciones a la Constitución, leyes federales y tratados, a pesar de las dispo-

²⁵⁷ Finalmente, el acápite de la fracción I quedó redactado en los siguientes términos: “De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:”

²⁵⁸ En este punto sigo lo expuesto en mi trabajo “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia”, *Este País*, octubre de 2002, pp. 35-39.

siciones en contrario que estuvieren previstas en sus propios ordenamientos locales. Durante años estuvimos ante una situación errática, pues en ocasiones se admitía esa posibilidad y en otras se rechazaba. En 1931 la Segunda Sala de la Suprema Corte sostuvo:

Es cierto que el artículo 133 de la Constitución Federal, dispone que los Jueces de cada Estado aplicarán sus preceptos, de ella, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados; pero para saber a ciencia cierta si una disposición de las leyes de los Estados, es contraria a los preceptos constitucionales, se requiere que previamente, así se haya resuelto por tribunales competentes, que no pueden ser otros que los Tribunales de la Federación.²⁵⁹

En 1934, es decir, sólo tres años después, la Corte sostuvo:

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Federal, todos los jueces de la República tienen la obligación de sujetar sus fallos a los dictados de la misma a pesar de las disposiciones que en contrario pudieran existir en las otras leyes secundarias, y siendo así, resultaría ilógico y antijurídico pretender que cumplieran con esa obligación si no tuvieran a la vez la facultad correlativa de discernir si las leyes que rigen los actos, materia de la contienda, se ajustan o no, al Código Supremo de la República, cuando esa cuestión forma parte del debate, ya que de aceptarse la tesis contraria, sería imponer a los jueces una obligación, sin darles los medios necesarios para que pudieran cumplirla.²⁶⁰

Sin embargo, a partir de la posterior integración de la Suprema Corte a finales de 1934 por el Presidente Cárdenas, se estableció de manera más o menos clara que tal control sólo podría ser ejercido por los tribunales federales.²⁶¹ Las razones de este cam-

²⁵⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, 2a. Sala, XLV, p. 2042.

²⁶⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, XLI, p. 644.

²⁶¹ Hasta donde sabemos, el primer caso apareció publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, XLV, p. 2042, y XLVI, p. 947.

bio he querido explicarlas en otro trabajo, pero en general giran en torno al proceso de centralización política llevado a cabo por Cárdenas, utilizando a la Corte como un instrumento para lograr el cambio político y social que pretendía.²⁶² Ese criterio centralista permaneció hasta 1941, cuando los integrantes de la Corte seleccionados por Ávila Camacho, especialmente el ministro Fraga, lo calificaron como erróneo y establecieron uno diverso. Gracias a este último se sostuvo que las autoridades judiciales diversas a los órganos del Poder Judicial de la Federación y éstos también fuera del juicio de amparo, tenían competencia para conocer y decidir cuestiones de constitucionalidad de leyes ordinarias.²⁶³ El nuevo criterio se sustentó en unas cuantas resoluciones posteriores,²⁶⁴

²⁶² *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, *op. cit.*, pp. 126 y ss.

²⁶³ La resolución se encuentra publicada en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, IV, nos. 13-14, pp. 131-148.

²⁶⁴ “La consideración de que el Tribunal Fiscal es incompetente para determinar si en un caso dado se ha hecho, o no, aplicación retroactiva de la Ley del Impuesto de la Renta sobre el Superprovecho, es incorrecta, porque aparte de que las autoridades dentro de la órbita de sus atribuciones legales pueden en general al resolver las cuestiones de su competencia, decidir conforme al artículo 133 de la Constitución, que ordena que todas las autoridades del país arreglarán sus actos y resoluciones a lo que en ella se establece a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en otras leyes, si la que apoya los actos impugnados, no es constitucional, no debe ser observada, ya que ninguna ley secundaria ni ningún acto de la autoridad pueden prevalecer contra la Constitución General de la República, por lo que no existe razón alguna para que dicho tribunal no resuelva sobre la cuestión de retroactividad, en el caso, que se le somete, puesto que ella, es meramente de derecho y de simple apreciación” (*Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, LXXII, p. 2087). “Dentro de la órbita de sus atribuciones legales, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación pueden, al resolver las cuestiones de su competencia, decidir, conforme al artículo 133 de la Carta Magna, (que ordena que todas las autoridades del país arreglarán sus actos o resoluciones a lo que en ella se establece, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en otras leyes), si la ley que apoya los actos impugnados es o no constitucional, ya que ningún ordenamiento secundario y ningún acto de autoridad, pueden prevalecer contra la Constitución General de la República. Ahora bien, no puede considerarse jurídica la abstención de una de dichas Salas, para resolver un caso sometido a su decisión, dictando

para luego entrar al periodo errático mencionado en el que, en ocasiones se negaba,²⁶⁵ y en otras se admitía.²⁶⁶

Con motivo de la tesis sustentada a partir de las ideas del ministro Fraga se suscitó una interesante polémica jurídica en la que intervinieron, primordialmente, don Antonio Carrillo Flores²⁶⁷ y don Antonio Martínez Báez. En el trabajo de este último, a nuestro juicio correctamente denominado “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes”,²⁶⁸ destaca la primera de sus conclusiones: “Es infundada y abiertamente contraria a los textos y a los principios constitucionales la tesis que actualmente predomina en México, que atribuye al Poder Judicial de la Federación competencia

sobreseimiento en el juicio, por considerarse incompetente para conocer sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley de donde derivó el acto, pues a ello equivale ese sobreseimiento, ya que deja de estimar y analizar la cuestión que se le hubiere propuesto, infringiendo con ello los artículos 14 y 16 constitucionales” (*Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, LXXII, p. 2570).

²⁶⁵ “Es cierto que las únicas autoridades competentes para conocer del problema de anticonstitucionalidad de las leyes, son las judiciales de la Federación, como lo previene el artículo 103 constitucional, pues si bien el artículo 133 de nuestra Carta Magna, establece la obligación de los jueces, de ajustar sus actos a sus disposiciones, ello no entraña ninguna regla de competencia para resolver los casos en que se reclama la violación de garantías individuales, por lo que el fuero Federal no puede hacerse extensivo a las autoridades del orden común” *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, 2a. Sala, CI, p. 1381. Igualmente, *cf.* *Semanario Judicial de la Federación*, 6a. época, 2a. Sala, XXVII, p. 23.

²⁶⁶ “Si bien es verdad que las autoridades judiciales del fuero común no pueden hacer una declaración de inconstitucionalidad de la ley, sí están obligadas a aplicar en primer término la Constitución Federal, en acatamiento del principio de supremacía que estatuye el artículo 133 de la propia Carta Magna, cuando el precepto de la ley ordinaria contraviene directamente y de modo manifiesto, una disposición expresa del pacto federal”. *Semanario Judicial de la Federación*, 6a. época, 3a. Sala, LX, p. 177.

²⁶⁷ *Cfr.* su artículo “El Ejecutivo y las leyes inconstitucionales”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, IV, núm. 13-14, pp. 255-266.

²⁶⁸ “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes”, en el mismo ejemplar citado en la nota anterior, pp. 243-253.

exclusiva para conocer la regularidad de fondo o constitucional de las leyes ordinarias”.²⁶⁹

La diversidad de criterios apuntada pareció haber encontrado una solución común al resolverse el 30 de septiembre de 1968 el amparo directo 1355/67 por la Tercera Sala, al sostenerse lo siguiente:

No existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que imponga a la autoridad judicial común, por aplicación literal del artículo 133 constitucional, la obligación de calificar la constitucionalidad de las leyes que norman el contenido de sus resoluciones; si bien es cierto que ocasionalmente ha llegado a sustentarse la tesis, la mayoría de los precedentes se orientan en el sentido de considerar que sólo el Poder Judicial de la Federación puede calificar la constitucionalidad de las leyes a través del juicio constitucional de amparo.²⁷⁰

Si bien este criterio fue en efecto el dominante, dentro de la Séptima Época es posible identificar al menos uno en sentido contrario.²⁷¹ Ya dentro de la Novena, el Pleno sostuvo lo siguiente, aquí sí con mayor rotundidad:

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal prevé que (...). En dicho sentido literal llegó a pro-

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 253.

²⁷⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, 6a. época, 3a. Sala, CXXXV, Cuarta Parte, p. 37.

²⁷¹ “Si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado en sus ejecutorias que sólo la autoridad judicial federal puede calificar la constitucionalidad de las leyes, fuera de esta especial hipótesis, las autoridades judiciales deben apegar estrictamente sus resoluciones a los preceptos constitucionales, teniendo en cuenta la supremacía constitucional establecida en el artículo 133 de la Constitución Federal; por tanto, si ante un tribunal de apelación se alega la violación de tales normas, como agravio, tiene el deber ineludible de examinarlas y repararlas cuando las estime fundadas”. *Semanario Judicial de la Federación*, 7a. época, 3a. Sala, 32, p. 21.

nunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.²⁷²

En términos de su última parte, la consecuencia de este criterio consiste en que, por una parte, sólo los órganos del Poder Judicial de la Federación son competentes para conocer de las acciones encaminadas a lograr el control de la regularidad constitucional de las normas generales y, por la otra, en que esos órganos sólo pueden llevar a cabo ese control a través de los procesos previstos en la Constitución (*i. e.*, amparo, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad). Aquello que don Antonio Martínez Baez estimó como un indebido monopolio, ha terminado de consolidarse, al extremo que la Suprema Corte le dio un sentido absoluto al control centralizado de constitucionalidad. Partiendo de la tesis transcrita se estimó que sólo los órganos del Poder Judicial de la Federación que realizaran funciones de control a través del amparo, las controversias y las acciones, estaban en posibilidad de llevar a cabo actos de “control constitucional”.

Las consideraciones acabadas de realizar sobre el control difuso y el control concentrado y sus supuestos se mantuvieron cuando en mayo 2002 el Pleno de la Suprema Corte resolvió por unanimidad de nueve votos la contradicción de tesis 2/2000. La misma fue planteada en noviembre de 1999 por el Presidente del

²⁷² *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, X, p. 5, agosto 1999.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al considerar que había una contradicción de criterios entre lo sustentado por el propio Tribunal al fallar un juicio de revisión constitucional (SUP-JRC-209/99) y lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98. A juicio del promovente, la contradicción derivaba del sentido que cada uno de esos órganos jurisdiccionales le daba al sistema de representación proporcional para llevar a cabo la conformación de los órganos legislativos locales. La Corte sostuvo que el artículo 54 de la Constitución fijaba las reglas a partir de las cuales debía organizarse el sistema de representación en el caso de la elección de los integrantes del órgano legislativo local. El Tribunal Electoral estimó que tales reglas no podían constreñirse a lo previsto en ese precepto, sino que adicionalmente debía atenderse a lo dispuesto, según fuera el caso, en los artículos 56, 115, 116 o 122 constitucionales.

Con independencia de que a mi juicio el criterio del Tribunal Electoral tenía mayor pulcritud técnica en tanto atendía a la totalidad de los preceptos constitucionales y los relaciona adecuadamente con el orden jurídico respecto del cual deben regir (federal, estatal o del Distrito Federal), al fallar la contradicción de tesis el Pleno le dio al asunto un giro inesperado. Sencillamente acrecentó su “monopolio interpretativo” sobre la Constitución, suprimiendo las funciones que en esa materia se le habían asignado al Tribunal Electoral por el órgano reformador de la Constitución. Para llegar a tal conclusión la Corte siguió una curiosa argumentación. La misma arranca con la transcripción de los artículos 94, 99 y 105 constitucionales, para concluir luego que éstos determinan que tanto la Suprema Corte como el Tribunal Electoral forman parte del Poder Judicial de la Federación; que la obligatoriedad de la jurisprudencia que establezcan los órganos de este último se fijará en las leyes; que la única vía para plantar la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad y que ésta corresponde en exclusiva a la Suprema Corte de Justicia; que el Tribunal Electoral

es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, salvo lo que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad, y que la Constitución prevé un sistema para que en aquellos casos en que el Tribunal sustente una tesis sobre inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional que sea distinta a la que hubiere sustentado la Suprema Corte de Justicia, esta última resuelva cuál debe prevalecer. De la anterior descripción, en principio correcta, la Corte infiere lo que terminará siendo el criterio fundamental de toda la resolución:

Destaca de lo anterior, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano de control de constitucionalidad de leyes en materia electoral; en tanto que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia en forma exclusiva es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional en esa materia, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, verificando que los actos y resoluciones que en esa materia se dicten, se ajusten al marco jurídico constitucional y legal. De lo expuesto se concluye que la facultad de resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Constitución Federal, está plenamente dotada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo que el Tribunal Electoral únicamente puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que esta interpretación no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con la Constitución, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.²⁷³

²⁷³ La tesis que terminó estableciéndose es la siguiente: “De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los

A mi juicio, la solución a la que finalmente llegó la Suprema Corte puede deberse a dos factores. En primer término, a la repetición mecánica del control concentrado, lo que a mi juicio es un error porque las tesis prevalecientes sobre el artículo 133 constitucional se aplicaron a un órgano que realiza funciones de control de constitucionalidad, cuando las mismas habían sido producidas para limitar las funciones de ese tipo que llevan a cabo los órganos de legalidad. En segundo lugar, a la intención expresa de profundizar en las tesis monopolistas y así mantener una posición exclusiva en el control de constitucionalidad de las normas generales.

Para cambiar la apuntada negativa de la Suprema Corte a reconocerle el ejercicio del control difuso o inaplicación al Tribunal Electoral, fue necesario llevar a cabo una reforma constitucional, misma que, finalmente, fue publicada en el *Diario Oficial* del 13 de noviembre de 2007.²⁷⁴ El 31 de agosto del mismo año se presentó ante el Senado de la República la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134 de la

ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde”. *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, XXXI, p. 22.

²⁷⁴ Al respecto, *cf.* Orozco Henríquez, J. J., “La contradicción de tesis 2/2000 y el sistema mexicano de justicia electoral”, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 99-114.

Constitución. En la exposición de motivos se dijo que el segundo objetivo que con ella se perseguía era:

(...) el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación. De esta manera, el Instituto Federal Electoral vería fortalecida su capacidad para desempeñar su papel de árbitro en la contienda, mientras que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la Iniciativa propone perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal, en armonía con la calidad de Tribunal Constitucional que la propia Constitución reserva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La iniciativa fue turnada para dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, mismo que el 12 de septiembre de 2007 fue rendido sin introducirse mayores comentarios o modificaciones. Lo mismo aconteció en la Cámara de Diputados, toda vez que el 13 de septiembre de 2007 las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación hicieron lo propio.

Entre otras cosas, con esta reforma se modificó el párrafo sexto del artículo 99 constitucional a fin de otorgarle competencia a las salas del Tribunal Electoral para resolver sobre “la *no aplicación* de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución”.²⁷⁵ Cabe agregar que en el mismo párrafo se dispuso también que “[L]as resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Lo que resulta de la anterior atribución es la posibilidad de que las Salas del Tribunal (Superior y regionales) lleven a cabo un juicio de constitucionalidad a efecto de determinar la contradicción de una norma electoral con la Constitución, para

²⁷⁵ Énfasis añadido.

luego dejar de aplicarla al caso concreto. Es importante advertir que el hecho de que el efecto de las sentencias del Tribunal no sea anulatorio, en modo alguno implica que no ejerzan funciones de control de regularidad constitucional.²⁷⁶

²⁷⁶ Hasta enero de 2013, la Sala Superior había ejercido su competencia en veintitún ocasiones: artículo 288 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes (SUP-JRC-494/2007 y su acumulado); artículo segundo transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (SUP-JRC-105/08 y su acumulado); artículo 154, párrafo octavo, Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí (SUP-JDC-2766/08); artículo cuarto transitorio del Decreto 149, que reformó el Código Electoral del Estado de Aguascalientes (SUP-JDC-31/09 y sus acumulados); artículo 90, párrafo 3, fracciones I, II, III, inciso a), así como la fracción IV y el párrafo 4, del Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (SUP-JRC-10/2009); artículo 274, fracción II, Código Electoral del Estado de Colima (SUP-JRC-27/09); última parte del artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo (SUP-JRC-10/2010); artículo 276, párrafo quinto, de la Ley Electoral de Quintana Roo (SUP-JDC-94/2010); artículo 146 de la Ley Electoral de Quintana Roo (SUP-AG-26/2010); segundo párrafo del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal (SUP-JRC-112/2010); artículo 78, *in fine*, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro (SUP-JDC-569/2011 y su acumulado); artículo 366 del Código Electoral del Estado de Sonora (SUP-JDC-10805/2011); segundo párrafo del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal (SUP-JRC-64/2011); artículo 273 del Código Electoral de Colima (SUP-JDC-3114/2012 y sus acumulados); último párrafo del artículo 78 de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo (SUP-JDC-3151/2012); artículo 57, fracción III, inciso c), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (SUP-JDC-3236/2012); artículos 10 y 47 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora (SUP-JRC-10/2012); artículo 23, fracción I, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora (SUP-JRC-24/2012 y su acumulado); segundo párrafo de la fracción IV del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, así como el artículo 187 fracciones I, IV y V de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas (SUP-JRC-195/2012); artículos 44, fracción VI, de la Constitución del Estado de Guanajuato y 282 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la misma entidad federativa (SUP-REC-202/2012 y sus acumulados), y artículo 204 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa (SUP-JDC-1/2013). Por otra parte, hasta el 31 de diciembre de 2012, las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han inaplicado normas contrarias a la Constitución Federal en diversos casos. La Sala Regional del Distrito Federal lo hizo en una ocasión: artículo 317, *in fine*, del Código Electoral del

VI. LA REFORMA AL JUICIO DE AMPARO DEL 6 DE JUNIO DE 2011

En el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio del 2011, se publicó la reforma a los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución, sin duda una de las más importantes reformas al juicio de amparo emitidas durante la vigencia de la Constitución de 1917.²⁷⁷ La misma, como enseguida trataré de demostrar, implicó un ajuste al modelo general de control de constitucionalidad de nuestro país por dos motivos: por haber modificado el objeto de control de constitucionalidad al haber pasado de la

Estado Libre y Soberano de Morelos (SDF-JDC-596/2012). La Sala Regional de Guadalajara en seis ocasiones: artículo 132, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora (SG-JDC-73/09); artículo 126, fracción I, párrafo 6, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (SG-JDC-29/2010 y SG-JRC-38/2010); artículo 209, fracción III, inciso e), segundo párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit (SG-JDC-787/2011 y su acumulado); artículo 202, fracción I, de la Ley Electoral de Nayarit (SG-JDC-801/2011 y SG-JDC-806/2011); artículos 261, fracción III; 263, fracciones II y III, y 264 de la Ley Estatal Electoral de Baja California Sur (SG-JRC-2/2011 y sus acumulados), y artículos 509, párrafo primero, fracción VII y 618, párrafo primero, fracción II, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (SG-JRC-506/2012). La Sala Regional de Monterrey en tres ocasiones: artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal de Querétaro (SM-JDC-339/2009); artículo 43 Bis de los Estatutos del Partido Acción Nacional (SM-JDC-2034/2012); artículos 13, párrafo primero, inciso b) y 45, párrafo primero, inciso b), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (SM-RAP-31/2012 y SM-RAP-53/2012). Por su parte, la Sala Regional de Toluca lo hizo en una ocasión: artículo 197 del Código Electoral del Estado de Michoacán (ST-JDC-462/2011 a ST-JDC-464/2011 y ST-JDC-488/2011, así como ST-JRC-93/2011, ST-JRC-95/2011, ST-JRC-94/2011 y sus acumulados). La Sala Regional de Xalapa ejerció su facultad de inaplicación en tres ocasiones: artículo 68, fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Chiapas (SX-JDC-1212/2012); artículo 15, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco (SX-JDC-5476/2012), y artículo 27, párrafo segundo del Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (SX-JRC-143/2012 y sus acumulados).

²⁷⁷ Para un análisis general de la misma, *cf.*: Pardo Rebollo, J. M., “Algunas consideraciones sobre el nuevo juicio de amparo”, *Derecho procesal constitucional*, Zaldívar, A. (coord.), México, Porrúa/ELD, 2012, pp. 245-270.

protección de las garantías individuales al de los derechos humanos de fuente constitucional y convencional, y por haber establecido la posibilidad de los efectos generales de las sentencias, exceptuando la materia tributaria.²⁷⁸ Dicho de otra manera, si recordamos la caracterización que del juicio de amparo hicimos prácticamente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, podemos advertir que la reforma de 2011 afectó, al menos, a dos de los elementos fundamentales de este proceso y, con ello y de alguna manera, al modelo mismo de control de regularidad constitucional en nuestro país. Por lo mismo, conviene detenernos a considerar con algún detalle el proceso de reforma constitucional y el producto resultante.

Independientemente de los diversos intentos de reformas habidos a partir de la llevada a cabo en 1987, la que estamos comentando resultó de la iniciativa presentada el 19 de marzo de 2009 por cuatro integrantes del Grupo Parlamentario del PRI (Beltrones, Murillo, Joaquín y Castro) y uno del PRD (Arce) en el Senado de la República. En la exposición de motivos se determinaron los siguientes dos grandes objetivos:

Uno de los objetivos centrales contenidos en la presente iniciativa es llevar a cabo una reforma integral al instrumento de control constitucional más importante que se tiene en el ordenamiento jurídico mexicano, y lo que es más, al principal medio de protección de los derechos fundamentales y garantías, como es el juicio de amparo. Debido a ese papel trascendental en la vida jurídica y política del país, es que se pretende fortalecerlo a partir de la eliminación de tecnicismos y formalismos extremos que han dificultado su accesibilidad y, en consecuencia, su ámbito de protección.

Por otro lado, y de igual importancia que el objetivo anterior, la iniciativa persigue fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano supe-

²⁷⁸ En el mismo sentido, *cf.* Fix Zamudio, H., “Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de derechos humanos”, en González Oropeza, M. y Ferrer, E. (coord.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, 2011, p. 425.

rior: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución, a fin de que permitirse pueda concentrarse en la resolución de aquellos asuntos que revistan la mayor importancia y trascendencia para la totalidad del ordenamiento jurídico nacional y del Estado Mexicano en su conjunto.

Como ya lo mencioné, uno de los cambios más importantes propuestos en la iniciativa fue el relativo al objeto de protección del juicio de amparo. Al respecto se mencionó que “afines a la lógica internacional que ha extendido el espectro de protección en materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de control de las actuaciones de las autoridades públicas, [se pretende] ampliar el marco de protección de ese proceso extendiendo la materia del control”. Para alcanzar tal fin se propuso que mediante este proceso no sólo se continuara protegiendo las llamadas garantías individuales,²⁷⁹ sino también los derechos contenidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano.²⁸⁰

Otro cambio de importancia indudable fue la introducción expresa en el artículo 103 constitucional de la competencia de los órganos de amparo para conocer de las controversias que adicionalmente a las suscitadas por normas o actos de la autoridad, pudieran llegarse a presentar con motivo de las omisiones en que esta última pudiera incurrir. Al respecto se precisó, de manera por demás actual, que esta posibilidad de reclamo abría la posibilidad de darle una más amplia protección a los derechos de carácter social, pues esas omisiones, se dijo, “son su principal medio de violación”.

Respecto de lo que debía hacerse en tratándose del amparo directo y después de realizar una buena descripción de sus desa-

²⁷⁹ Estos cambiarían su denominación por la de “derechos humanos” hasta la reforma a diversos preceptos constitucionales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio siguiente.

²⁸⁰ Fix-Zamudio, H., “Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de derechos humanos”, *op. cit.*, pp. 432-434.

rollos y contingencias, en la exposición de motivos se mencionó que si bien no se trataba de desaparecerlo, era indispensable “atemperar la intervención de la justicia federal en el ámbito local” con el propósito de garantizar la autonomía e independencia de los juzgadores. En términos concretos se señaló:

Ahora bien, después de conocer diversos enfoques sobre las posibles soluciones a la problemática derivada de la forma en que actualmente funciona el amparo directo, en cuanto que, por una parte, puede llegar a afectar la autonomía judicial de los estados y, por la otra, congestiona la marcha de los Tribunales Colegiados de Circuito, resulta pertinente considerar que la reestructuración más prudente de dicho juicio requiere la concordancia de dos ejercicios. En primer lugar, el afianzamiento de la autonomía plena de los tribunales ordinarios y, en segundo, la implantación de una facultad de selección por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito para admitir las demandas de amparo directo.

A partir de este punto, los extremos de la discusión se hicieron en el sentido de que era necesario actualizar este proceso a efecto de evitar la lentitud con la cual normalmente operaba, lo que se entendió a partir de la concentración en un mismo juicio de todas las violaciones habidas en un proceso a fin de resolverlas conjuntamente. Específica y correctamente se dijo lo siguiente:

En la práctica, se dan numerosos casos en los que la parte que no obtuvo resolución favorable en un procedimiento seguido en forma de juicio, promueve amparo directo en contra de dicho acto. Cuando se le concede la protección federal solicitada, la autoridad responsable emite un nuevo acto en cumplimiento de la ejecutoria de amparo, el cual puede resultar ahora desfavorable para la contraparte que no estuvo en posibilidad de acudir inicialmente al juicio de garantías, por haber obtenido sentencia favorable a sus intereses. En este supuesto, al promover su amparo contra esa nueva determinación, la parte interesada puede combatir las violaciones procesales que, en su opinión, se hubieren cometido en su contra en el proceso original, en cuyo caso, de resultar funda-

das dichas alegaciones, deberá reponerse el procedimiento para que se purgue la violación, no obstante que el Tribunal Colegiado de Circuito haya conocido del asunto, pronunciándose en cuanto al fondo, desde el primer amparo.

Para resolver esta problemática, se propone la adopción de las siguientes reformas: Primera, establecer la figura del amparo adhesivo, esto es, dar la posibilidad a la parte que haya obtenido sentencia favorable y a la que tenga interés en que subsista el acto, para promover amparo con el objeto de mejorar las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio que determinaron el resolutivo favorable a sus intereses.

Segunda, imponer al quejoso o a quien promueva el amparo adhesivo la carga de invocar en el escrito inicial todas aquellas violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen, estimen que puedan violar sus derechos. Con esta solución se tiende a lograr que en un solo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad de un proceso y no, como hasta ahora, a través de diversos amparos.

Otra propuesta importante fue en el sentido de precisar a quién debía reconocérsele el carácter de “parte agraviada” en el juicio de amparo. A este cuestionamiento se respondió, por decirlo así, que al “titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola las garantías o los derechos previstos en el artículo 103 y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”.²⁸¹ En una consideración de la mayor importancia, enseguida se agregó:

Hasta ahora, en nuestro país se ha seguido la idea de que para tal efecto es necesaria la existencia de un interés jurídico, identificado con el derecho subjetivo. Si bien en el pasado esa forma de relación entre la situación de las personas y sus posibilidades de

²⁸¹ Para una crítica del concepto de “interés jurídico” y su significado normativo, *cf.* Schmill Ordoñez, U. y Silva Nava, C., de, “El nuevo juicio de amparo y el interés legítimo”, *Nexos*, núm. 20, junio, 2012. <http://eljujodelacorte.nexos.com.mx/?p=1974> (consulta realizada el 25 de junio de 2012).

acceso a los procesos fuera correcta, toda vez que se pensaba a la sociedad mexicana como altamente homogénea cuando la forma de representación de la sociedad de nuestros tiempos es la pluralidad política y cuando existe una lucha social para lograr la incorporación al orden jurídico de una serie de demandas sociales, no es posible seguir exigiendo el interés jurídico para acudir al juicio de amparo. Ello nos conduce a concluir que la forma de resolver el problema del interés para acudir al juicio tiene que ver con la forma en que se vislumbran las posibilidades de acceso a la justicia.

Frente a la disyuntiva de mantener el sistema en sus términos actuales o abrir nuevas posibilidades de impugnación, se propone introducir la figura del interés legítimo. Se trata de una institución con un amplio desarrollo en el derecho comparado y con algunos antecedentes en el nuestro que, justamente, permite constituir como quejoso en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de, o la afectación directa a, un derecho reconocido por el orden jurídico —interés jurídico— o, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

No obstante lo anterior, se propone limitarlo en tratándose de los actos o resoluciones provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos se están discutiendo las posiciones dentro de un litigio en el que, en principio, las partes tienen las mismas posibilidades procesales y los mismos medios de defensa, de modo tal que cualquier afectación de ese equilibrio por la postulación de un interés legítimo frente a otro jurídico, afectaría el equilibrio procesal que siempre es necesario mantener.

Pasando a otro tema y como también ya lo señalé, en la fracción II se propuso introducir una sustancial modificación al principio de relatividad de las sentencias de amparo, esto es, a la mal llamada “fórmula Otero”. El cambio consistió en precisar que además de que las sentencias continuarían surtiendo sus efectos respecto de quienes promovieran el juicio, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría emitir declaraciones generales “en aquellos juicios de amparo indirecto en revisión en los que establezca jurisprudencia por reiteración en la cual deter-

mine la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución”. Enseguida se dijo en la exposición de motivos que debido a la trascendencia de tales declaratorias, era necesario que se emitieran de manera independiente a las propias resoluciones judiciales, para inmediatamente después agregar:

En ese proceso específico, y a efecto de estar en posibilidad de construir el sentido y alcances de la declaratoria general con gran cuidado, en la ley de amparo deberá conferirse a la Suprema Corte la facultad de llamar a quien estime conveniente a efecto de escuchar sus opiniones antes de tomar una medida de tal trascendencia para nuestro orden jurídico. Debido a los alcances de la resolución, en la ley de amparo deberá establecerse que la declaratoria sea publicada en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el órgano oficial de la entidad que, en su caso, hubiere emitido la norma sobre la cual se hubiere hecho tal declaratoria.

Por lo que se refiere a los sujetos facultados para denunciar la contradicción de tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la fracción XIII, párrafo tercero, se propuso que fueran los ministros, los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, los jueces de distrito, las partes en los asuntos que las motivaron, las dependencias jurídicas de los organismos públicos y las asociaciones de abogados con registro nacional, los que pudieran denunciar tal contradicción ante el Pleno para que la resuelva, ello por considerar que esa facultad de denuncia debía ser amplia y favorecer a un mayor número de sujetos involucrados diariamente en la dinámica jurisprudencial.

Otros temas relevantes de la iniciativa fueron, primero, la nueva regulación de la suspensión del acto reclamado, buscando un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora y, al mismo tiempo, cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvía su objetivo natural; segundo, diversas modificaciones en materia

de ejecución de las sentencias, buscando con ello superar las situaciones de impunidad que se estimaba estaban presentándose; tercero, se propuso organizar de manera novedosa el tema de las contradicciones de tesis. Sobre este último punto, específicamente se crearon los “plenos de Circuito” a efecto de resolver las contradicciones de tesis entre los tribunales pertenecientes a uno de ellos.

Estos órganos, se dijo, estarán integrados por los miembros de los mismo tribunales colegiados, que son los que de primera mano y de manera más cercana conocen la problemática que se presenta en sus propios ámbitos de decisión. Esto permite generar una homogeneización de los criterios hacia adentro del circuito previniendo así que tribunales diversos pero pertenecientes a la misma jurisdicción decidan cuestiones distintas para casos iguales.

Enseguida se abundó de la siguiente manera:

La Suprema Corte de Justicia mantiene la competencia para conocer de las controversias que se susciten (i) entre plenos de circuito de distintos circuitos, (ii) entre plenos de circuito en materia especializada de un mismo circuito o (iii) entre tribunales colegiados de un mismo circuito con diferente especialización. Esto asegura que no queden supuestos en los cuales pueden quedar inconsistencias de criterio para la resolución de asuntos futuros; asimismo, asegura que sea la Suprema Corte de Justicia el órgano terminal para homogeneizar las interpretaciones de los tribunales, evitando así una potencial dualidad y oposición entre la interpretación constitucional y la de legalidad.

Otras cuestiones en las que la iniciativa incidió fueron la modificación del amparo agrario; la limitación de procedencia del amparo directo a efecto de que un importante número de resoluciones tomadas por los órganos jurisdiccionales del país no fueran revisables mediante el amparo directo y la limitación de la legitimación del Procurador General de la República para denunciar contradicciones de tesis y para participar en la totalidad de los juicios de amparo.

En la sesión del 7 de diciembre del mismo 2009, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, rindieron el correspondiente dictamen. En lo que hace al juicio de amparo, en éste se expresó la abierta aceptación a las ideas y los objetivos de la iniciativa, procediéndose al correspondiente análisis a partir de esa perspectiva y conforme a cuatro ejes fundamentales (el cambio del objeto de protección, la incorporación del “interés legítimo”, la declaratoria general de inconstitucionalidad y el amparo adhesivo), así como de la consideración breve de otros temas que, tal vez por no implicar una modificación sustancial a la iniciativa, fueron considerados “adicionales” o agrupados bajo el rubro general de “otras modificaciones”.

Si comenzamos por los primeros, destaca la extensión de la materia de protección del amparo en lo relativo a las normas generales (además de los actos) en las fracciones II y III del artículo 103, ello con respecto a la iniciativa que exclusivamente se hacía cargo de la I. En cuanto al “interés legítimo”, el dictamen buscó incorporar algunos elementos definitorios a efecto, supongo, de darle inteligencia desde el proceso legislativo a un concepto novedoso y, por ende, de escaso desarrollo doctrinal y jurisprudencial entre nosotros. Tocante a la declaración general, las Comisiones Unidas estimaron procedente introducir algunas limitaciones, tales como la necesidad de informar a la autoridad emisora de la norma general de la segunda decisión declaratoria de inconstitucionalidad, el otorgamiento de un plazo para que ésta misma deje sin efectos la norma y sólo entonces actúe la Corte, así como la exclusión de la materia tributaria. Finalmente, en lo que concierne al amparo adhesivo no se hicieron mayores cambios.

El segundo grupo de asuntos es igualmente interesante, aun cuando insisto y tal vez por ello, se agruparon en un rubro genérico y, con ello, pienso, se les quiso restar importancia. Dentro de él se encuentra: la expresa determinación de la improcedencia del amparo en materia electoral; la conservación del amparo

agrario en sus términos; el mantenimiento del amparo directo en su términos y, por ende, la posibilidad de revisar, prácticamente, todas las decisiones de todos los órganos jurisdiccionales del país;²⁸² la precisión de diversos aspectos en materia de suspensión y el mantenimiento de la legitimación del procurador general de la República para denunciar las contradicciones de tesis; el mantenimiento de la legitimación del procurador en todos los juicios de amparo, fundamentalmente.

En la sesión del 10 de diciembre de 2009 el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen y las reformas a los artículos constitucionales mencionados y cinco días después remitió la minuta a la Cámara de Diputados. La Mesa Directiva de esta designó como Comisión de Dictamen Legislativo a la de Puntos Constitucionales. Esta última, a su vez, rindió el correspondiente dictamen el 11 de agosto del 2010. En éste e inmediatamente después de dar cuenta de las consideraciones hechas por la colegisladora, se admitieron sin modificación alguna las propuestas.

Como lo había adelantado, esta reforma puede ser considerada como una de las más importantes de la historia del juicio de amparo, ello debido fundamentalmente a que cambió algunos de los elementos que lo habían caracterizado prácticamente desde su constitución a finales del siglo XIX. En efecto, a partir de esa época los elementos fundamentales de este proceso habían permanecido intocados y ni mediante el proceso Constituyente de 1916-1917 ni las reformas de 1951, 1967 o 1987, llegó a afectarse. Es más, en todos estos importantes momentos las transformaciones terminaron por refrendar las que identifiqué como sus grandes características (*i. e.*, la procedencia por violaciones a las garantías individuales, la necesaria afectación a un interés jurídico por parte de una autoridad pública y los efectos relativos de las sentencias), de manera tal que los cambios que se hicieron

²⁸² Conforme a la base de datos elaborada por la Dirección de Relaciones Institucionales de la Suprema Corte de Justicia y restados los órganos del Poder Judicial de la Federación, al 21 de enero de 2013 ascienden a 3,512 órganos jurisdiccionales en el país, de todas las materias y jerarquías.

terminaron siendo técnicos, competenciales o, para decirlo con una expresión más comprensiva, de ajuste.

Sin embargo, el cambio habido en junio de 2011 afectó lo concerniente a, como ya lo señalé, esos tres elementos definitorios. Por una parte, se pasó del interés jurídico al legítimo, lo que significa toda una transformación en términos del *standing* de procedencia. Por otra parte, la ampliación del objeto de protección de las garantías indicadas a los derechos humanos y, más aún, a aquéllos que estuvieren reconocidos en los tratados internacionales signados por el Estado mexicano, implican un vuelco entre lo que se entendía como la esencia individualista del juicio, frente a lo que con él podrá “hacerse” en el futuro. Finalmente, la remoción del tabú relativista de las sentencias es también una transformación profunda, no sólo por la conexión decimonónica de este proceso, sino por lo que implica en términos del funcionamiento de todo el proceso y, en particular, de sus efectos.

Las modificaciones al juicio de amparo introducidas mediante la reforma que venimos comentando, pueden ser entendidas, desde luego, en el estricto ámbito procesal del juicio, lo cual evidenciaría de suyo su relevancia tanto para el sistema de control de regularidad, como para el modelo mexicano. Sin embargo, hay un ámbito o campo menos visible pero igual o más importante que es necesario advertir. Desde un punto de vista diverso al funcional, el nuevo juicio de amparo implica, de una parte, la relocalización completa de los órganos judiciales federales y, consecuentemente con ello y de otra, la reubicación del poder público en general y la resignificación de los individuos en las relaciones de coordinación a que aludía Jellinek y de éstos frente a los poderes públicos en general. Dicho de manera más breve, el cambio del amparo es de tal envergadura que, al menos como posibilidad, puede terminar afectando el modo de comportamiento de un amplio espectro de cuestiones relacionadas, finalmente, con la manera de entender al derecho y al ejercicio del quehacer político (*lato sensu*).

VII. LA INSERCIÓN DISCURSIVA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO “IDEA-GUÍA”

Un tema diverso al que tiene que ver con el modo como se han venido transformando el sistema y el modelo de control de regularidad constitucional en nuestro país, pero de la mayor importancia para comprender el tema general de este libro, es lo que en términos del título de este apartado bien puede llamarse la inserción discursiva del tribunal constitucional como “idea-guía”. Con esta expresión quiero dar cuenta de la manera como en el discurso jurídico nacional se ha ido incorporando el concepto de “tribunal constitucional”, así como la forma en la que el mismo ha llegado a cumplir funciones normativas en sentido estricto y de política jurídica y judicial. Como enseguida trataré de demostrarlo, la expresión “tribunal constitucional” debe ser entendida ya como una “idea-guía” o, inclusive, como una ideología, a partir de la cual legisladores, administradores, juzgadores, abogados y académicos, hemos podido hacer, como quería Austin, “cosas” con ella. Por ahora no se trata de establecer un juicio de valor sobre lo hecho (lo que corresponde al siguiente capítulo), sino exclusivamente identificar los usos y las “cosas” hechas con ese término. En este sentido me moveré en unos cuantos planos de identificación dentro del conjunto de posibilidades a que podría acudir: por una parte, el modo como en los procesos de creación de normas generales se ha utilizado el concepto; por otra, en el relativo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (Pleno y salas) y, finalmente, al que tiene que ver con lo que genéricamente llamaré “política judicial”.

1. *Positivización constitucional y legal*

El 5 de diciembre de 1994 el presidente Zedillo presentó al Senado de la República una iniciativa para reformar diversos

preceptos constitucionales.²⁸³ En la correspondiente exposición de motivos señaló, en lo que aquí interesa, que el propósito fundamental de las reformas era lograr el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación y, en particular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto auténticos garantes del Estado de derecho; igualmente expresó que las reformas materia de la iniciativa se inscribían en la tradición que desde Rejón se venía construyendo en el país, pasando desde luego por todos los nombres importantes de nuestro conocido santoral judicial. Es al describir los contenidos de las nuevas atribuciones con que contaría la Corte (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), que se recurrió a la idea del tribunal constitucional en los siguientes términos:

Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia *para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional.*²⁸⁴

Se sigue diciendo en ese documento que a pesar de las reformas de 1987 y de la mencionada división competencial entre la Corte y los tribunales colegiados:

A la luz del derecho comparado y de los criterios en la materia, tal reasignación no bastó para otorgarle a la Suprema Corte de Justicia el carácter de un auténtico tribunal constitucional (...). Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión

²⁸³ Para un completo análisis, *cf.* Fix-Fierro, H., “La reforma judicial en México. ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?” *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, julio-diciembre de 2003, pp. 259-266.

²⁸⁴ Énfasis añadido.

enormes diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año.

Lo que enseguida se hizo en la exposición de motivos es resaltar las características generales del juicio de amparo como medio de defensa de los derechos fundamentales, para luego considerar lo que antes se denominó “la otra vía”, no por razón del procedimiento mediante el cual habría de realizarse el control, sino por los efectos generales que podrían lograrse en caso de que se declarara la invalidez de la norma general combatida. En cuanto a los procedimientos, primeramente se trató lo relativo a las controversias a través de su caracterización general. Por vía de conclusión de este punto se insistió en la idea general anterior: “El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico al ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución”.

En lo que tiene que ver con las acciones de inconstitucionalidad y una vez realizada su descripción general, en la exposición de motivos se expresó lo siguiente:

Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por la mayoría de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas.

El 16 de diciembre de 1994 los integrantes de las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios

Legislativos, Primera Sección, de la Cámara de Senadores, rindieron un muy completo dictamen. En primer término en él se siguieron las ideas introductorias de la exposición de motivos en cuanto a la importancia de los tribunales para la consolidación de la democracia y el Estado de derecho. A partir de ahí y en un apartado que a diferencia de la iniciativa presidencial no se encuentra estrictamente vinculado con las cuestiones procesales, sino que más bien son de tipo general, se aludió con cierto detalle a la Suprema Corte como “tribunal constitucional”.

(...) 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.²⁸⁵

Lo interesante de este texto es que a diferencia de lo señalado por el presidente de la República, los senadores estimaron que la actualización del tribunal constitucional pasaba tanto por las modificaciones orgánicas acabadas de mencionar, como por las procesales que tenían que ver con las controversias y las acciones.

Garantizar la constitucionalidad de normas y decisiones que afectan a la sociedad es llevar la función de la Suprema Corte de Justicia a sus últimas consecuencias: Un tribunal constitucional autónomo que garantice por su eficacia y legitimidad las garantías individuales y sociales y el proyecto de nación común que nos unen a todos los mexicanos (...). Es evidente que México avanza progresivamente hacia un mayor pluralismo y hacia un régimen donde se pretende que las únicas reglas de convivencia social y

²⁸⁵ Énfasis añadido.

política estén plasmadas en normas jurídicas. Dada la relación entre estos dos elementos de nuestra modernidad, resulta indispensable encontrar las vías de solución jurídica de los conflictos entre órganos del Estado mexicano que, por razones de su integración o por las particulares interpretaciones que lleven a cabo de las normas que los rigen, estimen que existe un conflicto con otro órgano o poder.

El 20 de diciembre 1994 se dio lectura al dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, mucho menos desarrollado que el emitido por el Senado. Sin embargo, se expusieron algunas ideas que vale la pena mencionar:

Parte fundamental de esta reforma propuesta por el Ejecutivo Federal, está constituida por las modificaciones y adiciones al artículo 105, en el que dentro de un primer apartado se abran las posibilidades para que la Suprema Corte de Justicia conozca de controversias constitucionales, especificando los supuestos que pueden generarse entre los diferentes entes de poder público constituidos; así, la Suprema Corte como órgano de control constitucional, conocerá no sólo de conflictos generados por leyes o actos, sino también de cualquier disposición general (...). En este mismo dispositivo, se introduce una figura novedosa en nuestro sistema jurídico: la acción de inconstitucionalidad, como una garantía de la supremacía constitucional, que procede respecto de contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución Federal (...).

En este proceso de constitucionalización se dio la completa utilización del discurso que postulaba la necesidad de asignarle a la Suprema Corte de Justicia su verdadero carácter de tribunal constitucional, a fin de lograr la adopción de una serie de reformas (predominantemente procesales) encaminadas a tal fin. Me parece que en la reforma de 1987 la idea del tribunal constitucional permitió articular el cambio competencial que se dio respecto de la Corte, aun cuando las reformas resultantes no fueran sufi-

cientes para darle a ésta aquel carácter. Sin embargo, en la reforma de 1994 se utilizó esa idea-guía para sustentar y legitimar las reformas constitucionales que, además, claramente permitieron darle ese carácter de órgano de control constitucional.

No obstante, es necesario destacar que esta idea no se utilizó en las reformas constitucionales publicadas el 22 de agosto de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*. En efecto, el 26 de julio de ese mismo año se presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma a diversos preceptos constitucionales en materia electoral por parte de los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados, y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática en la Cámara de Senadores, así como el presidente de la República. En la parte que interesa, en esta iniciativa no se aludió de manera directa a la expresión “tribunal constitucional”, ello con independencia de que en la misma iniciativa se propuso que el tribunal electoral se incorporara al Poder Judicial y que, consecuentemente, se llevara a cabo la correspondiente distribución competencial entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el propio Tribunal Electoral. Específicamente, que la Corte conociera de la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral al eliminarse la prohibición existente hasta ese momento de conformidad con la fracción II del texto vigente del artículo 105 constitucional. En la parte en que de manera específica se aludió al tema puede leerse:

La fórmula que propone esta iniciativa concilia los argumentos de carácter constitucional con los de orden práctico y logra, respetando las características de especificidad del derecho electoral que regula los procesos respectivos y la adición del Poder Judicial de mantenerse ajeno a estos conflictos, un sistema de justicia electoral completo que incluye el control constitucional y propicia el absoluto respeto al principio de legalidad, sin el riesgo de un viraje o brusco que pondría en peligro la viabilidad del propio

sistema que se está creando y que, por supuesto, deberá mejorarse y adaptarse de acuerdo con lo que la experiencia derivada de su aplicación indique. Al mismo tiempo, esta propuesta conlleva el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, al absorber en su órbita constitucional la función jurisdiccional electoral y facultades que otrora correspondían a otro poder.

El 31 de julio de 1996, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados presentó su dictamen, pronunciándose también respecto de una serie de iniciativas que con anterioridad habían sido presentadas por diversos partidos políticos o legisladores en lo individual. En lo concerniente a la justicia electoral se precisó:

(...) la conveniencia de reconocer plenamente al Poder Judicial de la Federación su función de preservar la constitucionalidad de actos realizados por diversas autoridades (...). En consecuencia, con lo anterior, se propone dotar, a la Corte, de la facultad de conocer, en materia electoral, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ordenamientos legales expedidos por órganos legislativos o ejecutivos, así como en el caso de controversias constitucionales.

En lo demás, se aludió a los cambios, pero no se hizo ninguna alusión concreta al “tribunal constitucional”.²⁸⁶

²⁸⁶ “El artículo 99 se reforma integralmente para establecer la competencia del Tribunal Electoral como ‘(...) máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación’, así como sus atribuciones, funcionamiento en salas, integración, organización, administración, vigilancia y disciplina (...). Especial atención merece la reforma de la fracción II, en ésta, la adición de un inciso f, y la adición de dos párrafos, cuarto y quinto, a la fracción III del artículo 105 de la Constitución. En la segunda fracción se suprime la actual excepción para que la Suprema Corte de Justicia conozca de acciones de inconstitucionalidad, en materia electoral y, en el inciso f, se establece el derecho de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral de ejercitar acción de inconstitucionalidad ‘(...) en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro’ y ante qué instancias podrán ejercitar

El 10. de agosto de 1996, las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, Primera Sección, presentaron el dictamen a la iniciativa de que venimos hablando. En el tema de la justicia electoral se expresó la misma idea rectora seguida en los documentos que hemos analizado,²⁸⁷ agregándose también que:

Otro gran avance en esta reforma, que estas comisiones unidas reconocen, es la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación examine la constitucionalidad de las leyes electorales, lo cual, estamos seguros, en una mejora substancial de la legislación electoral y en la certeza de que este tipo de disposiciones no serán santuarios intocables para nuestro sistema jurisdiccional.

En la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* del 11 de junio de 1999 se modificaron, entre otros preceptos, el séptimo párrafo del artículo 94 y la fracción IX del 107, con la idea del “tribunal constitucional” como referente o eje argumentativo.²⁸⁸ En ella, el presidente Zedillo señalaba en alusión directa al tema que nos ocupa:

dicha acción; asimismo, en la fracción III se precisa que ‘Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones sustantivas’ y que ‘La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo’.”

²⁸⁷ “Que todas las fases del proceso electoral deben ajustarse estrictamente a las normas jurídicas aplicables y a su recta interpretación, desde la fase previa del registro y empadronamiento de los ciudadanos con derecho al sufragio, hasta la etapa casi final de la decisión de los recursos y el paso definitivo de la calificación electoral. En ningún momento el proceso electoral debe abandonar el cauce legal. Debemos evitar de una vez y para siempre que los conflictos postelectorales se diriman al margen del derecho y que se destierren las negociaciones cupulares que negocian, al margen de la voluntad ciudadana, los votos emitidos”.

²⁸⁸ Sobre las características generales de la reforma, *cf.* Carbonell, M., “Reforma judicial y transición a la democracia: la reforma de 1999”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000, pp. 329-350.

Con objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de *tribunal constitucional*, se somete a consideración de esa Soberanía la reforma del párrafo sexto del artículo 94, a fin de ampliar la facultad con que cuenta el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, remitir a los tribunales colegiados de circuito todos aquellos asuntos en los cuales hubiere establecido jurisprudencia, no revistan interés o trascendencia o, en general, la propia Corte estime innecesaria su intervención. Lo anterior sería una extensión de la facultad que le fue conferida mediante la reforma de 1994, ya que desde entonces se permitió al Pleno remitir a los tribunales colegiados todos aquellos asuntos en los cuales hubiera establecido jurisprudencia. Esta nueva propuesta, implica, desde luego, profundizar en la modificación del régimen competencial de la Suprema Corte que de manera tradicional hemos seguido. En efecto, si bien es cierto que la Suprema Corte continuará, en principio, conociendo de todos los recursos de revisión que se promuevan en contra de sentencias de los jueces de distrito en que se haya analizado la constitucionalidad de normas generales, también lo es que la propia Corta podrá rechazar el conocimiento de aquellos casos en los cuales no es necesaria la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional (...). Dentro de la evolución de la Suprema Corte es inconsistente que el máximo tribunal constitucional del país deba dedicar enormes esfuerzos a dictar resoluciones sobre numerosos asuntos en los que ya ha realizado un análisis profundo y emitido la resolución correspondiente, en detrimento de aquellos otros que revisten una verdadera importancia y que requieren ser resueltos con prontitud.²⁸⁹

En cuanto hace a la reforma a la fracción IX del artículo 107 constitucional, en la exposición de motivos se señaló que:

(...) se trata de que la Suprema Corte de Justicia conozca de la revisión en amparo directo únicamente cuando las resoluciones pronunciadas por los tribunales colegiados decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación di-

²⁸⁹ Énfasis añadido.

recta de un precepto de la Constitución, cuya resolución entrañe, a juicio de la propia corte, la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Nuevamente se trata de una reforma encaminada a lograr que la Suprema Corte pueda encargarse de los asuntos que por su relevancia requieren la intervención del máximo órgano jurisdiccional del país. Esta reforma fortalece el carácter final de la Suprema Corte de Justicia (...).

El 27 de abril del mismo año, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y de Estudios Legislativos, Primera Sección, del Senado de la República, establecieron:²⁹⁰

Dentro de las reformas que hoy se propone aprobar destaca la de otorgar a la Suprema Corte la facultad de expedir acuerdos generales a fin de algunos de los asuntos que son de su competencia puedan ser resueltos por los tribunales colegiados de circuito. Esta trascendental propuesta se inspira de alguna manera en el *writ of certiorari* estadounidense (...). El objeto de este sistema es que la Suprema Corte sólo se ocupe de las grandes cuestiones constitucionales y federales que se susciten en el país, dejando la resolución definitiva de todos los demás asuntos secundarios a los tribunales federales inferiores y a los estatales.²⁹¹

Finalmente, el 29 de mayo del mismo 1999, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados rindieron el dictamen en el que sostuvieron:

El espíritu de la iniciativa es el de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de tribunal constitucional, mediante la ampliación

²⁹⁰ Aun cuando el presidente propuso ampliar la facultad con que contaba el Pleno de la Suprema Corte para remitir los asuntos de su competencia a los tribunales colegiados, las Comisiones Unidas del Senado y el Pleno aprobaron que el envío de los asuntos fuera por existir jurisprudencia del propio Pleno o así lo determinara por medio de acuerdos generales.

²⁹¹ El Senado también modificó la propuesta hecha en la iniciativa del presidente respecto de lo dispuesto en la fracción IX del artículo 107 constitucional, a efecto de que cuando el Pleno de la Corte decida no ejercer algunas de las competencias que tenga asignadas, deberá hacerlo con base en acuerdos generales.

de la facultad con que cuenta el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito todos aquellos asuntos en los cuales hubiese establecido jurisprudencia, no revistan interés o trascendencia o, en general, la propia Corte estime innecesaria su intervención. Se trata, por lo tanto, que la impartición de justicia se realice de manera más expedita y más cercana a los ciudadanos, evitándoles gastos innecesarios, ya que sus planteamientos [son] conocidos por tribunales que existen en todo el territorio nacional.

En el *Diario Oficial* del 13 de noviembre de 2007 se publicó el decreto mediante el cual se reformaron o adicionaron los artículos 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122, 134 de la Constitución. Como ya lo señalé, una de las finalidades de esa reforma fue conferirle al Tribunal Electoral de la Federación la facultad para desaplicar al caso concreto las normas que estimare constitucionales. En la exposición de motivos presentada ante el Senado de la República y de la cual ya dimos cuenta, se señaló que uno de los objetivos más importantes era:

(...) el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación. De esta manera, el Instituto Federal Electoral vería fortalecida su capacidad para desempeñar su papel de árbitro en la contienda, mientras que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la Iniciativa propone perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal, *en armonía con la calidad de Tribunal Constitucional que la propia Constitución reserva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*²⁹²

Avanzando directamente hacia tiempos más recientes y como lo apunté, en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio del 2011, se publicó la reforma a los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución, conocida o definida como otra más de las

²⁹² Énfasis añadido.

reformas en materia del juicio de amparo. De manera general en la exposición de motivos se afirmó que la iniciativa perseguía:

(...) fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución, a fin de permitirle que pueda concentrarse en la resolución de aquellos asuntos que revistan la mayor importancia y trascendencia para la totalidad del ordenamiento jurídico nacional y del Estado Mexicano en su conjunto.

A partir de lo anterior y después de haber hecho una apretada síntesis de los contenidos de la propuesta, se retomó de manera clara y cabal la narrativa a que venimos aludiendo, como la siguiente transcripción lo pone de manifiesto:

El sistema judicial federal mexicano ha estado en una constante transformación estructural, resolviendo problemas relacionados con el funcionamiento de los órganos de justicia y el rezago, desde mediados de siglo, comenzando con la reforma de febrero de 1951 y continuando con la reforma de octubre de 1967.

Estas reformas fueron fundamentales para la conformación del actual sistema de competencias de los tribunales federales, al crearse los Tribunales Colegiados de Circuito, que ahora son base fundamental para la distribución de competencias constitucionales y legales, y son los principales receptores de las competencias delegadas al haberse establecido jurisprudencia o por vía de acuerdos generales por parte de la Suprema Corte de Justicia de Nación.

Estas reformas fueron seguidas por la reforma de agosto de 1987, que siguió con la tendencia apuntada y llevó más allá esta transformación ya que, además de seguir con la lógica de atacar el rezago, *permitió que la Corte se fuera perfilando como un auténtico tribunal constitucional*. Siendo la idea eje de la reforma, como lo afirma su exposición de motivos, la de perfeccionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como supremo intérprete de la Constitución y asignar a los Tribunales Colegiados de Circuito el control total de la legalidad en el país.

Estas fueron las reformas que habilitaron y fueron el antecedente directo para la transformación estructural del Poder Judicial de la Federación efectuado en la reforma de diciembre de 1994, de donde resultó la organización competencial y estructura actual de los órganos que lo integran. Esta última reforma no es, entonces, una modificación aislada, sino una más en una línea continua y sistemática de modificaciones con las mismas ideas fundamentales que se fueron gestando desde la década de los cuarentas en nuestro país y que le ha permitido una constante evolución y perfeccionamiento de la estructura y función de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación.

La reforma que aquí se presenta a los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se inscribe en esta lógica, la de fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución que pueda concentrarse en la resolución de los asuntos de importancia y trascendencia para la totalidad del ordenamiento jurídico nacional del Estado mexicano en su conjunto.

Lo anterior claramente debe pasar por el fortalecimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito y el reconocimiento de sus integrantes como conformadores efectivos de los criterios de interpretación de la legalidad. Este fortalecimiento debe ser, además, consistente con las anteriores reformas y con las ideas que las sustentan para lograr una consolidación adecuada del sistema en su totalidad y no como soluciones parciales y aisladas que no son consistentes con la evolución del sistema judicial mexicano.²⁹³

En la sesión del 7 de diciembre del mismo 2009, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, rindieron el correspondiente dictamen. El mismo recoge, en esencia, las consideraciones de la iniciativa sin añadir elementos adicionales y, por lo mismo, incorpora la misma narrativa general respecto del tribunal constitucional.

²⁹³ Énfasis añadido.

Por su parte, en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 11 de agosto de 2010 se dijo que tal como lo había señalado la colegisladora, la finalidad esencial de la reforma en cuestión consistía en “consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como *Tribunal Constitucional*, permitiéndole concentrarse en asuntos que revisten la mayor importancia y trascendencia constitucional”.²⁹⁴ Por otra parte, se sostuvo que las reformas de 1967 fueron seguidas por la reforma de agosto de 1988, que siguió con la tendencia apuntada y llevó más allá esta transformación ya que, además de seguir con la lógica de atacar el rezago, permitió que la Corte se fuera perfilando como un auténtico *Tribunal Constitucional*. Siendo la idea eje de la reforma, como lo afirma la exposición de motivos, perfeccionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como supremo intérprete de la Constitución y asignar a los tribunales colegiados de circuito el control total de la legalidad en el país.²⁹⁵

El 15 de febrero de 2011, el senador Murillo Karam presentó a nombre propio y de otros senadores pertenecientes a diversos partidos políticos, la iniciativa de Ley de Amparo que, a su juicio, debía ser la consecuencia de las reformas constitucionales acabadas de mencionar. En la exposición de motivos volvió a utilizarse la expresión en comento, aun cuando con un fin más restringido.²⁹⁶ Esta iniciativa fue turnada a las Comisiones

²⁹⁴ Énfasis añadido.

²⁹⁵ Énfasis añadido.

²⁹⁶ En efecto, en ese documento se lee lo siguiente: “La importancia que ha tenido la vigencia del principio de relatividad para el desarrollo del juicio de amparo en nuestro país, en la actualidad consideramos carece de justificación y por lo mismo se hacía impostergable su modificación, ello en aras de garantizar el principio de supremacía constitucional y la regularidad del orden jurídico mexicano y algo igualmente importante, el principio de igualdad ante la ley, dado que en un país con serias desigualdades económicas y sociales resultaba una injusticia la permanencia de normas inconstitucionales y su obligatoriedad para la inmensa mayoría de los gobernados, sólo porque no promovieron un juicio de amparo, a pesar de haber sido declaradas inconstitucionales por nuestro máximo tribunal constitucional”.

Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, mismas que el 5 de octubre del mismo año terminaron el correspondiente dictamen. En este documento, sin embargo, sí se menciona repetidamente la idea del tribunal constitucional y francamente se retoma la idea-guía de que venimos hablando. Veamos. Primeramente, al aludirse a la formación de los plenos de Circuito como órganos de resolución de las contradicciones de tesis producidas entre los tribunales pertenecientes a cada uno de ellos, se dijo que ello le restaría competencias a la Suprema Corte y, por lo mismo, contribuiría a darle su carácter de auténtico tribunal constitucional. También se dijo que el establecimiento del Estado social y democrático de Derecho en diversos países del mundo en mucho se debía a la actuación de los tribunales constitucionales, por lo que las modificaciones a nuestro juicio de amparo iban en la línea correcta para lograr ese tipo de régimen en nuestro país. De manera adicional se señaló que el cambio de los efectos relativos de las sentencias de amparo a los generales que venían propuestos en la iniciativa de reformas para ser realizados por nuestro tribunal constitucional, eran un mejor modo de hacer justicia dentro de un país con amplias desigualdades.²⁹⁷

El último señalamiento que quiero hacer aquí resulta del proceso de modificación a los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89 97, 102 y 105 de la Constitución, misma que de manera general ha sido dada en llamar “reforma a los derechos humanos”.²⁹⁸ Dejando de lado el tema de las múltiples iniciativas que concurrieron a la iniciación del proceso, así como al dictamen de la Cámara de origen (la de Diputados), en el rendido en el Senado de la República por las Comisiones Unidas de Estudios Consti-

²⁹⁷ Se hizo otro uso de ese término que no registro como parte del ejercicio a que vengo aludiendo, ya que en realidad se limitó a identificar a los órganos que con ese nombre existen en otros órdenes jurídicos nacionales.

²⁹⁸ Para un análisis general de la misma, *cf.* Carmona Tinoco, J. U., “La reforma de junio de 2011 a la Constitución federal y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, http://TFJFA.gob.mx/TFJFA-eng/images/pdf/cursos2012_ (consulta realizada el 11 de enero de 2013).

tucionales y de Estudios Legislativos, volvió a aludirse a la expresión que vengo rastreando. En efecto, en esta ocasión se dijo que una manera más de seguir avanzando en la consolidación de la Suprema Corte como “auténtico” tribunal constitucional, era mediante la supresión de la facultad de investigación prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. Haciéndose eco de lo señalado en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial*,²⁹⁹ las Comisiones mencionadas señalaron lo siguiente: “Es decir, esta facultad no es propia de un *tribunal constitucional* como la Suprema Corte de Justicia, y por tanto debe ser suprimida. Con la creación y plena vigencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha atribución no tiene razón de existir dentro del conjunto de facultades de la SCJN”.³⁰⁰

Como queda claro de los datos que forman parte de los procesos legislativos aludidos, la idea del “tribunal constitucional” se utilizó de manera continuada con dos finalidades primordiales: una, para justificar el entendimiento de aquello que se había hecho en cuanto a la organización, las competencias, los procedimientos o, en general, las funciones de la Suprema Corte; otra, para justificar lo que habría de hacerse en el futuro en los temas acabados de apuntar. De este modo, el “tribunal constitucional” siguió cumpliendo la función de referir el entendimiento y la construcción de la Suprema Corte, con un importante agregado en términos de lo ya expuesto: aquello que como reformas constitucionales ya se había hecho se justificaba porque le había dado a la Corte un mejor sentido de “tribunal constitucional”; lo que en el futuro debiera hacerse debía tener la clara intención de hacerla cada vez más un “auténtico tribunal constitucional”. La importancia de esta forma de utilización de las ideas radica, como ya lo señalé, en el hecho de que prácticamente se convirtió en una ideología encaminada a ordenar los trabajos que pretendían realizarse respecto de una pluralidad de temas que de manera general pueden agruparse bajo la expresión “justicia constitu-

²⁹⁹ México, Suprema Corte de Justicia, 2006, pp. 94 y 95.

³⁰⁰ Énfasis añadido.

cional”: la organización de la Suprema Corte, el establecimiento de nuevos procesos en la materia y el ajuste de los ya establecidos o de las competencias existentes, primordialmente. Ha sido, en otros términos, una idea-guía de la ingeniería de la justicia constitucional y, adicionalmente, de la manera de ir articulando la jurisdicción constitucional por quienes la ejercen o la hacen su objeto de estudio.

2. Positivización jurisprudencial

Otra manera de entender el alcance de las ideas que venimos manejando es atendiendo a las propias decisiones de la Suprema Corte. Es decir, al modo como ella misma se asigna su sentido de “tribunal constitucional”. En lo que hace al Pleno, en un criterio establecido poco después de la reforma de 1988 se sostuvo al resolver un recurso de reclamación derivado del amparo directo en revisión 1981/88, que la imposibilidad de impugnar las decisiones de los tribunales colegiados se debía a que “el Constituyente quiso reservar al más alto Tribunal como supremo intérprete de la Carta Magna, la determinación última de las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes y a la fijación del sentido y alcance de los preceptos de la propia Ley Fundamental, lo que le otorga el carácter de *auténtico tribunal constitucional*”.³⁰¹ En subsecuentes resoluciones plenarias, la mención del “tribunal constitucional” se hizo con dos finalidades básicas: por una parte, para asignarle a la Corte ese carácter como una adjetivación;³⁰² por otra, como una manera de legitimar el ejercicio de sus funciones de control de la regularidad constitucional (declarar la invalidez, asignar competencias, etcétera).³⁰³

³⁰¹ *Apéndice 1995*, t. I, p. 286 (énfasis añadido). Este criterio se ha repetido en la Novena Época. Al respecto, *cf.* *SJF*, 9a., t. XXVI, p. 32.

³⁰² *SJF*, 9a., t. XXVI, p. 563; t. XXVII, p. 1469; t. XXIX, p. 7.

³⁰³ *SJF*, 9a., t. IV, p. 249; t. X, p. 703; t. XXII, p. 2062; t. XXVI, p. 849; t. XXVII, p. 1343; t. XXX, p. 1536; t. XXX, p. 1255; t. XXXIV, p. 880. Inclusive, fue así en el caso de la facultad de investigación 1/2000. Al respecto, *cf.* *SJF*, 9a., t. XXVI, p. 18. Ya dentro de la Décima Época, *cf.* t. 1, p. 556.

A su vez, el trabajo de las Salas ha sido muy semejante. La Primera ha utilizado el concepto con más frecuencia que la Segunda a fin de justificar sus grados de intervención en el control de regularidad,³⁰⁴ sustentar sus funciones generales de control,³⁰⁵ precisar los ámbitos de su posible actuación,³⁰⁶ justificar la pérdida de ciertas competencias³⁰⁷ o establecer una sinonimia.³⁰⁸ La Segunda Sala utilizó la expresión para calificar el carácter del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala al ejercer funciones de control de regularidad local,³⁰⁹ para acotar la procedencia de la revisión en amparo directo³¹⁰ y para, prácticamente, designar a la Corte mediante otra modalidad lingüística.³¹¹

3. “Política judicial”

El último bloque a considerar es el que denominé de “política judicial”, mismo que compondré con una diversidad de elementos. Con independencia de la diversidad de fuentes utilizadas, lo que quiero poner en claro es el uso que de la expresión “tribunal constitucional” se ha realizado con ciertas condiciones de institucionalidad por quienes, de un modo u otro, han buscado la modificación de nuestro modelo de regularidad constitucional.

El 17 de noviembre de 1999, la Suprema Corte de Justicia invitó a la comunidad jurídica mexicana a la formulación de propuestas para la elaboración de un proyecto de “Nueva Ley de Amparo”, y el 26 del mismo mes designó una Comisión encarga-

³⁰⁴ *SJF*, 9a., 1a. Sala, t. XXIV, p. 29.

³⁰⁵ *SJF*, 9a., 1a. Sala, t. XXV, p. 639; t. XXVI, p. 614. Ya en la Décima Época, *cf.* 1a. Sala, t. 1, p. 277.

³⁰⁶ *SJF*, 9a., 1a. Sala, t. XXVI, p. 143; t. XXVII, p. 7; t. XXIX, p. 849.

³⁰⁷ *SJF*, 9a., 1a. Sala, t. XXVIII, p. 455.

³⁰⁸ *SJF*, 9a., 1a. Sala, t. XXIX, p. 401; t. XXIX, p. 405; t. XXX, p. 51; t. XXXII, p. 177; t. XXXIII, p. 626; t. XXXIV, p. 118. En la Décima Época, *cf.* t. 1, p. 271 y t. 1, p. 882.

³⁰⁹ *SJF*, 9a., 2a. Sala, t. XXIX, p. 1714.

³¹⁰ *SJF*, 9a., 2a. Sala, t. XXVI, p. 456.

³¹¹ *SJF*, 10a., 2a. Sala, t. 2, p. 1063.

da de prepararlo y someterlo a su consideración.³¹² Los trabajos concluyeron a mediados de 2001, y se publicaron en un pequeño libro, que contenía una especie de manifiesto introductorio elaborado por la Corte, la correspondiente exposición de motivos y el articulado de la propuesta de nueva Ley formulados por la Comisión.³¹³ Es sólo en el primer apartado donde se recoge la expresión apuntada, ello en los siguientes términos:

En 1996 y 1999, se publicaron otras reformas que dotaron al Poder Judicial de la Federación de una mayor capacidad para administrar justicia, consolidándole su carácter de Tribunal Constitucional; sin embargo, había quedado pendiente la reforma constitucional y la legislación procesal para transformar al Juicio de Amparo. Debe admitirse que gran parte de las normas reguladoras del juicio de amparo tienen que evolucionar al ritmo de las necesidades del país. De no ser así, se corre el riesgo de que los

³¹² La comisión estaba integrada por dos ministros, dos magistrados de circuito, dos académicos y dos litigantes. Una vez recibidas y sistematizadas las propuestas, el primer proyecto se presentó a la Suprema Corte en agosto de 2000, y dio lugar a un Congreso Nacional de Juristas, a fin de llevar a cabo su debate. Al efecto se recibieron 1,400 comentarios, y del 6 al 8 de noviembre de ese año se celebró una reunión en Mérida, Yucatán. A partir de las propuestas y críticas realizadas, en marzo de 2001 se presentó ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un segundo documento, que fue aprobado por éste. A partir de ese momento se produjo cierta confusión, pues la propuesta nunca fue sometida formalmente a consideración de las Cámaras. No fue hasta el 30 de marzo de 2004 cuando un grupo de senadores de diversos partidos políticos hizo suya la propuesta de la Suprema Corte y la sometió al Senado con el carácter de iniciativa. Desafortunadamente, la Comisión del Distrito Federal realizó una serie de foros de consulta encaminados a la crítica de la propuesta, de manera tal que el resultado final vino a ser por completo diverso de lo que originalmente resultó de la consulta. Actualmente existe un debate acerca del destino que debe darse a la propuesta, inclusive por la vía de desconocer los trabajos de la Comisión apuntada y volver a la presentación del texto originario. La más completa exposición de este proceso se encuentra en Zaldívar, A., *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa-UNAM, 2002.

³¹³ *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia, 2001.

derechos fundamentales del individuo no puedan ser eficazmente protegidos por el orden constitucional. Por tanto, los trabajos que sustentan el proyecto llevaron a este Alto Tribunal a la conclusión de que para hacer posible la nueva Ley de Amparo, resulta necesaria la reforma constitucional que también se propone.³¹⁴

Una vez electo, Vicente Fox convocó a la integración de la Comisión de Estudios para la Reforma de Estado.³¹⁵ En su discurso inicial señaló que tal Comisión tendría como misión “(...) recabar y ordenar sistemáticamente los distintos puntos de vista y propuestas que existan en relación con los cambios que deben darse en el actual proceso de transición. Si bien ésta no es una instancia de negociación política, sí es un espacio para el análisis y el encuentro de las posiciones que caracterizan al escenario mexicano”.³¹⁶ Los trabajos se dividieron en cuatro mesas. En relación con la función judicial, la Mesa I se dedicó a los “Derechos humanos y libertades públicas” (y sus medios de protección) y la IV, a la “Forma de gobierno y organización de los poderes públicos”. En el tema específico de la “Justicia constitucional” que formó parte de esta última, se propuso que en ese momento no resultaba razonable llevar a cabo un cambio importante a la Suprema Corte, pero que en el futuro debía pensarse en las siguientes posibilidades: fortalecer a la Suprema Corte, crear un tribunal constitucional independiente a la Suprema Corte o crear una sala constitucional dentro de este último órgano.³¹⁷ En cualquier caso, lo importante aquí es observar que la pretensión era lograr

³¹⁴ *Ibidem*, p. 21.

³¹⁵ En la campaña política para la presidencia de la República correspondiente al año 2000, la “Alianza por México”, formada fundamentalmente por el Partido de la Revolución Democrática, propugnaba en su plataforma electoral, entre otras cuestiones, la necesidad de lograr mayor acceso a los tribunales, reformar el juicio de amparo y hacer de la Suprema Corte un tribunal constitucional.

³¹⁶ *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, Muñoz Ledo, P. (coord.), México, UNAM, 2001, p. 24.

³¹⁷ *Ibidem*, pp. 201 y 202.

el tan traído y llevado “auténtico tribunal constitucional”, y las posibilidades acabadas de mencionar únicamente constituían las vías para lograrlo.³¹⁸

En un ejercicio diferente e inédito, la Suprema Corte de Justicia convocó en agosto de 2003 a toda la población del país a una “Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano”. En noviembre de 2003 se amplió la fecha para la recepción de propuestas (31 de agosto de 2004). Llegaron 5,844 trabajos, de entre los cuales pudieron identificarse 11,000 propuestas que dieron lugar a 34 foros de reflexión ciudadana. A partir de ese material se elaboró el llamado *Libro Blanco de la Reforma Judicial*,³¹⁹ en el cual se plantea como eje de articulación el funcionamiento de los poderes judiciales en el contexto de los Estados constitucionales. En cuanto a la justicia constitucional, se dijo:

En los últimos años se ha suscitado un debate en torno a la necesidad de crear un tribunal constitucional. No obstante que se pueden identificar diversas variantes, es posible distinguir los dos principales campos en los que se agrupan quienes se inclinan por una u otra opción. En uno de los extremos del debate se ubican quienes estiman que debe crearse un tribunal constitucional siguiendo el modelo europeo. Al otro lado se encuentran quienes estiman que debe consolidarse a la Suprema Corte como tribunal constitucional, continuar con su especialización como tal e idear mecanismos para que deje las funciones que no son propias de un tribunal constitucional.³²⁰

³¹⁸ Todavía en 2004 Mario Melgar presentaba su propuesta para contar con ese “auténtico” tribunal, en su artículo “Hacia un auténtico tribunal constitucional”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 11, julio-diciembre de 2004, pp. 134-155.

³¹⁹ México, Suprema Corte de Justicia, 2006.

³²⁰ *Ibidem*, p. 89. Como resultado de estos trabajos, se identificaron “33 acciones para la Reforma Judicial”, de entre las cuales destacan las siguientes: reformar al amparo legislativo y jurisprudencialmente; garantizar la autonomía y rendición de cuentas de los jueces supremos; garantizar presupuesto a los poderes judiciales; consolidar la carrera judicial; promover el uso alternativo de medios de solución de conflictos; reformar la legislación en materia de jus-

Otro ejercicio en el que conviene detenernos es el llevado a cabo por la “Comisión Ejecutiva de Negociación y Constitución de Acuerdos del Congreso de la Unión”, creada mediante la Ley para la Reforma del Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de abril de 2007. Del conjunto de temas identificados mediante “mesas”, la IV se refirió al Poder Judicial. Con independencia de los interesantes y variados planteamientos de los diversos partidos políticos, el PAN propuso fortalecer a la Suprema Corte en cuanto tribunal constitucional; el PRI planteó crear un tribunal federal de apelaciones a efecto de que la Suprema Corte quedara en exclusiva como tribunal constitucional, y el PRD planteó, entre otras cosas, crear un tribunal constitucional. Los trabajos anteriores dieron lugar a varias iniciativas presentadas entre marzo y abril de 2008, específicamente las relacionadas con la facultad de investigación del segundo párrafo del artículo 97 constitucional; garantía presupuestaria y fortalecimiento de los poderes judiciales; facultad de iniciativa de leyes a la Suprema Corte;³²¹ fortalecimiento del Consejo de la Judicatura Federal y

ticia penal y revisar la política criminal; fortalecer la autonomía del ministerio público; fortalecer a la Suprema Corte como tribunal constitucional; introducir el *amicus curiae* en los procesos judiciales, y revisar el sistema de recepción de tratados internacionales.

³²¹ Con anterioridad se habían presentado, sin embargo, diversas iniciativas de reforma al artículo 71 constitucional, a efecto de otorgarle facultad de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia. En la Cámara de Senadores, el senador Rutilio Escandón lo hizo a efecto de que la Corte contara con tal facultad “en su ramo”, y a la cual no se le ha dado trámite, y el 10 de abril de 2003 el senador Adalberto Madero presentó otra iniciativa, a efecto de que la Corte pudiera presentar iniciativas “por lo que corresponde a su Ley Orgánica”. En la sesión del 15 de diciembre de 2003 la Cámara de Senadores aprobó en lo general tales iniciativas de manera conjunta y envió la minuta correspondiente a la Cámara de Diputados para su aprobación. En la Cámara de Diputados, lo hizo el 20 de marzo de 2002 la diputada Yadira Tamayo, del PAN; la segunda la presentó el 11 de abril de 2002 el diputado Yúnes, del PRI; la tercera fue planteada el 22 de mayo de 2002 por Martí Batres, del PRD, proponiendo tal facultad “por lo que respecta a asuntos relacionados con la administración de justicia”; la cuarta fue presentada el 12 de noviembre de 2003 por la diputada del PAN, Margarita Zavala, otorgando tal facultad a la Corte “respecto a la estructura, organización

expedición de una nueva Ley de Amparo. De entre todas ellas, en dos se aludió a la noción de “tribunal constitucional”: primera, la que corresponde a la facultad de investigación a fin de justificar la derogación de la atribución con que cuenta la Suprema Corte; segunda, la relacionada con el Consejo a fin de darle racionalidad a la separación de éste con la Corte y, desde ahí, establecer una nueva manera de designar a los consejeros.

Antes de terminar este apartado, conviene aludir a lo acontecido en las campañas presidenciales de los años 2000, 2006 y 2012. Como traté de ponerlo de manifiesto en otros trabajos,³²² las propuestas en materia de justicia han venido concentrándose en los últimos años a los temas relacionados con la procuración de justicia, dejando de lado los relativos a la impartición de ésta, excepción hecha de la materia penal. Este proceder no fue la excepción en las campañas del 2012, pues tanto los partidos como sus candidatos a la presidencia de la República,³²³ se concentraron en los temas directamente relacionados con la seguridad, los juicios orales y el combate a la corrupción.

En cuanto a los Partidos, Acción Nacional sostuvo en el capítulo denominado “Seguridad y solidez institucional” de su “Pla-

y funcionamiento del Poder Judicial Federal”; la quinta fue presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa, del PRD, el 24 de abril de 2003, para darle tal facultad a la Suprema Corte “en materia de su competencia”, y la sexta fue promovida por el diputado Rodríguez Díaz, del PRI, el 20 de abril de 2004, para presentarlas sobre cualquier materia, siempre que se logre la aprobación de al menos ocho ministros. La totalidad de las iniciativas formuladas por los diputados fueron dictaminadas de manera conjunta, y el correspondiente dictamen, aprobado en la Cámara de Diputados el 15 de abril de 2004. Como el mismo implicó cambios respecto de lo aprobado en el Senado de la República, se remitió a éste sin que se haya continuado con el proceso legislativo.

³²² “Campañas electorales e impartición de justicia”, recogido en *Bosquejos constitucionales*, México Porrúa, 2004, pp. 216-222; “The Justice System, 2000-2007”, *México’s Democratic Challenges. Politics, Government, and Society*, Selee, A. y Peschard J. (ed.), Washington, Woodrow Wilson Center Press & Stanford University Press, 2010, pp. 203-228.

³²³ Al respecto, *cf.* Peña Nieto, E., *México la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*, México, Grijalbo, 2011, pp. 127-142, principalmente; López Obrador, A. M., *No decir adiós a la esperanza*, México, Grijalbo, 2012.

taforma 2012-2018”,³²⁴ la cruzada nacional por la legalidad, la regulación de los medios masivos de comunicación, el observatorio ciudadano y las contralorías sociales, la incorporación de medios alternativos de solución de conflictos, la atención a víctimas, el fortalecimiento de la seguridad social y la prevención al delito, la formación y el desempeño policial, diversas acciones contra la delincuencia, el fortalecimiento de la seguridad nacional, la consolidación del Sistema de Seguridad Nacional y la revisión del papel de las Fuerzas Armadas. De manera particular, en el apartado denominado “Estado de derecho”, se propuso darle autonomía a la defensoría pública, homologar los códigos penales de las diversas entidades, fortalecer al Consejo de la Judicatura Federal, impulsar una ley federal de sanciones penales, ampliar los ámbitos de la justicia penal, evaluar la calidad de los servicios consulares y formar funcionarios especializados para la atención de mexicanos en el extranjero.

El PRI expresó en su “Plataforma electoral federal y programa de gobierno 2012-2018” dentro del capítulo “Democracia, seguridad y justicia”, la necesidad de consolidar el sistema de justicia. Por ello se entendió, además de una serie de acciones dirigidas directamente a la procuración de justicia, lo siguiente en materia de impartición: implementar integralmente el sistema acusatorio-adversarial, asegurar el acceso a la justicia para los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, promover el diálogo con diversas instituciones y organizaciones para promover la reforma integral al poder judicial, mejorar la estrategia de protección a las víctimas del delito, perfeccionar el sistema de justicia para adolescentes y ampliar la resolución alternativa de conflictos, básicamente.³²⁵

Por otro lado, el PRD propuso en su “Plataforma electoral” dentro del capítulo destinado a “Justicia y seguridad pública”, además de una serie de consideraciones relacionadas directamente con la seguridad, las víctimas y el combate al delito, lo

³²⁴ México, PAN/Fundación Rafael Preciado Hernández, 2012, s/p.

³²⁵ México, PRI-Fundación Colosio, 2012, PP. 20-21.

concerniente a mejorar y depurar el sistema de impartición de justicia, garantizar la autonomía del ministerio público y eliminar el monopolio con que cuenta en el ejercicio de la acción penal, unificar las legislaciones locales en materia de delitos, someter a las autoridades judiciales a la transparencia y la rendición de cuentas y actualizar las leyes penales para adecuar la penalización al delito de desaparición forzada de personas.

Finalmente quiero considerar el contenido del llamado “Pacto por México”, firmado el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec por el presidente de la República y los presidentes de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.³²⁶ El texto está dividido en cinco secciones (visión, acuerdos, acuerdos presupuestales, métodos de trabajo y compromisos para las reformas), de las cuales la primera está dedicada a la identificación de los temas puntuales a cambiar o a desarrollar. Con independencia de su lugar de ubicación, en materia de justicia (*lato sensu*) se encuentran los siguientes: defensa de los derechos humanos como política de Estado; creación de una instancia para la instrumentación de la reforma de derechos humanos de junio de 2011; emisión de las leyes de reparación del daño, reglamentaria del artículo 29 constitucional, del artículo 33 en materia de expulsión de extranjeros, de atención a víctimas y sobre el uso legítimo de la fuerza pública y reformas a las leyes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las constituciones locales y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; derechos de los migrantes; mejoramiento del marco normativo en materia de tortura, desaparición forzada y tratos crueles, inhumanos y degradantes; acceso equitativo a la justicia y a la educación; creación de tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones; implantación de un programa nacional de prevención y participación comunitaria; reformas a los cuerpos policíacos; implantación en todo el país del sistema acusatorio; establecimiento de códigos penales y

³²⁶ El presidente del Partido Verde Ecologista se sumó como signatario el 28 de enero de 2013.

de procedimientos penales únicos para todo el país; culminación del proceso de creación de una nueva ley de amparo y reforma integral del sistema penitenciario.

Por paradójico que parezca, no creo que la idea del tribunal constitucional se haya abandonado por inútil en los últimos años en el discurso de política judicial expresado a través de diversos medios y por distintas instancias sino que, de manera mucho más grave, se ha dejado de lado el tema mismo de la impartición de justicia, incluido desde luego la Suprema Corte o el tribunal constitucional. Lo que parece estar aconteciendo es una especie de angostamiento de las ideas, donde con motivo de la crisis en materia de seguridad pública, se han omitido los temas grandes de la justicia o, por decirlo de otra manera, se han abandonado o al menos disminuido las reflexiones acerca de lo que debe hacerse en materias diversas a las que tienen que ver con la criminalidad o las que tienen un horizonte de creación o cambio más largo que los actuales conflictos de seguridad.

4. *La idea-guía como ideología*

Con independencia de lo dicho en la parte final del apartado anterior, la importancia de la idea-guía apuntada radica en el hecho de que prácticamente se convirtió en una ideología encaminada a ordenar, si no la totalidad, sí buena parte del quehacer legislativo, jurisdiccional y doctrinal relacionado, al menos, con la justicia constitucional. Desde luego puede advertirse que la idea no se utiliza consistentemente en todos los casos, ni al hacerlo se busca demostrar el ejercicio de las mismas funciones ni lograr los mismos fines. Es precisamente en esta ambigüedad en lo que radica su poder de uso. Prácticamente sirve para todo: quienes encuentran inadecuado el actual modelo de justicia constitucional hallan también en la idea del “tribunal constitucional” la meta a la cual deben llegar; quienes, por el contrario, estiman que el actual modelo es adecuado, lo hacen admitiendo que ya contamos

con un “auténtico” tribunal constitucional y, por lo mismo, que la necesidad del cambio es menor.

La ambigüedad acabada de apuntar no es, sin embargo, un asunto nuevo o derivado de la práctica de los últimos años, sino que se encontraba presente desde los momentos iniciales de la discusión que, como ya mencionamos, comenzó con las reformas de 1988. A partir de ese momento no quedó claro si al aludirse al “tribunal constitucional” se estaba haciendo referencia a la posibilidad de que nuestra Suprema Corte llegar a parecerse más a los órganos de control de tipo europeo o si, por el contrario, lo único que se quería hacer era quitarle todas aquellas competencias que no tuvieran que ver con el control de la constitucionalidad. La posibilidad de que mediante la misma idea se aludiera a las dos cosas terminó propiciando que todo aquello que se hiciera en la materia se sustentara en esa idea y, finalmente, terminara viéndose como un logro o avance. En otros términos, como prácticamente todo lo que se hacía en la materia podía considerarse encaminado a lograr la consolidación de un verdadero “tribunal constitucional”, todo ello era bueno en tanto avanzaba en la dirección correcta. Esto produjo, a decir verdad, cierta complacencia con lo que se estaba logrando. Hoy, sin embargo, estamos en un momento de desconcierto por dos razones fundamentales: primera, porque la idea del tribunal constitucional como eje rector de la justicia constitucional se agotó en tanto que al haberse alcanzado cierto grado de realización no puede seguirse admitiendo que cada nuevo cambio haga a la Suprema Corte “más” o “menos” un auténtico tribunal constitucional; segunda, porque la idea del tribunal constitucional fue instrumentalizada y lo que hoy urge es definir las características de nuestro modelo de jurisdicción constitucional.