

---

ROQUE LÓPEZ TARANGO  
(Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México)

## *La Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana y el debate en torno a su reforma*

---

*I. Introducción. II. Antecedentes: la configuración del Poder Judicial en México: A) Los primeros pasos; B) La Constitución Federal de 4 de octubre de 1824; C) Las leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836; D) Las Bases de organización política de la República Mexicana de 13 de junio de 1843; E) El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856; F) La Constitución Federal de 1857; G) La Constitución de 1917. III. El contexto jurídico-político para la reforma del Poder Judicial en México. IV. Las propuestas de reforma. V. La reflexión doctrinal en torno a la reforma. VI. Conclusiones.*

*“La independencia completa de los tribunales de justicia es particularmente esencial en una constitución limitada. Por constitución limitada entiendo la que contiene ciertas prohibiciones expresas aplicables a autoridad legislativa [...] Las limitaciones de esta índole sólo pueden mantenerse en la práctica a través de los tribunales de justicia, cuyo deber ha de ser el declarar nulos todos los actos contrarios al sentido evidente de la Constitución. [Esto] no supone de ningún modo la superioridad del poder judicial sobre el legislativo. Sólo significa que el poder del pueblo es superior a ambos y que donde la voluntad del legislativo, declarada en sus leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la constitución, los jueces deberán gobernarse por la última”.*

*(El federalista, LXXVIII)*

*Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 47 (2004).*

## I. INTRODUCCIÓN

El inicio del presente siglo se ha caracterizado por transformaciones profundas en los ámbitos político, económico y social, que han incidido de manera sustancial en la vida de la humanidad. México no ha permanecido al margen de esos cambios y ha enfrentado como otras naciones los desafíos que la vida moderna le ha planteado. En particular, es justo reconocer los importantes avances que en los últimos tiempos se han producido en el decisivo ámbito de la reforma del Estado; pero también lo es aceptar que aún se encuentran pendientes de implementarse las llamadas reformas de segunda generación, dentro de las cuales se habrá de abordar uno de los problemas más urgentes que enfrenta la sociedad mexicana: la necesidad de reformar al Poder Judicial Federal, a fin de contar con un sistema eficiente de control de la constitucionalidad.

Aunque son varios los aspectos en los que nuestra Suprema Corte precisa renovarse, en el presente trabajo me limitaré a abordar el tema únicamente en dos dimensiones: la de la estructura de la Corte, y la de sus competencias.

En la primera parte del trabajo, brindaré al lector poco familiarizado con la experiencia mexicana una reseña histórica del desarrollo que ha tenido el Poder Judicial Federal a partir del momento en que nuestro país ganó la independencia, con la finalidad de poner en sus manos los elementos de juicio necesarios para entender la situación actual de nuestro máximo tribunal y estar en condiciones de presentar un acercamiento del rumbo que debe tomar dicha institución.

En un segundo apartado, se analizará el contexto jurídico y político de los tiempos actuales, para determinar cuáles son las condiciones que enmarcan la realización de las reformas que apuntamos como necesarias. Posteriormente, expondré la opinión de diversos sectores de la sociedad mexicana acerca del rumbo que debería seguir la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México.

Como punto de partida, no tengo inconveniente en afirmar que considero que la independencia y efectividad del Poder Judicial mexicano es hoy una exigencia ampliamente sentida en nuestra sociedad, y que existe una manifiesta y desesperanzadora falta de confianza en las instituciones encargadas de proporcionar seguridad jurídica a los mexicanos. La sociedad reclama una administración de justicia pronta, expedita, imparcial, apegada al Derecho y respetuosa con los derechos humanos; de manera que el diseño del Poder Judicial Federal del México del nuevo siglo debe tener como principal objetivo contribuir, en el ámbito de su competencia, al establecimiento del verdadero Estado de Derecho al que aspiramos todos los ciudadanos.

## II. ANTECEDENTES: LA CONFIGURACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO

### A) Los primeros pasos

Los primeros pasos de la organización judicial en el México independiente los encontramos en el Decreto del Congreso del 24 de febrero de 1822, llamando al trono

del primer Imperio mexicano a las personas designadas en los tratados de Córdoba, estableciendo que no convenía que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estuvieran reunidos en la misma persona, y delegando éste último en los tribunales existentes en esa fecha o que se nombraran en adelante. Dicho Decreto fue ratificado por el de 26 de febrero de 1822 confirmando a todos los tribunales de justicia establecidos en el Imperio para que continuaran administrando la justicia según las leyes vigentes<sup>1</sup>.

La sección quinta (arts. 55 al 81) de este Decreto se hallaba dedicada al Poder Judicial, y en ella se establecía que la facultad de aplicar las leyes a los casos particulares que se convierten en juicio correspondía exclusivamente a los tribunales erigidos por la ley. Asimismo, establecía que el Supremo Tribunal de Justicia tendría a su cargo las tareas de dirimir las competencias de las Audiencias, de juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho cuando se declarare haber lugar a exigir responsabilidades, de conocer todas las causas de suspensión y separación de los consejeros al estado y de los magistrados de las audiencias, juzgándolos en su caso en lo criminal, de todas las causas criminales y civiles contra todos los individuos del cuerpo legislativo, de los juicios de residencia de los funcionarios públicos, de los asuntos contenciosos de patronato imperial, de los recursos de fuerza de la nulidad de las sentencias pronunciadas en la última instancia, y hasta de las dudas de los tribunales inferiores sobre la genuina inteligencia de alguna ley.

Un año más tarde, el Decreto del 23 de junio de 1823 estableció provisionalmente un Supremo Tribunal de Justicia con las atribuciones que le señalaban las leyes vigentes y compuesto de tres salas, integrada la primera por tres individuos, y las otras dos por cinco cada una. El nombramiento de dichos magistrados se hacía exclusivamente por el Congreso; pero es de hacerse notar que en materia militar había un Supremo Tribunal de la Guerra que conocía de las tres instancias de los juicios.

Por su parte, el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 ordenaba en su art. 18 que el Poder Judicial fuera residenciado en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales que se establecieron en cada Estado, reservándose de enmarcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte. Paralelamente, el art. 23 ordenaba que el Poder Judicial fuera ejercido en cada Estado por los tribunales que establecieran su respectiva Constitución, al tiempo que se especificaba que la nación estaba obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos de el hombre y del Ciudadano.

## **B) La Constitución Federal de 4 de octubre de 1824**

La Constitución de 1824 dividió también al Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, encomendando el ejercicio de este último a una Suprema Corte de Justicia, a los Tribunales de Circuito y al Poder Judicial de Tributo. La Suprema Corte se componía de once ministros distribuidos en tres salas,

---

<sup>1</sup> En el art. 23 del “Reglamento provisional Político del Imperio Mexicano”, se establece: “El sistema de Gobierno Político del Imperio Mexicano se compone de los poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial que son incompatibles en una misma persona o corporación”.

y un Fiscal pidiendo al Congreso Central incrementar o disminuir su número si lo juzgaba conveniente.

Las atribuciones de la Corte Suprema eran las siguientes: conocer de las diferencias que pudiera haber de uno a otro Estado, siempre que las redujeran a un juicio verdaderamente contencioso en que se debiera recaer formal sentencia; conocer de las diferencias que se suscitaran entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierra bajo concesiones de diversos Estados; terminar las disputas que se suscitaran sobre contratos o negociaciones celebrado por el Gobierno Supremo o sus agentes; sobre paso o retención de bulas pontificias, expandidos en asuntos contenciosos; dirimir las competencias que se suscitaran entre los Tribunales de la Federación y entre estos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro; conocer de las causas criminales en contra del Presidente y Vicepresidente de los Diputados y Senadores y de los Secretariados de Despacho que se promovieran en los casos señalados de la propia Constitución; conocer de los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la Republica y en las causas y almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabandos, crímenes cometidos en alta mar ofensas en contra de la nación, de los empleados de Hacienda y Justicia de la Federación y de las infracciones la constitución y leyes generales.

### **C) Las leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836**

Estas leyes constituyeron un adelanto sobre la situación que reinaba en esa época. Fue en la segunda de estas leyes en donde se estableció el “supremo poder conservador”, depositado en cinco individuos con atribuciones para declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando fueren contrarios a artículos expresos de la Constitución y le exijan dicha declaración el Supremo Poder Ejecutivo o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo. Esta suprema instancia podía declarar, excitada por el Poder Legislativo o por los actos del Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo cuando fueran contrarios a la Constitución o a las leyes, y la nulidad de los actos de las Suprema Corte de Justicia; y excitada por alguno de los otros poderes, en el caso de usurpaciones de funciones. Además, podía declarar a instancias del Congreso la incapacidad física o mental del Presidente, y suspender a instancias de alguno de los otros dos poderes a la Alta Corte de Justicia cuando desconocieran a alguno de ellos o trataran de trastornar el orden publico, suspender hasta por dos meses las secciones del congreso general, llamando, en su caso, a los suplentes, cuando conviniera al bien público a pedimento del poder Ejecutivo; restablecer constitucionalmente a cualesquiera de los tres poderes o a los tres cuando hubieran sido disueltas revolucionariamente; declarar, excitado por el poder legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cual era la voluntad de la Nación; declarar a instancias de la mayoría de las juntas departamentales, cuando estaba el Presidente de la Republica en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación dar o negar la sanción a las reformas de la Constitución que acuerdan el congreso; calificar las elecciones de los senadores y nombrar el día primero de cada año dieciocho letrados

para juzgar a los ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Corte Marcial en el caso, y previo el cumplimiento de los requisitos constitucionales para esas causas.

El Poder Judicial se ejercería por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda y por los Juzgados de Primera Instancia. La Corte se componía de once Ministros y un Fiscal, y representaban al Poder Judicial en lo que le pertenecía y no pudiese desempeñarse por él, debiendo cuidar que los Tribunales y Juzgados de los Departamentos estuviesen ocupados por los Magistrados y Jueces que les correspondía para que se administrara pronta y cumplida justicia.

#### **D) Las Bases de organización política de la República Mexicana de 13 de junio de 1843**

En su art. 53, y en el capítulo (D) “Formación de la ley”, estas Bases encomendaban a la Suprema Corte de Justicia la facultad de iniciar leyes relativas a la administración de su ramo. El Poder Judicial se depositaba en una Suprema Corte; en los Tribunales Superiores y Jueces Inferiores de los Departamentos y en las demás instancias que establecieran las leyes, subsistiendo los Tribunales Especiales de Hacienda, Comercio y Minería. La Corte se componía de once Ministros y de un Fiscal, y tenía como atribuciones las siguientes:

- Conocer en todas las instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, a quienes el congreso o las cámaras declaren con lugar a la formación de la causa, y de los civiles de los mismos.
- Conocer en todas las instancias de las causas civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior, siempre que el que lo solicite en cualquier estado de negocio, aun en el acto de citación para sentencia.
- Conocer en todas sus instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República.
- d) Conocer de todas las instancias de las disputas y se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno.
- Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentara contra otro o los particulares contra un departamento, cuando se reduzca a un juicio verdaderamente contencioso.
- En todas las instancias de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la nación.
- De las causas llamadas de almirantazgo o presos de mar y tierra y crímenes en alta mar.
- Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales y juzgados de diversos departamentos o fueros.
- Conocer los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias, dadas en última instancia por los Tribunales Superiores de los Departamentos más inmediato, siendo colegiado.

- Oír las dudas de los Tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándolas fundadas, iniciar la declaración correspondiente <sup>2</sup>

### **E) El Estatuto Orgánico Provisional de la Republica Mexicana de 15 de mayo de 1856**

Este Estatuto fue expedido por D. Ignacio Comonfort, en uso de las facultades que le concedía el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, que en la sección séptima reglamentaba al Poder Judicial, estableciendo que sería desempeñado por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, y tendría además de las facultades que le señalaba la ley de 23 de noviembre de 1955, las siguientes

- Conocer de las diferencias que pudiera haber entre los Estados de la nación, siempre que se indujeran a un juicio verdaderamente contencioso que debiera requerir sentencia,
- Conocer los conflictos que se suscitaran entre un Estado y uno o más vecinos de otro o particulares sobre pretensiones de tierra, bajo concesión de diversos Estados.-
- Terminar las disputas que suscitaran sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo o sus agentes.,
- Dirimir las competencias que se suscitaran entre los tribunales generales y entre éstos y los de los Estados, o de un Estado y los de otro.
- Conocer de las causas que se promovieran al Presidente a los Gobernadores de los Estados y la de los secretarios de despacho, de los negocios criminales y civiles de los empleados diplomáticos cónsules de la Republica, de las causas de almirantes y o presos de mar y tierra, y de los crímenes cometidos en alta mar.
- Conocer de las ofensas contra la nación.

### **F) La Constitución Federal de 1857**

Promulgada el 13 de febrero de 1857, dedica los arts. 90 al 103 al establecimiento de una Corte Suprema de Justicia y de una serie de Tribunales de Distrito y de Circuito.

La Corte Suprema se componía de once Ministros propietarios, cuatro numerarios, un Fiscal y un Procurador general. Los miembros de la Corte duraban en su cargo seis años y su elección era indirecta en primer grado, en los términos que dispusiera la ley electoral. El cargo solo era renunciable por causa grave calificada por el Congreso.

---

<sup>2</sup> Con motivo del cambio de forma de Gobierno central a Federal, el 14 de octubre de 1846, se expidió el decreto que fijaba las atribuciones de la Suprema Corte Justicia para conocer de los recursos de nulidad establecidos, tanto por las leyes Constitucionales de 1836 cuanto por las bases orgánicas que posteriormente rigieron en la República, quedando el conocimiento de éste recursos a la primera sala de la Suprema Corte.

A los tribunales de la federación les correspondía conocer:

- De todas las controversias que se susciten y sume el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
- De los que se reserven sobre derecho marítimo.
- De aquellas en que la Federación fuere parte.
- De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.
- De los del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados deliberados con potencias extranjeras.
- De los casos concernientes a los agentes diplomáticas y cónsules.

Los Tribunales de la Federación resolvieran toda controversia que se suscitare por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales, por leyes o actos de la Autoridad Federal que vulnerasen o restringieran la soberanía en los Estados, y por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadieran la esfera de la Autoridad Federal. Todos los juicios de que se hablaba se seguirían a petición de la parte agraviada por medio de los procedimientos y formas del orden jurídico que determinaría una ley. La sentencia estaba limitada en cuanto a sus efectos al caso de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que reservara el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que la motivare.

### **G) La Constitución de 1917**

En su texto original la todavía vigente Constitución mexicana establecía que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación quedaba depositado fundamentalmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se componía de once Ministros y funcionaba siempre en pleno ya que de acuerdo la Ley Orgánica de Tribunales de 2 de noviembre de 1917, la Corte conocía en única instancia de los amparos en contra de sentencias definitivas y en revisión de otros amparos promovidos ante los Jueces de Distritos (art. 107 fracciones VIII y IX).

La Corte se componía de once Magistrados, de los que se precisaban ocho para hacer quórum. Conocía de la suplica que se interpusiera en contra de sentencias de segunda instancia en aplicación Leyes Federales o en contra de sentencias de los Tribunales de Circuito (Sentencias vistas en grado de apelación de los Jueces de Distrito). Además, le correspondía conocer en única instancia:

- De las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados.
- De los conflictos entre la Federación y uno o más Estados.
- De todos aquéllos en que la Federación fuera parte.
- De los conflictos entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.
- De las competencias que se suscitaren en los tribunales del fuero entre éstos y los tribunales de los Estados, Distrito Federal o Territorios, entre éstos, los de

dos o más Estados y entre los de éstos y los del Distrito Federal o territorios de la Federación.

- De los impedimentos, recusaciones y excusas de los Magistrados de Circuito.
- De los demás asuntos que le correspondieran conforme a las leyes.

El 18 de octubre de 1919 se expidió la nueva Ley de Amparo, y conforme al art. 30, se le encomendó a la Suprema Corte el conocimiento en única instancia de los juicios de amparo que se promovieran en contra de sentencias definitivas dictadas en juicios o penales. Los Jueces de Distrito conocían de amparos cuando se tratase de autoridad distinta de la Judicial, o actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido éste, o de actos en juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación o que afectare a personas extrañas al proceso. El amparo en contra de sentencias definitivas civiles solo procedía si la violación se cometía en la misma o cuando la violación cometida durante la secuela del procedimiento se hubiera reclamado oportunamente protestando en contra de ella por negarse a su reparación y cuando cometida en primera instancia se hubiere alegado en las segunda por vía de agravio.

La Suprema Corte conocía simultáneamente de las violaciones cometidas en la secuela del procedimiento juntamente con las violaciones cometidas en la sentencia misma, resolviéndose previamente sobre las primeras.

En esta ley se reglamentaba además el recurso de súplica, que procedía en contra de las sentencias dictadas en segunda instancia por los Tribunales Federales o de las entidades con motivo de las controversias que se suscitaren sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados.

El recurso de súplica sometía el conocimiento del asunto a la Suprema Corte con la plenitud de jurisdicción que había tenido respecto de ella el Tribunal de Segunda instancia. La Corte podía revisar la sentencia, nulificar el procedimiento y mandarlo reponer desde el punto en que se había cometido la violación y confirmar, revocar o modificar la sentencia de segunda instancia según lo estimara de justicia.

La reforma constitucional de 20 de agosto de 1928 aumentó el número de Ministros de once a dieciséis y se estableció que la Corte funcionaria a la vez en pleno y dividida en tres salas, lo que implicó que se modificara la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, estableciéndose la integración en dieciséis Ministros bastando la presencia de once para que pudiera constituirse el funcionamiento y tomándose las votaciones por mayoría de votos de los Ministros presentes.

El 15 de diciembre de 1934 se publicó la reforma al art. 94 constitucional conforme a la cual la Suprema Corte volvió a aumentar el número de sus Ministros hasta los 21.

Por fin, en la última década han sido cuatro las reformas más importantes que se le han hecho al Poder Judicial de la Federación:

- La de 15 de enero de 1998, que tuvo como principal objetivo quitarle competencias a la Suprema Corte; así, el amparo en materia de legalidad fue transferido a los tribunales colegiados de circuito, por lo que la principal tarea de la Corte quedó concentrada en el control constitucional.



- La del 31 de diciembre de 1994, que marcó un cambio sustancial en la integración, estructura y competencia de la Suprema Corte mexicana que se extendió también al mismo Poder Judicial de la Federación. En ella se creó el Consejo de la Judicatura Federal. Con las nuevas atribuciones que se confirieron a la Suprema Corte, se fortaleció la idea de un Tribunal Constitucional, pues de les otorga facultades para conocer de la resolución de las controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad.
- La del 22 de agosto de 1996, mediante la cual se incluyó dentro de la estructura del Poder Judicial Federal al Tribunal Federal Electoral como órgano especializado, y se definieron sus facultades.
- La del 11 de junio de 1999, que otorgó nuevas facultades al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la de decidir, mediante acuerdos generales, de qué asuntos conocería y cuáles, como contrapartida, serían resueltos por los tribunales colegiados de circuito, lo cual permitió a la Corte dedicar el tiempo necesario a los asuntos más trascendentes.

### **III. EL CONTEXTO JURÍDICO POLÍTICO PARA LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO**

En México, durante la época priísta, existió un régimen de partido dominante en el cual todos los poderes del Estado se encontraban incontestablemente supeditados a la voluntad del titular del ejecutivo de turno. En semejante contexto, la Constitución jugó un papel meramente nominal; es decir, no jugó el papel de una norma jurídica que vinculara por igual a gobernantes y gobernados en el respeto tanto de una serie de derechos fundamentales, como las reglas de acceso y de ejercicio del poder. En palabras del maestro Lucas Verdú<sup>3</sup> teníamos Constitución, pero no estábamos en Constitución.

Una nueva era política se inició no obstante en México a principios de 1997, con la puesta en vigor de las reformas constitucionales adoptadas el año anterior en materia electoral, reformas que permitieron que las elecciones de 1997 pudieran calificarse como competitivas y eficaces<sup>4</sup>. Dando un paso más en ese proceso de apertura, las elecciones federales del 2 de julio del año 2000 materializaron la tantas veces postpuesta alternancia en el poder, al propiciar la elección como Presidente de la República del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox Quesada. Perdido su principal punto de apoyo –la titularidad del Poder Ejecutivo–, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), dejaría de ser el partido dominante en el mapa político mexicano.

En cuanto al Congreso de la Unión, ningún partido se hizo con la mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras. Por consiguiente, la vida parlamentaria ha cambiado mucho: al tradicional predominio de la bancada priísta le ha sucedido en los últimos años el intenso cabildeo y las reuniones y acuerdos entre los presidentes de las fracciones parlamentarias, dando como resultado un número mucho menor de leyes

---

<sup>3</sup> Pablo LUCAS VERDÚ: *La Constitución en la encrucijada. Palingenesia iuris politici*, Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho UCM, Madrid, 1994, págs. 46 a 48.

<sup>4</sup> Dichas elecciones fueron para la renovación de la Cámara de Diputados Federal y por primera vez se eligió, a través del voto popular, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

aprobadas. La nueva configuración de las cámaras ha propiciado, pues, que asuntos imprescindibles para la viabilidad de los programas del ejecutivo federal se hayan retardado, como ha sido el caso de la reforma fiscal.

Por muy distintas circunstancias, el Poder Judicial ha sido el poder del Estado que menos atención ha recibido de los nuevos gobernantes, pues desde la elección de los Ministros se percibe su supeditación al Poder Ejecutivo.

El proceso de transición y de creciente pluralidad que se vive en México ha hecho incuestionable que la Constitución Mexicana empiece a cobrar una auténtica dimensión de norma jurídica, con todas las características y consecuencias que de esto se derivan; particularmente el que sea ahora la Constitución la regla básica para resolver las controversias de tipo político-constitucional, menester éste en el a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde jugar un decisivo papel.

Desafortunadamente, en un régimen de partidos plural, donde hay por lo menos tres fuerzas importantes y algunas otras menores, nuestra Constitución no contiene todas las fórmulas necesarias para poder lograr las mayorías que permitan la gobernabilidad democrática, de ahí que se haya insistido en la necesidad de una reforma en profundidad del Estado.

#### **IV. LAS PROPUESTAS DE REFORMA**

Dentro de este proceso generalizado de renovación de las instituciones políticas del Estado mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolló durante buena parte del año 2004 un Foro de Consulta Nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano, a partir de cuyos resultados la Corte tiene la intención de elaborar una propuesta formal de reforma.

En este marco, las propuestas que han sido formuladas han sido muchas, muy variadas y de muy diversa procedencia, de modo que en apretada síntesis podríamos destacar cuanto menos las que siguen.

##### **A) Las propuestas del ejecutivo federal**

El Presidente Vicente Fox Quesada envió a la Cámara de Diputados, el 13 de diciembre del 2000, una iniciativa en la que proponía –entre otras reformas– la de la fracción XVI del art. 107 constitucional, en materia del cumplimiento de las sentencias de amparo.

Con ello, el Jefe del Ejecutivo Federal proponía que cuando la ejecución de una sentencia de amparo afectara gravemente al conjunto de la sociedad, o a terceros, desencadenando perjuicios generalizados de mayor magnitud que los beneficios que pudiera obtener el quejoso, el o los interesados podrán impugnar la resolución del Juez mediante el recurso de queja ante un tribunal colegiado de circuito o ante la sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación que corresponda, para que cumplimenten de manera sustantiva las sentencias que concede el amparo. Con esté recurso podrán ser revisados las determinaciones que las partes consideren atentatorias contra sus intereses.

### **B) La propuesta de las fracciones parlamentarias del PRI, el PAN y el PVEM en el Senado**

Los senadores del PRI, del PAN y del PVEM (Partido Verde) presentaron una iniciativa de decreto por el que se reformaría el libro segundo (del amparo en materia agraria) de la Ley de Amparo en lo que toca al término para promover demanda de amparo por grupos solicitantes de tierras. En la actualidad los promotores de este tipo de recursos gozan de tiempo indefinido para accionar, y los legisladores desean que esta eventualidad quede acotada a un plazo de tres meses.

Sustentan los legisladores que el texto del art. 217 de esa norma protege los derechos agrarios de los ejidatarios y comuneros, pero suma en la inseguridad jurídica tanto a las autoridades judiciales como al pequeño propietario, ya que cuando la autoridad niega la solicitud de dotación o ampliación de un núcleo solicitante de tierras, el 217 deja abierta la posibilidad de que los solicitantes puedan promover dos o tres años después un juicio de amparo ante la negativa a su solicitud y constituyan un círculo vicioso interminable. Su argumento es que no deben existir condiciones de trato diferente para individuos iguales ante la ley, como son de un lado los propietarios privados y de otro los pertenecientes al sector social, al margen de que ello genera también una desconfianza en los sectores financieros que se resisten por ello a invertir en el campo.

### **C) Las propuestas de la fracción parlamentaria del PRD en la Cámara de Diputados**

La LIX Legislatura de la Cámara de Diputados de México tiene frente a sí la posibilidad de sacar adelante la propuesta planteada por el PRD en la anterior legislatura, el 8 de agosto del 2001.

La propuesta estipula el Poder Judicial de la Federación debe crear tribunales locales de legalidad (casación) en todos los Estados de la República para que conozcan asuntos en la última instancia, en lugar de que lo sigan haciendo los tribunales colegiados de circuito. Según este proyecto de reforma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocería del recurso de revisión extraordinaria que las partes hicieran valer en contra de las sentencias pronunciadas por los tribunales locales de casación, en los cuales únicamente resolverá sobre la constitucionalidad de la Ley, el Tratado Internacional o el Reglamento impugnado, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, en los términos del art. 83, fracción V de la Ley de Amparo. Dicha propuesta estaría llamada a descargar a la Suprema Corte de un número importante de asuntos y devolvería la soberanía a los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas.

Otra de sus propuestas planteadas es que el Poder Ejecutivo Federal se abstenga de intervenir en el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que es principio y mando de todo el engranaje de administración de justicia en el nivel

Federal del Gobierno mexicano. En lugar de ello se propone que los Ministros sean elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. A estos efectos, se realizaría una consulta previa y se elaboraría una terna que sería sometida a la consideración del pleno respectivo, el cual previa comparecencia de las personas propuestas designaría al Ministro que fuera a cubrir la vacante, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado o la comisión permanente no resolviese dentro de dicho plazo, ocuparía el cargo la persona que dentro de la terna designara la mesa Directiva del Senado o de la Comisión permanente <sup>5</sup>.

Para hacer realidad esta propuesta sería necesario reformar los arts. 17 y 107 (fracciones III, V y IX) de la Constitución Federal, y los arts. 93 y 158 de la Ley de Amparo. En el caso del nombramiento de los Ministros sería menester reformar además el art. 17 párrafo tercero de la Carta Magna.

El punto de vista que subyace a esta propuesta es que el centralismo judicial es uno de los factores más importantes en la sobrecarga de trabajo de la Suprema Corte, y hace que los mexicanos estén privados de contar con un sistema jurisdiccional que imparta justicia de manera pronta, expedita y dentro de los plazos constitucionales.

Sobre el mismo tema de la designación de Ministros de la Suprema Corte, Miguel Covián Andrade ha apuntado que es el Presidente de la República el que de hecho nombra los Ministros de la Suprema Corte, cuando ellos deberían vigilar que el ejercicio del poder se ciña a la Constitución:

“Considerando que en nuestra forma de gobierno la persona que acumula mayor dosis de poder en sus manos y una serie de atribuciones constitucionales muy importantes es el Presidente, pues el debería ser controlado con mayor eficacia en cuanto a la constitucionalidad de sus decisiones [...] Basta que el Presidente proponga en ese tema a tres incondicionales suyos para que cualquiera que sea seleccionado quede agradecido con el gobernante. El problema es que los miembros del órgano de control que debería controlar al Presidente son seleccionados por el propio Presidente. El órgano que debería controlar, termina siendo controlado.”

Sobre el particular, Ernesto Herrera Tovar, diputado *panista* y miembro de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y de Reforma del Estado, ha hecho patente que desde su punto de vista ahora contamos con una Corte más autónoma e independiente, pero que es en todo caso necesario dejar la selección de los Ministros al propio Poder Judicial a través del examen de los méritos de los Magistrados que tengan amplia experiencia en la materia, toda vez que hay gente que careciendo de experiencia y solo por tener amistad con el Presidente de la República puede llegar a ocupar un cargo tan importante como el de Ministro de una de las más altas jerarquías en el ámbito de la administración de justicia. En su opinión son los legisladores quienes deberían fiscalizar las acciones sin intervenir lo absoluto en las resoluciones del poder judicial.

---

<sup>5</sup> Con esta la misma votación calificada hacer realidad la creación de Tribunales locales de legalidad.

## V. LA REFLEXIÓN DOCTRINAL EN TORNO A LA REFORMA

La cuestión de la reforma de la regulación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha suscitado, como no podía ser de otro modo, un intenso debate doctrinal. No obstante ello la mayor parte de los estudiosos del Derecho coinciden en los siguientes rubros:

### A) La necesidad de llevar a cabo una reforma del Estado en materia jurisdiccional

Las líneas maestras de las reformas del Poder Judicial dentro del marco general de la reforma del Estado mexicano se pueden sintetizar en los siguientes cinco puntos <sup>6</sup>:

1.- El poder judicial debe ser concebido en el marco de un Estado eficiente como un servicio público de la mayor relevancia para la población. En este sentido, jueces y tribunales deben funcionar de tal modo que generen confianza en los usuarios de los servicios de la justicia. Es sabido que en periodos de gran desconfianza hacia el poder judicial los ciudadanos de algunos países de América Latina han desistido masivamente de ir a los tribunales para buscar las soluciones de sus problemas. El tema de la confianza está muy relacionado también con el de la legitimidad, de modo que es probable que un poder judicial poco eficiente encuentre severas resistencias entre los ciudadanos hacia sus actuaciones –por ejemplo, en el momento de ejecutar sus sentencias.

2.- La independencia judicial es requisito previo para un adecuado funcionamiento de la justicia: si no hay jueces independientes lo más probable es que todos los asuntos en los que existan “intereses” –tanto económicos como políticos– por parte de algún otro poder o de algún particular no se resuelvan de forma imparcial, provocando una quiebra notable del principio de igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley. Los jueces deben estar sujetos únicamente a las leyes, manteniéndose extraños a los intereses de las partes en conflicto. Para lograr su independencia los jueces deben estar institucionalmente separados de los demás poderes, es decir, el poder ejecutivo no debe tener sus propios tribunales sino que la función de aplicar las normas generales a los casos concretos de forma obligatoria debe pertenecer por entero a órganos formales y materialmente judiciales. Asimismo, queda pendiente también la construcción de la “independencia interna”, que preserve a cada juez y a cada magistrado de las posibles presiones por parte de las instancias jerárquicamente superiores para decidir de determinada manera algún caso. Las presiones han venido por décadas de afuera de la judicatura, pero también las ha habido y las sigue habiendo

---

<sup>6</sup> Edgardo BUSCAGLIA: “Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina”, en Edmundo JERQUÍN y Fernando CARRILLO (eds.): *La economía política de la reforma judicial*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997, pág. 31, cit. por Miguel CARBONELL: “Algunas posibles reformas al Poder Judicial en México”, en *Tribunales de Justicia Constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

dentro. En todo lo anterior tiene que ver la integración y competencia del órgano de gobierno del poder judicial.

3.- Los métodos alternativos de solución de controversias, tales como la mediación, el arbitraje, la amigable composición, etc., deben ser fortalecidos como una forma de descargar de trabajo a los tribunales y de propiciar soluciones más rápidas, baratas y efectivas para los particulares. Obviamente, siempre deberán respetarse ciertos principios para evitar caer en el extremo de “negociar” la aplicación de la ley cuando están en juego intereses fundamentales de la sociedad. Hay intereses generales que no pueden estar sujetos a negociación, pero hay intereses privados sobre los cuales las partes podrían perfectamente ponerse de acuerdo sin tener la necesidad de acudir ante un juez y desarrollar la enorme cantidad de trámites que hay que llevar a cabo en un proceso jurisdiccional.

4.- La mejora de la educación legal es también indispensable para poder acometer con éxito cualquier reforma judicial. Para que los ciudadanos puedan disfrutar de sus derechos es preciso que los jueces y abogados mejoren en mucho su formación y su dominio de la técnica jurídica. Para ello es necesario promover el cambio desde las propias facultades de Derecho, proponiendo desde la reflexión doctrinal la modificación de los esquemas intelectivos con los que se enseña y se aprende el Derecho.

5.- Finalmente, el tema del acceso a la justicia es uno de los mayores retos pendientes en la reforma a la justicia. Las crecientes condiciones de desigualdad y marginación sociales se han traducido también en una desigualdad frente a la ley. En buena parte de los Estados de América Latina el aparato judicial no ha podido tener una presencia efectiva en la totalidad del territorio nacional, de modo que un primer obstáculo para el acceso a la justicia es simplemente de carácter físico. Por otro lado, los altos costos de una buena asistencia jurídica y los derivados del propio desarrollo de un proceso impiden en la realidad que la mayoría de la población solucione sus problemas acudiendo a los tribunales. Incluso una vez que se llega a ellos, las desigualdades sociales tienden a reproducirse, de forma que las personas de menos ingresos normalmente se ven sometidos a procesos más lentos y costosos que aquéllas que cuentan con mayores posibilidades económicas. La solución al problema del acceso a la justicia no es fácil, pero desde luego podrían intentarse algunas reformas sectoriales que contribuyeran a disminuir ante los tribunales las crecientes desigualdades sociales que se han producido como resultado de un modelo económico profundamente injusto.

El reto de mejorar nuestro sistema de justicia para poder lograr un verdadero Estado de Derecho va a ser uno de los principales desafíos que deba afrontar el Estado mexicano en el siglo XXI. Para ello, además de todo lo señalado anteriormente, debemos construir también un nuevo modelo de juez. Para llegar a ese modelo de juez va a ser necesario despejar y rebatir tres de las principales falacias: la de que el juez no crea derecho sino que se limita a aplicar las leyes hechas por el legislador; la de que el juez no resuelve controversias políticas y que, por tanto, no participa de la lucha política

nacional (aquí se confunde de forma notable lo político con lo partidista); y la de que el juez es axiológicamente neutro con respecto a los casos que resuelve y en relación con el resto del entramado político y social.

No hay que olvidar que detrás de todas las instituciones hay hombres y mujeres que con su empeño o con su negligencia aplican o tuercen la ley y la justicia. Las instituciones no funcionan por sí solas, sino que se requieren grandes esfuerzos de quiénes en ellas laboran para vencer las inercias, comodidades y prebendas que por tantos años han supuesto la inaplicación de las leyes y la venta de la justicia al mejor postor. Frente a ello debe imponerse hoy en día una renovada ética de la función judicial, propiciando que los jueces se sientan vinculados ante todo y sobre todo por la ley. El reto, obviamente, es de proporciones gigantescas. La situación de crisis permanente que afecta al poder judicial en México no es exclusiva de este país. Por el contrario, se trata de un fenómeno que se encuentra presente en muchos países y cuyos diagnósticos y soluciones son muy variados. De lo que no cabe duda es que, hoy como nunca, el poder judicial constituye una parte central dentro del debate político contemporáneo y una pieza estratégica en la llamada “reforma del Estado”.

#### **B) La conveniencia de eliminar el principio de relatividad de las sentencias de amparo**

Una propuesta de cambio que debe emprenderse en el corto plazo es la derogación del principio de relatividad de las sentencias de amparo, conocido como "Fórmula Otero" y contenido en la fracción 11 del art. 107 de la Constitución. Dicha fracción, en su primera parte, establece:

“La sentencia [de amparo] será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”

De acuerdo con ese precepto, la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica general (ley, tratado, reglamento, etc.) realizada por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación dentro de un juicio de amparo no tendrá efectos generales, beneficiando por tanto solamente a la parte que promovió el juicio de garantías pero dejando subsistente el acto para los demás gobernados a los que les sea aplicable. La eliminación de la “Fórmula Otero” ha sido demandada desde hace muchos años y con muy sólidos argumentos por juristas como Héctor Fix Zamudio <sup>7</sup>. Sin embargo, el principio de relatividad también tiene sus defensores, quienes incluso sostienen que es justamente debido a esta fórmula que se ha salvado el juicio de amparo, porque de otro modo el Poder Judicial Federal no habría podido resistir las presiones de los otros poderes.

---

<sup>7</sup> Héctor FIX ZAMUDIO: “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”. en *Ensayos sobre el derecho de amparo* (2ª ed.), IJ-UNAM, Porrúa, México, 1999, págs. 183 y ss.

A favor de la supresión de la mencionada cláusula se suelen esgrimir las siguientes tres razones:

– Que al limitarse la eficacia protectora del amparo al sujeto que actuó dentro de un procedimiento se provoca una importante desigualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías. Esto equivale a la *consagración jurídica de la desigualdad*, pues desde el propio texto constitucional se impone un tratamiento desigualitario a sujetos que se encuentran en los mismos supuestos normativos. En este sentido, se puede sostener que la “Formula Otero” choca con uno de los principios mas elementales de la democracia: el de que la ley debe tratar a todos los ciudadanos por igual, evitando situaciones que pueden representar una discriminación *de iure* entre ellos. Adicionalmente, a los efectos relativos de las sentencias de amparo también se les achaca detener el flujo de inversión privada hacia diversos sectores de la economía nacional, pues con tales efectos se mantienen varias facultades del gobierno y la burocracia que son inconstitucionales. Su derogación, pues, “favorecería el Estado de Derecho y la credibilidad de la institución judicial”<sup>8</sup>.

– Que al no permitirse la declaración general de inconstitucionalidad se va también en contra del principio de economía procesal, pues se obliga a los ciudadanos afectados a tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial Federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia. De hecho, se ha llegado al absurdo de que para el caso de algunas leyes como la Reglamentaria de los arts. 4 y 5 constitucionales, el juicio de amparo se considera un tramite más (como llenar un formulario, entregar unas fotografías o pagar en el banco los derechos correspondientes) dentro de los que es menester cumplir para que a los extranjeros les sea expedida su cédula profesional.

– Y, finalmente, que con la “Formula Otero” se burla de forma ostensible el principio de supremacía constitucional, pues se condiciona la efectiva superioridad de la Carta Magna al hecho de promover y ganar un amparo, de modo que para todos aquéllos que por ignorancia, por falta de recursos o por no haber podido superar los innumerables tecnicismos consagrados en la Ley de Amparo no han podido obtener una sentencia favorable de los jueces federales, la supremacía constitucional es puro papel mojado, pues se les siguen aplicando las leyes, reglamentos o tratados que ya han sido considerados –para otros– inconstitucionales.

La supremacía constitucional no puede limitarse a las partes que participaron en un juicio, sino que debe ser concebida como una fuerza irresistible que arrastre a las normas inconstitucionales fuera del ordenamiento jurídico. De otra manera la

---

<sup>8</sup> Luis RUBIO: “Un marco institucional obsoleto”, en *El mercado de valores* n° LIX/10 (1999), pp. 47 y 48.



Constitución no sería en realidad una norma suprema, sino una norma cuya superioridad estaría sujeta a que se realizaran una serie de variables en ausencia de las cuales valdrían más otras normas que se supone están por debajo de ella dentro de la construcción jerárquica del ordenamiento. Hans Kelsen, al construir su magnífica teoría del control de constitucionalidad y encomendarla a un tribunal constitucional separado del poder judicial ordinario, justificaba la necesidad de dicho control diciendo:

“Una Constitución en la que los actos inconstitucionales y en particular las leyes inconstitucionales se mantienen válidos –sin poder anular su inconstitucionalidad– equivale más o menos, desde un punto de vista estrictamente jurídico, a un deseo sin fuerza obligatoria.”

Obviamente, este es en estos momentos el caso de la Constitución mexicana, de manera que es menester superar cuanto antes la "Formula Otero", al tiempo que acompañar dicha supresión de la adopción de una batería de disposiciones para regular de forma adecuada los efectos generales de las sentencias de amparo <sup>9</sup>.

### **C) La necesidad de crear un Tribunal Constitucional distinto de la Suprema Corte**

Otra modificación de carácter institucional que lleva años proponiendo la doctrina es la creación de un Tribunal Constitucional, distinto y separado de la jurisdicción ordinaria que ejercen la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el resto de los órganos del Poder Judicial Federal. Las reformas que en los últimos años han afectado a la Suprema Corte la han acercado al modelo kelseniano de tribunal constitucional; sin embargo, todavía faltan algunos aspectos para dar por cerrado ese proceso de transformación.

En la actualidad, el diseño institucional del Poder Judicial Federal y, en consecuencia, el sistema de control de la constitucionalidad que prevé la Constitución de 1917, presenta diversas deficiencias. Una de ellas es que existen más de un centenar de Tribunales Colegiados de Circuito, todos ellos dotados de facultades para emitir jurisprudencia obligatoria, es decir, para crear precedentes vinculantes para la resolución de casos futuros. Las contradicciones de criterios entre estos tribunales son una nota común en la jurisdicción federal, con lo que se crea una gran inseguridad jurídica y no pocos perjuicios concretos para quienes tienen que resolver sus controversias ante los tribunales. Se ha llegado al absurdo de que los asuntos se ganen o se pierdan dependiendo del circuito judicial en el que se litiguen, o incluso dentro del mismo circuito, dependiendo del Tribunal Colegiado que conozca del caso.

---

<sup>9</sup> Fix-Zamudio propone que la declaración general la realice exclusivamente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se requiera para ello que el criterio de inconstitucionalidad de la norma general en cuestión se constituya como jurisprudencia firme en los términos de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Una vez que se reúnan los requisitos para integrar jurisprudencia, el criterio de la Suprema Corte se publicaría en el Diario Oficial de la Federación y la norma general, declarada inconstitucional, quedaría sin efecto alguno para el futuro, sin perjuicio de su aplicación en los juicios de amparo en los que surgió la cuestión respectiva.

El mecanismo para solucionar las contradicciones de tesis que prevén tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Amparo se ha vuelto obsoleto por la lentitud de la Suprema Corte al resolver esas contradicciones y, sobre todo, porque dichas resoluciones ya no pueden beneficiar a los casos concretos de los que surgieron.

El problema de las contradicciones de tesis se ha visto acentuado a partir de la reforma constitucional del 11 de junio de 1999 por la que se establece que la Suprema Corte podrá remitir, por medio de acuerdos generales, asuntos de su competencia a los Tribunales Colegiados. Es decir, estos tribunales podrán decidir en última instancia sobre cuestiones no solamente de mera legalidad sino también de constitucionalidad en sentido estricto, con lo cual se atomiza el control constitucional y se aumenta la gravedad –por razón de la materia de que puede tratar– de las contradicciones de criterios jurisprudenciales.

Otra consideración a favor de la creación de un tribunal constitucional es de carácter personal o subjetivo y se basa en la distinta formación y sensibilidad que deben tener quienes resuelven cuestiones de legalidad o de “constitucionalidad refleja” y aquellos que lo hacen de temas verdaderamente constitucionales. Como recuerda Louis Favoreu<sup>10</sup>,

“Los Tribunales Constitucionales, a diferencia de las jurisdicciones ordinarias, no están compuestos por magistrados de carrera que han accedido a su puesto como resultado de ascensos regulares y progresivos. La designación de los miembros de los Tribunales no obedece a los criterios tradicionales [...] los orígenes de los miembros son muy parecidos, compartiendo la característica principal de la importante proporción de profesores universitarios. A este último respecto, por lo demás, puede señalarse que no se trata de una casualidad, pues en los países considerados la independencia de los profesores de universidad es mayor que la de los magistrados.”

El enfrentamiento que en el pasado reciente han protagonizado la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal ha demostrado la necesidad –obvia, pero que en México hace falta repetir una y otra vez– de nombrar para ciertos cargos a personas que tengan las calificaciones necesarias para ocuparlos, de forma que las instituciones no se vean superadas por las ambiciones, mediocridades y frustraciones de unos pocos.

Por otra parte, al crear un tribunal constitucional distinto de los órganos del poder judicial ordinario se podrían también introducir nuevos mecanismos de control de la constitucionalidad como por ejemplo la llamada “cuestión de constitucionalidad”, por medio de la cual los jueces ordinarios pueden plantear ante el tribunal constitucional una eventual duda que tengan sobre la conformidad a la Constitución de algún ordenamiento que deban aplicar<sup>11</sup>. Al introducir en el sistema jurídico mexicano la cuestión de inconstitucionalidad se contribuiría no poco a zanjar el dilema de la “doble vinculación”

---

<sup>10</sup> Cit. en Miguel CARBONELL: “Algunas posibles reformas al Poder Judicial en México”, en *Tribunales de Justicia Constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, serie Doctrina Jurídica, número 108, Primera edición, México, 2002.

<sup>11</sup> Puede consultarse al respecto el estudio de Edgar CORZO SOSA: *La cuestión de inconstitucionalidad* (prólogo de Manuel Aragón), CEPC, Madrid, 1998.

del juez a la ley y a la Constitución. Actualmente, si un juez del fuero común advierte que en el transcurso de un proceso sometido a su competencia tiene que aplicar una ley que pudiera ser inconstitucional, no puede dejar de aplicarla, aún violando la Constitución, pues de lo contrario podría caer en algún supuesto de responsabilidad. Con la cuestión de inconstitucionalidad se evita que los jueces del fuero común –que evidentemente no son jueces constitucionales y que, en esa medida, no podrían declarar la inconstitucionalidad de una ley y proceder a su inaplicación a un caso concreto– tuvieran una fórmula para evitar la necesaria aplicación de la ley inconstitucional, al tiempo que siguen manteniendo su deber de sujeción a las leyes.

Con la creación del Tribunal Constitucional, además de lo ya dicho, se podría mejorar el régimen de las acciones de inconstitucionalidad y el de las controversias constitucionales, que actualmente tienen algunas carencias, así como reunir bajo un solo órgano el control genérico de constitucionalidad y el control en materia electoral. En cuanto a este último punto, como se sabe, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también lleva a cabo actualmente funciones de control de constitucionalidad de leyes electorales en la medida en que, según ha considerado el mismo Tribunal, puede dejar de aplicar leyes electorales contrarias a la Constitución cuando conozca de algún recurso o juicio de su competencia, pero sin hacer con ello una declaración general o particular sobre la inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate. Obviamente, al poder decidir *no aplicar* una ley, el Tribunal de alguna forma está considerando a esa ley como contraria al texto constitucional y ejerciendo con ello una función propia de la justicia constitucional.

Al crearse un Tribunal Constitucional como el que estamos proponiendo, a la Suprema Corte le quedarían fundamentalmente dos competencias muy importantes. En primer lugar la de unificar la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito en materia de legalidad y de toda la interpretación de la Constitución que no derive en cuestionamientos de validez constitucional de las leyes. Y en segundo término, el conocimiento de los recursos de “supercasación” que tendría atribuidos en algunos casos, por razón de la cuantía o de la novedad interpretativa que pudieran suponer.

#### **D) Otras propuestas doctrinales**

Las ideas propuestas desde los diferentes sectores de la doctrina para la reforma del sistema de justicia constitucional en México son abundantes y variadas.

Hay quien ha opinado que una manera de coadyuvar a la reforma del Poder Judicial en México sería la de buscar medios para la solución de conflictos alternativos a los que dependen de los jueces y tribunales, como la mediación, el arbitraje o la amigable composición; o la creación de un juez de ejecución de sanciones penales que verifique efectivamente si se va a dar derecho a una preliberación, sea conforme a lo establece la propia ley, por que no es posible que el Poder Judicial dicte una resolución, y ya para su cumplimiento no tengamos seguimiento de realmente como se ha llevado a

cabo esa complementación; o, en fin, el establecimiento de juicios orales para todo procedimiento, y exclusivamente para la materia penal, para aquellos delitos no graves.

También existe una fuerte inclinación entre la doctrina a otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en materias propias de la impartición de justicia, aunque hay quienes prefieren limitar dicha facultad a iniciar su propia Ley Orgánica y no así a todas las leyes necesarias para la impartición de justicia, entre las cuáles claro está, quedaría comprendida la Ley de Amparo, y la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales. Sostienen que es innegable que nadie conoce mejor que los Ministros de la Suprema Corte las virtudes y los defectos de la ley procesal mediante la cual se salvaguardan las garantías individuales; pero consideran que sobre este asunto basta con que den su punto de vista, y no es preciso que entren a elaborarla formalmente, ya que tal iniciativa debe seguir siendo potestad de los legisladores federales o del Presidente de la República.

La mayoría de los juristas también coincide en afirmar que con la reforma de 1994<sup>12</sup> la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vio reforzada como un tribunal constitucional; por lo que opinan que en lo sucesivo, y para seguir en la misma tendencia de consolidar a la Suprema Corte como un tribunal constitucional, ésta debería ocuparse casi exclusivamente de la interpretación constitucional de aquellos asuntos que se refieren a la norma y procesos constitucionales. Para ello, en la próxima reforma se le deberán suprimir al menos dos facultades:

- Todo lo relacionado con dirimir competencias en los diversos tribunales de México: el art. 106 constitucional establece desde abril de 1986 que está atribución corresponde al Poder Judicial de la Federación, luego la Ley Orgánica del Poder Federal de la Federación puede atribuírsela a órgano federal diferente de la Suprema Corte.
- La resolución de tesis contradictorias de los tribunales colegiados de circuito que hasta la fecha le atribuye el art. 107 constitucional, fracción XIII.

Si la Suprema Corte llegara a ocuparse únicamente de asuntos constitucionales, las salas ya no tendrían razón de existir, por lo que las facultades enunciadas en los incisos anteriores se podrían conferir a un órgano especializado que podría ser una sala superior de los tribunales colegiados de circuito, o uno de ellos; órgano que realmente tendría una jerarquía superior a los otros en virtud de que establecería la jurisprudencia del control de la legalidad ante la existencia de contradicciones de tesis entre tribunales colegiados; contradicciones que son normales y naturales por la multiplicidad de estos tribunales. En todo caso, la Suprema Corte siempre podría ejercer en casos realmente

---

<sup>12</sup> Dicha reforma suprimió facultades administrativas y de gobierno; además se crearon y fortalecieron garantías constitucionales-procesales para la defensa de la Constitución. Véase al respecto Héctor FIX FIERRO: "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", *Ars Juris* n° 13 (1995).

excepcionales, en los que existiera un marcado interés nacional, la facultad de atracción para resolver una contradicción de tesis referente a cuestiones de legalidad <sup>13</sup>.

## V. CONCLUSIONES

En apretada síntesis, podríamos resumir nuestras conclusiones en cuatro:

1ª. México tiene una asignatura pendiente que es el fortalecimiento e independencia del Poder Judicial. Es cierto que es urgente realizar una revisión integral de la Constitución para fortalecer la gobernabilidad y mejorar el equilibrio entre los poderes, pero sea cual sea el diseño de esa reforma será indispensable consolidar también la independencia y las facultades de la Suprema Corte Justicia de la Nación.

2ª. La Suprema Corte Justicia de la Nación es un tribunal de constitucionalidad. Es discutible si es un tribunal constitucional o no, pero lo importante es que es un tribunal de constitucionalidad. El problema con la Corte es que realiza otras funciones que no son de control constitucional, y que esas funciones le generan una gran cantidad de trabajo que a menudo le impide resolver con rapidez otros tipos de asuntos de mayor calado, y que le han exigido dejar cuestiones de amparo que debería estar resolviendo en manos de tribunales colegiados.

3ª. Algunos de los mecanismos sugeridos por la doctrina mexicana para agilizar la labor de la Suprema Corte son el establecimiento de medios alternativos a la solución de conflictos, la creación de un juez de ejecución de las sanciones penales que verifique el cumplimiento efectivo de las sentencias, el establecimiento de juicios orales para todo procedimiento, y exclusivamente en materia Penal, para los delitos no graves.

Y 4ª. El tema de la "Fórmula Otero", como el de la creación de la cuestión de constitucionalidad, podrían resolverse de mucha mejor manera si se llegara a crear en México un Tribunal Constitucional, siguiendo el modelo de diversos países europeos como España, Italia, Alemania, Portugal y los países del Este, o de Estados latinoamericanos como Guatemala, Chile, Ecuador o Perú.

---

<sup>13</sup> Jorge CARPIZO: "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (Nueva Serie) n° 83 (1995).