

Algunas reflexiones sobre la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como “Tribunal Constitucional”

*Dra. María Elena Leguízamo Ferrer**

Sumario: **I.** Introducción y alcances del tema. **II.** Naturaleza y función de la SCJN. **1.** El ejercicio del poder en Estados democráticos de derecho y los mecanismos de control. **2.** Funciones del Poder Judicial de la Federación y la SCJN según la Constitución vigente. **3.** La reforma constitucional de 1994/1995 y las competencias de la SCJN como tribunal constitucional. **i.** Los objetivos de la reforma constitucional de 1994/1995. **ii.** El tribunal constitucional y sus rasgos característicos. **III.** Evaluación de la funcionalidad de la SCJN según sus competencias y las actuales exigencias de la realidad social. **1.** ¿Se han alcanzado los objetivos de la reforma constitucional de 1994/95? **2.** El problema competencial y de carga de trabajo de la SCJN y posibles alternativas. **IV.** Palabras finales a manera de conclusión

Resumen: Es bien sabido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo órgano impartidor de justicia de nuestro país. Sin embargo, los alcances, fines y objetivos de la Constitución otorgan a la Corte de una posición que, en cuanto a los límites de su capacidad jurisdiccional, no resulta sencillo delimitar. En este artículo, la Dra. María Elena Leguízamo Ferrer explora los alcances de las capacidades de la Corte otorgadas por el texto constitucional, haciendo un recuento histórico de las reformas más importantes en la materia de revisión del texto de la Carta Magna, analizando problemas derivados de las competencias designadas, y ofreciendo alternativas para estar en sintonía con el estatus constitucional vigente.

Abstract: It is well known that the Supreme Court of Justice of the Nation is the highest body that administers justice in our country. However, the scope, aims and objectives of the Constitution give the Court a position that, in terms of the limits of its jurisdictional capacity, is not easy to define. In this article, Dr. María Elena Leguízamo Ferrer explores the scope of the Court's powers granted by the constitutional text, making a historical account of the most important reforms in the matter of revision of the text of the *Magna Carta*, analyzing derived problems of the designated powers, and offering alternatives to be in tune with the current constitutional status.

* Magistrada del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

Palabras clave: Suprema Corte, constitución, reforma constitucional, competencia

Key Words: Supreme Court, constitution, constitutional reform, competence

I.- INTRODUCCIÓN Y ALCANCES DEL TEMA

a) El tema que he escogido me parece que es de la mayor importancia para la vida jurídica y democrática del Estado mexicano, a propósito de la conmemoración del centenario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello, entre los motivos de estas reflexiones, destacan las siguientes: a) celebrar el “centenario” de la Constitución Política; b) conmemorar un aniversario más (el número 22) de la reforma constitucional de 1994/95, que impactaron cuantitativa y cualitativamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); c) destacar lo señalado por el Dr. Sergio en 2010, con motivo del XV Aniversario de la llamada “consolidación de la SCJN, como Tribunal Constitucional en México”; así como d) abordar lo señalado por el otrora presidente de la SCJN, Luis María Aguilar Morales, en su Segundo Informe Anual de Labores (dic. 2016), en donde destacó la necesidad de revisar y delimitar las competencias de la SCJN para ajustarlas a la realidad que actualmente vive el país.

Habrá que recordar que, después de una larga historia y de una constante lucha por la libertad, la justicia, la igualdad, la seguridad jurídica y la seguridad pública, así como después de experimentar diversos modelos de organización política -tanto antes como durante su vida independiente-, el pueblo mexicano llegó finalmente a los albores del siglo XX sacudiéndose el peso de una dictadura, y resolvió ‘*constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos*’ (artículo 40 constitucional). Asimismo, el artículo 39 de nuestra Constitución refuerza la idea de la *soberanía popular*, en tanto que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”; mientras que el artículo 49 constitucional reconoce el *principio de la división de poderes*, al prever lo siguiente: “*El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*”. Por lo anterior, teóricamente el Estado mexicano es un estado “*democrático*”, porque el Estado viene a ser una entidad creada por el mismo pueblo, quien le ha asignado una serie diversa de funciones que atender, como: el respeto de la dignidad humana y de las libertades individuales, la justicia, la seguridad jurídica, la seguridad social, la educación, la salud, entre otras. En tal Estado, se considera la igualdad como principio de convivencia, el acceso a la justicia y a su oportuna impartición como fin primordial, y a la seguridad social como garantía de realización humana. Para ello, la propia Constitución señala las bases del sistema político, de justicia y seguridad pública, económico, cultural, de salud, laboral, entre otros¹. Es decir, la

¹ Véase sobre esto Moreno Hernández, Moisés, “*Constitución Política y Justicia Penal*”, en “*Defensa Penal. Interpretación y Análisis Jurídico*”, México, Marzo de 2011, pp. 52 y ss.

Algunas reflexiones sobre la función de la SCJN como “Tribunal Constitucional”

Constitución de 1917 reconoce y consagra derechos fundamentales de la persona, cuya observancia y respeto es exigible a los diversos órganos en que se estructura el Estado mexicano; dentro de éstos, su principal garante es el Poder Judicial y, por consiguiente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

b) Por ello, dada la trascendencia de la función de la SCJN, aunque sólo me ocuparé de algunos aspectos de dicha función, no hay duda que se trata de un tema muy delicado y bastante complejo, pues su atención no sólo tiene que ver con la forma de hacerle frente al creciente cúmulo de asuntos que recibe la Corte, sino también con aspectos competenciales y estructurales, que involucra incluso consideraciones de reforma constitucional. Por razón de la naturaleza de este acto, estas reflexiones no pueden sino ser meramente preliminares, y espero que más adelante puedan ser objeto de un mayor análisis y sustento. Además, es evidente que de todos estos temas se han ocupado de manera muy prolija los constitucionalistas mexicanos, estudiosos de las cuestiones constitucionales y de la función judicial. La opinión que aquí me permito externar no tiene la pretensión de ser original o novedosa; más bien, se trata sólo de la visión de un “profano”, que ahora tiene la fortuna de desempeñarse en la función judicial y, por ello, lo hace desde la perspectiva de su propio ámbito de competencia.

Hay muchos aspectos que, considero, se deben abordar para el tema ya mencionado; sin embargo, como he dicho, por razones de tiempo sólo podré abordar algunos de los mismos, y de manera muy general. La lista enunciativa de temas potenciales a abordarse es la siguiente:

- a) Naturaleza y función de la SCJN como “tribunal constitucional”;
- b) Aspectos competenciales y estructurales de la SCJN;
- c) Centralismo y federalismo judicial;
- d) Los límites competenciales y el problema del rezago judicial;
- e) Los retos de la SCJN ante las transformaciones del sistema de justicia penal y los derechos humanos.

II.- NATURALEZA Y FUNCIÓN DE LA SCJN

1. El ejercicio del poder en Estados democráticos de derecho y los mecanismos de control

a) Para abordar este punto, parto necesariamente de bases constitucionales: por una parte, de que la SCJN es parte integrante del Poder Judicial de la Federación (art. 94); por otra, que el Poder Judicial –junto con el Legislativo y el Ejecutivo– es parte integrante del *Supremo Poder de la Federación* (art. 49) y constituye uno de los Poderes de la Unión. A través de estos poderes es que el pueblo mexicano ejerce su soberanía (art. 41), por razón del *principio de división de poderes* y de *reserva*.

Lo anterior, y el hecho mismo de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, hacen que el Estado mexicano sea caracterizado como un “Estado democrático de derecho” (art. 39), además de ser también una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior (art. 40).

Ahora bien, como es sabido, en Estados democráticos de derecho, el poder de cada uno de sus órganos tiene *límites*, siendo los *derechos humanos* la principal razón y uno de los importantes criterios de delimitación de ese poder. Para garantizar que el ejercicio del poder se realice dentro de los propios límites que establecen las respectivas Constituciones, se han diseñado ciertos *mecanismos de control*, o *medios de control constitucional*, para los cuales el desarrollo histórico del constitucionalismo mexicano no ha seguido un solo modelo. Así, mientras que en las primeras décadas del periodo independiente se aplicó un *sistema de control legislativo*, según el cual correspondía al Poder Legislativo la función de derogar leyes y anular actos de autoridad considerados inconstitucionales, más adelante se optó por un sistema de control de carácter *jurisdiccional* e imparcial, en manos del Poder Judicial². A dicho Poder correspondía y corresponde, desde la Constitución de 1857, revisar la constitucionalidad de los actos de todos los poderes. En virtud de ello, desde 1869 la SCJN se arrogó la facultad de revisar todas las sentencias dictadas por los tribunales del fuero común en materia penal, lo que más adelante se fue ampliando a otras materias, pero no tanto por cuestiones de constitucionalidad sino de mera legalidad³.

De esa manera, se fue acuñando la frase de que el Poder Judicial es el “principal garante de los derechos humanos” y “de las instituciones del Estado de Derecho”. Sin embargo, ello implicó que desde entonces la Suprema Corte se echara encima una tarea imposible de cumplir, consistente en revisar a través del amparo las decisiones de todos los tribunales de la República⁴; tarea que, además de representar una tremenda carga competencial, implicó seguir una “*tendencia centralista*”, que trajo como consecuencia importantes restricciones de las facultades jurisdiccionales locales.

b) Lo anterior nos vincula con otro tema de discusión, que tiene que ver con el “*centralismo*” y el “*federalismo*” en cuanto a los alcances competenciales en el ejerci-

² Lo anterior, en virtud de que el control legislativo no garantizaba imparcialidad y, además, mostró su ineficiencia. El control jurisdiccional se adoptó primeramente, siguiendo el modelo norteamericano, en el Acta de Reforma de 1847, mediante la instauración del *juicio de amparo*. Cfr. sobre esto, SODI Cuellar, Ricardo Alfredo. (Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México), “*Acciones para fortalecer la justicia constitucional local*”. Página de internet www.poderjudicial.gob.mx/.../documentos%5Cponencias%5Cmesas%5CJUSTICI...

³ Véase sobre esto, Rabasa, Emilio, “*El artículo 14*”, 3ª edición, Porrúa, México, 1919, pp. 130 y s., quien consideró que ello implicaba “la prostitución del juicio de amparo y la degeneración del sistema federal”, ya que ello, sin duda, iba en detrimento de la justicia local.

⁴ Véase sobre esto, Carrillo Flores, Antonio, “*La Suprema Corte en la doctrina, la jurisprudencia y la legislación mexicana entre 1869 y 1917*”; SCJN, México, 1999, p. 172.

cio del poder, que hace que también se hable de “centralismo judicial” y de “federalismo judicial”, según la distribución de competencias en el ámbito del poder judicial. Así, no obstante que la Constitución de 1857 sentó las bases de un sistema político de corte federal, en el ámbito del control judicial hubo una prevaleciente tendencia en los criterios interpretativos de la Suprema Corte de respaldar la prevalencia de un “sistema de control concentrado” en sede de órganos jurisdiccionales federales. Esto implicó, al menos hasta el último tercio del siglo XIX, la imposibilidad de construir un “federalismo judicial”, ya que se propició la invasión de la esfera competencial de las autoridades judiciales de las entidades federativas, con independencia de que ello también trajera como efecto la “saturación de los tribunales federales”⁵.

2. Funciones del Poder Judicial de la Federación y la SCJN según la Constitución vigente

a) La Constitución de 1917, como se ha afirmado, establece las bases de que el Estado mexicano es una República “democrática y federal”, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior (art. 40)⁶. Por lo tanto, la distribución de competencias en los diversos ámbitos del quehacer estatal, pero sobre todo en el ámbito de la justicia penal y de la observancia de sus garantías, debió hacerse según criterios propios del federalismo. Es con la Ley de Amparo de 1936 cuando, en el marco del federalismo, se reconoce el sistema de “jurisdicción concurrente”, en el sentido que los tribunales locales auxilien a los federales en conocer de demandas de amparo cuando existen violaciones a los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, para controlar violaciones al debido proceso penal. Incluso, en la reforma legal de amparo de junio de 1976, se les reconoce a los jueces de primera instancia la facultad para suspender provisionalmente el acto reclamado, cuando se trate de actos que impliquen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, así como alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal. Hoy, en la Ley de Amparo vigente (2013), la competencia auxiliar sólo se enmarca en lugares donde no haya un Juez de Distrito, donde la autoridad judicial local recibirá la demanda y acordará de plano la suspensión de oficio sobre los actos citados, pero se agregaron nuevos actos como son la proscripción, extradición, desaparición forzada, y la incorporación

⁵ Cfr. Sodi Cuéllar, Ricardo Alfredo. “Acciones para fortalecer la justicia constitucional local”, *Op. cit.*

⁶ Sin embargo, como lo señala Sodi Cuéllar, *Op. cit.*, “El presidente Carranza ‘constitucionalizaría’ la interpretación centralista de la Corte, pues al presentar el proyecto de reforma constitucional ante el Congreso Constituyente 1916-1917, insiste en la aptitud de los jueces federales de revisar las sentencias definitivas de los tribunales de las entidades federativas, como se venía haciendo mediante un recurso, pues afirma que todavía no podía garantizarse la independencia y autonomía necesaria en el servicio de impartición de justicia. Bastaría limitar el juicio de amparo a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que fuera efectivo” (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, tomo I, núm. 12, 1 de diciembre de 1916).

forzada a los cuerpos militares. De esta manera, la “*justicia auxiliar o concurrente*” en la práctica sigue siendo muy limitada o incluso inexistente, pues su función sólo es auxiliar en los primeros momentos de la presentación de la demanda de amparo y su suspensión; sin embargo, no se da la posibilidad de que los jueces locales “inapliquen normas estimadas inconstitucionales”⁷.

b) Ahora bien, con relación a las *funciones* del Poder Judicial de la Federación (concretamente, a las competencias de la SCJN), ellas están previstas tanto en la Constitución como en la legislación orgánica respectiva, las cuales han sido objeto de diversas reformas en los últimos años; lo propio puede decirse con relación a la *estructura* y a la forma de funcionar de la SCJN. Realmente, la Constitución ha experimentado muchas reformas sobre éste y otros puntos relativos, por lo que con frecuencia se tiene dificultad para saber cuál es el texto vigente. Esto ha motivado no pocas críticas, sobre todo por la “inseguridad jurídica” que provoca⁸, aun cuando se trate de reformas constitucionales.

Con base en la Constitución de 1917, los tribunales del Poder Judicial de la Federación siempre han conocido de diversos tipos de *controversias*, tanto del orden civil o criminal, como administrativo y de derecho marítimo, así como aquellas en que la Federación fuese parte o de las que se susciten entre Estados y Federación, y las concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático (art. 104). Por lo que hace a la SCJN, a ésta le ha correspondido conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la *constitucionalidad* de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley (art. 105). A partir de la reforma en enero de 2016, se incluyó el conocimiento de las controversias entre las entidades federativas y los municipios. Corresponde también a la SCJN dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro (art. 106). Solo a la SCJN corresponde conocer de amparos directos y recursos de revisión que por su importancia y trascendencia así lo ameriten, y de aquellos que planteen un problema de inconstitucionalidad o interpretación directa de un precepto de la Constitución, u omitan decidir cuestiones que puedan fijar un criterio de importancia o trascenden-

⁷ La propia orientación centralista se afirma con relación a la *controversia constitucional* a que se refiere el artículo 105 constitucional; señalándose que desde 1997 la SCJN se atribuyó la potestad de verificar la legalidad de la actuación de los poderes locales, en perjuicio del federalismo judicial. Asimismo, véase la tesis de la Primera Sala de la SCJN, con el registro 2020978, bajo el rubro **TRIBUNALES CONSTITUCIONALES LOCALES. CARECEN DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ASUNTOS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. XXXVIII/2016 (10a.) Página: 686

⁸ Muestra de lo dicho es el amplio paquete de reformas constitucionales que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 2017, exactamente cuando la promulgación de la Constitución cumplió su primer centenario.

Algunas reflexiones sobre la función de la SCJN como “Tribunal Constitucional”

cia. De igual manera, es su responsabilidad resolver contradicciones de tesis entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia y las contradicciones entre Plenos de Circuito (art. 107, fracciones V, VIII, IX y XIII).

Es decir, no obstante que a la SCJN se le ha definido (desde 1988) como el *“máximo tribunal intérprete de la Constitución”*⁹, a la fecha sigue conociendo de algunas cuestiones de legalidad, como son los siguientes supuestos: 1) al conocer los *recursos de apelación* en contra de sentencias de Jueces de Distrito, dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten; 2) revisar los *amparos directos* y *recursos de revisión* que se generan tanto en amparo directo como indirecto, pero que por su interés o trascendencia así lo ameriten, de oficio o a petición fundada de otras autoridades (art. 107, base V, último párrafo, reforma de 2014)¹⁰; 3) extender su conocimiento hacia otros recursos como el de queja y reclamación, que por la importancia y trascendencia del asunto así lo ameriten¹¹.

A partir de la reforma constitucional de 1994, en la exposición de motivos se asentó: *“...Al constituirse nuestra Suprema Corte en un auténtico tribunal constitucional, deberá mantenerse actualizada para garantizar que la interpretación constitucional sea armónica con las condiciones culturales, sociales y económicas al momento de su*

⁹ En la Exposición de Motivos del Decreto de reformas del 5 de enero de 1988, textualmente dice: *“Al asignar a la SCJN la función de supremo intérprete de la Constitución, se fortalece el principio de división de poderes, pues nuestro más alto tribunal definirá si las leyes federales y locales, los tratados internacionales y los reglamentos federales y estatales guardan el respeto debido a los valores sustantivos y formales que nuestra Constitución consagra”*...

¹⁰ Ejemplos tales como cuando en el amparo directo va a sentar directrices de valoración de pruebas, está la tesis ***“FACULTAD DE ATRACCIÓN. PROCEDE SU EJERCICIO CUANDO A TRAVÉS DE UN AMPARO DIRECTO ES POSIBLE SENTAR DIRECTRICES GENERALES PARA LA VALORACIÓN DE PRUEBAS”***, Registro 2009191. Cuando se pueda afectar la celeridad de la administración de justicia, entonces la SCJ atrae el recurso de revisión para estudiar el tema de legalidad, en el caso, la tesis ***“REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PODRÁ ATRAER LOS TEMAS DE LEGALIDAD, CUANDO ADVIERTA QUE DE NO HACERLO SE PODRÍA AFECTAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE CELERIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”***, Registro 160191.

¹¹ Puede la Corte ejercer la facultad de atracción en los recursos de reclamación de los tribunales colegiados, si así lo estima pertinente. Sobre el particular está la tesis ***“FACULTAD DE ATRACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, PENÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDE EJERCERLA PARA CONOCER DE LOS RECURSOS DE RECLAMACIÓN”***, Registro 2001646. En el caso del recurso de queja, cuando la Corte va a definir el alcance de una disposición de la Ley de Amparo actual. Tesis ***“FACULTAD DE ATRACCIÓN. ES PROCEDENTE SU EJERCICIO SI EL RECURSO DE QUEJA PLANTEADO ACTUALIZA LA NECESIDAD DE DEFINIR EL ALCANCE DE UNA DISPOSICIÓN DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013, EN LA QUE SE INCORPORA UNA LIMITACIÓN A DERECHOS FUNDAMENTALES QUE NO EXISTÍA EN LA LEY DE AMPARO ABROGADA”***, Registro 2010966.

aplicación". Es decir, la SCJN conoce los *recursos de revisión* contra las sentencias de amparo indirecto que pronuncien los Juzgados de Distrito (JDT0) o los Tribunales Unitarios de Circuito (TUC), si hay problema de inconstitucionalidad o se trate de los supuestos de las fracciones II y III del art. 103 constitucional (art. 107, frac. VIII, de la Constitución, reforma de 1994). Sin embargo, también conoce de los *recursos de revisión en amparos directos*, en contra de sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de las normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones, entre otras. Esto se señala tanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como la Ley de Amparo.

c) Lo anterior quiere decir que los tribunales de la Federación (incluyendo a la SCJN, Tribunales Colegiados de Circuito (TCC), TUC e incluso a los JDT0), además de conocer de diversas cuestiones de legalidad, siempre han conocido y siguen conociendo de cuestiones de "*constitucionalidad*" o "*inconstitucionalidad*"; pues como lo decía el distinguido constitucionalista Felipe Tena Ramírez, "*confiar al órgano jurisdiccional la defensa de la Constitución, es algo que parece emanar de la naturaleza misma de aquel órgano*"¹². Además, porque todos los funcionarios judiciales están obligados a observar y preservar la Constitución.

Ciertamente, en estos cien años de vigencia de la Constitución, la SCJN ha ejercido la facultad de declarar –a través de su jurisprudencia– la "*inconstitucionalidad*" de las leyes, con menor o mayor amplitud; pero, *no de manera exclusiva*, pues –como se ha afirmado– también los demás tribunales federales conocen de planteamientos e interpretaciones constitucionales en primera instancia. De la misma manera, no ha sido competencia exclusiva de los tribunales inferiores (TCC, TUC y JDT0) conocer de las "*cuestiones de legalidad*". Dicha función igualmente ha sido asumida por la SCJN, a pesar de que, como se dice¹³ con la creación de los TCC –a los que se asigna el control total de la legalidad– y el otorgamiento a la SCJN de facultades exclusivas en materia de constitucionalidad en 1987, se creía ya ser una tradición. En otros términos, de acuerdo con esa distribución de competencias, y sobre todo con la "*facultad de atracción*" que ha tenido la SCJN, hasta fines del siglo XX ésta aún no había asumido la función de ser el único *tribunal de constitucionalidad*. Dicho en otras palabras, se ha tratado más bien de competencias hasta ahora "*compartidas*".

Es precisamente en torno a este punto donde se plantearía la cuestión, de si estas facultades deben seguirse sustentando en el mismo criterio o si resulta conveniente transitar hacia otros derroteros, que permitan que el conocimiento de la constitucionalidad o inconstitucionalidad no se disperse. Esto último, sobre todo cuando la "*seguridad jurídica*" se convierte en una exigencia prioritaria, pero sin olvidar el tema de la "*funcionalidad*" de las instituciones.

¹² Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, versión de original de 1917, p. 40.

¹³ En la Exposición de Motivos de la reforma constitucional de 1994.

3. La reforma constitucional de 1994/1995 y las competencias de la SCJN como tribunal constitucional

a) Los objetivos de la reforma constitucional de 1994/1995

1) De acuerdo con la *Exposición de Motivos* de la iniciativa de reformas de 1994 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴, entre los objetivos centrales destacan: 1) el fortalecimiento del Poder Judicial, para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, tanto por lo que hace a la organización interna y al funcionamiento como con relación a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia; 2) el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia, como institución autónoma y de excelencia para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho y como órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública; y 3) la consolidación de la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad, con mayor fuerza en sus decisiones, con mayor competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Todo lo anterior, por partir de la convicción de que la Suprema Corte “es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país”.

Ahora bien, con esta iniciativa de reforma constitucional de diciembre de 1994 se propuso “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*, como se destaca en la exposición de motivos. Para lograrlo, había que ir más allá de las reformas constitucionales de 1987¹⁵, que había establecido que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte conocerían, por vía de recurso, de aquellas sentencias de amparo dictadas en juicios en que se hubiere bien impugnado la constitucionalidad de una norma de carácter general, o establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

2) Por ello, con la reforma de 1994/1995, la nueva integración de la SCJN vino acompañada de un distinto diseño estructural y competencial del Pleno y de las Salas. En efecto, con la reforma de diciembre de 1994 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la estructura de la Suprema Corte experimentó una importante reducción, pues el número de Ministros se redujo de 26 a 11, es decir, a menos de la mitad, para quedar como originalmente lo previó la Constitución hace cien años cuando inició su vigencia. Asimismo, se modificó la tramitación y el alcan-

¹⁴ Véase “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 31/12/1994; fecha de publicación: 31/12/1994; Cámara de Origen: Senadores; Exposición de Motivos de la Iniciativa del Ejecutivo, firmada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Cerdillo Ponce de León, Palacio Nacional, 5 de diciembre de 1994.

¹⁵ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1987.

ce de la **controversia constitucional** y se instauró la **acción de inconstitucionalidad**, previéndose en el artículo 105, fracciones I y II, que tanto las *controversias* como las *acciones de inconstitucionalidad* serían del conocimiento exclusivo de la SCJN. Finalmente, como parte de esa importante reforma constitucional –aparte del impacto que produjo para el ámbito jurídico nacional y la historia de las instituciones, el que de pronto la SCJN se quedara sin Ministros¹⁶–, también se creó el **Consejo de la Judicatura Federal**, como órgano encargado de la *administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial* del Poder Judicial de la Federación.

Es otras palabras, la gran novedad competencial de la citada reforma fue la instauración de la *acción de inconstitucionalidad*, pues –como se sabe– para entonces la SCJN ya conocía de las controversias constitucionales. Sin embargo, por esa razón, se ha hecho común afirmar que, a partir de dicha reforma, la SCJN se convirtió en auténtico “tribunal constitucional”; mientras que otros –con mayor mesura– opinan que ciertamente se le dieron otras competencias, pero que con ello sólo se fortaleció el rol de la Suprema Corte como “órgano de constitucionalidad”, pues aún sigue conociendo de otras cuestiones. Ahora bien, era evidente que la nueva integración de la SCJN, que implicó una reducción de más del 50% de sus Ministros, tendría una repercusión importante en cuanto a su carga de trabajo –como más adelante se verá–, sobre todo si, además de nuevas competencias, las anteriores atribuciones no se han reducido. Era imperativo que ella no podría ya seguir conociendo de las mismas cuestiones, sobre todo de las de “legalidad”, y que éstas tendrían que ser de la competencia exclusiva de los TCC, TUC y JDTO, máxime si también importaba el problema de la “funcionalidad” en el ámbito judicial.

Ciertamente, la SCJN ha evolucionado desde 1995 y se fue robusteciendo la intervención de los Tribunales de Circuito en revisiones de amparo, en lugar de las Salas de la Corte. Como afirmó don Sergio García Ramírez en el año 2010, cuando se conmemoró el *Décimo Quinto Aniversario* de la reforma constitucional, en 1994/1995 “hubo reformas de mayor cuantía al régimen constitucional de la Suprema Corte: revisión de estructura; reconsideración de atribuciones”. En su concepto, según afirmaba hace siete años, el saldo fue favorable; esto se debió tanto a las normas como a quienes las aplican. De ahí que él consideraba que “es obligado destacar la conversión de la Corte en el tribunal constitucional que pretendimos y que ahora se yergue y consolida”; y agregaba: “bien que antes hubiese tenido otras encomiendas –que acaso podríamos reunir en una instancia jurisdiccional diferente–, pero mejor que asumiera la misión de fijar el sentido y el alcance de la Constitución, y con ello el cauce y el rumbo del Estado de Derecho”¹⁷.

¹⁶ Pues sin mayores discusiones y sin que la sociedad estuviese previamente advertida y concientizada, de pronto se produjo la sensación de que no había Suprema Corte por la ausencia de sus Ministros.

¹⁷ Cfr. García Ramírez, Sergio, *Suprema Corte de Justicia: circunstancia y misión*, en “XV Aniversario de la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional de México”. 15 Años, 9ª Época (1995-2010), SCJN, México, 2010, pp. 11 y ss.

Algunas reflexiones sobre la función de la SCJN como “Tribunal Constitucional”

Asimismo, por lo que hace a la nueva integración y la renovada competencia de la SCJN, nuevamente cito palabras del Dr. García Ramírez¹⁸, por describir con mucha elegancia la situación, al afirmar: “donde quiera se plantea una intensa recomposición de fuerzas...” así como una “reconstrucción de los poderes, institucionales o no”. Y es así como “en esa alterada condición de la existencia apareció y está creciendo la Suprema Corte de Justicia. Alterada condición nacional e internacional, pareja de una mundialización que es torrente; alterada condición política que no provee respuestas suficientes y remite a los juzgadores el gran arreglo social; alterada condición moral, que apremia al tribunal con temas inesperados y quizás insospechados. En esa encrucijada –concluye García Ramírez– la Suprema Corte debe ejercer la elevada magistratura de la ley, con prudencia, serenidad y justicia. Fuera, la Nación observa, aguarda y, a su turno, juzga al juzgador”¹⁹.

3) De las palabras del Dr. García Ramírez, así como de las expresiones de otros juristas que se han ocupado de este tema, no se puede desconocer que en sus primeros 20 años de renovadas competencias, la SCJN haya recorrido un notable trecho a través de las resoluciones, tanto sobre acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales como sobre procesos de otro carácter, así como a través de los múltiples criterios jurisprudenciales que ha emitido sobre dichas materias. Es decir, no hay duda que la reforma constitucional de 1994/1995 ha sido de una gran trascendencia, sobre todo por lo que hace a la función del Poder Judicial de la Federación, y particularmente en relación con las competencias de la SCJN, que –como se ha señalado– para muchos ha implicado que esta máxima institución se haya convertido en, o consolidado como, **tribunal constitucional**. Esta última afirmación es compartida no sólo por los propios miembros del Poder Judicial de la Federación –que parece ser lo más natural– sino también por destacados juristas y constitucionalistas nacionales, a pesar de que en dicho ámbito se observa la presencia de diversos puntos de vista y de diferentes orientaciones filosófico-políticas.

Sin embargo, también habrá que reconocer que no han faltado voces en el sentido que en México aún falta la instauración de un tribunal constitucional, que sea distinto del poder judicial y, por ende, de la propia SCJN; al menos, que se ocupe de manera exclusiva de las cuestiones de constitucionalidad, con independencia de si forma parte o no del Poder Judicial. Por ello, en este punto yo quisiera detenerme brevemente sólo para plantear –desde la perspectiva meramente académica– la siguiente cuestión: ¿Se ha efectivamente transformado la SCJN en “tribunal constitucional” a partir de la reforma constitucional de 1994/1995 (como parece ser la opinión dominante, expresada tanto en escritos como en foros abiertos)? O, por el contrario, el objetivo expresado en la citada reforma ¿aún sigue siendo una “aspiración” y, por ende, aún faltaría dar algunos pasos más –quitando o agregando algunos ingredientes constitucionales y legales– para que la SCJN pudiese asumir cabalmente

¹⁸ Dichas en su discurso de 2010, al conmemorarse los primeros 15 años de la reforma constitucional.

¹⁹ *Op. Cit.*, p. 19.

dicha misión? La función de “fijar el sentido y el alcance de la Constitución, y con ello el cauce y el rumbo del Estado de derecho” la ha tenido ya la Suprema Corte desde su origen; en todo caso, la citada reforma de 1994/1995 sólo ha fortalecido dicha función. Por lo tanto, ya no habría la necesidad de generar un organismo distinto del poder judicial para ocuparse de las cuestiones de constitucionalidad.

Dicho lo anterior, tomar posición con relación a los anteriores cuestionamientos dependerá de la *visión* que se tenga de lo que es o debe ser un tribunal constitucional. Así como hay opiniones que expresan que, tal como actualmente funciona la SCJN, ella es un auténtico tribunal constitucional, también hay voces que abogan por que dicho tribunal debe ser distinto del Poder Judicial y, por ello, aún faltaría instaurarlo en México.

b) El tribunal constitucional y sus rasgos característicos

1) Lo cierto es que, a la fecha, la SCJN aún no tiene la exclusiva competencia de resolver cuestiones de “constitucionalidad” o “inconstitucionalidad”, como tampoco ha podido, o no ha querido, desembarazarse de la función de conocer y resolver sobre problemas de “legalidad”. Esto último puede obedecer –como se ha dicho– a la concepción misma que se tenga sobre lo que debe ser la competencia de un tribunal constitucional, primordialmente en el ámbito judicial, pero también en el ámbito legislativo, así como sobre los alcances de esa competencia y si dicho organismo debe ser distinto o no del Poder Judicial.

Lo anterior, en virtud de que no existe un único modelo de tribunal constitucional ni un único modelo de distribución competencial. Por ello, lejos de instaurar un tribunal constitucional con facultades exclusivas para conocer y resolver cuestiones de constitucionalidad, México tal vez ha querido seguir su propia vía, consistente en irle quitando o agregando ciertos ingredientes a lo que tradicionalmente ha sido la función de la SCJN, como lo ha hecho hasta ahora, formando parte de la estructura del Poder Judicial Federal. La cuestión, entonces, sería saber si el seguir ese camino permitiría a la SCJN alcanzar ese desiderátum: ser efectivamente un *tribunal constitucional*, si es que aún está en tránsito hacia ello. Esto último, ya que puede también suceder que exista la convicción que dicho objetivo ya ha sido alcanzado y, además, que no hay necesidad de que el tribunal sea distinto del Poder Judicial para cumplir esa función.

De lo señalado por el Presidente de la SCJN en su informe anual de diciembre pasado, se desprende que efectivamente “nuestra Suprema Corte, heredera de su origen como tribunal de legalidad, de casación, conserva disposiciones de recursos y trámites ajenos a las competencias del tribunal constitucional que se ha pretendido desde finales de los años ochenta, y reforzado con la reforma constitucional de 1994-1995”. Por ello <concluye>, se impone una reflexión impostergable de revisión de la ley, de las competencias en materia de legalidad de nuestro Tribunal Constitucional, explicable en el contexto de hace más de veinte años, pero desfasadas a la luz de

Algunas reflexiones sobre la función de la SCJN como “Tribunal Constitucional”

una nueva realidad social, que exige herramientas legales modernas y eficaces que aseguren a la Suprema Corte el papel que le corresponde en el entramado constitucional y jurídico de nuestro país”²⁰.

2) Por ello, la afirmación de que en México aún hace falta la instauración de un Tribunal Constitucional, se debe sin duda a la idea de que éste sólo puede ser caracterizado como tal si su función se centra en conocer de manera exclusiva cuestiones de constitucionalidad (o inconstitucionalidad), con independencia de si es distinto o no del Poder Judicial. Pero, sin desconocer que también hay quienes opinan que dicha caracterización sólo la tendrá si, además, es distinto del Poder Judicial, para que dicho organismo pueda conocer de controversias constitucionales no sólo entre los Poderes de la Unión legislativo y ejecutivo sino incluso con el propio poder judicial. Lo anterior quiere decir que el camino para llegar a contar con un Tribunal Constitucional no es único ni inmutable. De ahí que cada país haya seguido el modelo que más le acomode, si bien pueden encontrarse ciertos rasgos comunes entre ellos. Por lo que hace al Estado mexicano, éste tendrá que buscar el que le resulte más “funcional”, según sus propias exigencias y lo que se espere de dicho Tribunal.

Ciertamente, no existe opinión común respecto de los rasgos característicos de un “*Tribunal Constitucional*”, máxime que –como se ha dicho– sobre esta figura se habla de distintos *modelos* y de diferente naturaleza, salvo el de considerarlo como el “instrumento de defensa de la Constitución por excelencia en Estados de Derecho”²¹, así como “de defensa de los derechos fundamentales de las personas y del sistema democrático”²². En efecto, se reconoce, por una parte, que desde el punto de vista jurídico los tribunales constitucionales son órganos estrictamente judiciales, es decir, que tiene una “*naturaleza jurisdiccional*” (que es el modelo norteamericano); pero, por otra, hay quienes consideran que el Tribunal Constitucional ya no sería un ente jurisdiccional sino que se trataría más bien de un “*colegislador*” –modelo kelseniano²³–, y su rol en el Estado sería más político que jurídico, pues dicho órgano podría “abrogar las leyes hasta ese momento perfectamente eficaces”²⁴. Y, aun cuando respecto de cada uno de los modelos se destacan aspectos positivos y negativos, conveniencias e inconveniencias, según la realidad en que se desenvuelve, no se

²⁰ Véase “*Informa Anual de Labores 2016 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal*”, Versión Ejecutiva. Poder Judicial de la Federación. <http://www.scjn.gob.mx>.

²¹ Por ello, se afirma que “una Constitución sin Tribunal Constitucional que imponga su interpretación y la efectividad de la norma en los casos cuestionados es una Constitución herida de muerte”. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, España.

²² Véase Monroy Cabra, Marco Gerardo. *Necesidad e importancia de los tribunales constitucionales*, en La Razón (Edición impresa), 29 de mayo de 2016. http://www.la-razon.com/index.php?url=/la_gaceta_juridica/Necesidad-importancia-tribunales-constitucionales_o_2498150241.html

²³ Véase Kelsen, Hans. “*Quién debe ser el defensor de la Constitución?*”, Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

²⁴ Cfr. García de Enterría, Eduardo. *La Constitución y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, España.

puede negar que, atendiendo a la repercusión de sus decisiones, el Tribunal Constitucional –cualquiera que sea el modelo– desempeña un “rol de carácter político”, por ser éste un rasgo característico también de toda decisión judicial²⁵ y de toda jurisdicción constitucional, con independencia del alto grado de su apego al derecho y de su imparcialidad objetiva.

Con relación al “modelo norteamericano”, que data de hace más de 200 años, el Prof. Clemente Valdés señala que “la Suprema Corte de Estados Unidos es, sin duda, la corte judicial con más poder dentro de cualquier Estado contemporáneo”; pues, desde principios del siglo XIX (1801), siendo presidente de la Suprema Corte (SC) de Estados Unidos el juez Marshall, éste y los otros cinco jueces de la Corte decidieron que “tenían el poder de revisar las leyes hechas por los representantes de la población y de los Estados en el Congreso de la Unión, y que tenían además el poder de nulificar dichas leyes si, en su opinión, eran contrarias a la Constitución”, como se resolvió en el juicio “Marbury vs. Madison”, que por ello es uno de los más importantes en la historia de los Estados Unidos²⁶. En efecto, según narra Clemente Valdés, “sus resoluciones han decidido en muchas etapas de la historia de ese país los cambios más importantes, han originado algunas de las mayores conmociones, han apoyado algunas de las mejores causas y han propiciado las mayores crisis, entre otras la que, a partir de los casos sobre la esclavitud, condujo a Estados Unidos a la Guerra Civil”. Ese enorme poder lo ejerció la Corte, sobre todo, en la época de Marshall (1801-1835), pues es cuando decidió “algunos de los casos que forman la base misma del funcionamiento del sistema federal norteamericano”²⁷.

Aun cuando después de esa etapa la Suprema Corte norteamericana ha tenido sus altibajos, al punto de casi someterse al Congreso, a principios del siglo XX comenzó a mostrar una recuperación de su poder, cuando nuevamente empezó a declarar la “inconstitucionalidad” de algunas leyes y, sobre todo, cuando reaccionó ante la idea del Presidente Roosevelt (1937) de “rescatar a la Constitución del dominio de la Corte”. Esa reacción judicial provocó una especie de “revolución de la Corte”. Y, a partir de ello, la Suprema Corte de Estados Unidos –como dice Clemente Valdés– “parece menos preocupada por el texto exacto de la Constitución y más atenta a las necesidades de la mayoría de la población, al aseguramiento de las libertades y a los derechos de las minorías, evitando cualquier papel protagónico frente a los otros órganos de gobierno, con lo cual ha mantenido un enorme respeto y ha conseguido la admiración y el reconocimiento de grupos sociales antagónicos...”²⁸

²⁵ Esta afirmación, tal vez un poco atrevida y que probablemente en el ámbito judicial sea rechazada por la mayoría, no desconoce que incluso el propio “derecho” es expresión de la política.

²⁶ Cfr. Valdés S., Clemente. “Marbury vs. Madison. Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en Estados Unidos”, en Revista Académica. Facultad de Derecho, Universidad La Salle, Año III, No 5, julio de 2005, pp. 219 y ss.

²⁷ Valdés S., Clemente. *Op. cit.*, loc. cit., p. 220.

²⁸ *Op. cit.*, pp. 225 y s.

Algunas reflexiones sobre la función de la SCJN como “Tribunal Constitucional”

3) Ahora bien, por lo que hace a nuestra Suprema Corte de Justicia, todo parece indicar que también ha tenido momentos análogos, sin que por supuesto se haya dado algo parecido que nos pueda llevar a hablar de una especie de “revolución de la Corte”, aunque tal vez no han faltado motivos para ello. Pero, un análisis detenido sobre la función que desarrolla la SCJN, concretamente sobre la función que la hace caracterizar como Tribunal Constitucional, que por ahora sólo esbozamos, seguramente nos llevaría a precisar el modelo que se sigue y si el carácter político está o no presente en sus decisiones.

Lo cierto es que la SCJN conoce y resuelve sobre los actos inconstitucionales de autoridad y sobre las leyes inconstitucionales emanadas del legislador, para que ellos no se mantengan válidos; con lo que, la SCJN –muy semejante al modelo norteamericano–, asume la misión de fijar –en palabras de García Ramírez– “el sentido y el alcance de la Constitución”, así como “el cauce y el rumbo del Estado de derecho”, declarando nulas las leyes que considera son contrarias a la Constitución o invalidando actos inconstitucionales de autoridad. Además, se trata de un órgano estrictamente judicial, pues forma parte de la estructura del Poder Judicial de la Federación. Por ende, habrá que atenernos a ello para hacer una especie de evaluación sobre su funcionalidad y, en su caso, algunos comentarios sobre el particular.

III.- EVALUACIÓN DE LA FUNCIONALIDAD DE LA SCJN SEGÚN SUS COMPETENCIAS Y LAS ACTUALES EXIGENCIAS DE LA REALIDAD SOCIAL

1. ¿Se han alcanzado los objetivos de la reforma constitucional de 1994/95?

a) Como se ha dicho, no hay duda que la reforma constitucional de 1994/95 ha sido de un enorme impacto para el Poder Judicial de la Federación, tanto por la nueva estructura y competencia de la SCJN como por la creación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF); y, después de cuatro lustros de haberse puesto en marcha, habría que plantearnos de manera seria e imparcial, qué tanto de ese trecho recorrido por ambas instituciones ha respondido cabalmente a sus objetivos y, en su caso, qué es lo que aún faltaría por hacer para que efectivamente se alcancen; pues la experiencia indica que las reformas no se realizan automáticamente ni sus objetivos están garantizados. Así, Don Sergio García Ramírez señaló respecto de la reforma constitucional de 1994/95, que “no hay reformas definitivas” y que, a su juicio, en el programa del Constituyente eran previsibles, por ejemplo, temas como: la legitimación de particulares en acciones de inconstitucionalidad; los efectos de la sentencia de amparo contra normas generales; el enlace entre los órdenes nacional e internacional; entre otros²⁹, como en efecto ha ido sucediendo: primero, con las reformas al sistema de

²⁹ *Op. cit., loc. cit.*

justicia penal (2008), luego con las reformas en materia de derechos humanos y amparo (2011) y, finalmente, con la expedición de la nueva Ley de Amparo (2013).

A lo anterior habría que agregar que, como en este y otros casos, no toda reforma legislativa encuentra, sin más, aceptación democrática; o, dicho en otros términos, hay reformas que también encuentran rechazos, o tienen puntos críticos. Pero, además de la legislación, también son objeto de consideración los criterios de interpretación de la Constitución y de la legislación secundaria y la forma de su aplicación a los casos concretos. Lo que quiere decir que, un balance de las cosas, puede comprender diversos ámbitos de análisis, así como abordar tanto aspectos cuantitativos y cualitativos.

b) Ahora bien, por lo que hace al nuevo *sistema de competencias* de la SCJN, después de 22 años de su instauración con la reforma constitucional de 1994/95, surge la necesidad de cuestionarse si ello ha resultado funcional o no, es decir, si ha alcanzado los objetivos que se le atribuyeron o no, sobre todo con relación a las exigencias que los nuevos tiempos nos plantea como retos, así como en atención a los cambios que han experimentado tanto el sistema de justicia penal como el sistema de los derechos humanos, que sin duda plantean nuevos retos a las diversas instituciones que sobre la materia han sido creadas.

En principio, si las cosas las vemos sólo cuantitativamente, podría decirse que no. Pero, no hay duda que una *evaluación* de los alcances, logros y perspectivas de dichas reformas constitucionales requeriría no sólo de mucho tiempo sino de mucha capacidad para hacerla, dados los múltiples ángulos que tiene y los diversos enfoques que se les puede dar. Pues, así como con relación a la reforma a la Constitución ha habido diversos puntos de vista, algunos destacando sus bondades y otros sus puntos críticos, igualmente una evaluación de sus resultados seguramente traería como consecuencia datos diferentes, dadas las visiones distintas que hay para ello. Así, por ejemplo, desde la perspectiva de los constitucionalistas, que son los más indicados para ello, donde sin duda hay diversas visiones, que obedecen a las diversas orientaciones ideológicas (o filosófico-políticas) de cada uno de ellos, seguramente habría diferentes resultados. Lo propio se plantearía con relación a los teóricos del derecho penal o procesal penal y de los derechos humanos, dadas las diversas tendencias y los diversos intereses que en estos ámbitos se pueden observar. Pero, tal vez lo mismo podría suceder si el análisis se hace desde el ángulo de los funcionarios judiciales (ministros, magistrados o jueces), porque –aun cuando ellos (y yo entre ellos) se rigen principalmente por la Constitución y las leyes que de ella emanan y por los criterios jurisprudenciales y todos tienen que considerar los derechos humanos en sus respectivas resoluciones- también tienen sus propios criterios, además de que todos gozan de “*arbitrio judicial*” y no están exentos de las “*sensibilidades humanas*”, e igualmente pueden tener su personal visión sobre estas cosas.

De ahí que, por más objetiva que uno pretenda ser, seguramente lo que se exprese en torno a esta cuestión competencial de la Suprema Corte no sea compartida

por otros juzgadores; lo que es totalmente justificable, pues en este caso sólo se trata de un punto de vista personal, y ello no excluye que se pueda coincidir con unos y disentir de otros. Lo que sólo traería como consecuencia, en su caso, que se planteara una “contradicción de tesis”, o de opinión, y que se nos dijera que estamos equivocados o no.

2. El problema competencial y de carga de trabajo de la SCJN y posibles alternativas

a) Por ahora me limito a abordar el tema competencial, pero desde el ángulo de la **carga de trabajo** de los tribunales y concretamente de la Suprema Corte. Como lo señaló hace casi 7 años el entonces Ministro Don Mariano Azuela Güitrón, por mucho tiempo el objetivo central de las reformas al Poder Judicial de la Federación había sido motivada por la carga de trabajo y el problema del rezago, propiciatoria de una justicia lenta y que no pocas veces se reflejaba en sentencias carentes de calidad requerida³⁰. Y, asimismo lo ha destacado el Presidente de la Corte en su último informe. Este argumento no es nuevo, porque el propio Carranza lo hizo valer hace 100 años cuando presentó el proyecto de reforma constitucional al Congreso Constituyente, quien desde entonces reconoció que los tribunales federales se encontraban ahogados por el sinnúmero de expedientes que manejaban, producto, entre otras causas, del sinnúmero de amparos, y que a la Suprema Corte correspondía revisar hasta los actos más insignificantes de las autoridades de los estados, además de que, por la forma en que sus miembros eran designados, “estaba completamente a disposición del jefe del Poder Ejecutivo”³¹.

Idéntico argumento se observa en la iniciativa de 1994, que señala que “a lo largo de nuestra historia moderna, el número de integrantes de la Suprema Corte respondió a la necesidad de abatir los rezagos acumulados que, en ocasiones, llegaron a ser muy considerables. En 1928, el número de ministros se elevó de 11 a 16 porque el rezago era de casi 16 mil asuntos; en 1934, el número se elevó a 21, pero el rezago se mantuvo en 16 mil asuntos; en 1950, además de crearse los TCC y 5 ministros supernumerarios, ello no impidió que el rezago llegara a casi 38 mil asuntos. Sin embargo, a fines de 1994 se dijo que el rezago era casi inexistente; lo que obedeció a la reforma de 1967. Esta determinó que la Suprema Corte conociera primordialmente de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas en los juicios de amparo, siempre que las mismas contuvieran un pronunciamiento sobre la

³⁰ Quien además decía: “La designación de los colaboradores de mayor importancia en la impartición de justicia “Secretarios de Estudio y Cuenta” permitía clasificarlos en dos grupos: los de “poca cuenta y mucho estudio” y los de “poco estudio y mucha cuenta”, debiendo cada Ministro distribuir cuidadosamente los asuntos, según el grado de dificultad para aprovechar debidamente sus atributos”.

³¹ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 05/02/1917. Procesos Legislativos. Exposición de Motivos, Junta Inaugural del Congreso Constituyente.

constitucionalidad de alguna norma de carácter general, es decir, la Suprema Corte conocería sólo de un número limitado de asuntos; además, de 1959 a 1994 el número de Tribunales Colegiados había aumentado de 7 a 83. Por ello, la propuesta de reducir el número de ministros de **26 a 11**, como originalmente lo previó la Constitución de 1917; además, se dijo que “en razón de la dinámica institucional de la Suprema Corte, la sola reducción en el número de Ministros no generaría un nuevo rezago”, pues la creación del Consejo de la Judicatura permitiría que los juzgadores dejen de conocer de competencias administrativas y dediquen mayor tiempo a resolver los asuntos de carácter jurisdiccional.

Este mismo propósito se persigue con la reforma constitucional de 2011 en materia de amparo, de fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a la Suprema Corte como un tribunal garante de nuestra Constitución, “a fin de que pueda concentrarse en la resolución de aquellos asuntos que revisten la mayor importancia y trascendencia para la totalidad del ordenamiento jurídico nacional”³². Asimismo, se fortalecen los TCC para conformar los criterios de interpretación de la legalidad, creándose los Plenos de Circuito, para la decisión de posibles contradicciones de tesis entre los tribunales pertenecientes a un mismo circuito; correspondiendo a la Suprema Corte conocer de las controversias que se susciten entre Plenos de Circuito y entre Tribunales Colegiados, evitando así una potencial oposición entre la interpretación constitucional y la de legalidad (a. 94).

b) Ahora bien, en su informe pasado el Presidente de la Suprema Corte expresó que en los últimos años el trabajo ha sido notablemente creciente; así, mientras que en el año de 2009 la Suprema Corte recibía poco más de 4,460 asuntos, para 2016 se había recibido más de 16,000, casi cuatro veces más³³. Igualmente, se señaló que durante 2016 la Corte había resuelto más de **12,600 asuntos**, y se reconoció que la SCJN conoce de demasiados asuntos, comparada con otros tribunales constitucionales, como los de Estados Unidos y Canadá, que conocen, el primero aproximadamente 80 asuntos al año y el segundo 74 en 2016; o el de España, que en el año resolvió 274 casos, y lo propio se dice de tribunales constitucionales en países de la región latinoamericana, como Chile (115 asuntos al año). Lo anterior obedece, a que dichos tribunales, con independencia del sistema jurídico, sólo conocen de *asuntos de significativa trascendencia* y porque tienen la facultad de no aceptar los asuntos que consideren que no reúnen las características necesarias y no tienen, por ende, el deber irrenunciable de conocer y resolver³⁴.

³² Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 06/06/2011; Decreto Exposición de Motivos, Gaceta No. 352.

³³ Sin contar los expedientes que reciben los JDTO y Tribunales de Circuito, colegiados y unitarios, que según el informe, cada año es de aproximadamente **un millón cien mil expedientes**, varios de los cuales constan de muchos tomos. Lo que motiva revisar y modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero también la funcionalidad del Consejo de la Judicatura Federal.

³⁴ Cfr. Informe Anual de Labores 2016 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. Versión Ejecutiva, p. 14. <http://www.scjn.gob.mx>

Algunas reflexiones sobre la función de la SCJN como “Tribunal Constitucional”

Sobre esta situación ya se había venido señalando en los últimos tiempos, de que la SCJN, frente a otros tribunales constitucionales, realmente conoce de muchos asuntos, sobre todo de poca trascendencia, porque –atendiendo a su origen como tribunal de legalidad, de casación– “conserva disposiciones de recursos y trámites ajenos a las competencias del tribunal constitucional, que se ha pretendido desde finales de los años ochenta y reforzado con la reforma constitucional de 1994/95, y que eso lo aleja de ser un auténtico tribunal constitucional. Por ello, como el propio Presidente de la Corte lo señala, “se impone una reflexión impostergable de revisión de la ley, de las competencias en materia de legalidad de nuestro Tribunal Constitucional, a la luz de una nueva realidad social, que exige herramientas legales modernas y eficaces que aseguren a la Suprema Corte el papel que le corresponde en el entramado constitucional y jurídico de nuestro país”³⁵

c) Por lo pronto, para que la SCJN sea un auténtico tribunal constitucional, se sugiere que ella se desvincule del conocimiento de todas aquellas cuestiones que son de mera “legalidad”, o de asuntos de poca trascendencia; con ello, además de que su carga de trabajo disminuiría considerablemente, tendría la posibilidad de centrarse únicamente en el conocimiento de cuestiones de constitucionalidad de mayor trascendencia para garantizar la vigencia de las instituciones democráticas del Estado de derecho. Pues, el hecho de haber reducido considerablemente su estructura, lo ubica en la situación que el sistema de justicia vivía hace cien años, cuando se consideró que 11 ministros sería suficiente. Sin embargo, es evidente que la situación de ahora es muy distinta a la de entonces en muchos aspectos³⁶, y las exigencias son mayores que hace cien años, sobre todo en el ámbito de la justicia penal y los derechos humanos, que hacen que los actuales sistemas no tengan la capacidad para darles adecuada atención. Por lo que, para hacerle frente a la nueva situación, que además es constantemente cambiante, son necesarias nuevas instituciones y nuevas estructuras de las que tradicionalmente han existido, entre otras alternativas, siempre y cuando ellas resulten más funcionales que las actuales.

Así, con relación al control constitucional y al problema del rezago, se señalan como alternativas: **a)** aumentar el número de Ministros y, por ende, el número de Salas de la SCJN, de suerte que alguna de ellas –como sucede en algunas entidades federativas– se ocupara sólo de cuestiones de constitucionalidad, o que de éstas únicamente se ocupe el Pleno de la Corte, y que todo lo demás se resuelva como hasta ahora; o bien **b)** que con el mismo número de Ministros que actualmente tiene, o incluso menos, la Suprema Corte se ocupe de conocer y resolver exclusivamente cuestiones de constitucionalidad, sean acciones o controversias. La primera alternativa seguramente sería objetada, porque iría en contra de todo lo que ya se ha logrado en la Corte y porque le restaría importancia al tema de la constitucionalidad. La segunda

³⁵ *Op. cit.*, p. 14-15.

³⁶ Sobre todo por lo que hace al crecimiento de la población, que hace que el problema de la delincuencia e inseguridad se agrave.

vía podría ser más aceptada, porque permitiría que la Suprema Corte mexicana fuese un auténtico “tribunal constitucional”, con independencia de que siguiera formando parte de la estructura del Poder Judicial de la Federación.

Por supuesto, una tercera vía sería diseñar y crear un Tribunal *ad hoc*, que se ocupara únicamente de las cuestiones trascendentes de constitucionalidad, distinto a la Suprema Corte y al Poder Judicial de la Federación. Lo que, sin duda, también echaría por tierra todo lo avanzado hasta ahora y provocaría mayores conmociones que el hecho mismo de seguir compartiendo y discutiendo competencias y enfrentar rezagos y seguir pugnando por un mayor equilibrio entre los poderes de la Unión, en la forma como se ha venido haciendo: dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo, además de las controversias entre Estados, Municipios y la Federación, para velar por la unidad de la República; ya que las actuales condiciones del país no parecen estar tan urgidas como para emprender un cambio tan drástico, que definitivamente repercutiría en la estructura orgánica y funcional del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte.

Es decir, habría que optar por vías más funcionales, que sin duda igualmente obligarían a revisar y modernizar las actuales estructuras orgánicas, pero con el propósito de hacer una más adecuada distribución de las tareas, de suerte que la Suprema Corte alcance el objetivo que las sucesivas reformas constitucionales y legales han querido asignarle³⁷. Pues, así como hay problemas graves o menos graves en el ámbito de la materia penal o de otras áreas, también con relación a los problemas de constitucionalidad hay los que tienen mayor trascendencia que otros, o que son de mayor interés que otros, según el punto que se tome de referencia. Por ello, ya sea a nivel legislativo o jurisprudencial, habrá que establecer ciertos criterios o parámetros para determinar cuándo un asunto reviste tales características y que ameritan ser de la competencia de la SCJN y cuando no. Lo propio puede decirse con relación a las violaciones de un precepto constitucional, ya sea por una ley o por cualquier otro acto de autoridad; por lo que, puede admitirse que siga habiendo una distribución, pero más racional, de competencias en esta materia.

IV. PALABRAS FINALES A MANERA DE CONCLUSIÓN

a) Como se ha dicho, una de las características de Estados democráticos de derecho es que el poder estatal no se ejerce de manera absoluta y arbitraria, sino que tiene límites, siendo la observancia de los derechos humanos el principal criterio de delimitación. Pero, para que el ejercicio del poder se mantenga dentro de esos límites, son necesarios ciertos “mecanismos de control”. Por ello, al cuestionarse sobre

³⁷ Pero, para ello, igualmente los otros integrantes del Poder Judicial de la Federación: JDT0 y Tribunales de Circuito, tienen que sufrir cambios en cuanto a sus atribuciones, para que haya claridad para ellos en el ámbito competencial.

Algunas reflexiones sobre la función de la SCJN como “Tribunal Constitucional”

los alcances o límites del poder estatal y, por ende, del poder que ejerce cada uno de sus órganos, una primera pregunta es “*por qué*” se limita y se controla el ejercicio del poder estatal (ya sea el *legislativo*, el *judicial* y el *ejecutivo*); y la respuesta es, precisamente, por la necesidad de evitar la arbitrariedad, por la necesidad de que el ejercicio del poder penal no se desborde y evitar que se transgredan derechos humanos de las personas³⁸.

Por la misma razón, también se cuestiona por lo que hace a los *límites* del órgano de control de la constitucionalidad, es decir, si efectivamente se controla el ejercicio del poder para que éste se mantenga dentro de los límites establecidos por la Constitución. Asimismo se cuestiona si el propio órgano de control, sea de la legalidad o de la constitucionalidad, que involucra a los tribunales del Poder Judicial de la Federación, debe también manejarse dentro de ciertos límites o no, o se admite que en el ejercicio de su poder de control se pueda convertir en una especie de “dictadura” en cuanto a la interpretación de los textos constitucionales y de las leyes, de suerte que pueda “descalificar todos aquellos actos o todas aquellas normas que no se compadezcan con las valoraciones que él explicita”. Lo anterior, en virtud de que, con relación a los contenidos de la ley, existen siempre diversos criterios de interpretación en quienes aplican la ley a los casos concretos, y ante la diversidad de criterios o de contradicción de tesis, siempre hay una instancia superior que se ocupa de revisarlos y resolverlos.

Es evidente que, por lo que hace a los Tribunales de Circuito y los JDTO, los límites y controles son claros, porque finalmente sus resoluciones pueden ser revisadas por las instancias superiores, como es el caso de la SCJN. Pero, la pregunta es, si contra resoluciones de la Suprema Corte, que ponen fin al conflicto y, por ello, es la última instancia, existiría todavía algún mecanismo de control, como sería, por ejemplo, acudir a instancias internacionales, o no.

b) Se señalan diversas razones que motivan el desarrollo de la “*justicia constitucional*”, e igualmente se señala que después de la Segunda Guerra Mundial dicha justicia experimentó un renacimiento, que va aparejado al renacimiento del Estado de Derecho y, más concretamente, del Estado democrático de derecho. De ahí que se afirme que la justicia constitucional también vela por la protección del sistema democrático y que, para ello, los tribunales constitucionales “no sólo son necesarios sino trascendentales para la realización de los objetivos de una democracia

³⁸ Véase sobre esto, Moreno Hernández, Moisés, “*Algunas bases de la Política Criminal del Estado de Mexicano*”, Revista Mexicana de Justicia, núm. 2, vol. III, abr-jun 1985, México, 1985, p. 111 y ss.; del mismo, “*Hacia una reforma integral del sistema de justicia penal*” y “*Criterios para un documento que aborde de modo integral la reforma al sistema penal mexicano*”, en Revista “*Criminalia*”, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXVI, No. 2, México, D.F., mayo-agosto, 2000, pp. 133 y ss.; del mismo, “*Algunos criterios generales de política criminal para la reforma constitucional en materia penal*”, en “*Propuestas de Reformas Constitucionales*”, T. I, Foro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Ed. Themis, México, 2000, pp. 87 y ss.

que conlleva la existencia de controles, el más importante de los cuales es el control constitucional". Y esta afirmación supone la aceptación de la "supremacía de la Constitución"³⁹, es decir, la Constitución como norma suprema.

Y así se observa en el discurso en el que el Presidente de la Corte rinde su informe, al establecer: "Nuestra función sólo puede entenderse cuando comprendemos que la defensa de la primacía de la Ley Fundamental, honra nuestra historia y guía nuestro futuro en los ideales más sublimes de libertad, igualdad y justicia". Por ello, remarca que "los Tribunales Constitucionales son indispensables en las naciones democráticas, porque su actuar da vida a los ideales y esperanza de la Ley Fundamental que, para ser eficaz, requiere de la interpretación y definición del alcance de los derechos que protege y de los mecanismos y garantías que establece para dicha protección". Y concluye: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Constitucional de nuestro país, es entonces baluarte y garante, a la vez, del equilibrio y la estabilidad de la vida nacional, así como responsable y artífice del fortalecimiento del Estado democrático y constitucional de Derecho en el que debemos desarrollarnos"⁴⁰.

Pero, esta idea de la supremacía constitucional y la "*justicia constitucional*"⁴¹, habrá ahora que hacerla compatible con la idea de la "*justicia convencional*", en la cual también nos encontramos inmersos y ante la cual no faltan opiniones en el sentido de que las Convenciones, sobre todo las que se relacionan con la materia de derechos humanos, deben estar por encima de las Constituciones nacionales⁴². Y, vinculado con esta cuestión, igualmente habrá que seguir profundizando sobre el *modelo de tribunal constitucional* que más se acomode a nuestras realidades y necesidades, de entre los conocidos modelos europeos y (anglosajones) el americano; pero, es evidente que una decisión política tan trascendente como ésta, no habrá que dejarla exclusivamente en manos del legislador.

³⁹ Como lo planteó Kelsen, Hans a quien se considera el artífice de la "justicia constitucional". Véase Monroy Cabra, Marco Gerardo. *Op. cit., loc. cit.* http://www.la-razon.com/index.php?url=/la_gaceta_juridica/Necesidad-importancia-tribunales-constitucionales_o_2498150241.html.

⁴⁰ Cfr. Informe Anual de Labores 2016 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. Versión Ejecutiva, p. 16. <http://www.scjn.gob.mx>

⁴¹ Que se inserta precisamente en el pensamiento de Kelsen, como ya se señaló supra.

⁴² Pero, también habrá que atender otras cuestiones meramente domésticas, que igualmente tienen que ver con problemas competenciales, como la que se resaltó al inicio, sobre la competencia de los tribunales locales en materia de constitucionalidad; sobre todo porque hay algunas Constituciones de los Estados que prevén la existencia de un órgano que se ocupa de las cuestiones de constitucionalidad en la localidad.