

308909



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE DERECHO

**Con Estudios Incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México**

30
29

**La Suprema Corte de Justicia de la Nación
Como Tribunal Constitucional**

T E S I S

**PARA OPTAR AL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA EL PASANTE**

JOSE JUAN TEMOLTZIN DURANTE

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.....	3
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES HISTORICOS.....	6
1. La Constitución de 1824.....	6
2. La Constitución de 1836.....	10
3. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	12
4. La Constitución de 1857.....	15
5. La Constitución de 1917.....	18
CAPITULO SEGUNDO	
LA REFORMA JUDICIAL DE 1988.....	21
CAPITULO TERCERO	
DERECHO COMPARADO.....	57
1. Planteamiento.....	57
2. Organó Político.....	60
3. Organos Judiciales.....	67
4. Caso de México.....	73
CAPITULO CUARTO	
¿Es la Suprema Corte un Tribunal Constitucional?.....	77
CONCLUSIONES	86
BIBLIOGRAFIA	87

I N T R O D U C C I O N

El 15 de agosto de 1987 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación un Decreto del Órgano Revisor de la Constitución mediante el cual se reformaban y adicionaban diversas disposiciones de nuestra ley fundamental, en lo relativo al Poder Judicial Federal, principalmente, y en menor medida al juicio de amparo. Ello trajo consigo una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y diversas reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, ambas publicadas el 6 de enero de 1988 en el mismo órgano oficial del Gobierno Federal. Todo ello entró en vigor el 15 de enero de 1988, por lo cual pudiéramos calificar como la "Reforma Judicial 1986".

A raíz de esta importante Reforma, algunos han querido ver en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a un Tribunal Constitucional, lo cual nos ha llevado a preparar la presente tesis con la que pretendo alcanzar el título de licenciado en derecho.

Nosotros, modestamente, creemos que nuestro máximo tribunal no es un Tribunal Constitucional, para lo cual pensamos sostener tal afirmación analizando los

aspectos históricos y comparativos de la Suprema Corte, estudiando cuidadosamente todo el proceso de reforma constitucional antes referida, y, finalmente, analizando los nuevos textos constitucionales que entraron en vigor el 15 de enero ante aludido.

Con ello, pretendemos fundamentar que la Reforma Judicial de 1988 no es otra cosa más que un eslabón en la evolución lógica y natural tanto de nuestro máximo tribunal como de nuestro juicio de amparo; evolución que no se aparta del modelo original que la doctrina llama "americano" y no es otro más que aquél en que el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad se confía a los tribunales ordinarios y cuyos resoluciones solamente tienen carácter particular.

Pienso que para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea realmente un tribunal constitucional tendría que tener estas características: resolver exclusivamente litigios constitucionales, o sea excluyendo todos aquellos de mera legalidad; tener un número más reducido de ministros, no los 26 que ahora tiene; y, sobre todo, que sus resoluciones tengan eficacia general tratándose de amparo contra leyes.

Ojalá pronto nuestra patria contemos con una Suprema Corte fuerte e independiente para que en verdad le demos el título de "Justicia de la Nación".

Mientras tanto solamente tenemos que afirmar que resulta un tanto cuanto exagerado el afirmar que la Suprema Corte se ha convertido en un tribunal constitucional; más bien pensamos que la Reforma Judicial de 1988 es la culminación del proceso iniciado en 1951, impulsado en 1968, para desahogar el rezago que de manera crónica ha venido padeciendo nuestro máximo tribunal desde el siglo pasado.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

- SUMARIO: 1. La Constitución de 1824;
2. La Constitución de 1836;
3. Acta Constitutiva y de reformas de 1847;
4. La Constitución de 1857;
5. La Constitución de 1917'

1. La Constitución de 1824

México inicia su Independencia el 16 de septiembre de 1810 con el "Grito de Dolores" en el cual, el Padre de la Patria, don Miguel Hidalgo y Costilla llamó a los mexicanos a emanciparnos del Imperio Español y a alcanzar, por medio de las armas, nuestra libertad nacional.

Después de más de diez años de intensas luchas libertarias logramos al fin el 27 de septiembre de 1921, la tan anhelada independencia de nuestra Patria.

A partir de aquel momento, las fuerzas políticas del país entraron a discutir del modelo de Estado más adecuado para México así como su forma de gobierno más acorde con

las necesidades reales del naciente país.

En ese momento estuvieron presentes dos influencias muy poderosas: la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y la Constitución de la Monarquía Española dada por las Cortes de Cádiz en 1812.

Sin perder de vista un fondo común de un régimen constitucional y democrata, pues realmente nadie estaba por lo contrario, es decir, un sistema absolutista, la primera cuestión era resolver la disyuntiva monarquía-república, y aunque en principio parecía que triunfaría la primera, recordemos lo que señalaron el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba así como el frustrado Imperio de Iturbide, realmente lo que cuajó, en 1823, fue el esquema republicano.

Dentro del mismo esquema republicano, mucho más profunda fue la pugna entre federalistas y centralistas, pues aunque en principio se resolvió por los primeros -federalistas- todavía nuestra Patria se debatió 33 años más por esa cuestión, corriendo muchísima sangre de por medio, hasta que realmente triunfó el federalismo, precisamente en la cima del cerro de las Campanas de la ciudad de Querétaro, cuando una tibia mañana del mes de julio de 1867 caían bajo las balas del pelotón de fusilamiento los cuerpos inermes de Maximiliano, Miramón y Mejía.

Veamos que en principio, en 1823, triunfó la república federal a través del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824. En esta Acta se disponía la creación de la Corte Suprema de Justicia y posteriormente por Decreto del 27 de agosto de 1824 se daban las bases sobre las que se establecería esa Corte Suprema (1).

Poco tiempo después, el 4 de octubre del mismo año de 1824 se aprobaba la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (2) que recogía y ampliaba los lineamientos del Acta del 31 de enero y el Decreto del 27 de agosto antes citado.

Se dispuso que la Corte Suprema tuviera 11 ministros y un fiscal, electos todos por las legislaturas de los estados, elección que calificaría el Congreso de la Unión. El nombramiento de ministros y fiscal eran vitalicios, uno de los cuales sería su presidente.

La Corte trabajaría en Pleno y en salas y tenía

-
- (1) Cfr. Soberanes Fernández, José Luis: Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987, p. 46.
- (2) Cfr. Tena Ramírez, Felipe: Leyes fundamentales de México 1808-19, ed. México, Porrúa, 19 p. 1.

las facultades que establecía el artículo 137 de la propia Constitución. (3)

El primer presidente de la República, general don Guadalupe Victoria tomó el juramento a los primeros ministros y el 15 de mayo de 1825 formalmente se instalaba la primera Suprema Corte de Justicia de nuestro país. (4)

Pasando al tema de la naturaleza de ese tribunal, diré que si bien en la última fracción el mencionado artículo 137 constitucional daba facultad a la Suprema Corte para conocer de infracciones a la Constitución, no se puede decir que dicha Corte Suprema fuera un tribunal constitucional.

-
- (3) a) Las controversias en que fuera parte cualquier entidad federativa;
 b) Lo referente a los contratos y negocios en que el gobierno federal fuera parte;
 c) Opinar sobre el "ase" o "retención" a letras pontificias;
 d) Conflictos de competencia judicial;
 e) Decidir en última instancia los juicios políticos de responsabilidad en contra del presidente y el vicepresidente de la República, gobernadores y secretarios de Estado;
 f) Causas del Almirantazgo;
 g) Ofensas contra la nación;
 h) Delitos de los senadores y diputados federales (previo desafuero) así como de los empleados de Hacienda y del Poder Judicial;
 i) Causas civiles y penales de los agentes diplomáticos y cónsules, y
 j) Infracciones de la Constitución y leyes generales.

(4) Cfr. Soberanes, op. cit. p. 48

En efecto, dicha facultad no era otra cosa más que la copia de la Sección Segunda del artículo III de la Constitución de los Estados Unidos, que señalaba: "El poder judicial entenderá de todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que vengan como consecuencia de esta Constitución"; (5) por ello la facultad establecida en la fracción j) del artículo 137 de la Constitución Federal de 1824 nunca se entendió ni menos se aplicó.

Como ha señalado Soberanes, (6) realmente la Suprema Corte Mexicana durante la vigencia de la Ley Federal de 1824 no era más que el Tribunal Superior de la Capital de la República y con escasísimas funciones de supremo tribunal federal y más aun de tribunal constitucional.

2. La Constitución de 1836

Sí bien la Ley Constitucional de 1836 cambia la estructura política de México, pasando de un Estado federal

(5) Cfr. Story, Joseph; Comentario obrerado de la Constitución federal de los Estados Unidos de América. México imprenta del Comercio, 1899, p. 490 y s.

(6) Op. cit. p. 49

a otro de corte centralista y por lo que respecta a la Corte Suprema podemos afirmar que la misma sufrió pocas alteraciones.

En efecto, la Quinta Ley Constitucional nos describe una Corte Suprema muy similar a la de 1824, pero ahora con la novedad de estar, en cierto modo, supeditada al Supremo Poder Conservador, entelequia creada en este mismo régimen centralista, a imitación del Senado Conservador francés. (7)

En esta época el Poder Judicial estuvo reglamentado por la Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común del 23 de mayo de 1837.

Con la existencia del Supremo Poder Conservador, realmente la Suprema Corte en ningún momento tuvo funciones de tribunal constitucional. Cuando desaparece dicho Supremo Poder, con motivo de la abrogación de la Ley fundamental de 1836, al triunfo del Plan de Tacubaya, se piensa en la Suprema Corte como principal garantía del sistema constitucional

(7) Cfr. Noriega Cantú, Alfonso: El pensamiento Conservador y el conservadurismo mexicano, México UNAM, 1972, T. I, pp. 204-248.

a través del recurso llamado "reclamo constitucional", aunque realmente no haya cuajado en los dos proyectos de 1842 ni en las bases orgánicas de 1843, pero que, sin embargo, se ha considerado dicho "reclamo constitucional" como un antecedente directo de nuestro juicio de amparo.

3. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Cuando el 4 de agosto de 1846 triunfa el Plan de la Ciudadela se pone punto final al ensayo centralista que durante 10 años había regido en nuestra patria.

En efecto, el general Mariano Salas dispuso que mientras se expedía la nueva Constitución regiría la de 1824, disponiéndose, en el Decreto del 2 de septiembre del mismo año (8), que la Suprema Corte ejercería desde luego las funciones que le confería la Constitución de 1824.

Como bien sabemos, se convocó a elecciones para integrar un nuevo Congreso que tomaría el carácter de constituyente, y aunque el mismo decretó formalmente la vuelta al federalismo con la plena vigencia de la Constitución de 1824, por decreto de 8 de febrero de 1847, aún quedaba pendiente

(8) Cfr. Soberanes, op. cit. p. 63

por resolver la cuestión más importante, o sea, si se volvía lisa y llanamente a la carta fundamental de 1824 o si se redactaba un nuevo texto constitucional.

La Comisión de Constitución de dicho Congreso se manifestó por la vuelta a la Carta Magna de 1824, sin embargo uno de sus miembros, el diputado jalisco Mariano Otero propuso en voto particular del 5 de abril de 1847, que se volviera a la multicitada Constitución de 1824, sí, pero con reformas, ya que consideraba que el fracaso del federalismo en 1835 se había debido fundamentalmente a algunos importantes errores de la Ley Suprema, tales como el sistema de la vicepresidencia, la carencia de una declaración de derechos humanos y un instrumento protector de los mismos, de tal manera que propugnó por la vuelta a 1824 pero con reformas, las cuales estaban contenidas en el mencionado voto particular.

Dicho Congreso adoptó la propuesta de Otero el 18 de mayo de 1847 y el día 21 juró y promulgó solemnemente la Ley Suprema mexicana bajo el nombre de Acta Constitutiva y de Reformas. Pues bien, en este texto se decía en su artículo quinto: "Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una Ley distinguirá las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan to-

dos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas".

Pero sobre todo, muy importante es lo señalado por el Artículo 25: "Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare".

Con ello no solamente se creaba la institución procesal más importante de México sino que se le daba un vuelco de 180 grados a nuestro máximo tribunal pues efectivamente pasaba a constituirse en tribunal constitucional.

Sabemos que los próximos 10 años van a ser de gran importancia y trascendencia para el destino del país pues en los mismos se van a presentar tres acontecimientos fundamentales para nuestra historia: la guerra de Intervención norteamericana, la dictadura de Santa Anna y el triunfo del liberalismo y la consecuente promulgación de la Constitu-

ción de 1857.

4. La Constitución de 1857

Cuando triunfó la Revolución de Ayutla, una de las primeras medidas tomadas por su líder, el general N. Álvarez fue la de convocar a los factores reales de poder a un Congreso Constituyente, el que se reunió el 18 de febrero de 1856, habiendo concluido sus trabajos con la jura solemne de la Constitución Política de la República Mexicana el 5 de febrero de 1856.

Esta Ley fundamental venía a recoger las principales aspiraciones del liberalismo mexicano desde la Independencia Nacional hasta la Revolución de Ayutla, representando no solamente un modelo de país sino sobre todo el título de la legitimidad republicana que para los siguientes 10 años va a resultar tan importante sobre todo en lo que respecta a la intervención francesa.

En la Constitución de 1857, la Suprema Corte se integraba con 11 ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, todos los cua-

les eran designados por elección directa y con una duración de 6 años. Situación que se conservó hasta 1900 en que por reformas a la Constitución se suprimieron los cargos de procurador y fiscal, ya que estas funciones pasaron al Ejecutivo y los cuatro ministros supernumerarios pasaron a ser propietarios de tal manera que desde el 23 de mayo de 1900 se integraba con 15 ministros, todos de la misma categoría, pudiendo funcionar en pleno y salas, aunque en la práctica generalmente trabajó en pleno.

El Constituyente de 1856-1857 realmente fue la prueba de fuego para nuestro juicio de amparo, ya que si bien prosperó en 1847 la propuesta de Otero, la decena siguiente, como vimos antes, fue muy conflictiva y no podemos decir que nuestro juicio constitucional haya alcanzado plena vigencia aunque en estricto sentido la mayor parte de esos años no estuvo en vigor en Acta de Reformas de 1847, y por ende, bien podemos afirmar que el amparo no había tomado carta de naturaleza en la conciencia jurídica nacional.

Por otro lado el juicio de amparo era una verdadera novedad y en consecuencia, difícil de entender, sobre todo para el pueblo; por ello, varios de los ilustres constituyentes de 1856-1857 tuvieron que hacer verdaderos esfuer-

zos para sacar adelante a esta benemérita institución; comprendieron que era el mejor medio para garantizar efectivamente los derechos fundamentales de la persona humana, tan caros para toda esa generación de ilustres liberales mexicanos.

De esta manera el juicio de amparo triunfó en la Constitución de 1857 para tomar raíz en el sistema jurídico mexicano, a través de los artículos 101 y 102 de tal Carta Magna.

La pregunta que de inmediato nos planteamos es la siguiente: en la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, la Suprema Corte de Justicia era un tribunal constitucional? A tal cuestionamiento puedo contestar en términos generales que siendo el juicio de amparo un proceso constitucional por antonomasia, en ese entonces, y siendo la Suprema Corte el órgano jurisdiccional que en última instancia debería resolver el mismo, podemos concluir que la Suprema Corte de Justicia que la Constitución de 1857 creó, sí era un tribunal constitucional.

La única reforma constitucional que sufrió la Carta Magna de 1857 en lo tocante a la Suprema Corte de Justi-

cia, como señalamos antes, fue la del 22 de mayo de 1900 en que suprimió la figura del procurador (como ministro de la Corte) y la de fiscal y además a los cuatro ministros supernumerarios los volvió propietarios, de tal manera que ya no eran once sino quince ministros propietarios.

Como dato curioso diremos que el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano expedido por Maximiliano el 10 de abril de 1865 no establecía ni Suprema Corte ni Tribunal Supremo alguno ya que el artículo 15 del citado Estatuto se limitaba a señalar que "La justicia será administrada por los tribunales que determine la Ley Orgánica".

5. La Constitución de 1917

El texto original del artículo 94 de la Constitución General de la República de 1917 señalaba que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integraría de 11 ministros y funcionaría siempre en tribunal pleno. El 20 de agosto de 1928 se publicaron las reformas al mencionado artículo en el sentido de que nuestro máximo tribunal se integraría con 16 ministros, pudiendo funcionar en pleno o dividido en tres salas de 5 ministros cada una (penal, administrativa y

civil). Seis años después, o sea por reforma publicada el 15 de diciembre de 1934, se aumentó a 21 el número de ministros y a cuatro el número de salas; en ambos casos uno de los ministros sería su presidente, el cual no integraría sala. En la reforma de 21 de septiembre de 1944 se regresó a la inamovilidad por parte de los ministros de la Suprema Corte.

En la reforma del 19 de febrero de 1951 se creó la figura de ministros supernumerario y de la sala auxiliar, aunque esta última con carácter transitoria, hasta la reforma de 1968 en que dicha sala tuvo el carácter de definitiva. También en la reforma de 1951 se crearon los tribunales colegiados de circuito que mucho descargaron a la Corte del rezago que venía confrontando.

Como se habrá visto, aunque el Constituyente de 1916-1917, tuvo la romántica idea de volver al texto original de 1857, que se había venido repitiendo desde 1824, de tener una Corte con 11 ministros y que prácticamente estos funcionaran en Pleno, sobre todo para casos de amparo, la realidad se encargó de desbordar esta romántica idea.

En efecto, la reforma de 1928, como vimos antes, aumentó el número de plazas de ministros y dispuso que nues-

tro máximo tribunal pudiera funcionar en salas, de 5 ministros cada una, sobre todo para efectos del amparo, ya que hasta ese entonces el juicio de amparo, desde 1857, era conocido y resuelto por la Suprema Corte en Tribunal Pleno, posteriormente hubo necesidad de aumentar 5 plazas de ministros numerarios y una sala más la del Trabajo o Sala Laboral.

CAPITULO SEGUNDO

LA REFORMA JUDICIAL DE 1988

El día 6 de abril de 1987 el presidente de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado presentó a la Cámara de Senadores un Proyecto de Reforma y Adiciones a la Constitución General de la República, en materia Judicial federal.

En la Exposición de Motivos de su iniciativa, el titular del Ejecutivo Federal señalaba:

"La reforma judicial promovida por el Ejecutivo a mi cargo constituye uno de los mejores logros de la participación ciudadana en la solución de los problemas que confronta nuestra sociedad y de la colaboración respetuosa y comprometida entre los Poderes de la Unión para concretar un avance de trascendencia histórica, para asegurar al pueblo de México la mejor impartición de justicia, que fortalezca la seguridad y confianza en sus instituciones.

El Derecho contiene una síntesis de los valores

morales en que cree la sociedad, cuya estima exige que se les dote de obligatoriedad y cuyo respeto requiere de la acción de Estado. Por ello, hemos trabajado en el permanente perfeccionamiento de nuestro Estado de Derecho.

La vigencia efectiva del Estado de Derecho es requisito para una vida social ordenada y justa, y esta vigencia efectiva es y debe ser resultado de la acción de la administración de justicia, a quien corresponde la aplicación final de las normas que integran el orden jurídico nacional. Para ello hemos emprendido una reforma judicial profunda, que satisfaga la vocación jurídica del pueblo de México.

El 28 de octubre de 1986, el Ejecutivo a mi cargo presentó al Poder Constituyente Permanente, por conducto de esta H. Cámara de Senadores, la iniciativa de decreto que reforma los artículos 17, 46 y 116 y deroga las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma que mereció la aprobación correspondiente.

En virtud de esta reforma se enriquece y se adapta al presente la garantía de acceso a la jurisdicción, que se contiene en el artículo 17 Constitucional y cuyos antecedentes se remontan hasta el Acta Constitutiva de la Fede-

ración de 1824, para que funde plenamente, en lo filosófico y en lo jurídico, la función jurisdiccional a cargo del Estado, que constituye el objetivo central de la reforma judicial que hemos emprendido. El pueblo de México disfruta, así, de la seguridad de poder obtener justicia pronta, imparcial, gratuita y completa; que esa justicia le sea administrada por tribunales independientes, cuyos integrantes gocen del reconocimiento social a su preparación, experiencia, imparcialidad y honestidad.

La plena vigencia de los derechos del hombre y el respeto a sus libertades fundamentales constituyen la inspiración primaria de esta reforma constitucional, pues sólo así se justifica el mandato que prohíbe a la persona hacer justicia por sí misma y ejercer violencia para reclamar su derecho.

Había sido permanente aspiración del constitucionalismo mexicano, que nuestra Carta Magna contuviera las bases para la organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales de los Estados, pues su omisión había provocado una inconveniente heterogeneidad en las normas respectivas contenidas en las constituciones estatales; esta aspiración ha quedado colmada en el nuevo texto del artículo 116, a petición expresa del XIII Congreso Nacional de Tribunales Su-

periores de Justicia de la República Mexicana, que se celebró en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el 16 de mayo de 1986, con lo cual nuestra Carta Fundamental cumple su vocación de constituir el estatuto nacional de la República al señalar las bases para la organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales de los Estados, en congruencia con los valores afirmados en el nuevo texto del artículo 17 Constitucional.

Los nombramientos de magistrados y jueces estatales deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica; para que los jueces de primera instancia sean nombrados por los tribunales superiores de cada Estado; para que los magistrados que sean reelectos gocen de inamovilidad judicial; y para que magistrados y jueces perciban una remuneración adecuada e irrenunciable, que no podrá ser disminuída durante su encargo.

Con fecha 28 de diciembre de 1986 elevé a la atención del Organo Revisor de la Constitución, por conducto de la H. Cámara de Diputados, una iniciativa de decreto que reforma los artículos 73 fracción VI, 79 Fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127 y

que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene como objetivo central regular los instrumentos de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal; iniciativa que se discutirá en el período extraordinario de sesiones del presente año, cuya convocatoria ya he solicitado.

En esta iniciativa, al proponer la reforma de la base 5a. que se dedica al Poder Judicial del Distrito Federal, se consagran para la administración de justicia los mismos principios que se postulan para la organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales de los Estados, para que los habitantes de la República entera disfruten de los valores que inspiran la reforma judicial, que asumimos como personal compromiso.

Para los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal hemos propuesto los mismos requisitos que señala el artículo 95 de la Constitución para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; deberán dedicarse en exclusiva a la función jurisdiccional, en los términos del artículo 101 Constitucional; y gozarán de la inamovilidad que disfrutaban los integrantes del Poder Judicial Federal, si fueren reelectos.

En la iniciativa de 28 de octubre de 1985 ya citada, anuncié el propósito del Ejecutivo a mi cargo de someter a la consideración del Constituyente Permanente, una iniciativa de reformas constitucionales relativas al Poder Judicial de la Federación.

En la exposición de motivos manifesté que habia llegado el histórico momento, que constituye una permanente aspiración de nuestra comunidad jurídica, de perfeccionar para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de supremo intérprete de la Constitución y de asignar a los Tribunales Colegiados de Circuito el control total de la legalidad en el país, pues con ello se avanza en el fortalecimiento y vigencia del principio de División de Poderes, se consagra nuestro más alto tribunal a la salvaguarda de las libertades de los individuos y de la Norma Fundamental, se culmina el proceso de descentralización de la función jurisdiccional federal y se acaba en definitiva con el problema del rezago en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia.

La Constitución es la norma suprema del orden jurídico mexicano, la cual determina el contenido y proceso de creación de todas las normas que de ella dependen; en su parte dogmática, eleva a normas supremas los derechos y

libertades de los individuos y les otorga la supremacía en el orden jerárquico de la normatividad en su conjunto, por lo que determina los contenidos de las normas creadas conforme a la Constitución; en su parte orgánica, establece los órganos y los procesos de creación de las normas de rango inferior, contenidas en leyes, tratados, reglamentos y actos de aplicación de las propias normas; por tanto, el orden jurídico nacional depende de la Constitución tanto formal como materialmente: la parte dogmática establece la dependencia material y la parte orgánica contiene la dependencia formal.

El control de la constitucionalidad es el juicio que permite afirmar la existencia de concordancia, formal y material, entre la norma inferior y la norma suprema que es la Constitución; la concordancia material se analiza respecto del contenido de la norma creada y el contenido de la parte dogmática de la Constitución, y la concordancia formal se concluye por el respeto del órgano y procedimiento para la creación de la norma inferior, con las disposiciones contenidas en la parte orgánica de la Constitución.

El juicio de amparo es el medio jurídico a través del cual se lleva a cabo la función de control de la constitucionalidad de todas las normas que integran el orden jurídico nacional y de todos los actos de los órganos del Estado,

por lo que se constituye en el procedimiento de defensa de la Constitución y de protección de los derechos y libertades de los individuos.

Ha sido decisión de México encomendar la defensa constitucional al Poder Judicial de la Federación, gracias al juicio de amparo, sin tener que recurrir a la creación de un órgano al cual encomendar esta trascendental tarea, distinto a los tres Poderes en que se deposita el Supremo Poder de la Federación, de acuerdo al artículo 49 de la Constitución.

La defensa de la legalidad, también encomendada al juicio de amparo y al Poder Judicial de la Federación, es consecuencia del contenido de los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, los cuales contienen los valores que aseguran la igualdad de todos ante la ley; en el primero de ellos, se garantiza el derecho de audiencia, el derecho al debido proceso legal, y el derecho al pleno respeto del orden jurídico secundario, en toda clase de juicios; y en el segundo se garantiza el derecho a una causa legal para todo procedimiento y eo derecho a la fundamentación y motivación de todo acto de autoridad.

La violación a las normas contenidas en el or-

den jurídico secundario, que se presenta en resoluciones judiciales o en cualquier acto de autoridad, constituyen indirectamente una violación a las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, y es el juicio de amparo el procedimiento idóneo para reparar la violación cometida.

El juicio de amparo solamente procede a petición de la persona que invoca la violación de una garantía individual, y la resolución que en el mismo se dicta tiene efectos limitados al caso concreto y su eficacia es exclusiva respecto del quejoso, sin que pueda formularse declaración general respecto de la ley o acto que motivó el juicio; sabida fórmula que debemos al genio de Mariano Otero y que se contiene en la fracción II del Artículo 107 Constitucional vigente. Al eliminar efectos generales a la sentencia de amparo, se evitan conflictos entre Poderes y se afirma el principio de Seguridad Jurídica, lo que culmina la configuración de nuestro juicio de amparo, como se ha dicho es "la institución más suya, la más noble y ejemplar del Derecho mexicano...y la única que con vida propia y lozana ha reflejado la realidad nacional".

El juicio de amparo satisface por sí solo las funciones que en el Derecho extranjero son parcialmente atendidas por algún medio de defensa; cumple el cometido del

"habeas corpus" del Derecho anglosajón, del recurso de "exceso de poder" francés, de los diversos "writs" norteamericanos, de los recursos de "Inconstitucionalidad de leyes" y de "casación" que se contienen en las legislaciones de otros países y es, en consecuencia, el más perfecto medio de control de la constitucionalidad y legalidad. Por ello, se incorporó al artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la Conferencia de Bogotá celebrada en 1947; se incluyó en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, proclamada en París por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948; y lo asumió la Quinta Sesión de la Comisión de los Derechos del Hombre, cuyas conclusiones fueron incorporadas en la Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos del Hombre, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Pero la grandeza y eficacia del juicio de amparo, y el crecimiento demográfico, económico y social de México, han provocado la insuficiencia de los órganos del Poder Judicial Federal para cumplir con el mandato constitucional de impartir justicia de manera pronta y expedita. El legislador mexicano ha intentado diversos sistemas, cada uno de los cuales ha sido rebasado por la realidad.

En la exposición de motivos de la iniciativa de

reforma constitucional de 23 de octubre de 1950 se reconoce que "el problema más grave que ha surgido en el campo de la justicia federal, ha sido suscitado por el rezago de juicios de amparo que existe en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El fenómeno ha adquirido tan graves proporciones que entraña una situación de verdadera denegación de justicia"; para solucionarlo, se propuso y aprobó la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, entre otras medidas. No obstante la eficiente actuación de los Tribunales Colegiados de Circuito, el problema del rezago de los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia no ha podido ser superado, pues la distribución de competencias entre ambos órganos no satisface ni las finalidades políticas y jurídicas del juicio de amparo, ni las exigencias que presenta la complejidad de la vida social.

En 1950 no se optó por imponer restricciones a la interposición del juicio de amparo, decisión que hoy se ratifica pues en la conciencia del pueblo mexicano, el juicio de garantías le es propio, le afirma su confianza en el respeto al orden jurídico nacional y le otorga seguridad de que sus derechos y libertades fundamentales no podrán ser concluidos.

En la actual distribución de competencias entre

La Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, ambos órganos comparten el control de la constitucionalidad, cada uno respecto de normas o actos diversos, y ambos órganos comparten el control de la legalidad, al revisar las resoluciones judiciales de toda la República, con distinción por cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales planteadas. Esta división de competencias no era la solución final desde el punto de vista político y jurídico y además conservaba el inconveniente de orden práctico por el número de asuntos de los que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia".

Por ello sigue afirmando el Presidente De La Madrid en la iniciativa de Reformas a los artículos 17, 46, 115 y 116 ya citada, que "no debe ser ni la cuantía ni la importancia jurídica de los problemas planteados en vía de amparo, lo que determine la esfera de competencia de nuestro máximo tribunal, sino la trascendencia política y jurídica de la función de intérprete definitivo de la Constitución".

El criterio general que propone esta iniciativa respecto de la distribución de competencias entre los órganos del Poder Judicial Federal, responde a las finalidades políticas y jurídicas del juicio de amparo y supera las dificultades prácticas que se han apuntado.

La Iniciativa del Presidente De La Madrid propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la Interpretación definitiva de la Constitución, como debe corresponder al más alto tribunal del país.

Impedir que, con afectación de los derechos de los Individuos, las autoridades federales o locales rebasen el marco constitucional de sus respectivas atribuciones, todo ello mediante la Interpretación definitiva de la propia Constitución, en virtud de que estas son las más altas funciones de un tribunal de amparo. Funciones tales, de gran trascendencia política, en cuyo ejercicio se impone el debido respeto a la soberanía del pueblo, expresada en los dictados de la Ley Fundamental y deben corresponder preponderantemente al más alto Tribunal del país.

La Suprema Corte de Justicia como el órgano superior del Poder Judicial de la Federación, debe ocupar su atención en la salvaguarda de la Ley Fundamental, por ser la función constitucional más destacada, de las que, en respeto al principio de División de Poderes, dan configuración a este Poder.

Es la trascendencia política que deriva de la atribución de fijar en definitiva el alcance de los textos

constitucionales, lo que debe orientar el criterio para determinar la esfera de competencia del Máximo Tribunal, pues la observancia y respeto a la Constitución atañe al interés superior de la nación. La custodia de la supremacía de la Norma Fundamental y de su estricto cumplimiento es función que sirve para limitar la actuación de los Poderes activos y para mantener la estabilidad del régimen político del país, por lo que fundamentalmente debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia el control de la constitucionalidad respecto de normas o actas diversas y el control de la legalidad al revisar las resoluciones judiciales de todo el país.

La Corte Suprema, sin un enorme volumen de negocios a su cuidado, impartirá una justicia mejor; y como órgano único que interpretando en definitiva sus mandamientos, vele por el respeto de la Ley Superior, reasumirá fundamentalmente las funciones que conciernen el Tribunal más alto de la nación.

La iniciativa de mérito propone que los Tribunales Colegiados de Circuito conozcan de todos los problemas de legalidad, sin distinción de cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales involucradas, pues ello no varía la esencia de los problemas jurídicos

planteados, ya que los órganos del Poder Judicial pronuncian sus sentencias respecto a las cuestiones jurídicas que las partes someten a su jurisdicción, y no respecto del interés económico del negocio, duración de la pena o características especiales en otras ramas.

Asignar el control de la legalidad, en su integridad, a los Tribunales Colegiados de Circuito, contribuye al logro de la democracia económica que es convicción de los gobiernos emanados de la Revolución; al suprimir la distinción que sólo se basa en el monto que subyace al problema jurídico planteado.

Los Tribunales Colegiados de Circuito han probado su capacidad para impartir justicia pronta, imparcial, gratuita y completa; la sociedad mexicana se ha beneficiado con la descentralización que su ubicación determina; la inamovilidad de los magistrados que integran estos tribunales ha contribuido a su independencia y objetividad; y el cuidado que ha observado la Suprema Corte de Justicia para la selección de sus miembros, les ha merecido la estima de la sociedad a su preparación, experiencia, imparcialidad y honorabilidad.

Si las proposiciones que esta iniciativa con-

tiene merecen la aprobación del Poder Constituyente Permanente, el control de la constitucionalidad, que atañe al todo social, quedará sujeto básicamente al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, con sede en el Distrito Federal, y el control de la legalidad se atribuirá a los Tribunales Colegiados de Circuito, que tienen su sede en los lugares que son cabecera de los propios circuitos, diseminados en todo el territorio nacional, con lo cual se culmina el proceso de descentralización de la justicia federal y se acerca la justicia al pueblo.

Posteriormente prosigue "Se ratifica la posibilidad constitucional contenida en el segundo párrafo del artículo 94, para que la Suprema Corte de Justicia funcione en Pleno o en Salas, según lo determine la Ley Orgánica correspondiente, para dar flexibilidad constitucional y dejar a la Ley secundaria que lo decida en definitiva, una vez que se agote el rezago de asuntos en la Suprema Corte y que se confronte con la realidad el nuevo sistema que se propone.

Se modifica el segundo párrafo del propio precepto para hacer potestativo el nombramiento de hasta cinco ministros supernumerarios, pues la nueva distribución de competencias puede hacer innecesaria su designación.

Se modifica el cuarto párrafo del artículo 94 para dar facultades al Pleno de la Suprema Corte para determinar el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de distrito, para evitar la rigidez existente a la fecha, que obliga a la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando la administración de justicia requiere modificar estas circunstancias, lo cual técnicamente es innecesario puesto que sólo se requiere que la ley señale la competencia de materia y grado, según lo reconoce la doctrina moderna, y las demás circunstancias constituyen cuestiones administrativas que el Pleno de la Suprema Corte puede y debe resolver con la flexibilidad que imponen las cambiantes condiciones para asegurar el mejor servicio de justicia al pueblo.

Se propone en un nuevo sexto párrafo, el artículo 94 Constitucional, que el Pleno de la Suprema Corte tenga facultades para emitir acuerdos generales a fin de lograr la mayor prontitud en la impartición de justicia, mediante una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos de que compete conocer a la Suprema Corte de Justicia, pues independientemente del principio de especialización por materia de las Salas, en el nuevo sistema todas tendrán la

competencia común para mantener el control de la constitución en el país, por lo que el Pleno de la Suprema Corte debe contar con una facultad que le dé la flexibilidad de distribuir mejor los asuntos, para que los justiciables logren justicia pronta.

Y más adelante:

"Se adiciona un párrafo final a la fracción V del artículo 107, para conceder a la Suprema Corte de Justicia la facultad de atracción respecto de los amparos directos que sean de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando por su importancia, la propia Suprema Corte de Justicia estime que debe conocer de ellos, bien sea procediendo de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República".

Se propone la reforma de la fracción VIII del artículo 107, que se refiere al amparo indirecto y al recurso de revisión que procede contra las sentencias que dicten los jueces de distrito, para que la Suprema Corte de Justicia, por las razones ampliamente fundadas en esta exposición de motivos, tenga competencia para conocer de los recursos de revisión en el caso de que subsista en el recurso el pro-

blema de constitucionalidad respecto de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados.

Se asigna, de esta forma, a la Suprema Corte de Justicia el control de la constitucionalidad de los dos primeros niveles normativos, en lo federal y en lo local, constituidos por las leyes, tratados y reglamentos.

Se deja al conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito solamente los problemas de constitucionalidad de reglamentos autónomos y municipales y actos concretos de autoridad, por ser ello indispensable para la eficaz impartición de justicia, y poder aprovechar, en óptimas condiciones, la descentralización de la justicia federal, por tratarse del nivel normativo inferior que requiera de la acción inmediata de la justicia federal que conceda el amparo y protección sin la dilación que implica asignar el conocimiento de la revisión a la Suprema Corte de Justicia.

Toda vez que la Suprema Corte de Justicia tendrá la facultad de atracción respecto de los amparos que sean de la competencia de los tribunales colegiados de circuito, la reforma propuesta permitirá, sin nueva modificación al

texto constitucional, que la Suprema Corte ejercite esta facultad de atracción, para los problemas de constitucionalidad de reglamentos autónomos y municipales y actos concretos de autoridad, si el volumen de asuntos no le impide despacharlos con prontitud.

En el penúltimo párrafo de la fracción VIII del artículo 107, se concede igualmente la facultad de atracción a la Suprema Corte de Justicia, para conocer de los amparos en revisión que, por su especial entidad, considera conveniente conocer de ellos, procediendo al efecto de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República.

Se propone la derogación del segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107, para que la Suprema Corte de Justicia pueda conocer, en todo caso, de la revisión de las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, si deciden sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecen la interpretación directa de un precepto de la Constitución, para preservar a la Suprema Corte como supremo intérprete de la Constitución y facilitar la interrupción de la jurisprudencia que eventualmente hubiese establecido al respecto.

Como se habrá podido observar la iniciativa del señor Presidente es muy clara y está muy bien fundamentada, por lo cual no merece mayor comentario.

De esta manera llegó al Senado y las comisiones unidas primero de Gobernación y de puntos constitucionales elaboraron el Dictámen respectivo el 22 del mismo mes de abril, en el que señalaban:

"El propósito central de las reformas es el de redistribuir competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, con objeto de agilizar la tramitación de los asuntos sujetos al conocimiento de los tribunales federales y avanzar en el logro de una pronta y expedita impartición de justicia.

La iniciativa sometida a nuestro conocimiento se inscribe en el loable esfuerzo emprendido por el gobierno federal para perfeccionar la administración de justicia".

"La trascendencia del proyecto de modificaciones constitucionales que se somete hoy a esta soberanía reside en el pensamiento democrático que lo inspira. Atribuir competencias a tribunales de distinto rango jerár-

quico, por criterios cuantitativos, implica el establecimiento y consagración de diferencias indebidas. Significa, en el fondo, distinguir entre la justicia que se imparte, así sea sólo por el nivel de los tribunales competentes, para los justiciables menos importantes o los más importantes, esta condición, en su extremo más indeseable, podría traducirse en una justicia para los pobres y otra para los ricos. Lo dicho no implica un juicio condenatorio a los sistemas de impartición de justicia tradicionalmente aceptados por la cultura occidental sino, por el contrario, un merecido reconocimiento al nuevo enfoque que la iniciativa sugiera.

La justicia, como uno de los valores supremos de la sociedad humana, debe estar al servicio del individuo y de la sociedad. Al primero le interesa que su aspiración legítima sea satisfecha; a la segunda le importa que todos sus miembros reciban el mismo trato, salvo que su condición de desiguales lo transformase en injusto.

La jerarquía de valores jurídicos se traduce en el nivel de las normas que los tutelan. Un negocio no es mayor o menor por el monto de dinero que involucra, sino por el principio jurídico que pone en juego. Si la cuestión a resolver tiene que ver con los principios supre-

mos que rigen la vida de la nación, expresados en las normas constitucionales, la competencia debe quedar atribuida al Tribunal Supremo. Si la controversia involucra asuntos de la legislación derivada, su resolución debe quedar asignada a juzgadores de menor rango formal:

No debe confundirse en este razonamiento la calidad intrínseca del juez con la función que jerárquicamente tiene a su cargo. Todo aquél que tiene la responsabilidad de dirimir jurídicamente un conflicto social, debe tener el mismo grado moral, materialmente hablando, pero asume cada uno distintas responsabilidades formales.

Por ello resulta adecuado que la Suprema Corte de Justicia conozca solamente de los asuntos relacionados con la vigencia de la Constitución y los Tribunales Colegiados de Circuito, de aquéllos que tienen que ver con el respeto a las normas que de tal Constitución emanan.

Una virtud particularmente importante de esta iniciativa de reformas, es que el Ejecutivo solicitó la colaboración de nuestro Máximo Tribunal, para proponer los cambios. Separación de Poderes no significa disputa o contradicción, sino asignación de responsabilidades distintas pero

siempre convergentes, para atender al supremo interés nacional.

Existen también, además de las expuestas, otro tipo de razones pragmáticas, que prueban la necesidad de las reformas que el Ejecutivo Federal promueve. Se hace ver en la misma exposición de motivos que, a pesar de la innegable bondad del juicio de amparo, el crecimiento demográfico, económico y social de México, ha provocado la insuficiencia de los órganos del Poder Judicial Federal para cumplir con el mandato de impartición de justicia pronta y expedita.

En la reforma constitucional de 23 de octubre de 1950, se reconoció el grave problema del rezago y se aprobó entonces la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, dentro de otras medidas.

El funcionamiento de estos Tribunales ha sido sumamente positivo y ha contribuido notoriamente al mejor desempeño de los asuntos. Conforme a las normas vigentes, tanto la Suprema Corte de Justicia, como los Tribunales Colegiados comparten el control de la constitucionalidad y de la legalidad, con, repetimos, diferencias debidas a cuantía, finalidad o características especiales del conflicto.

Estima hoy el Ejecutivo, y estas Comisiones, ya lo dijimos, convienen en ello, que no debe ser la cuantía ni más características lo que determine la esfera de competencias, sino la trascendencia política y jurídica de la función interpretativa.

Se reconoce en la iniciativa que existe problema de rezago de los asuntos que actualmente son competencia de la Suprema Corte y se cree, fundadamente, que las reformas que se analizan pueden resolver en definitiva este problema.

Por tales motivos, cualitativos, la iniciativa considera pertinente modificar competencias, reservando a la Suprema Corte de Justicia la interpretación definitiva de la Constitución y a los Colegiados de Circuito el conocimiento de los problemas de legalidad o violación indirecta a la Constitución.

En términos generales las Comisiones admiten que los textos que ahora se proponen cumplen con las anteriores finalidades".

"Los integrantes de las Comisiones dictaminadoras proponemos que de la fracción 1-B, se supriman las pala-

bras: "y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa", porque dejarlas implica vincular el precepto constitucional a un texto legal que ahora existe, pero que en el futuro puede no existir, lo que traería por consecuencia que una modificación legal determinase la necesidad de una reforma constitucional; en cambio suprimiéndolas, la fracción I-B resulta congruente, por su amplitud, con el texto legal actual y con cualquiera otro que se estableciera.

Proponemos que la fracción I-B tenga el siguiente texto: "De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno".

En el propio artículo primero del proyecto de

decreto se incluye una adición al artículo 107 que trataremos más adelante, al referirnos a las reformas que se proponen del artículo 107 en el Artículo Segundo del citado proyecto de Decreto.

Este Artículo Segundo incluye, en primer término, la reforma al artículo 94 para introducir los siguientes cambios:

1. El primer párrafo del actual artículo 94 señala que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito.

Dado que, como ya se indicó, las reformas que se dictaminan han introducido a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, el conocimiento de los recursos de revisión interpuestos por las autoridades contra resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, resulta técnicamente inexacta, ahora, la tradicional distinción entre los Tribunales Colegiados y los Unitarios, ya que los primeros no sólo conocerán de amparos, sino también de revisión.

El párrafo que nos ocupa, en consecuencia, sólo se refiere a Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, sin aludir a aspectos competenciales.

2. Se modifica la configuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dar carácter potestativo al nombramiento de los ministros supernumerarios.

Se explica en la exposición de motivos, que la nueva distribución de competencias en el Poder Judicial Federal, que otorga a la Corte facultades para resolver solamente cuestiones de constitucionalidad, podrán hacer innecesaria la designación de ministros supernumerarios.

Estas Comisiones encuentran adecuada la solución constitucional que se propone al permitir que los ministros supernumerarios puedan ser nombrados o no. De este modo, se preserva la existencia de los que actualmente fungen como tales y queda abierta la posibilidad de que sean nombrados otros en el futuro, si la realidad así lo aconseja.

Se mantiene también la disposición de que la Corte pueda funcionar en pleno o en salas.

3. En el párrafo cuarto se suprime la referencia a que el número de Tribunales de Circuito y de Jueces de Distrito deba estar previsto en la ley. Este cambio parece muy útil, pues ahora el establecimiento de nuevos tribunales o juzgados sólo puede hacerse mediante la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En virtud de que se trata de una cuestión administrativa que puede y debe ser decidida por la propia Suprema Corte, en el párrafo quinto del artículo 94 que se propone, se faculta al Pleno de este Máximo Tribunal para determinar el número, división en circuitos y jurisdicción territorial, así como la especialización por materias de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Estas innovaciones dan una adecuada flexibilidad a decisiones que permitan atender las necesidades inmediatas de la administración de justicia, sin necesidad de tener que recurrir a un procedimiento de reforma legislativa.

Se agrega un nuevo sexto párrafo que se inscribe también en el propósito de flexibilizar y hacer más ágil la actividad de la propia Suprema Corte. En este pá-

rrafo el Pleno de la misma adquiere facultades para emitir acuerdos generales que posibiliten una adecuada distribución entre las salas, de los asuntos que compete conocer a la Suprema Corte de Justicia, con la finalidad constitucional expresa, de lograr: "La mayor prontitud en su despacho".

Las comisiones entienden que la reforma propuesta no va en demérito de la tradicional especialización por materia, que han tenido las salas de la Corte, sino en favor de la agilidad en la tramitación de los asuntos, para combatir el fenómeno del rezago que difiere la aplicación de la justicia.

La muy elevada calidad jurídica de los miembros de nuestro Máximo Tribunal, así como su experiencia, permiten afirmar que todos están plenamente capacitados para juzgar acerca de la constitucionalidad de cualquier acto de autoridad, con independencia de la materia específica en que se ubique el problema.

"Las Comisiones que suscriben encuentran que las reformas propuestas por el Ejecutivo Federal permiten avanzar en la mejora de nuestros sistemas de administración de justicia. La fórmula competencial que plantean para di-

ferenciar la actividad de los Tribunales Colegiados de Circuito y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no sólo deberá permitir la resolución del ancestral problema del rezago de los asuntos que la Corte debe conocer, sino también otorga a ésta, el rango de garante de nuestro sistema constitucional, permitiendo, simultáneamente, que los asuntos que no tienen que ver con el orden normativo supremo, encuentren atención rápida y altamente calificada en los Tribunales Colegiados de Circuito, en beneficio de los particulares interesados en su solución y de toda la sociedad, a la que importa, sobremanera, la plena resolución de sus anhelos de justicia.

Es convicción de quienes firman este dictamen, que la reforma que analizamos reviste la mayor importancia en la historia del Poder Judicial Federal; antes de esta reforma ese Poder vivió una época y a partir de ahora vivirá otra diferente. Se posibilita realmente que la Suprema Corte de Justicia sea tribunal de control de la constitucionalidad y se le otorga, a nivel constitucional, el alto rango que por su tradición, probidad y grado de excelencia amerita".

Entre las diversas reformas y adiciones propuestas queremos resaltar:

ARTICULO PRIMERO: Se adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

"Artículo 107...

I. A.V. ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio, o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten.

ARTICULO SEGUNDO: Se reforman el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Jus-

ticia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintitún ministros numerarios, y funcionará en Pleno o en Salas. Se podrán nombrar hasta cinco ministros supernumerarios.

En los términos que la ley disponga, las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Pleno de la Suprema Corte determinará el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y

Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El propio tribunal en Pleno estará facultado para emitir acuerdos generales a fin de lograr, mediante una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos de que compete conocer a la Suprema Corte de Justicia, la mayor prontitud en su despacho.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

VIII, Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

A) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

B) Cuando se trata de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio, o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión que por sus características especiales así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

ARTICULO TRANSITORIO

UNICO. El presente Decreto entrará en vigor el día 15 de enero de 1988, previa su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

CAPITULO TERCERO

DERECHO COMPARADO

- SUMARIO: 1. Planteamiento;
2. Organo político;
3. Organos judiciales;
4. Caso de México.

1. Planteamiento

El derecho comparado es muy útil cuando hacemos cualquier investigación jurídica ya que nos da muchos elementos de juicio para ver con más claridad la institución objeto de estudio. Es lo que ahora procuraremos hacer.

Los órganos que tienen como función el control de la constitucionalidad de las leyes son muy variados, tanto por lo que se refiere a los procedimientos a través de los cuales efectúan dicho control, como respecto a la efectividad de sus resoluciones, por lo que resulta necesario in-

tentar una clasificación con el objeto de analizarlos de manera sistemática.

En primer término, dicha clasificación se apoya en la naturaleza misma del órgano, y en segundo lugar en la relación que guarda con los restantes organismos estatales, es decir si se trata de una entidad establecida en forma específica para realizar la función de control de la constitucionalidad de las leyes, o bien si la misma actividad se encomienda a uno de los organismos tradicionales del poder, el cual, además de sus atribuciones ordinarias, tiene la relativa al examen de la contradicción entre las leyes secundarias y las de carácter fundamental.

Una primera división se refiere a la distinción entre los órganos jurisdiccionales en sentido estricto y aquellos que no lo son.

También se ha hecho referencia a una tercera opción, en el llamado órgano neutro, el cual se apoya en las ideas expresadas por el tratadista Benjamín Constant, el cual se inspiró a su vez en las funciones que en su época realizaba la Corona de Inglaterra ⁽¹⁾ sistema según el cual,

(1) Cfr. Constant, Benjamín; Curso de Política Constitucional. Traducción de C. L. de Turbe. Madrid, 1968. pp. 13-30.

el Jefe del Estado en un gobierno parlamentario podía intervenir para resolver con su arbitraje los conflictos suscitados entre el Parlamento y el Gabinete; sistema que fue adoptado por las Constituciones de Brasil de 1824, Portugal de 1826, Alemania de 1919. (2).

Igualmente un sector de la doctrina menciona un control que califica de "mixto" (3), o sea que combina los elementos de los órganos político y jurisdiccionales de manera que un órgano de la primera categoría utiliza procedimientos de la segunda y a la inversa, y en esta dirección podemos mencionar como ejemplo las funciones preventivas y consultivas que se atribuyen a la Suprema Corte del Canadá, tratándose de los llamados reference cases, que pueden traducirse como "opiniones jurídicas consultivas".

Regresando a la primera idea, diremos que es posible que hemos calificado de político, puede dividirse

(2) Cfr. Schmitta, Karl; La Defensa de la Constitución. Traducción de Manuel Sánchez Sarto. Barcelona, Editorial Labor, 1931, Passim.

(3) Este tipo de control es narrado por Fix-Zamudio, Héctor: "Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución". En Boletín Mexicano de Derecho Comparado. No. 1, enero-abril 1966, México, p. 177.

en órgano creado específicamente para realizar funciones de control de la constitucionalidad, como ocurre con el Consejo Constitucional francés, o bien dicha función se atribuye a uno de los organismos tradicionales del poder, como es posible señalar en cuanto al poder legislativo en el derecho soviético.

También existe una subdivisión respecto de los organismos jurisdiccionales, ya que la función del control de la constitucionalidad de las leyes puede atribuirse a los tribunales ordinarios, y tal sería el caso de los Estados Unidos y México, o bien dichas funciones se confieren a un tribunal especializado en la resolución de controversias constitucionales, como ocurre con las Cortes Constitucionales de Austria, Italia, el Tribunal Federal Constitucional de la República Federal de Alemania y los Tribunales Constitucionales de España y Portugal.

En síntesis, podemos señalar que existen tres tipos de órganos de control constitucional: neutro, político y jurisdiccional, subdividiéndose estos dos últimos en ordinarios y especializados.

2. Órgano político

Trataré en primer lugar el sistema político especializado, cuyas características generales podemos señalar en relación con esta categoría en lo relativo al carácter preventivo de la función y su intervención preponderantemente consultiva, lo que ha determinado, según se ha visto, que se le califique por la doctrina tradicional como "política".

En forma destacada puedo señalar al sistema francés de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, que se inicia con el establecimiento del Senado Conservador por la Constitución del 22 primario del año VIII, se menio que tenía como atribución esencial la de anular los actos, resoluciones y leyes de los tres poderes tradicionales, a petición de algunos de ellos, cuando los mismos se estimaron contrarios de la Constitución, sistema que fue reiterado en la Carta Constitucional francesa de 1852.

Este mismo sistema de órgano parajudicial especializado se restableció en la Constitución francesa de 13 de octubre de 1946 a través de la creación del Comité Constitucional, el cual podía decidir sobre la constitucionalidad de las leyes expedidas por la Asamblea Nacional, previamente a su promulgación por el Ejecutivo, en la inteligencia de que si la decisión era en el sentido de la Inconstitucionalidad de la ley, la misma se enviaba a la Asamblea

para que la discutiese nuevamente y en el supuesto de insistir en su expedición, la misma Asamblea debía iniciar procedimiento de reforma constitucional para adecuar la Carta Suprema al ordenamiento cuya constitucionalidad se cuestionaba, funciones que de acuerdo con el criterio del tratadista español Manuel García Pelayo ⁽⁴⁾ implicaba más bien la creación constitucional, combinada con la revisión de las leyes. ⁽⁵⁾

La Constitución vigente de 4 de octubre de 1958, modificó en este aspecto la Carta de 1946, estableciendo el Consejo Constitucional, ya que como un organismo con funciones específicas de órgano de control de la constitucionalidad de las leyes.

El citado Consejo se integra con tres miembros nombrados por el Presidente de la República, otros tres por la Asamblea Nacional, el mismo número por el Senado y finalmente por todos aquellos que hubiesen desempeñado el cargo de Presidente de la República (artículo 56 de la Constitución).

(4) Cfr. García Pelayo, Manuel; Derecho Constitucional Comparado, 8a. edición, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1967, pp. 516 y 517.

(5) Cfr. Fix-Zamudio, Héctor; Veinticinco años de la Justicia Constitucional, 1940-1965, México. U.N.A.M., 1968, p. 64.

Este Consejo Constitucional, además del control de la constitucionalidad, ejercita funciones de tribunal electoral respecto a la elección del Presidente de la República, los diputados y los senadores (artículos 58 y 59 de la Ley Suprema), efectuando la vigilancia de la regularidad de los procedimientos de referendum, promulgando sus resultados (artículo 60 constitucional), pero sus atribuciones esenciales están dirigidas al examen de la constitucionalidad de las leyes expedidas por la Asamblea Nacional y el Senado, pero todavía no promulgadas, en la inteligencia de que esta revisión se efectúa de oficio tratándose de las leyes orgánicas y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, y en caso de los otros ordenamientos legislativos, pueden ser remitidas al propio Consejo a petición del Presidente de la República, del Primer Ministro o de los Presidentes de las dos Cámaras del Parlamento (artículo 61 constitucional).

De acuerdo con la citada Carta Constitucional y la ley orgánica del propio Consejo Constitucional, este organismo debe resolver sobre la cuestión de constitucionalidad en el plazo de un mes, plazo que en casos de urgencia puede reducirse a una semana; los fallos que pronuncia son inapelables, y se imponen a todas las autoridades. Y si decide en el sentido de que el ordenamiento respectivo es inconstitucional, el mismo no puede ser promulgado.

Varías de las Constituciones de los países africanos recientemente independizados y que estuvieron bajo la autoridad francesa durante la época colonial, siguieron el ejemplo de la Carta de 1958⁽⁶⁾ en cuanto al Consejo Constitucional y en esta dirección señalaré las Constituciones promulgadas en 1960 en Niger, Dhomey, Costa de Marfil y Alto Volta; en 1961 en el Congo y en Gabón, en 1964 en el Tchad, y finalmente la de Togo, de 1970.

En el sistema político no especializado se encomienda a un órgano del Estado que realiza otro género de actividades, la función de control de la Constitucionalidad de los actos de autoridad y podemos señalar en este sentido una serie de ejemplos históricos, de acuerdo con los cuales, el órgano legislativo como representante de la voluntad general es el único que podía decidir sobre las cuestiones de la conformidad de la conducta de las autoridades públicas con los mandatos establecidos en la Ley Fundamental.

En esta dirección menciono lo dispuesto por los artículos 372 y 373 de la Constitución española promul-

(6) ibidem., p. 62

gada en Cádiz el 15 de marzo de 1812, que facultaban a las Cortes para hacer efectiva la responsabilidad de los que hubiesen contravenido a la misma Constitución, así como para resolver las reclamaciones que presentasen los particulares sobre la observancia de la misma Carta Suprema.

Estas disposiciones como las de la Constitución norteamericana, como apuntamos en el primer capítulo de esta tesis, influyeron ostensiblemente en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824; en cuyos artículos 164 y 165 se estableció que el Congreso Federal debía dictar todas las leyes y decretos que creyera conducentes a fin de que se hiciera efectiva la responsabilidad de los que quebrantasen la propia Constitución o el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero del mismo año de 1824; y que el propio Congreso era el único facultado para resolver las dudas que ocurrieran sobre la inteligencia de los preceptos de dichos documentos fundamentales.

En la época actual una gran parte de los países socialistas, es decir aquellos que se inspiran en el modelo de la Constitución de la URSS, atribuyen al órgano parlamentario supremo: Soviet Supremo, Asamblea Popular,

Asamblea Nacional, etcétera, la última instancia para decidir sobre la constitucionalidad de los actos de autoridad, incluyendo la de los ordenamientos legislativos.

En consecuencia, el sistema fundamental de control de la constitucionalidad de las disposiciones de carácter general y de los actos de autoridad ya que las leyes expedidas privativamente por el Soviet Supremo no están sometidas a revisión alguna corresponde a los organismos que en principio pueden considerarse como esencialmente legislativos, como lo son el propio Soviet Supremo y su Presídium, en la esfera federal y lo mismo ocurre en cierta medida en las repúblicas federales a través de los soviets supremos locales y sus respectivos presidiums, en los términos de los artículos 60 y 61 de la citada Constitución Federal de 1936.

Se ha puesto de relieve que esta función de control supremo de la constitucionalidad de los actos de autoridad, la realiza en la práctica el Presídium del Soviet Supremo, ya que el referido Soviet se reúne una o dos veces por año, generalmente para ratificar las disposiciones, decretos y resoluciones tomadas por el Presídium, entre los cuales, por supuesto, se encuentran los relativos a la decisión de las cuestiones de constitucionalidad, además de que,

el mismo Presidium está facultado por el artículo 49, incisos c) y f), de la Constitución Federal de la URSS, para interpretar y anular las ordenanzas expedidas por el Consejo de Ministros (organismo ejecutivo), cuando las mismas sean contrarias a la misma Ley Fundamental.

3. Organos judiciales

El segundo grupo de organismos revisores de la constitucionalidad de los actos legislativos, está integrado por los tribunales propiamente dichos, es decir, por aquellos que tienen como función propia y preponderadamente la prestación jurisdiccional.

Esta categoría, como expresé anteriormente, se puede subdividir en dos sistemas, el primero que confiere a los tribunales ordinarios el conocimiento de las cuestiones de la constitucionalidad de las leyes, y que por su origen histórico se ha calificado como "americano" el segundo, que implica el establecimiento de un tribunal o corte constitucional especializado para resolver de manera privativa sobre las mismas cuestiones de constitucionalidad, en las cuales no pueden intervenir los jueces ordinarios, y que

por la misma razón se conoce como el sistema "austríaco" (7).

A) La revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, que se consolidó definitivamente en los Estados Unidos, según se ha visto, con la clásica sentencia en el caso *Marbury versus Madison*, (8) inspiró el establecimiento de instituciones similares -aun cuando no idénticas- primero en México, y posteriormente en la inmensa mayoría de los ordenamientos constitucionales iberoamericanos, y también en el Canadá, lo que ha justificado la designación de "americano" para este sistema, no sólo por haberse originado en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y la evolución jurisprudencial posterior, sino también por haberse extendido para predominar actualmente en casi todos los países del Continente Americano, de Canadá a la Argentina.

En términos muy generales, el sistema americano se ha caracterizado por su carácter difuso, es decir,

(7) Cfr. Fix-Zamudio, Héctor; La declaración General de Inconstitucionalidad y el Juicio de Amparo. Comunicación al quinto congreso mexicano de Derecho Procesal del 20 al 25 de noviembre de 1970 en Silao. Y Grant, James Allan Clifford; El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de las Leyes. Traducción de Héctor Fix-Zamudio y Lucio Cabrera. México, UNAM, 1963.

(8) Cfr. Revista Mexicana de Derecho Público, F. I. Núm. 3, Enero-Marzo 1947. pp. 317-343.

por confiarse a todos los tribunales ordinarios la decisión sobre las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes; por su planteamiento a través de lo que se ha calificado como vía de excepción o lo que significa que las cuestiones de inconstitucionalidad se plantean por las partes o el juez en un proceso ordinario, como un problema incidental a la materia de la controversia de fondo; y finalmente, los efectos de la sentencia de constitucionalidad son particulares, es decir, se traducen de la desaplicación del ordenamiento inconstitucional en el caso concreto y para las partes intervinieron en ese asunto particular.

Por lo contrario, de acuerdo con la doctrina, los caracteres típicos del sistema austríaco son exactamente los contrarios, es decir, el órgano que debe resolver es concentrado, es decir, el tribunal o corte constitucional corresponde privativamente resolver las cuestiones de inconstitucionalidad, sin participación de los jueces ordinarios; la vía es la principal, ya que al llevarse el problema de constitucionalidad al tribunal especializado, se transforma en un verdadero proceso constitucional, cuya materia de fondo se refiere precisamente a la cuestión de constitucionalidad; y finalmente, tratándose de ordenamientos legislativos, la declaración de inconstitucionalidad asume efectos generales es decir, erga omnes, ya que se traduce en la pérdida de

eficacia del propio ordenamiento, una vez publicado el fallo de Inconstitucionalidad.

El control de la constitucionalidad de las leyes a través de un órgano jurisdiccional especializado tuvo su origen (y he de aquí la razón de su nombre de sistema "austriaco"), en la Constitución Federal austriaca de 10. de octubre de 1920, en la cual se estableció una Corte Constitucional y que se caracteriza por configurar un proceso constitucional y autónomo que se inicia por conducto de una acción especial.

Esta Constitución austriaca y la introducción de la Corte Constitucional fueron inspiradas por las ideas del ilustre tratadista Hans Kelsen, y se apoyan en su concepto jerárquico del orden jurídico, que gráficamente se ha calificado como "pirámide jurídica" (9) o sea que si el fundamento de todo el ordenamiento jurídico de un país radica en las normas fundamentales establecidas en la Constitución, toda disposición normativa secundaria que contradiga los mandatos constitucionales debe ser nulificada de manera general. (10)

(9) Cfr. Kelsen, Hans; Teoría General del Derecho. Traducción de Eduardo García Haynez, México, UNAM, 1969, p. 146 y s.

(10) Cfr. Frisch Philipp, Walter: "La Forma en que se plasmó la "Teoría Pura del Derecho" de Hans Kelsen en la Jurisdicción Constitucional Austriaca, creada por él". Traducción de Elsa Bieler, en Jurídica, núm. 2, julio de 1970, México, p. 129, 40. Fue una de las innovaciones de 1929.

La declaración de constitucionalidad de una ley pronunciada por la Corte Constitucional austríaca tiene efectos generales, es decir erga omnes, pero sólo para el futuro (ex-nunc), lo que significa que las instituciones creadas con anterioridad a la citada declaración de inconstitucionalidad con apoyo en las mismas disposiciones inconstitucionales, asumen plena validez, con excepción de aquellas que pertenecen al caso en el cual se originó la cuestión de inconstitucionalidad todo ello por apoyo a la seguridad jurídica.

Por otra parte, la mencionada Corte Constitucional austríaca asume una variedad de atribuciones, todas ellas relacionadas con problemas derivados de las disposiciones fundamentales, ya que además de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes a petición de los órganos gubernamentales (artículo 140) o a solicitud de los tribunales supremos de casación y administrativos, también está facultada para decidir sobre la ilegalidad de los reglamentos (artículo 139), de los conflictos de competencia entre los otros tribunales supremos (artículos 121, 139), funciona también como órgano de contraloría general (artículos 126 y 55 122) y resuelve sobre el resultado de las elecciones de los funcionarios federales y en relación con el referendun (artículo 141).

También podemos señalar que la misma Corte Constitucional tienen la facultad de conocer sobre las acusaciones contra los altos funcionarios por delitos oficiales (artículos 124, 142 y 143); respecto a las violaciones del Derecho Internacional Público (artículo 145); así como respecto de las demandas de los particulares por violación de sus derechos fundamentales consagrados a la Ley Suprema.

Todas estas atribuciones de la Corte Constitucional austriaca son privativas, lo que significa que expresamente se ha prohibido a cualquier otra autoridad, inclusive a los tribunales ordinarios, la interpretación de las disposiciones constitucionales y la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad, aun cuando lo hicieran con efectos particulares (artículo 89).

El texto primitivo de la citada Constitución austriaca de 1920 fue reformado esencialmente en el año de 1929 con el objeto de admitir la posibilidad de que los tribunales supremos de casación y de lo administrativo pudiesen acudir a la Corte Constitucional para plantear la inconstitucionalidad de las disposiciones legales aplicables en los asuntos de su competencia.

4. Caso de México

Por lo que se refiere a México, como señalamos en el primer capítulo, hay que señalar que en el Congreso Constituyente que se reunió a fines del año de 1846 en circunstancias dramáticas, ya que el ejército estadounidense se aproximaba a la ciudad de México, se formó una comisión de Constitución, la cual formuló un dictámen el 5 de abril de 1847, estimando mayoritariamente que sólo debía restablecerse la Constitución Federal de 1824 y que las reformas consiguientes debían aplazarse hasta el fin de la guerra con los Estados Unidos. Mariano Otero, como miembro de la citada comisión formuló voto particular, en el cual se planteaban las reformas que en su concepto deberían introducirse a la citada Constitución de 1824, entre ellas la configuración de un sistema de control constitucional, confiriendo a las legislaturas de los Estados y al Congreso Federal, respectivamente, la facultad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes nacionales y locales.

Pero la modificación más importante figura en el artículo 19 de su proyecto, en el cual propuso la creación de un proceso para proteger a los habitantes de la República contra los actos de las autoridades legislativas y

administrativas, tanto de la Federación como de los Estados, que violasen los derechos fundamentales consagrados por una ley constitucional, que debería expedirse posteriormente, y a este instrumento lo calificó de "amparo" (11).

El voto particular de Mariano Otero fue aceptado en su integridad, y con ligeras reformas de detalles fue expedido por el Congreso Constituyente el 18 de mayo de 1847 con el nombre de "Acta de Reformas", consagrándose el amparo en el artículo 26 del texto aprobado.

Resulta evidente que el ilustre jurista y político jurisconsulto se inspiró en cuanto al control judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad, en la judicial review of legislation que se había desarrollado en los Estados Unidos, y esta inspiración no fue directa sino a través del libro de Alexis de Tocqueville, La Democracia en América, obra que era muy conocida de los publi-

(11). Que a la letra dice: "Art. 19. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de sus derechos que le conceda esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que lo motivare".

cistas mexicanos de la época, (12) si tomamos en consideración que la traducción española de Sánchez de Bustamante, publicada en París en 1838 -es decir un año después de aparecida la edición original- llegó a nuestro país en el año de 1839, y esta obra fue citada expresamente por el mismo Otero en su "Ensayo sobre el verdadero Estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana", que apareció el 1° de junio de 1842.

Esta influencia de Tocqueville se advierte claramente en la exposición de motivos del mencionado voto particular de 1847, en cuya parte conducente se sostuvo: "Los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación a los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplos para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más. Esta garantía sólo puede encontrarse en el poder judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente...". Y más adelante el mismo Otero, agrega "En Norteamérica este poder

(12) Cfr. Echanove, Carlos; "Cómo nació en México el Juicio de Amparo" en Jus, México, Núm. 18, enero de 1940. Passim. La primera vez que se publicó en México, la misma traducción de Sánchez de Bustamante, fue en 1855 en la famosa imprenta D. Ignacio Cumpido.

salvador previno de la Constitución y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquella y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el poder legislativo, ni deroga sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente..." (13)

Fue esta la manera como nuestro país ingresó en la tradición americana de control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional ordinario.

(13) Cfr. Reyes Heróles, Jesús; Otero-Obras, México, Porrúa, 1967, p. 276,

CAPITULO CUARTO

¿ES LA SUPREMA CORTE UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL?

A raíz de la Reforma Constitucional de 15 de agosto de 1987, que trafa consigo importantes modificaciones al Poder Judicial de la Federación, se ha pensado que nuestra honorable Suprema Corte de Justicia ha pasado a ser un Tribunal Constitucional. Antes de dar mi punto de vista examinemos brevisísimamente los principales aspectos de esta reforma.

A) En primer lugar se ha creado el llamado derecho de atracción, que no es más que el certiorari de la Suprema Corte de los Estados Unidos, o lo que antiguamente se denominaba en México la avocación, la cual mucho se utilizó en la época colonial y primeros años de vida independiente, pero que posteriormente fue prohibida por los códigos de procedimientos civiles.

En términos generales, la avocación consiste en que un tribunal superior se avoca a resolver una causa que corresponde al inferior, o sea que la atrae, la llama, pues ese proceso lo está conociendo ese inferior, con el fin

de resolverlo. De esta manera, el moderno derecho de atracción no es otra cosa más que la posibilidad que tiene la Suprema Corte para avocarse al conocimiento de un amparo directo o un amparo indirecto en revisión para que sea éste, el máximo tribunal del país, quien, por las características justiciables especiales de dichos procesos que así lo ameritan, resuelva tales amparos, en lugar de los tribunales colegiados a quien en principio correspondería.

Por otro lado, dicha facultad de atracción no es una novedad de nuestro derecho de amparo contemporáneo ya que anteriormente las Salas de nuestra Suprema Corte podían ejercer una facultad similar.

Efectivamente, la Tercera Sala de la Corte fue la primera en tener una atribución similar desde 1980 cuando en la fracción III del artículo 25 de la hoy ya abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señalaba que era competente la mencionada Tercera Sala en aquellos juicios que, aunque por cuantía no le correspondieran a ella, en su opinión fuera de importancia trascendente para los intereses de la Nación en cuyo caso ella misma podía avocarse a su conocimiento.

Posteriormente, en la reforma del 4 de enero

de 1984, una facultad similar se estableció para las demás salas de la Corte, pero en un doble sentido: a) en aquellos asuntos en que por cuantía correspondiera a una sala de la Corte su conocimiento, pero careciera de importancia y de trascendencia sociales, a juicio de las propias salas, se podían remitir la misma a los tribunales colegiados para su conocimiento y resolución; y b) por otro lado, en aquellos amparos directos o indirectos en revisión que por cuantía correspondiera conocer a los tribunales colegiados de circuito, pero por su especial entidad la sala correspondiente considerara que a ella le tocar resolverlos, tenía facultades para atraerlos y resolverlos.

Esto que podría parecer como una excepción a la regla, y en efecto lo era, la reforma constitucional de 15 de agosto de 1987 lo invirtió ya que estableció que salvo los amparos contra leyes, (lato sensu) los demás amparos directos o indirectos en revisión, debería corresponder su resolución a los tribunales colegiados de circuito y por excepción a las salas de la Suprema Corte a través de esta facultad que ha sido denominada "de atracción".

Como se verá, la llamada facultad de atracción de nuestra Suprema Corte no es un atributo propio de los tribunales constitucionales, sino todo lo contrario, ya

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

que lo es de los tribunales ordinarios superiores.

B) Otra interesante innovación que trajo consigo la reforma judicial de 15 de agosto de 1987, fue el hecho de modificar el número de ministros supernumerarios de la Suprema Corte ya que anteriormente se preveía la existencia forzosa de cinco de estos tribunales, sin embargo ahora la parte final que el segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: "se podrán nombrar hasta cinco ministros supernumerarios".

Ello significa que será el Presidente de la República, de acuerdo a las necesidades de la propia Suprema Corte, quien decidirá el número de tales ministros sin rebasar los cinco, e inclusive puede no nombrar a ninguno.

Por otro lado, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1988, en su artículo 12, señala como facultad del Pleno de la Corte erigir la Sala Auxiliar con los ministros supernumerarios, sin señalar, lógicamente, de cuantos de éstos se integrará y por otro lado, el artículo 28 de la misma Ley señala que será facultad del Pleno determinar los asuntos que corresponderá resolver a la mencionada Sala Auxiliar. En consecuencia, la Sala Auxiliar es creada por la

propia Suprema Corte con fundamento en la Ley Orgánica.

C) Así llegamos al aspecto más importante de la multitudada reforma constitucional y legal que entró en vigor el 15 de enero de 1988, o sea el relativo a la división de competencias, en donde se ha reservado para el máximo tribunal del país la resolución en última instancia de lo generalmente llamado "Amparo contra Leyes".

Comunmente se entiende por "amparo contra leyes" a aquellos amparos en donde se impugna la constitucionalidad de una ley, federal o local, de un tratado internacional o de un reglamento expedido por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y de cualquier reglamento de ley local expedido por el gobernador de un estado. Es en este sentido que utilizaremos tal vocablo.

El amparo contra leyes se puede presentar en el procedimiento bi-instancial, también denominado amparo indirecto, o por el procedimiento uni-instancial, también llamado amparo directo.

En ambos casos procederá el recurso de revi-

sión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien conocerá en tribunal pleno si se está en presencia de una ley inconstitucional, bien sea federal o local, así como de un Tratado Internacional, ya que los reglamentos, federales o locales, son conocidos por las salas de la Corte, en razón de la materia.

Así, pues, vemos que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, independientemente de las funciones de resolver conflictos de competencia, le corresponden fundamentalmente dos facultades jurisdiccionales: la última instancia del amparo contra leyes y cuando ejerce su derecho de atracción. Por ello, a raíz de la multicitada reforma constitucional de 15 de agosto de 1987 que entró en vigor el 15 de enero de 1988, se ha querido ver a nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación como un "tribunal constitucional".

Sin embargo, como vemos en el capítulo de derecho comparado, tratándose de la revisión de la constitucionalidad de las leyes por un órgano jurisdiccional, existen dos grandes sistemas: el americano y el austriaco, distinguiéndose ambos precisamente porque tal función es desempeñada por un tribunal ordinario, llamado generalmente Suprema Corte, en el primer caso, o por un tribunal especializado,

llamado tribunal o corte constitucional, en el segundo.

Pero más importante es el criterio de distinción que nos señala que mientras en el sistema americano los efectos de la sentencia son estrictamente particulares, en el segundo, o sea el austriaco, los efectos de la sentencia del tribunal constitucional son generales, o erga omnes.

Sabemos que en algunos países latinoamericanos se ha introducido la declaración general de Inconstitucionalidad (1) en las resoluciones de las cortes supremas en materia de revisión de la constitucionalidad de las leyes, como en el caso de Colombia en que su Suprema Corte no ha perdido el carácter de tribunal ordinario. Pero lo que nunca se ha dado es que a un tribunal constitucional se le quiten los efectos generales a sus sentencias.

Pero todo lo anteriormente expresado, considero que, aunque se haya dado como facultad casi exclusiva a nuestra Suprema Corte la de resolver en última instancia

(1) Cfr. Fix-Zamudio, Héctor; "La Justicia Constitucional en Iberoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica. Constitución, proceso y derechos humanos, México, Miguel Angel Porrúa Unión de Universidades de América Latina, 1988, pp. 339-392.

los amparos contra leyes, no por eso le podemos dar el calificativo de "tribunal constitucional" aunque desapareciera el derecho de atracción.

Indiscutiblemente para que a nuestra suprema Corte de Justicia la pudiéramos denominar como tribunal constitucional sería indispensable que desapareciera el principio de la "relatividad de la sentencia", también llamado "Fórmula Otero", que contiene la fracción II del artículo 107 constitucional, o sea la prohibición de cualquier efecto general.

Por otro lado, vemos que cada día son más el número de países que adoptan el principio de la declaración general en relación con la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, bien sea a través de tribunales especializados o bien a través de tribunales ordinarios; por ello no vemos la razón de negar tal potestad a nuestro máximo tribunal. Por otro lado, cada vez es más amplio el sector de la doctrina mexicana que se pronuncia en este sentido; (2) pues de lo contrario continuaremos con la gravísima injusticia de seguir aplicando a la gran mayoría del

(2) V.gr. Héctor Fix-Zamudio, Juventino U. Castro, Ramón J. Palacios y José Luis Soberanes, entre otros.

pueblo leyes inconstitucionales, mientras que solo una minoría privilegiada se puede beneficiar de la protección de la justicia federal, no obstante la meritoria labor de la Defensoría de Oficio o Defensoría de Estado.

Por todo ello, modestamente consideramos inapropiado que a nuestra venerada Suprema Corte de Justicia de la Nación sea considerada como un tribunal constitucional en tratándose de la revisión de la constitucionalidad de las leyes por un órgano jurisdiccional, pues está muy lejos de serlo mientras subsista la "Fórmula Otero". Lo anterior sin que signifique romper con el Principio de División de Poderes sino más bien, ratificándolo y afirmándolo buscando mecanismos de mayor colaboración entre los Poderes de la Unión ya que el Legislativo al igual que el Ejecutivo como el Judicial deberán sujetarse estrictamente a lo preceptuado por nuestra Constitución Política.

C O N C L U S I O N E S

- PRIMERA.- Hasta 1847, con la creación del juicio de amparo, nuestra Suprema Corte tomó el rumbo que le correspondía, ya que antes no tenía una función clara y bien determinada.
- SEGUNDA.- Desde 1847 y hasta 1988 la Suprema Corte de Justicia ha tenido una evolución armónica y ascendente, congruente con las funciones que en materia de amparo se le han encomendado.
- TERCERA.- Sería deseable que las resoluciones en amparo contra leyes fueran de efectos generales.
- CUARTA.- La Reforma Judicial de 1988 es la culminación del proceso para concluir con el rezago en la Suprema Corte, el que fue iniciado en 1951.
- QUINTA.- Realmente no podemos calificar todavía como un tribunal constitucional a nuestra Suprema Corte, sino como el más alto de todos los tribunales ordinarios que integra el Poder Judicial.

B I B L I O G R A F I A

- ARELLANO GARCIA, Carlos, El rezago en el amparo, México, 1966.
- AZUELA, Mariano, "Aportación al estudio del amparo contra leyes", Revista Jurídica Veracruzana, Jalapa, tomo VII, núm. 1, mayo de 1957.
- Introducción al estudio del amparo, Monterrey, Universidad de Nuevo León, 1968.
- "A la memoria de Mariano Otero", Jus, México, núm. 144, julio-septiembre de 1950.
- BARRAGAN BARRAGAN, José, Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo, México, UNAM, 1980.
- El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (antecedente inmediato del juicio de amparo), México, UNAM, 1978.
- BATIZA, Rodolfo B., "Un pretendido 'antecedente remoto' del amparo", Revista Mexicana de Derecho Público, México, vol. 1, núm. 4, abril-junio de 1947.
- BAZDRESCH, Luis, Curso elemental de amparo, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1972.
- BURGOA, Ignacio, El juicio de amparo; 16a. ed., México, Porrúa, 1964.
- CABRERA, Lucio, El poder judicial mexicano y el constituyente de 1917, México, UNAM, 1968.
- CARPISO, Jorge, La Constitución mexicana de 1917; 4a. ed. México, UNAM, 1981.
- CARRILLO FLORES, Antonio, La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos, México, Porrúa, 1981.
- "El control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad en México", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, tomo XXVI, núms. 103-104, julio-diciembre de 1976.

CARRILLO FLORES, Antonio, "El Ejecutivo y las leyes inconstitucionales", Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, tomo IV, núm. 15, julio-septiembre de 1942.

————— "La Suprema Corte de Justicia como tribunal federal de última instancia: un testimonio", Memoria de El Colegio Nacional, México, tomo VIII, núm. 4, 1977.

CASTRO Uventino V., Hacia el amparo evolucionado; 2a. ed. México, Porrúa, 1977.

————— Lecciones de garantías y amparo; 3a. ed., México, Porrúa, 1961.

————— El sistema del derecho de amparo, México, Porrúa, 1979.

FIX-ZAHUDIO, Héctor, "Algunos problemas que plantea el amparo contra leyes", Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, México, año XIII, núm. 37, enero-abril de 1960.

————— "Breve introducción al juicio de amparo mexicano", Memoria de El Colegio Nacional, México, tomo VIII, núm. 3, 1976.

————— "Función constitucional del organismo judicial en México y España", Revista de Estudios Políticos, Madrid, núms. 10 y 11, julio-agosto y septiembre-octubre de 1979.

————— "El juicio de amparo en Latinoamérica", Memoria de El Colegio Nacional, México, tomo VIII, núm. 4, 1977.

————— Los tribunales constitucionales y los derechos humanos, México, UNAM, 1960.

HERNANDEZ, Octavio A., Curso de Amparo, Instituciones Fundamentales, 2a. ed., México, Porrúa, 1983.

LOZANO, José María, Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre; 3a. ed. facsimilar de la de 1876, México Porrúa, 1980.

NORIEGA CANTU, Alfonso, Lecciones de amparo; 2a. ed., Porrúa, 1980.

PALACIOS, Ramón J., Instituciones de amparo; 2a. ed., Puebla, Cajica, 1969.

----- "El mito del amparo", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, tomo VI, núm. 24, octubre-diciembre de 1956.

SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, "Notas acerca del control de la constitucionalidad de las leyes", Estudios jurídicos en homenaje al profesor Santa Cruz Feijó, Valencia, Universidad de Valencia, Facultad de Derecho, 1974.

----- Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Prologo, 1a. ed., México, Porrúa, 1987.

----- "El rezago en la Suprema Corte de México", Comunicaciones mexicanas al X Congreso Internacional de Derecho comparado (Budapest, 1978), México, UNAM, 1980.