

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.
LA VIDA POLÍTICA MEXICANA (1995 - 2009)**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA:

OCTAVIO AUGUSTO OLEA GÓMEZ

ASESOR: DR. DAVID PANTOJA MORÁN

MÉXICO, D.F.

2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

A Juan y Juanita, mis padres, por todo su amor, fortaleza y fe
puesta en hacer de nosotros, sus hijos, seres humanos libres

A Talia y Maresa, mis hermanas, por su amor inagotable
y siempre fiel compañía en este andar por la vida

“Ningún hombre debe ser juez en su propia causa, ni en ninguna otra en la que tenga el menor interés o prejuicio.” Hamilton

“La primera característica del poder judicial, entre todos los pueblos, es la de servir de árbitro.” Tocqueville

“El dato que mejor caracteriza a un Juez es su independencia.” Antonio Carrillo Flores

“Autoridad reguladora de la vida de la nación, intérprete único de los mandamientos de la Ley fundamental que define sus preceptos, declara su alcance e integra sus propósitos, la [Suprema] Corte, cumpliendo su objeto con independencia, serenidad y firmeza, será la autoridad más alta de la República y la más propuesta al respeto de la sociedad que protege y de la nación cuya estabilidad garantiza.” Emilio Rabasa

ÍNDICE

Introducción	iii
1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación: su invención y primeros pasos	1
1.1 El Poder Judicial y el principio de la división de Poderes: apuntes teóricos	1
1.2 El diseño institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las primeras constituciones mexicanas	14
1.2.1 El primer antecedente de las instituciones políticas de México: la Constitución de Apatzingán de 1814	14
1.2.2 La Constitución de 1824: las decisiones político jurídicas fundamentales	16
1.2.2.1 La invención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	19
1.2.3 El primer sistema de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad en México: el Supremo Poder Conservador	28
1.2.4 La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la concepción de constituyentes centralistas	33
1.2.5 Un paso decisivo en la concepción del Poder Judicial: el Acta de Reformas de 1847	37
2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como defensora de la Constitución	49
2.1 La Constitución de 1857: la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el juicio de amparo	49
2.2 La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Audiencia de la República mexicana. El juicio de amparo en negocios judiciales	60
2.3 La Constitución de 1917: la Suprema Corte de Justicia de la Nación es alejada de la política	68
2.4 La reinención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La reforma constitucional de 1994	81
2.4.1 El modelo institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional	88
2.4.1.1 Los instrumentos de defensa de la Constitución: el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad	91

3. La actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional. La vida política mexicana (1995-2009)	101
3.1 El problema de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad	102
3.2 El contexto político de la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	105
3.2.1 La integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo: el pluralismo político	106
3.3 Los ministros de la novena época (1995-2009)	109
3.4 Panorámica del trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional	114
3.4.1 Las controversias constitucionales	114
3.4.2 Las acciones de inconstitucionalidad	124
3.5 La Suprema Corte de Justicia de la Nación como árbitro de la política	133
3.5.1 La Suprema Corte de Justicia de la Nación ante los conflictos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo	137
3.5.2 La Suprema Corte de Justicia de la Nación ante el control abstracto de la constitucionalidad de las leyes solicitado por las minorías parlamentarias	150
3.5.3 Un balance del trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como árbitro de la política	154
Consideraciones finales	157
Epílogo	165
Bibliografía	169

INTRODUCCIÓN

De ser un órgano del Estado que ejerce una función políticamente nula, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha convertido en un Poder de primer orden en el sistema político mexicano en el cambio del siglo XX al XXI. Y es que la SCJN no se inventó ayer, ha tenido su lugar en la organización política mexicana desde la Constitución de 1824 hasta nuestros días. Los siglos han preparado para esta época una SCJN como Tribunal Constitucional que incide sobre la vida política mexicana bajo ciertas características que aquí serán estudiadas.

Así, el propósito primordial de la presente investigación es estudiar a la SCJN para comprender qué función política ha cumplido en el México contemporáneo (1995-2009). En primer lugar, es indispensable advertir que la SCJN como Tribunal Constitucional es la defensora de la Constitución y su mayor facultad es ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad. Por lo tanto, la pertinencia de tomar a la SCJN como tema central en este trabajo radica en poder estudiar y analizar el presente y pasado de los órganos y los mecanismos que han ejercido el control de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad en nuestro país, siendo el interés principal entender esta época presente. Además, la ciencia política ha asumido el estudio de dichos diseños institucionales que ejercen el control constitucional de las leyes y los actos de autoridad como signos de cualquier régimen democrático.

En el caso mexicano desde las primeras Constituciones se ha reconocido y establecido que el Poder Judicial, al igual que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, es uno de los tres Poderes a través del cual el pueblo ejerce su soberanía. Sin embargo, por su carácter y características distintas respecto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, mismos a los que la Constitución les encarga las funciones propias de gobierno y gestión del poder de la sociedad mexicana, el Poder Judicial tiene una rica historia en cuanto a cómo se le ha concebido y, por tanto, diseñado institucionalmente según ciertos contextos de la evolución política y constitucional mexicana.

Lo que tenemos a la vista son las circunstancias políticas recientes. Los vientos de la pluralidad política llegaron para quedarse en los órganos de representación política federales. El punto de inflexión fue la elección federal de 1997: el Presidente de la República dejó de tener una mayoría absoluta a modo en la Cámara de diputados. Esto no solo significó el debilitamiento del Poder Ejecutivo como la piedra de toque de toda la dinámica del sistema político mexicano, sino el fortalecimiento e independencia tanto del Poder Legislativo como del Poder Judicial para el ejercicio y cumplimiento de sus funciones establecidas en la Constitución.

El contexto histórico de México ha cambiado y con él las instituciones políticas se han inmerso en un proceso de redefinición. No podría ser de otra manera, la dinámica social, política y económica va planteando circunstancias distintas a las que tomaron en consideración quienes concibieron y establecieron el diseño de las instituciones políticas en la Constitución. Esto ha sucedido con la SCJN y su etapa más reciente consiste en ser el Tribunal Constitucional de México.

En este sentido es conveniente preguntar ¿Qué función política ejerce la SCJN como Tribunal Constitucional? ¿Cómo es que la SCJN ha adquirido una relevancia política de primer orden en el sistema político mexicano a inicios del siglo XXI? El camino que aquí se eligió fue seguir la evolución de la SCJN, en cuanto a su concepción y diseño institucional, en el marco de la historia política mexicana, para enseguida analizar su actuación como Tribunal Constitucional a fin de constatar qué es lo que ha hecho en la realidad.

Para mejor ordenar la exposición de los argumentos que sirvieron para el desarrollo de esta investigación, ésta se haya organizada en tres capítulos.

El primer capítulo trata de la invención de la SCJN y sus primeros pasos. El punto de partida es la revisión doctrinal de la división de Poderes, pues dependiendo de cómo se entienda este principio constitucional se erige cierto lógica política de operación del diseño

institucional. Enseguida se estudia la invención de la SCJN en el contexto del establecimiento de dos decisiones político jurídicas fundamentales en el Constituyente de 1824: la forma Federal de Estado y el sistema presidencial de gobierno (división rígida de Poderes). Atendiendo al diseño de la forma federal de Estado, cuyo espíritu fue más cercano a un diseño confederal, la SCJN se concibió como el árbitro del federalismo para resolver exclusivamente conflictos surgidos entre Estados; mientras que atendiendo al diseño y organización de los Poderes públicos, la SCJN fue concebida como tribunal de última instancia que ejercería una función de mero aplicador mecánico de la ley en la resolución de conflictos entre los individuos.

Así, la SCJN se inventó pero no de la nada; por ello a su vez se destacan las influencias que moldearon tanto su concepción como su diseño institucional. Lo que sucedió de manera general en el diseño de las instituciones políticas de 1824 se aprecia en el caso de la SCJN: en cuanto a la forma la influencia provino del modelo de la Suprema Corte de Estados Unidos, pero en cuanto al espíritu es heredera de la tradición española según la Constitución de Cádiz de 1812 y su apego a la tradición francesa.

Debido a la importancia que en la actualidad tiene el estudio de los órganos y mecanismos que ejercen el control de la constitucionalidad de las leyes, se hace referencia al primer antecedente que al respecto se tuvo en México: el Supremo Poder Conservador. Asimismo, a pesar de la poca atención prestada a las instituciones políticas centralistas como referentes que permitan explicar este presente, resulta fascinante apreciar la manera en que estos constituyentes vislumbraron los derroteros por los cuales deberían transitar los Poderes de la República. Uno de ellos fue la centralización de la justicia y otro la existencia de un árbitro entre Poderes para evitar la usurpación de sus respectivas órbitas constitucionales.

En el camino la SCJN fue concebida como protectora de los derechos de los individuos. Esto se lograría realizar a través de la mayor invención jurídica mexicana: el juicio de amparo. El cual se estableció en el Acta de Reformas de 1847. Llegar a dicha concepción fue un proceso realizado por una generación de hombres como Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero fuertemente influenciados por la doctrina y diseño de las instituciones

políticas de los Estados Unidos de América. Dicho sea de paso, como se apuntará en el apartado respectivo, el modelo de control constitucional vigente en México a partir de 1995 encuentra en el Acta de Reformas un antecedente que clarifica los caminos que la justicia siguió en el pasado y los que ha seguido en el presente.

No fue sino hasta el constituyente de 1857 que la SCJN fue establecida a cabalidad como defensora de la Constitución. Precisamente este es el objeto del segundo capítulo: exponer el diseño institucional de la SCJN y su intervención en el sistema de control constitucional en función del juicio de amparo. Y no obstante la altísima función que los constituyentes de 1857 le otorgaron a la SCJN, la protección de los derechos individuales conectado con la defensa de la Constitución y el conservar el equilibrio de los Poderes, la evolución real de la SCJN se decantó por la centralización de la justicia. El papel que asumió la SCJN en dicho estado de cosas se analiza en este mismo capítulo.

En la Constitución de 1917 se buscó fortalecer el carácter de la SCJN en la defensa de los derechos de los individuos frente a los excesos de las autoridades estatales. Por tanto, los constituyentes se concentraron en garantizar la independencia de la SCJN, pues sí realmente era un Poder no debía depender ni de los legisladores y mucho menos del Presidente de la República. La terca realidad se volvió a imponer y la SCJN siguió cumpliendo un papel secundario en un sistema político caracterizado por un presidencialismo exacerbado.

Los tiempos nacionales cambiaron y con ellos llegaron los vientos de la pluralidad política. Bajo esas circunstancias la SCJN fue erigida como Tribunal Constitucional y ubicada en el centro mismo del modelo de control constitucional de las leyes y los actos de autoridad.

De esta manera, el propósito fundamental del tercer capítulo es presentar un acercamiento a lo que hay dentro del diseño institucional de la SCJN como Tribunal Constitucional y, asimismo, cómo ha ejercido el control de la constitucionalidad a través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que ha resuelto de 1995 a 2009. Lo

interesante de este capítulo es que examina a nuestra SCJN desde una perspectiva empírica, recuperando estadísticas y destacando lo que significan en términos políticos.

Así, primeramente se presenta una panorámica de la actuación de la SCJN como Tribunal Constitucional. Enseguida, de forma más detalla, se estudian algunos casos determinados por variables que ubican a la SCJN como una tercera instancia que puede resolver ciertos conflictos surgidos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo; o bien de ciertos conflictos que hay entre la mayoría y la minoría de las Cámaras del Congreso de la Unión. Desde esta perspectiva se llama la atención respecto al papel que la SCJN ha cumplido en el período de estudio antes señalado: ser árbitro de la política mexicana. A lo cual se dedica la parte final de la investigación.

En suma, la democracia mexicana a inicios del siglo XXI cuenta en su estructura institucional con una SCJN que cumple tareas de primer orden para lograr la estabilidad política: defiende los derechos fundamentales de los individuos, defiende el federalismo y es el garante del sistema constitucional. Aunque esto no debe dar lugar a equívocos, los jueces constitucionales no son un Poder omnímodo, sino que asumen su circunstancia y sus límites jurídicos tal cual como se expondrá a lo largo de los tres capítulos siguientes.

Asimismo, si bien es cierto que a través del estudio de la SCJN es posible observar los aciertos y defectos de nuestro diseño institucional vigente, así como apreciar los alcances del problema inacabado de lograr la gobernabilidad de la sociedad mexicana, es también posible vislumbrar, según los caminos de la justicia aquí estudiados, que a nuestro país le esperan tiempos de justicia y paz.

Por último, para quien esto escribe, la gratitud antes que un deber, es un privilegio; así, me siento un privilegiado al manifestar mi gratitud a la institución y a las personas que han permitido que este trabajo haya llegado a feliz término. A la Universidad Nacional Autónoma de México que me ha acogido como estudiante universitario y me ha abierto las puertas de la cultura y la ciencia. Al profesor David Pantoja Morán por su tiempo, generosidad y sabiduría que me ha brindado incondicionalmente en cada uno de las etapas

de la elaboración de esta tesis; en su excelente curso de Instituciones Políticas nació este proyecto de investigación. Asimismo, a los profesores Fernando Pérez Correa, Francisco Antonio Patiño Ortiz, Emilio Vizarratea Rosales y José Luis Burgos Pérez por su lectura atenta y las críticas que han servido para mejorar este trabajo. A Elena Vega de la Mora por sus muchas preguntas y certeras observaciones en nuestras conversaciones sobre la SCJN. Por supuesto, el autor de estas líneas asume la responsabilidad de todo lo que se dice, con aciertos y errores, en los siguientes capítulos. Finalmente, la realización de este trabajo, de principio a fin ha sido posible por el apoyo y amor de Juan, Juanita, Talia y Maresa, a quienes amo con todo mi corazón y con quienes he apalabrado este mundo.

1. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: SU INVENCION Y PRIMEROS PASOS

*“La primera característica del poder judicial,
entre todos los pueblos, es la de servir
de árbitro.” Tocqueville*

Esta es la historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la primera mitad del siglo XIX, cuando la joven República mexicana comenzaba a andar su camino en libertad. El punto de partida es revisar la doctrina de la división de Poderes que subyace en los primeros diseños institucionales de las constituciones mexicanas y, enseguida, estudiar la invención de nuestra SCJN y sus primeros pasos.

1.1 El Poder Judicial y el principio de la división de Poderes: apuntes teóricos

Para acercarse al estudio del diseño de las instituciones políticas resulta fundamental revisar las matrices de las ideas que influyeron en su configuración.¹ De tal manera que se pueda apreciar, por un lado, el modelo teórico fundamentado en ideas y argumentos político-jurídicos y, enseguida, su desarrollo particular con base en ciertos contextos históricos determinados.

En los primeros ensayos constitucionales mexicanos, especialmente sobre la Constitución de 1824, se advierte la influencia del pensamiento constitucionalista plasmado en la Constitución de Cádiz de 1812, que fundamentalmente corresponde a la tradición francesa y su Constitución de 1791. Asimismo, está presente la influencia de la Constitución norteamericana de 1787.²

¹ Cfr. Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador, El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 2005, p. x.

² Véase Pantoja Morán, David, “La constitución de 1824. Sus influencias y su ingeniería”, en *Ibid.*, pp. 13 – 50.

Por la anterior razón se apuntarán las ideas fundamentales de ambas corrientes de pensamiento constitucional respecto al principio de división de Poderes.

Así, de acuerdo con el principio constitucional de la división de Poderes se establece que en un Estado de derecho existen tres clases de Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Mi primera referencia es Montesquieu porque es considerado “el oráculo que siempre se cita y consulta sobre esta cuestión”³. Él apunta en su célebre texto *Del espíritu de las leyes* lo siguiente:

“Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad”; y “no hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.”⁴

Este es el punto de partida de diferentes interpretaciones que se le han otorgado al principio de la división de Poderes expuesto por Montesquieu.

Antes de pasar a la exposición de dichas interpretaciones, es imprescindible llamar la atención en un primer apunte teórico a considerar: de acuerdo con la “máxima del gobierno libre” **ningún Poder** (de los tres Poderes) **puede ser ejercido completamente por otro Poder**, es decir, dos Poderes, y menos aún los tres Poderes, no pueden ser confundidos y concentrados en un único Poder.⁵

³ Hamilton, Madison, Jay, *El federalista*, No. XLVII (Madison) México, FCE, 2006, p. 205. Madison agrega en el mismo lugar: “Si no es el autor [Montesquieu] de este inestimable precepto de la ciencia política, tiene, por lo menos, el mérito de haberlo expuesto y recomendado eficazmente a la atención de la humanidad.”

⁴ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2007, p. 146.

⁵ Madison al ofrecer su interpretación respecto al sentido que le imprime Montesquieu a sus ideas sobre la división de poderes, señala que el alcance de este principio se puede sintetizar de la siguiente manera: “que donde *todo* el poder de un departamento es ejercido por quienes poseen *todo* el poder de otro departamento, los principios fundamentales de una constitución libre se hallan subvertidos.” Hamilton, Madison, Jay, *El federalista*, *op. cit.* p. 206.

En otras palabras, quienes ejercen el Poder Judicial no pueden tener en sus manos el ejercicio total del Poder Legislativo, ni el ejercicio total del Poder Ejecutivo y viceversa, es decir, el Poder Legislativo no puede ejercer ni la totalidad del Poder Judicial ni la totalidad del Poder Ejecutivo y éste tampoco puede ejercer ni completamente el Poder Judicial ni completamente el Poder Legislativo. Lo contrario conduciría a la confusión de Poderes y, por tanto, conllevaría graves peligros a las libertades públicas.

En síntesis: cada uno de los Poderes tiene un ámbito de atribuciones y fronteras constitucionales que deben respetarse por los otros dos. Pueden colaborar y participar de sus funciones bajo ciertas circunstancias, pero con la condición de que no se traslapen y menos aún se confundan.

En este sentido, Montesquieu es enfático al mencionar que “todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.”⁶

Particularmente esto es cierto cuando se enfoca la atención sobre el Poder Judicial, por una sencilla razón: **ningún hombre puede ser juez en su propia causa**, puesto que lo contrario implicaría tomar partido por el interés propio y “es probable que también corrompería su integridad”.⁷ Luego entonces, para el caso de la organización de los Poderes Públicos, la exigencia de un Poder Judicial no sólo es teórica sino profundamente práctica puesto que su función primordial es servir de árbitro.⁸ Y para lograrlo se vuelve indispensable la distinción y separación de Poderes.

Lo anterior se circunscribe al mayor “problema de las Constituciones” de los pueblos, que ha sido cómo constituir a los Poderes Públicos de tal modo que sean fuertes para llenar sus fines, pero impotentes para ir contra la sociedad que rigen.⁹ Precisamente, esto se estudiará a lo largo de la presente investigación al tomar a manera de directriz el

⁶ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, op. cit., p. 146.

⁷ Cfr: Hamilton, Madison, Jay, *El federalista*, No. X (Madison) op. cit. p. 37.

⁸ Cfr: Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 2005, p. 106.

⁹ Rabasa Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 2006, p. 187.

cómo se ha concebido y estructurado a la SCJN, en el entendido que ha sido la institución de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial encargado de ejercer la función jurisdiccional de Estado.

Luego de llamar la atención en el apunte teórico anterior, conviene seguir con la exposición de las principales interpretaciones respecto al principio de la división de Poderes. De este modo, la doctrina constitucional de la división de Poderes que puede denominarse clásica del siglo XIX, interpretó de las ideas de Montesquieu un principio único de separación de Poderes, que Charles Eisenmann¹⁰ resume de la siguiente manera:

“Confiar las *tres funciones estatales* a autoridades o grupos de autoridades absolutamente distintos e independientes; instituir, en otros términos, tres autoridades o grupos de autoridades *perfectamente separados* desde todo punto de vista, *funcionalmente*, en razón de que cada una de ellas ejercería con plena independencia, de una manera íntegra a la vez que exclusiva, una función estatal; *personalmente*, ya que no podría revocarse unas a otras; *materialmente* en fin, por el hecho de prohibírseles tener algún contacto, relación o comunicación; en una palabra separar totalmente el parlamento, el gobierno y los tribunales.”¹¹

Desde la perspectiva de esta doctrina hay tres Poderes Estatales distintos unos de otros, cuya *separación* sería: *funcional* porque exclusivamente un Poder ejercería una función Estatal; *personal*, porque los miembros de un Poder no formarían parte de los miembros de otro Poder; y *material*, porque no tendrían relaciones concretas entre Poderes.

Dicho de otra forma, el principio de la división de Poderes así entendido sería como si cada Poder fuera un tren que corriera por su propia vía, es decir, tres Poderes que corren por vías paralelas pero que jamás se interceptan unos con otros. Entonces cabe cuestionar con Eisenmann que si “**una de las ideas políticas de Montesquieu era (...) disponer las cosas de suerte tal que el poder limite al poder**, es decir, que todo órgano político encuentre otro órgano que pueda oponerse a su voluntad, impidiéndole de imponerla.”¹² ¿Cómo lograr tal limitación recíproca entre Poderes si no se encuentran en un mismo plano? ¿Si los Poderes son absolutamente independientes unos

¹⁰ Véase Eisenmann, Charles, “El Espíritu de las Leyes y la Separación de los Poderes” en *Anuario Jurídico*, núm. 2, 1975, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1977. pp. 429-450.

¹¹ *Ibid.*, p. 429 Las cursivas son mías.

¹² *Ibid.*, pp. 436 – 437. Las negritas son mías.

de otros, cómo lograr “que el poder limite al poder”?

La respuesta que plantea Eisemann consiste en argumentar que la doctrina clásica del siglo XIX sobre la separación de Poderes es errónea. Según el autor en cita, para empezar el mismo Montesquieu señala la importancia que tiene la facultad de veto del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo, mientras que éste tiene la facultad de examinar cómo las leyes que él ha creado han sido ejecutadas.¹³

En términos precisos, tanto la *facultad de estatuir* (entendida como el derecho de ordenar por sí mismo o de enmendar aquello que ha sido ordenado por otro) como la *facultad de impedir* (entendida como el derecho de anular una resolución tomada por cualquier otro) eran facultades consideradas por Montesquieu “como un modo de participación en una función [Estatal].”¹⁴

En este orden de ideas, señala Eisenmann, “los poderes pueden considerarse separados, desde el momento en que no están confundidos, es decir, desde que el ejercicio no está atribuido al mismo órgano”¹⁵ y sólo en este sentido es correcto afirmar que Montesquieu expone una teoría de separación de Poderes.¹⁶

En otras palabras “ninguna de las tres autoridades es la titular de la totalidad de una función, dueña de esa función y especializada en esa sola función.”¹⁷ Por lo tanto, **la independencia de los Poderes “es una independencia no de hecho, sino exclusivamente jurídica.”**¹⁸

Lo que significa que tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo no se encuentran acantonados y dueños de su respectiva función, de la misma forma el Poder

¹³ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, *Op. Cit.*, pp. 150-151.

¹⁴ Eisenmann, Charles, “El Espíritu de las Leyes y la Separación de los Poderes”, *Op. Cit.*, p. 431.

¹⁵ *Ibid.*, p. 441.

¹⁶ Eisenmann concluye su análisis interpretativo de la teoría constitucional de la división de Poderes expuesta por Montesquieu de la siguiente manera: “... una separación tanto funcional, personal, como material de los órganos estatales y, a decir, sobre todo de los dos órganos políticos -, Montesquieu no lo preconiza, ni llega a realizarlo; no separa parlamento y gobierno, la independencia que les confiere es una independencia no de hecho, sino exclusivamente jurídica.” *Ibid.*, p. 450.

¹⁷ *Ibid.*, p. 434.

¹⁸ *Ibid.*, p.450. Las negritas son mías.

Judicial, que a pesar de concentrar con mayor exclusividad el ejercicio de la función jurisdiccional no es la excepción (en ciertos casos los otros Poderes participan de ella).

Es importante apuntar que la exposición de Montesquieu se enfoca con mayor interés en el parlamento (Poder Legislativo) y en el gobierno (Poder Ejecutivo) porque en ellos radica el verdadero problema político según la tradición francesa. Ellos son los Poderes activos y visibles políticamente en tanto que son sedes de decisión y representación política, mientras que el Poder Judicial es “un poder, por decirlo así, invisible y nulo”¹⁹ que sólo se encarga de dirimir conflictos entre particulares.

De esta manera, con base en la tradición francesa del siglo XIX y el paradigma del Estado legicentrista, existe una jerarquía implícita en la división de Poderes. Por la separación funcional rígida de los Poderes el Legislativo es el Poder dominante merced a que es el hacedor de la ley, en el entendido que de ésta se derivan las funciones a cumplir por los Poderes Ejecutivo y Judicial.

En este sentido, señala Montesquieu que **“los jueces de la nación (...) no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley**, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma.”²⁰ La ley, como “expresión de la voluntad general”, hecha por el legislador encierra la actividad política por excelencia en la organización estatal, por lo tanto, que los jueces apliquen la ley a casos particulares, sin oportunidad alguna de interpretar las leyes y fijar sus alcances, los sitúa efectivamente como un Poder políticamente nulo.

El anterior argumento tiene su precedente histórico: la Revolución Francesa. Época en que se vio con gran recelo a los jueces y tribunales puesto que podrían frenar los cambios sociales en tanto representantes del “antiguo régimen”; tradición que se prolongaría por mucho tiempo y por la cual el papel del juez sería minimizado. Por el contrario, la interpretación de la Constitución y de las leyes correspondería

¹⁹ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, op. cit., p. 147. No obstante esa nulidad del órgano Judicial en el ámbito del verdadero problema político, el autor reconoce que el poder de juzgar tiene un carácter “terrible entre los hombres”.

²⁰ *Ibid.*, p. 151. Las negritas son mías.

exclusivamente al Poder Legislativo. Esta idea de la omnipotencia del legislador, junto a la afirmación del principio de legalidad, según Ferrajoli, se dio con el nacimiento del Estado moderno.²¹

En este sentido, el “[cuerpo legislativo] puede moderar la ley en favor de la ley misma, dictando un fallo menos riguroso que ella.” Según esta tradición, esa misma Ley que los jueces deben aplicar tal cual ha sido hecha por los legisladores, es susceptible de moderación e interpretación por los legisladores mismos como un ejercicio político activo.²²

En síntesis, de acuerdo con Eisenmann, el autor *Del espíritu de las leyes*:

“No ponía en tela de juicio que los tribunales (...) estuvieran acantonados dentro de la sola función jurisdiccional, la que a su parecer no estaba solamente subordinada, sino que además se reducía a una aplicación cuasi-mecánica de la ley, sin posibilidad de juicio personal, ni de libertad, carente de facultad discrecional para aquel que la ejerce, y por tanto, políticamente nula, no confiriéndole ningún papel político.”²³

Finalmente es sobremanera importante apuntar que esta tradición francesa reconoció la vital importancia de este principio para la existencia del cuerpo político, lo cual quedó establecido en el artículo 16 de la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789: “toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni se adopte la separación de poderes, carece de Constitución.”

Puesto que el propósito de los presentes apuntes teóricos es revisar el sentido del principio de la división de Poderes que inspira el diseño de las instituciones políticas de México, conviene también revisar lo discutido y consignado en la Constitución de 1787 de los Estados Unidos de América, tanto en lo que se refiere a sus métodos para limitar el poder en la estructura política como el modelo de Suprema Corte que erigieron.

Fue en el seno del Constituyente de Filadelfia que se llevaron a cabo profundas discusiones entre dos principios constitucionales respecto a la organización de los

²¹ Ferrajoli, Luigi, “El papel de la función judicial en el Estado de Derecho”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal*, no. 18, 2003.

²² Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, op. cit., p. 151.

²³ Eisenmann, Charles, *El Espíritu de las Leyes y la Separación de los Poderes*, op. cit., p. 441.

Poderes Públicos. Estos se presentaron de la siguiente manera: 1) la teoría de la separación funcional de los poderes; y 2) el principio de los frenos y los contrapesos. Aquél sostenido por los antifederalistas y éste defendido por los federalistas (como Hamilton y Madison).

La teoría de la separación funcional de los poderes se concibe, en pocas palabras, como **“un órgano, una función”**. Es decir, las tres funciones Estatales (Legislativa, Ejecutiva y Judicial) deben estar depositadas en tres órganos diferentes, cada uno dueño exclusivo, especializado y circunscrito a una función Estatal. Por lo cual, los miembros que conforman un órgano no pueden pertenecer a otro órgano, es decir, se trata de una separación material. En consecuencia, esta teoría concebiría como algo incorrecto la posibilidad que un órgano, dueño de una función, interviniera o ejerciera influencia sobre otro órgano dueño de otra función.

Por otra parte, **el principio de los frenos y contrapesos afirma “que el poder debe estar repartido entre diversas instancias, de suerte tal que cada órgano se vea impedido por los otros de abusar de su poder.”**²⁴ Esto significa que diferentes órganos participen del poder en un mismo plano horizontal para que por sus relaciones mutuas se limiten unos a otros.

Así este principio admitía como algo correcto las influencias entre Poderes: “el presidente puede influir sobre el Congreso, gracias a su poder de veto; el Senado, que forma parte del Congreso, puede vigilar al presidente en el ejercicio de sus facultades de nombrar y de celebrar tratados; el órgano judicial puede ejercer un control activo sobre el Congreso, por medio del mecanismo del control de la constitucionalidad.”²⁵

Con base en los principios antes enunciados, es importante llamar la atención sobre las siguientes cuestiones: ¿Cómo lograr que los Poderes respeten sus límites constitucionales? Y ¿Cómo hacer que “el poder limite al poder”?

²⁴ Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador, El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, Op. cit., p. 43.

²⁵ Véase Manin, Bernard, “Frontières, freins et contrepoids. La separation des pouvoirs dans le débat constitutionnel américain en 1787”, *Revue Francaise de Science Politique*, núm. 44, 2, abril, 1994.

Para los defensores del principio de la separación funcional de los Poderes era fundamental el establecimiento de fronteras precisas entre las funciones estatales, en tanto que dado el caso de la violación de éstas el árbitro de los conflictos entre Poderes serían convenciones constitucionales convocadas para ese fin.²⁶

Mientras que quienes estuvieron por el principio de los frenos y contrapesos encontraron una solución diferente: “la ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición”.²⁷ Cada órgano de poder estaría dotado de los medios constitucionales necesarios para defenderse de los otros Poderes y para ejercer cierta influencia sobre los demás. La solución residía en disponer los órganos de la estructura interna del gobierno de tal manera que de manera endógena los poderes se limitaran recíprocamente.²⁸

La Constitución norteamericana de 1787 incorporó ambos principios en versiones atenuadas. Sin embargo, el carácter de su orden constitucional no sólo radica en el diseño institucional que plasmaron los padres fundadores en el texto constitucional, sino también en el sistema de partidos que la siguiente generación logró conformar para darle funcionalidad al orden constitucional establecido, que originalmente fue pensado para “impedir el ejercicio arbitrario del poder, decía el juez Brandeis”.²⁹

De lo anterior conviene apuntar que, si bien es cierto, el factor del diseño institucional es determinante para lograr o no el equilibrio de los Poderes, el carácter del sistema de partidos políticos vigente en cierta coyuntura histórica juega un papel de primer orden para el (des) equilibrio de ese mismo diseño institucional. Debido a que la negociación y construcción de acuerdos políticos son premisas para lograr la gobernabilidad de un país.

²⁶ Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador, El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, Op. cit., p. 46.

²⁷ Hamilton, Madison, Jay, *El federalista*, No. LI (Hamilton o Madison) Op. Cit., p. 220.

²⁸ Cfr: *Ibid.*, No. LI (Hamilton o Madison) pp. 219 - 220.

²⁹ Cit. en Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador, El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, Op. Cit., p. 48.

Particularmente la Constitución norteamericana de 1787 estableció la forma de Estado Federal y el sistema presidencial de gobierno. En ese contexto fue que se erigió una Suprema Corte, concebida originalmente en el texto constitucional como el árbitro del Federalismo y, como apuntaremos más adelante, llegaría a convertirse en un Poder formidable del sistema político norteamericano a partir 1803.

Debido a que la Suprema Corte de los Estados Unidos fue un modelo para los constituyentes mexicanos, es muy importante apuntar a grandes rasgos su carácter, primeramente el concebido por los constituyentes de Filadelfia y, enseguida, el sentido que le otorgó Hamilton en *El Federalista* y que el justicia mayor John Marshall se encargaría de elevar a rango constitucional en la célebre sentencia de *Marbury vs. Madison* de 1803.

La Constitución se encargó de establecer una Suprema Corte, fijar sus competencias y, también, señalar que los jueces conservarían sus puestos en tanto observaran buena conducta, recibiendo emolumentos por sus servicios sin ser disminuidos durante su encargo.³⁰ El establecimiento y organización de las cortes inferiores así como la forma de integrarlas estaría en manos del Congreso.

En cuanto a las competencias de la Suprema Corte, la Constitución estableció en la sección segunda de su artículo tercero lo siguiente:

El poder judicial se ocupará de todos los casos, tanto en derecho (*law*) como en equidad, que surjan bajo esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos y los Tratados hechos o que se hagan bajo su autoridad; a todos los casos que afecten a los embajadores, otros ministros públicos (extranjeros) y cónsules; a todos los casos de almirantazgo y jurisdicción marítima; a las controversias en que los Estados Unidos sean parte, a las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y ciudadanos de otro Estado, entre ciudadanos de diferentes Estados, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras con fundamento en concesiones de diferentes Estados, y entre un Estado o ciudadanos del mismo y Estados extranjeros, ciudadanos o súbditos de éstos.

La Suprema Corte tenía jurisdicción original en los casos relativos a los embajadores, a otros ministros públicos o cónsules, y aquellos en que un Estado sea parte. Se advierte enseguida que la forma de Estado Federal está inmersa en la estructura y competencias

³⁰ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Op. Cit., p. 171.

del Poder Judicial, aunque cabe acotar que de lo anterior no se desprendía que los tribunales federales tuvieran competencia privativa sobre las controversias derivadas de las leyes federales.³¹

Asimismo, la Constitución facultó a los tribunales “para cuidar la supremacía del derecho federal sobre el derecho local.”³² En otras palabras, con la invención del federalismo, los padres fundadores de los Estados Unidos concibieron una Suprema Corte como guardián de esa forma de Estado, un Poder fuerte capaz de forjar un Derecho para la Unión y capaz de armonizar las relaciones entre Estados.

Fue una ley ordinaria de 24 de septiembre de 1789, aprobada por el presidente Washington, que estableció las Cortes de circuito de distrito y, asimismo, precisó que la Suprema Corte estaría integrada por un justicia mayor y cinco jueces asociados.

El papel político fundamental de la Suprema Corte como defensor de la Constitución, al tener la capacidad de calificar la constitucionalidad de las leyes federales y los actos de las autoridades, fue una obra posterior a lo hecho por los constituyentes de 1787. Como se examinará a continuación.

Previamente a la exposición de la interpretación que realizó Hamilton sobre el papel que debía cumplir la Suprema Corte en el sistema político norteamericano, conviene llamar la atención respecto a su interpretación sobre la naturaleza específica del Poder Judicial que lo hace diferente a los otros dos Poderes. Así **“El judicial (...) no influye ni sobre las armas [que es el caso del Ejecutivo], ni sobre el tesoro [que es el caso del Legislativo]; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa. Puede decirse con verdad que no posee FUERZA ni VOLUNTAD, sino únicamente discernimiento...”**³³

³¹ *Ibid.*, pp. 219 – 220.

³² *Ibid.*, p. 224.

³³ Hamilton, Madison, Jay, *El federalista*, No. LXXVIII (Hamilton) *op. cit.*, p. 331. Las negritas son mías.

La tesis de Hamilton fue expuesta en *El Federalista* no. LXXVIII.³⁴ El argumento principal era el siguiente: la Suprema Corte tenía la facultad para anular leyes del Congreso Federal que considerara contrarias a la Constitución. Según Hamilton la Constitución es una ley fundamental y así debía de ser considerada por los jueces, es decir, éstos al tener que interpretar las leyes y declarar su significado, debían regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son.³⁵

Entonces los tribunales de justicia tenían el deber de “declarar nulos todos los actos contrarios al sentido evidente de la Constitución.”³⁶ Esto porque “todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo.”³⁷ La conclusión era precisa: la Suprema Corte tenía la facultad de invalidar cualquier acto legislativo contrario a la Constitución.

Cabe señalar que la tesis de Hamilton respecto al Poder Judicial y la revisión de la constitucionalidad de las leyes no era en absoluto una idea nueva. Fue en Inglaterra donde se dio el primer paso al respecto. En el año 1610, en el caso del Dr. Bonham, cuando el juez inglés Edward Coke sentó el siguiente postulado: “que el common law controle las leyes del Parlamento y algunas veces resuelva que son enteramente nulas, como contrarias a los derechos de los miembros de la comunidad (*common right*) y a la razón.”³⁸

El caso del Dr. Bonham, según Carrillo Flores, fue muy sencillo: “el Colegio de Médicos de Londres prohibió el ejercicio de su profesión a Bonham y lo multó. Coke anuló la decisión porque una porción de la multa iría a las arcas del Colegio, quien así se constituía en juez y parte; cosa contraria a la razón, dijo el magistrado, aunque la apoyase una Ley del Parlamento inglés.”³⁹

³⁴ Véase *Ibid.*, No. LXXVIII, pp. 330 – 336.

³⁵ *Ibid.*, p. 332.

³⁶ *Ibid.*, p. 331.

³⁷ *Ibid.*, p. 332.

³⁸ Carrillo Flores, Antonio, *Reflexiones del Sesquicentenario*, México, Comisión para la conmemoración del sesquicentenario de la SCJN, 1975, p. 12.

³⁹ *Ibid.*, pp. 12 – 13.

El postulado del juez Coke no llegó a tener mayor influencia en Inglaterra puesto que el Parlamento tenía una autoridad indiscutible desde 1688.⁴⁰ Fue en Estados Unidos de América donde sí logró ejercer influencia sobre el pensamiento que llevaría a desarrollar los argumentos teóricos para realizar el control de la constitucionalidad de las leyes a través de medios judiciales.

Por tanto, el mayor mérito del justicia mayor Marshall fue erigir esta tesis, que se remonta al postulado del juez Coke y a su antecedente inmediato en las ideas de Hamilton, en uno de los pilares fundamentales del sistema constitucional norteamericano.⁴¹ Fue en el caso *Marbury vs. Madison* en 1803. El caso sucedió de acuerdo con la exposición de Carrillo Flores de la siguiente manera:

El señor William Marbury fue designado por Adams, en el último día de su mandato como juez de paz de Alexandría, pueblo al que el Potomac separa de Washington. Jefferson ordenó a Madison negarle la toma de posesión al señor Marbury. La controversia real era saber si la Suprema Corte se atrevería a anular una de las primeras leyes del nuevo Congreso relativa a abolir de hecho los Tribunales de Circuito, que los Federalistas, ya derrotados, habían llenado de gentes suyas. Sin embargo, Marshall prefirió anular otra ley de contenido puramente técnico, procesal, que autorizaba a la Corte para conocer directamente, en “writ de mandamus”, de la petición de Marbury. Esto significó confirmar el poder de la Suprema Corte como máxima definidora de la Constitución.⁴²

Desde entonces es indiscutible el papel de la Suprema Corte de Estados Unidos como guardián de la Constitución, debido a que con la sentencia enunciada se erigieron los siguientes principios: 1) la Constitución es superior a cualquier ley ordinaria y prevalece ante cualquier ley que la contradiga; 2) los jueces deben dejar de aplicar las leyes que sean contrarias a la Constitución; y 3) la garantía por excelencia de los derechos individuales es el control judicial de los actos de los Poderes (legislativo y Ejecutivo).⁴³

⁴⁰ *Cfr.*, *Ibid.*, p. 13

⁴¹ *Ibid.*, p. 14.

⁴² *Ibid.*, pp. 14 – 15.

⁴³ SCJN, *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2003, p. 16.

1.2 El diseño institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las primeras constituciones mexicanas

De la revisión de los diseños institucionales de la SCJN que se han establecido en los distintos ensayos constitucionales mexicanos, se pueden conceptualizar constantes históricas y, por tanto, lecciones para comprender este presente. De este modo, sólo a la luz de los días pasados, es posible entender qué es la SCJN según lo que ha sido en el marco de la historia política de México.

1.2.1 El primer antecedente de las instituciones políticas de México: la Constitución de Apatzingán de 1814

El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814 tuvo vigencia y positividad⁴⁴ en cierta parte del territorio mexicano, el correspondiente al dominado por los insurgentes encabezados por José María Morelos.

Esta Constitución estableció un régimen convencional o régimen de asamblea⁴⁵ puesto que inspirados por Rousseau, los constituyentes establecieron en el artículo 5º que la soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución. Lo cual significó, acorde a la tradición francesa, la supremacía del Congreso y la subordinación del gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia en tanto que éstos cumplieran funciones delegadas por aquél.

⁴⁴ Véase para un estudio más detallado a Remolina Roqueñi, *Vigencia y positividad de la Constitución de Apatzingán*, México, Federación Editorial Mexicana, 1972, y del mismo autor *La Constitución de Apatzingán. Estudio jurídico histórico*, México, Biblioteca michoacana, gobierno del estado de Michoacán, 1965.

⁴⁵ Cfr. Pantoja Morán, David, “El diseño constitucional del ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. XXXVIII, abril – septiembre 1988, Nos. 152 – 153, p. 250.

No obstante lo anterior, la Constitución establecía con precisión que las atribuciones de la soberanía eran la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares (Art. 11); haciendo énfasis en que esos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no debían ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

La constitución dedicó sus capítulos XIV y XV para organizar y fijar las competencias del Supremo Tribunal de Justicia. De acuerdo con Remolina Roqueñi en la conformación de éste las influencias provinieron principalmente de la Constitución de Cádiz y de la Constitución Francesa de 1795.⁴⁶

De esta manera, el mismo nombre “Supremo Tribunal de Justicia” era el utilizado por la Constitución de Cádiz. Así, se dispuso que el Tribunal estaría integrado por cinco individuos (Art. 181), electos por el Congreso (Art. 186), renovándose cada tres años, de una manera muy particular debido a que en el primero y segundo año saldrían dos individuos y en el tercero uno: todos por medio de sorteo en manos del Supremo Congreso (Art. 183).

En cuanto a sus facultades podía conocer de las causas para cuya formación deba preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso (Art. 196); conocer de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos y dirimir las competencias que surjan entre jueces subalternos (Art. 197); fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este tribunal (Art. 198) y conocer en segunda o tercera instancia de las demás causas temporales criminales o civiles según lo determinado por las leyes (Art. 199).

Por las sentencias de los casos que atendió el Supremo Tribunal de Justicia se advierte el interés y confianza del pueblo en acudir a un tribunal que hacía justicia en tanto que aplicaba la ley a los casos particulares.⁴⁷

⁴⁶ Remolina Roqueñi, *Vigencia y positividad de la Constitución de Apatzingán*, *Op. cit.*, p. 15.

⁴⁷ *Cfr. Ibid.*, pp. 32 – 61.

Por último es importante considerar que la Constitución también estableció la existencia de un Tribunal de residencia y lo relativo al juicio de residencia. Este Tribunal estaría compuesto por siete jueces electos por el Supremo Congreso (Art. 212) y cuya competencia privativa era conocer las causas iniciadas contra los integrantes del Supremo Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia. El juicio de residencia se aplicaba a todo funcionario y “tenía por objeto conocer y resolver lo conducente en caso de haber cometido irregularidades en el desempeño de una función pública”; se llamaba de “residencia” porque la persona sujeta a este juicio quedaba arraigada en alguna ciudad cercana a México mientras se determinaba su situación jurídica.⁴⁸

1.2.2 La Constitución de 1824: las decisiones político jurídicas fundamentales

El primer diseño de las Instituciones Políticas del México independiente se encuentra establecido en la Constitución federal de 1824. Ésta puede ser considerada como el origen de las instituciones políticas mexicanas al tomar en consideración que fue la primera que “tuvo vigencia en todo el territorio nacional y durante un período relativamente largo” y segundo, porque de una manera global “sus instituciones se han mantenido en buena parte hasta nuestros días.”⁴⁹ Es decir, los principios políticos fundamentales del edificio constitucional mexicano, que configuran el carácter republicano, federal y de régimen presidencial han permanecido en sus líneas generales desde esta Constitución hasta nuestros días.

El punto de partida para abordar el estudio de la SCJN como institución política fundamental del régimen político mexicano, al ejercer la función jurisdiccional de Estado, se ubica, por tanto, en la Constitución de 1824. Con base en ésta se estableció

⁴⁸ Pérez De los Reyes, Marco Antonio, *Historia del derecho mexicano*, México, Oxford, 2007, pp. 280-281.

⁴⁹ Pantoja Morán, David, “Fuentes doctrinales para una discusión sobre el diseño de las Instituciones Políticas del Sistema Presidencial Mexicano”, en *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Año XLVII, No. 193, enero-marzo de 2005, pp. 144 – 145. Véase también Pantoja Morán, David, “El diseño constitucional del ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica”, en *Foro Internacional*, *Op. Cit.*, pp. 248 – 250.

que el supremo poder de la federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por lo cual es sumamente importante no perder de vista que el Poder Judicial, con la SCJN a la cabeza, “es núcleo de uno de los poderes a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía.”⁵⁰ El significado de esto está en función de las tareas que históricamente ha cumplido nuestra SCJN en tanto tribunal como en tanto Poder.

El Acta constitutiva de la federación de 31 de enero de 1824 (en su artículo 9), fue más enfática en el sentido otorgado al principio de división de Poderes que la Constitución, puesto que agregó que “jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.”⁵¹

Los dos temas mayores discutidos por los constituyentes de 1824, que constituyen las decisiones político jurídicas fundamentales desde ese momento fundacional de la joven nación independiente, son los mismos que actualmente caracterizan y configuran de manera general la organización política del México del siglo XXI.

A saber: la forma de Estado, es decir, las discusiones en torno al federalismo en contraposición del centralismo republicano o un federalismo moderado como el defendido por Fray Servando Teresa de Mier; y la forma de gobierno, es decir, la adopción y diseño del principio de división de Poderes y su equilibrio como forma de limitar el poder y garantizar las libertades públicas.⁵²

Con base en la discusión de estos temas vitales sobre los cuales se erigiría el conjunto de la estructura política en México, el congreso constituyente de 1823-1824 tomó tres decisiones políticas fundamentales: la forma republicana de gobierno, el diseño de un sistema presidencial de gobierno (régimen de separación rígida de Poderes) y el federalismo como forma de Estado.⁵³

⁵⁰ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, *Op. Cit.* p. 217.

⁵¹ Véase la “Acta constitutiva de la federación y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)” en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808 – 2005*, México, Porrúa, 2008

⁵² Cfr. Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador*, *Op. Cit.* pp. 41 – 50.

⁵³ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *Reflexiones del Sesquicentenario*, *Op. Cit.*, p. 32.

Fue particularmente la separación funcional rígida de los Poderes la que privó tanto en la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, de Francia de 1791, de Cádiz de 1812 y, también, en la Constitución de México de 1824. Este principio, así entendido, determina la supremacía del Poder Legislativo porque éste hace la ley mientras que el Poder Ejecutivo le imprime la fuerza necesaria para hacerla cumplir y el Poder Judicial sólo la aplica a casos particulares, por lo tanto, éstos están sujetos a lo que la ley establezca.

Los constituyentes mexicanos fueron impelidos por este dogma liberal de división de Poderes al aceptar que éste imponía “la defensa de los derechos de los gobernados frente a los gobernantes”, sin embargo, “en lugar de pensar en la eficacia gubernamental y, por ende, en la cooperación de poderes, levantaron una máquina de guerra de uno frente al otro y con armas desiguales.”⁵⁴

Los constituyentes estuvieron de acuerdo en separar y organizar los Poderes según ciertas funciones y órbitas constitucionales, pero no buscaron el establecimiento de mecanismos para lograr el equilibrio de Poderes. El principal problema de lo anterior, según Medina Peña, radicaba en configurar un orden de relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, a partir de dilucidar dónde reside la soberanía popular y cómo limitar al poder ejecutivo.⁵⁵

Por su parte el establecimiento del federalismo como forma de Estado indujo a la conformación de cierto diseño del Poder Judicial. Así la SCJN no ha sido ajena al problema por excelencia del federalismo que es la distribución de las competencias entre los Estados y la Federación.⁵⁶

A semejanza de la Suprema Corte de Estados Unidos establecida en el texto constitucional de 1787, la Constitución mexicana de 1824 erigió a una SCJN como el

⁵⁴ Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador, Op. Cit.*, p. 12.

⁵⁵ Véase Medina Peña, Luis, *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, FCE, 2007, pp. 37 – 48.

⁵⁶ Cfr: Cueva, Mario de la, “La constitución de 5 de febrero de 1857 (sus antecedentes históricos y doctrinales. El Congreso Constituyente de 1856-1857. Los principios fundamentales de la Constitución)” en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, p. 1319.

árbitro de los conflictos relativos al Federalismo, que como se apuntará enseguida, tenía como fundamento una doble jurisdicción, cuya intervención de la SCJN solo se justificó para el ámbito federal pero no en el ámbito de los asuntos internos de los Estados.

1.2.2.1 La invención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Poder Judicial del México independiente tiene sus antecedentes en las Audiencias de México y Nueva Galicia como las instituciones que administraron la justicia superior en la Nueva España y, en última instancia, del Consejo de Indias en España.⁵⁷ En la última etapa del periodo colonial dichas Audiencias estuvieron regidas por “lo dispuesto en el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, dadas por las Cortes de Cádiz el 9 de octubre de 1812.”⁵⁸

La rivalidad entre la Audiencia de Nueva Galicia, acostumbrada a reclamar paridad con la de México, fue el antecedente inmediato que llevó a los constituyentes a tratar de mitigar ese problema con la instauración de la SCJN en la Constitución de 1824.⁵⁹

De acuerdo con Carrillo Flores si la Constitución mexicana se parece poco a la Constitución norteamericana en lo relativo al Poder Judicial, la razón está en un problema auténticamente mexicano que fue “la necesidad de lograr un compromiso político entre México y Nueva Galicia.”

Al tiempo de la independencia de México se tenía ya consolidada una amplia experiencia en materia judicial correspondiente al orden colonial. Por una parte estaba el alto grado de descentralización de la justicia y, por otra parte, la herencia de toda la legislación del derecho hispánico vigente durante la época colonial.

⁵⁷ Cfr. Carrillo Flores, *Reflexiones del sesquicentenario*, Op. Cit. pp. 34 – 35.

⁵⁸ Soberanes Fernández, José Luis, *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987, p. 45.

⁵⁹ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, en *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, Op. Cit., pp. 218 – 219.

Por principio de cuentas la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 estuvo vigente incluso en el México independiente y, en particular, lo referente al Poder Judicial no fue la excepción, sino que antes bien evidenció el lento proceso de adaptar un orden político para el joven país independiente a la luz de la experiencia del orden político colonial.

Dicho de otra forma, México heredó la legislación española y su tradición legicentrista, con lo cual los jueces debían construir “los caminos de la justicia” en la joven República. De manera tal que:

“El artículo 15 del Plan de Iguala disponía que todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirían una vez consumada la independencia; el artículo 12 de los Tratados de Córdoba, del 24 de agosto de 1821, mandó que, independizado el país, deberían aplicarse interinamente las leyes hasta entonces vigentes. (...) En las Actas del Congreso Constituyente Mexicano aparece que en la sesión de 26 de febrero de 1822, 'El Soberano Congreso Constituyente confirma por ahora a todos los tribunales y justicias establecidas en el imperio, para que continúen administrando justicia, según las leyes vigentes.'”⁶⁰

Dicho de otra manera, el tránsito del orden político colonial a la forma republicana de gobierno establecida por la Constitución de 1824, representó para los ministros de la SCJN un cambio sustancial en la forma de administrar la justicia en el territorio mexicano; se dejaba atrás el modelo de un Estado jurisdiccional cuya justicia se impartía en nombre del rey, para dar paso a un Estado legicentrista en el cual la ley es aplicada por los jueces.

Ahora bien, la invención y los primeros pasos de nuestra SCJN está circunscrita a lo que Medina Peña llama “el afán de lograr la felicidad de la nación sólo con el diseño de la forma óptima de gobierno (régimen)”⁶¹ que marcó la historia política de la primera mitad del siglo XIX mexicano.

⁶⁰ Cabrera, Lucio, “Orígenes y primeros años de la Suprema Corte de Justicia (1808-1847)” en México - Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia, sus orígenes y primeros años 1808 – 1847*, México, PJF, 1986.

⁶¹ Medina Peña, Luis, *Invención del Sistema político mexicano*, Op. cit. p. 22

Lo interesante a resaltar en cuanto a la SCJN del joven país independiente es considerar que “la Suprema Corte nace, en los textos constitucionales al mismo tiempo que el Federalismo. El Decreto del Congreso que la creó fue del 27 de agosto de 1824 y el tribunal empezó a funcionar el 15 de marzo de 1825.”⁶²

Fue con el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 que se erigió formalmente la SCJN, el artículo 18 de esta Acta consignó lo siguiente:

“Todo hombre que habite en el territorio de la federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia; y con este objeto *la federación deposita el ejercicio del poder judicial en una Corte Suprema de Justicia*, y en los tribunales que se establecerán en cada Estado; reservándose demarcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte”.⁶³

En este artículo ya no aparece el término Audiencia sino el nombre “Corte Suprema de Justicia” para designar al órgano ubicado en el nivel más alto de la jerarquía de la autoridad encargada de administrar justicia en el país. Ni tampoco es utilizado el término “Supremo Tribunal de Justicia” cuya connotación remite a la tradición francesa (Constitución de 1791), que adoptada por la Constitución de Cádiz de 1812 concibió al Poder Judicial como apéndice del Ejecutivo, es decir el Tribunal Supremo administraba justicia en nombre del rey y este último nombraba a todos los magistrados de los tribunales civiles y criminales a propuesta del Consejo de Estado.⁶⁴

Por su parte, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 en su artículo 123 estableció que “el poder judicial de la federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.”⁶⁵ Esta disposición es similar a ley ordinaria de 1789, aprobada por el presidente Washington, que estableció las cortes de circuito y distrito en los Estados Unidos; solo que en el caso mexicano esto fue elevado a rango constitucional.

⁶² Carrillo Flores, Antonio, *Reflexiones del Sesquicentenario*, op. cit. pp. 31 – 32

⁶³ “Acta constitutiva de la federación mexicana” en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808 – 2005*, op. cit. p. 158. Las cursivas son mías.

⁶⁴ Cfr., Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador*, Op. Cit.p. 38.

⁶⁵ “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808 – 2005*, op. cit. p. 186

El modelo de la Suprema Corte de Estados Unidos sirvió de inspiración no sólo para la invención y configuración del modelo de nuestra primera SCJN sino incluso, según Carrillo Flores, tal vez en mayor medida a los constituyentes de 1857 que le imprimirían un carácter diferente a la SCJN respecto al que se le otorgó en su origen.⁶⁶ Aunque no hay que perder de vista que se trata de modelo y no de una copia exacta puesto que las circunstancias históricas y sus hombres han influido en los caminos que han seguido.

En este sentido, si bien el modelo de una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito era similar al modelo norteamericano, esto sólo era cierto en cuanto a la forma, puesto que el fondo correspondía a la herencia colonial y las tres instancias que por tradición se tenían en la impartición de justicia. De esta manera, se concibió que los juzgados de distrito serían la primera instancia, los tribunales de circuito se encargarían de atender los asuntos en segunda instancia y la SCJN atendería la tercera instancia o última instancia.⁶⁷ En síntesis nuestra Suprema Corte es un caso típico de simbiosis cultural de lo español y lo norteamericano.⁶⁸

Con base en la Constitución de 1824, la SCJN quedó integrada por once ministros distribuidos en tres salas y un fiscal, pudiendo el Congreso general aumentar o disminuir su número, si lo juzgara conveniente (Art. 124). El sistema de elección de los ministros de la SCJN se dejó en manos de las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos (Art. 127). Esta disposición fue diferente del sistema de elección de ministros de la Suprema Corte de Estados Unidos, donde el Presidente realiza la designación de los jueces de la Suprema Corte con aprobación del Senado. Para el caso mexicano este sistema de elección significó el reconocimiento del espíritu cuasi-confederal que estuvo presente en esta primera etapa de vida independiente.

Las cualidades que se exigieron para ser ministro fueron: estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los Estados; tener treinta y cinco años de edad;

⁶⁶ Carrillo Flores, Antonio, *Reflexiones del Sesquicentenario*, op. cit. p. 11.

⁶⁷ Cfr. Cabrera, Lucio, "Orígenes y primeros años de la Suprema Corte de Justicia (1808-1847)", *Op. Cit.* p. 59.

⁶⁸ Carrillo Flores, Antonio, "La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes", en *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, *Op. Cit.*, p. 217.

ser ciudadano natural de la República, o nacido en cualquier parte de la América que antes de 1810 dependía de la España con una vecindad de cinco años en el territorio de la República (Art. 125). Asimismo los ministros serían inamovibles de sus puestos, es decir, imperó el criterio de la perpetuidad como elemento indispensable de la estabilidad e independencia judicial (Art. 126), prestando un juramento ante el Presidente de la República al entrar a ejercer su encargo (Art. 136).⁶⁹

De lo anterior hay tres características del diseño de la SCJN sobre las que hay que llamar la atención merced a la importancia que han tenido en su proceso de evolución institucional: el sistema de elección de los ministros, las cualidades para ser ministro y el periodo de mandato.

El sistema de elección de los ministros se dejó en poder de las Legislaturas Estatales, esto porque se pensó que al no intervenir ni el Congreso ni el Presidente en la designación de los ministros se aseguraba la independencia del Poder Judicial respecto a los otros dos Poderes (Legislativo y Ejecutivo). En los debates se aprecia una preocupación por garantizar **la primera condición de existencia de los jueces: su independencia**. Este fue precisamente el argumento de los Sres. Rejon y Becerra al defender dicho artículo, agregando que tal independencia de la Suprema Corte de Justicia era conveniente también para el desarrollo de sus funciones, en especial para distinguirlo (separarlo) del Poder Ejecutivo.

En este punto sobre la elección de los ministros hubo otras propuestas como la del Sr. Mier, quien “opinó que el nombramiento se hiciera por la cámara de diputados á propuesta del Poder Ejecutivo” o la del Sr. Lombardo que abogó por la participación del Poder Ejecutivo (al ser el ejecutor de las leyes) en el nombramiento de los ministros.

Por su parte, los Sres. Rejon y Becerra defendieron la propuesta del proyecto de constitución y contestaron que “el principal fundamento del artículo, es que la corte suprema de justicia sea independiente del Congreso y del presidente, porque asi conviene para el buen ejercicio de sus funciones y porque el poder judicial es igual á

⁶⁹ “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808 – 2005, op. cit.*

cada uno de los otros dos, y sea lo que fuere la cuestión sobre si es un ramo de ejecutivo, lo cierto es que ya el Congreso lo declaró distinto de este.”⁷⁰

Igual de importante que los argumentos anteriores en cuanto a la independencia judicial que se lograría con el sistema de elección en manos de las legislaturas locales, está el reconocimiento explícito del peso político de cada una de éstas en el conjunto de la federación, al punto que podría calificarse como un espíritu cuasi-confederal, que no sólo se expresaría en este caso sino también en otros asuntos trascendentes como fue el caso de las finanzas públicas nacionales.⁷¹

En lo que se refiere a las cualidades exigidas para tener derecho a ocupar el cargo de ministro, hay una discusión muy importante en torno a ello porque manifiesta la concepción que en lo general tenían los constituyentes de 1824 del Poder Judicial. La controversia fue la exigencia o no del título de abogado para ser ministro de la SCJN.

La discusión del Art. 128 del proyecto de constitución que proponía la exigencia del requisito de “abogado de buen nombre tanto en su ciencia respectiva como en lo moral y político”⁷² para ser miembro de la SCJN, empezó en la sesión del día 12 de agosto de 1824 y no terminaría sino hasta el día 26 de agosto del mismo año, con la exigencia de “estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los estados.”⁷³

A favor de esta disposición hubo argumentos como el del Sr. Cañedo que expresó “que tampoco es necesario el requisito de que sean abogados [para ser ministro], porque para cotejar los hechos con las leyes no se necesita mas que saber discurrir y nadie dirá, que solamente los abogados discurren...”⁷⁴ Mientras que los Sres. Ramos Arizpe y Guerra argumentaron que “asi se desvanecerán las absurdas consecuencias que se han sacado por algunas personas de no haberse ecsijido la cualidad de abogado, diciendose que los

⁷⁰ Véase México, *Crónicas. Constitución Federal de 1824*, México, Secretaría de gobernación – Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 1974, pp. 645 – 647.

⁷¹ Véase Pantoja Morán, David, “Infancia es destino: el federalismo y las finanzas públicas nacionales en el Congreso Constituyente de 1824” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XLIX, no. 201, septiembre – diciembre de 2007.

⁷² México, *Crónicas. Constitución Federal de 1824, Op. Cit.*, p. 650.

⁷³ Véase *Ibid.* pp. 649 – 687.

⁷⁴ *Ibid.* p. 655.

hombres mas ignorantes podrán ser individuos de la suprema corte de justicia, como si el no ecsigir esa cualidad escluyera la aptitud que demanda la naturaleza del empleo”.⁷⁵

En resumen, los constituyentes al establecer este requisito para poder ser ministro de la SCJN, no se alejaban de la doctrina francesa adaptada por la Constitución gaditana de 1812 al relegar al Poder Judicial a un papel de mero aplicador mecánico de la ley. A pesar de ello, es digno mencionar que del período de 1825 a 1847 hubo veinticinco ministros que ocuparon un lugar en la SCJN, de los cuales sólo cuatro no eran letrados.⁷⁶

Respecto al tiempo de duración de los ministros en el cargo se dispuso que los ministros tendrían un carácter vitalicio, acorde con el propósito de garantizar su independencia puesto que se pensó atinadamente que este principio se funda en la estabilidad y permanencia en el cargo.⁷⁷ Precisamente, con esto se logró que durante la etapa de 1825 a 1847 el Poder más estable de la República mexicana fuera el Judicial.

Las condiciones orgánicas de la SCJN, principalmente la estabilidad en el cargo de ministro, le aseguraban su independencia respecto a los vaivenes políticos y además permitieron a los ministros avanzar en la institucionalización del Poder Judicial Federal.⁷⁸ Aunque los problemas principales en este sentido provenían tanto de la necesidad de codificar un Derecho acorde a los principios republicanos del país independiente y al mal estado de la hacienda pública.

La otra parte fundamental de la configuración institucional de la SCJN atiende a las atribuciones que se le asignaron, que básicamente son las siguientes (de acuerdo con el Art. 137): conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado; terminar las

⁷⁵ *Ibid.* 687.

⁷⁶ Cabrera, Lucio, *Orígenes y primeros años de la Suprema Corte de Justicia (1808-1847)*, *Op. Cit.*, p. 74.

⁷⁷ Véase Hamilton, Madison, Jay, *El federalista*, no. LXXVIII (Hamilton) México, FCE, 2006, p. 331, donde el federalista menciona “... por la natural debilidad del departamento judicial, se encuentra en peligro constante de ser dominado, atemorizado e influido por los demás sectores, y que como nada puede contribuir tan eficazmente a su firmeza e independencia como la estabilidad en el cargo, esta cualidad ha de ser considerada con razón como un elemento indispensable en su constitución y asimismo, en gran parte, como la ciudadela de la justicia y la seguridad públicas.”

⁷⁸ Véase capítulo 1 y 2 de Arnold Linda, *Política y justicia. La Suprema Corte Mexicana*, México, IJ-UNAM, 1996.

disputas referentes a contratos o negociaciones celebrados por el gobierno; consultar sobre paso o retención de bulas pontificias; dirimir las competencias de que se susciten entre los tribunales de la Federación, y entre éstos y los de los Estados; conocer de las causas que se muevan contra el presidente, vicepresidente, diputados, senadores, gobernadores, secretarios del despacho, diplomáticos y cónsules, de las causas de almirantazgo, empleados de hacienda y justicia de la federación y, por último, conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales.

Una peculiaridad del diseño de la SCJN fue el mecanismo diseñado para la sustitución del Presidente de la República, pues en caso de ausencia tanto de éste como del vicepresidente, el presidente de la SCJN ocuparía ese puesto de la mayor importancia política en el país. Ante lo cual se puede preguntar ¿acaso el ejercicio de la jefatura de Estado y de gobierno no es una función esencialmente política? Con base en esto había una puerta abierta que arrastraba irremediabilmente a la SCJN al terreno de la política.

De acuerdo con Carrillo Flores este mecanismo de sustitución del titular del Poder Ejecutivo consignado en la Constitución de 1824 otorgó a la SCJN “un papel de primerísima importancia al hacerla responsable del mantenimiento de la estabilidad política en horas de grandes crisis.”⁷⁹ Este aspecto ilustra bien una de las funciones políticas que históricamente tuvo nuestra SCJN y muestra que ésta no fue históricamente ajena a participar en la vida política nacional.

En lo que se refiere a algún sistema de control constitucional de las leyes y actos de autoridad, la Constitución de 1824 evidenció su gran deficiencia. Por una parte se estableció un referente mínimo en el Art. 137, fracción sexta (en su parte final) que atribuyó a la SCJN el “conocer las infracciones de la Constitución y leyes generales”; sumado a esto no hubo una ley reglamentaria al respecto, por lo cual dicha atribución no fue ejercida.

⁷⁹ Carrillo Flores, Antonio, *Reflexiones del Sesquicentenario*, op. cit. p. 35, También agrega el autor que basta recordar que fue a través de esta disposición, ratificada en la Constitución de 1857, que Don Benito Juárez llegó a la Presidencia de la República tras del golpe de Estado de Comonfort.

Sin embargo, la competencia anterior puede considerarse, según Fix- Zamudio, como el primer antecedente de la función que en algún momento llegaría a cumplir nuestra SCJN en la revisión de la constitucionalidad de las leyes.⁸⁰

En esa época lo anterior contrastaba con la atribución otorgada al Congreso general para “resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva” (Art. 165), es decir, tenía la facultad de interpretar la Constitución y las leyes.

Precisamente don Felipe Tena Ramírez llamó la atención en este punto sobre el control de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad según la Constitución de 1824 y señaló que: 1) El control de la constitucionalidad quedó sustraído, de hecho, de la órbita del Poder Judicial Federal merced a que el Congreso General resolvió la duda sobre la inteligencia de la frac. II del Art. 137 de la Constitución, por la cual la SCJN podía conocer de las infracciones a la Constitución; el caso se presentó en Oaxaca en 1826 y con él fracasó el primer intento para llevar al Poder Judicial asuntos referentes a las leyes de los Estados. 2) En conexión con lo anterior “se estableció la práctica de que el Congreso resolviera acerca de la nulidad de las leyes de los Estados contrarias a la Constitución federal”, sin que los Estados contaran con una facultad correlativa. Así, el Congreso “asumió la custodia del orden federal exclusivamente en relación con las leyes de los Estados.”⁸¹

Por lo tanto, en la Constitución de 1824 “no existió propia y eficazmente un sistema que garantizara la supremacía constitucional y la defensa de los derechos humanos”⁸² y mucho menos la participación estrecha y directa de la SCJN en ello, el resultado fue un Poder Judicial políticamente nulo.

⁸⁰ Cfr. Fix-Zamudio Héctor, “La Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional” en Pereznieto Castro, Leonel (comp.), *Reformas constitucionales de la renovación nacional. Hacia un nuevo derecho constitucional*, México, Porrúa, 1987, pp. 499-500.

⁸¹ Tena Ramírez, Felipe, “El control de la constitucionalidad bajo la vigencia de la constitución de 1824”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo XII, núm. 46, abril-junio, 1950.

⁸² Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM Coordinación de Humanidades, 1968, p. 23.

Si bien es cierto que una de las atribuciones de la SCJN era conocer de las controversias entre Estados, puesto que tenía la tarea de mantener la supremacía de las leyes federales sobre las leyes de los Estados; el Art. 160 reconoció que todas las causas civiles o criminales pertenecientes al conocimiento de los tribunales de cada uno de los Estados, serían “fenecidos en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”.

El diseño de la SCJN elaborado por los constituyentes de 1824, en pocas palabras fue como un “tribunal ordinario de última instancia, pero no como tribunal encargado de vigilar la constitucionalidad.”⁸³ De acuerdo con Lucio Cabrera los tribunales federales, incluyendo a la SCJN, en su origen funcionaron como tribunales ordinarios y se fueron desarrollando con la mira principal de “hacer justicia al pueblo y proteger los derechos humanos, antes que interpretar las leyes o mantener la supremacía constitucional o el régimen federal.”⁸⁴

1.2.3 El primer sistema de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad en México: el Supremo Poder Conservador

Para la tercera década del siglo XIX los defectos, más que los aciertos, del diseño institucional de la Constitución de 1824 eran notorios y mostraban sus efectos: inestabilidad e ineficacia de gobierno. Las dos decisiones políticas fundamentales de 1824, la forma de estado federal y el sistema de gobierno presidencial (régimen de separación rígida de Poderes), estaban en el centro principal de atención respecto a la reorganización del diseño de las instituciones políticas planteada por los conservadores.

Los Poderes, en los que se dividió el Poder Supremo de la federación para su ejercicio, de acuerdo con la Constitución de 1824, estaban ya organizados, en sus respectivas funciones, sin embargo, no estaban equilibrados en un sentido de colaboración, sino por el contrario estaban en oposición.

⁸³ Medina Peña, Luis, *Invención del sistema político mexicano*, op. cit. p. 85.

⁸⁴ Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, Op. Cit., p. 6.

Lo cual era un problema fundamental, quizá el mayor, del diseño de las instituciones políticas, puesto que como apunta Medina Peña “el equilibrio entendido como conflicto de poderes fue razón y motivo de buena parte de la inestabilidad política que sufrió el país en el siglo XIX.” Es decir, se adoptó el principio de la división de Poderes pero se insistió en acentuar más la contraposición entre ellos que en “aclarar cuáles eran los tramos en que podían darse la coincidencia y el entendimiento.”⁸⁵

A partir de la vigencia de la Constitución de 4 de octubre de 1824, la experiencia mostró que los límites constitucionales de los Poderes fueron con frecuencia traspasados, no respetados. El Poder Legislativo evidenciaba un impulso natural por extender su ámbito de atribuciones, mientras que el Poder Ejecutivo pugnaban por tener los medios necesarios a los fines propios de su función, esto significó la necesidad de hacer uso de facultades extraordinarias, al margen de la Constitución, para poder gobernar. Mientras que el Poder Judicial como Poder sumamente limitado no pudo hacer otra cosa que ejercer sus funciones de manera limitada. No era algo extraño porque ello se erigió sobre una concepción de separación funcional rígida de los Poderes.

En términos generales los principales defectos en el diseño de las instituciones establecido en la Constitución de 1824 fueron:

“Una forma de Estado cuasi confederal, que impedía el ejercicio de la soberanía fiscal de la Federación, un Ejecutivo maniatado y un Legislativo omnipotente con injerencias en el ámbito de los estados y en las funciones judicial y ejecutiva, todo lo cual producía como reacción parálisis, ingobernabilidad, vacíos de poder y anarquía que eran respondidos con intervalos de aplicación de facultades extraordinarias para gobernar, del ejercicio del poder fuera de la constitución.”⁸⁶

En consecuencia, la Constitución de 1836⁸⁷ tomó como punto de partida los defectos de la Constitución de 1824 que estuvo vigente hasta el 22 de septiembre de 1835.

⁸⁵ Medina Peña, Luis, *Invencción del sistema político mexicano*, Op. Cit. p. 40.

⁸⁶ Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador*, Op. Cit, p. 106.

⁸⁷ Las *Bases para la nueva Constitución* se convirtieron en ley constitutiva el 23 de octubre de 1835. La Constitución fue promulgada el 30 de diciembre de 1836. La primera ley constitucional fue para consignar los *derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República*; la segunda ley constitucional fue sobre la *organización de un supremo poder conservador*; la tercera ley constitucional se dedicó al *Poder Legislativo*; la cuarta ley constitucional abordó la organización del *Poder Ejecutivo*; la quinta ley constitucional atendió lo relativo al *Poder Judicial*; la sexta ley constitucional dio *forma territorial a la república* según una forma de Estado centralista; la séptima ley constitucional abordó el tema de las *reformas a la constitución*. (El subrayado es mío) Véase Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, Op Cit pp. 199-248.

Si bien es cierto que el centralismo ligó su destino “a la supervivencia de las estructuras políticas, económicas y culturales de la Colonia” y, por tanto, sus instituciones no prevalecieron dentro de la estructura política federal mexicana, sucede lo contrario en cuanto a la evolución real del proceso evolutivo de la SCJN.⁸⁸

De este modo, por un lado, un antecedente básico en la concepción y diseño de un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad fue el Supremo Poder Conservador; por el otro lado, el funcionamiento real de la SCJN y su papel en la centralización de la justicia del país hasta por lo menos la creación de los tribunales colegiados de circuito en 1951, encuentra en la Quinta Ley de la Constitución de 1836 sus directrices principales.

La Primera Ley fue dedicada a una sistematización de garantías de orden procesal. Enseguida, la Segunda Ley organizó un Supremo Poder Conservador, cuya trascendencia política fue configurar institucionalmente el primer ensayo de control constitucional de las leyes y de los actos de autoridad en México y, que es al mismo tiempo, el gran antecedente de los sistemas de control constitucional posteriores.⁸⁹

Las *Bases Constitucionales* de 15 de diciembre de 1835, ratificaron la división del supremo poder nacional en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es decir, se continuó con un sistema de gobierno presidencial, pero se agregó que “se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres [Poderes] pueda traspasar los límites de sus atribuciones” (art. 4).⁹⁰

En este sentido, desde la perspectiva de la división de Poderes, el problema político era ¿Cómo hacer respetar las fronteras constitucionales de los Poderes? Y ¿Cómo lograr el equilibrio de Poderes? Precisamente, Sánchez de Tagle, miembro de la comisión de reorganización, apuntó que “en la búsqueda de medios para contener a los tres poderes dentro del límite de sus facultades, la comisión había decidido crear una verdadera

⁸⁸ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, en *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, Op. Cit. pp. 248 – 250.

⁸⁹ Véase Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador*, Op. Cit. p. 456.

⁹⁰ Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, Op. Cit., p. 203.

autoridad neutral. Creía que la falta de tal autoridad había convertido los límites impuestos a los tres poderes en una pura ilusión. Semejante autoridad sería regulador y clave de la estructura política de México.”⁹¹

La matriz de las ideas fundamentales en la que se encuentra el origen del Supremo Poder Conservador, según Pantoja Morán, se remite directamente a las ideas de Sieyès y su *Jury Constitutionnaire* (de 1793), así como su posterior evolución en el Colegio de los Conservadores (de 1799) y en la figura del Senado Conservador (Constitución del año VIII).

El *Jury Constitutionnaire* era calificado por Sieyès como el “depositario conservador del texto constitucional”, a su vez sería “la instancia de propuestas que recogiera las opiniones tendientes a mejorar progresivamente el texto constitucional” y como Tribunal de los derechos del hombre, al ofrecer un requisito de equidad natural para los vacíos de la jurisdicción positiva, sirviendo en este caso a las libertades individuales.”⁹²

De esta manera, el sentido de la instauración del Supremo Poder Conservador fue la de “un *árbitro para que los poderes se respetaran y se contuvieran en sus órbitas* y cuando lo hicieran no resintiera el mal el ciudadano; un *árbitro* al cual acudir por la decisión de cuestiones políticas de suma gravedad.”⁹³ La búsqueda del equilibrio de los Poderes sería con base en un Poder neutro, que a manera de un *dique* “interpuesto entre los poderes pusiera un *hasta aquí* a su actuar.”⁹⁴ Éste podría obrar exclusivamente al ser impelido por otro Poder, por cuenta propia no podría hacer nada y toda su fuerza sería moral.

En este orden de ideas, bien se podría cuestionar acerca de la convivencia de un Supremo Poder Conservador y la división trina de los Poderes, si acaso ello implicaba alguna contradicción o más problemas de los que se proponía resolver. Para Sánchez de Tagle, defensor del Supremo Poder Conservador, lo anterior no significaba ninguna

⁹¹ Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador*, *Op. Cit.* pp. 311-312.

⁹² Véase *Ibid.*, pp. 212 - 214, 262.

⁹³ *Ibid.*, p. 319.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 318.

contradicción porque los Poderes activos eran el Legislativo, Ejecutivo y Judicial mientras que aquél era neutro, sin acción propia excepto cuando los tres Poderes hubieran muerto y toda su acción consistiría en restituirlos a la vida.⁹⁵

El Supremo Poder Conservador se depositó en cinco individuos; su elección era resultado de sucesivos escrutinios; la elección para este cargo era preferente a cualquier otro, excepto el nombramiento de Presidente de la República (Art. 8); los individuos del Supremo Poder Conservador debían prestar su juramento ante el Congreso general según la fórmula siguiente “Juráis guardar y hacer guardar la Constitución de la República *sosteniendo el equilibrio constitucional entre los poderes sociales, manteniendo o restableciendo el orden constitucional* en los casos en que fuere turbado valiéndose para ello del poder y medios que la Constitución pone en vuestras manos?”⁹⁶ (Art. 9); también se solicitó para ser miembro del Supremo Poder Conservador (Art. 11) haber desempeñado con anterioridad algún alto cargo político (presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario del Despacho o magistrado de la SCJN).

La independencia y la libertad absoluta constituyeron los dos medios fundamentales a partir de los cuales los miembros del Supremo Poder Conservador podrían obrar según sus atribuciones señaladas por la Constitución. Es decir, sus miembros serían responsables únicamente ante Dios y la opinión pública; sus discusiones y votaciones serían secretas; y recibirían un haber por sus servicios para evitar la sujeción a la necesidad.

En cuanto a las atribuciones otorgadas al Supremo Poder Conservador se cuentan las siguientes (Art. 12): podría declarar la nulidad de una ley o decreto cuando fuera contrario a artículo expreso de la Constitución; declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo cuando fueran contrarios a la Constitución o las leyes; declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia sólo en el caso de usurpación de facultades. En todos los casos anteriores era condición necesaria para la actuación del Supremo Poder Conservador la excitación proveniente de cualquiera de los otros dos

⁹⁵ *Ibid.*, p. 321.

⁹⁶ Las cursivas son mías.

Poderes; para el primer caso también se admitía dicha excitación por una parte de los miembros del Poder Legislativo (dieciocho por lo menos).

Además el Supremo Poder Conservador podría suspender por incapacidad física o moral al Presidente de la República (excitado por el congreso general) y declarar cuándo éste debía renovar todo el ministerio por el bien de la nación (excitado por la mayoría de las juntas departamentales); suspender a la alta Corte de Justicia cuando desconociera a alguno de los otros dos Poderes (excitado por cualquiera de éstos); suspender las sesiones del Congreso hasta por dos meses (excitado por el Poder Ejecutivo); asimismo podría declarar cuál era la voluntad de la Nación (excitado por el Poder Legislativo, por iniciativa de cualquiera de los otros dos Poderes) y dar o negar su sentencia a las reformas constitucionales llevadas a cabo por el Congreso general.

Por su concepción y por su diseño institucional el Supremo Poder Conservador tenía el papel de defensor de la Constitución y protector de los derechos individuales, sin embargo, su actuación se centró “más en impedir que los poderes desbordaran el ámbito de sus atribuciones,”⁹⁷ Aunque también destacó por defender la libertad de imprenta y la anulación de una ley que entregaba a los ladrones a la justicia militar.⁹⁸

1.2.4 La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la concepción de los constituyentes centralistas

La Constitución de 1836 estableció el Centralismo como forma de Estado. Fue una decisión político jurídica fundamental que significó la reorganización del poder político en México, bajo otra lógica política distinta al Federalismo de 1824.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 456

⁹⁸ Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, en *Estudios de derecho administrativo y constitucional, Op. Cit.*, p. 250.

Sin embargo, como previamente se anotó, el punto de partida de las *Siete Leyes* de 1836 eran los defectos de la Constitución de 1824 y, en consecuencia, a la par de cambios hubo continuidades. En este sentido, la concepción de división de Poderes funcional rígida (sistema presidencial de gobierno) es un excelente ejemplo de continuidad.

Así, la SCJN entre el modelo federalista y el modelo centralista tuvo notas características particulares que la distinguían de uno y otro modelo, pero también otras características similares. Por un lado, en cuanto a su organización e integración hay similitudes; también en cuanto a conservar “con todo su peso y trascendencia” la importancia de su presencia dentro de las instituciones políticas.⁹⁹ Por el otro lado, la diferencia fundamental entre ambos modelos radicó en la concepción respecto a cómo la SCJN debía funcionar acorde con el diseño del conjunto de la organización política.

Las Constituciones de 1836 y 1843, con el establecimiento de la República central, concebían a la SCJN como “la cúpula de todo un sistema judicial uniforme, unitario y centralizado.”¹⁰⁰ En contraste, el modelo de SCJN acorde al Federalismo se fue construyendo y plasmando en los documentos constitucionales paulatinamente, a partir de un proceso evolutivo que va del Acta constitutiva de la federación mexicana y la Constitución de 1824, a la Constitución de 1857, pasando por un documento constitucional decisivo: el Acta de Reformas de 1847.

Con base en la *Quinta ley* de 1836¹⁰¹ la integración y la organización de la SCJN era similar a lo dispuesto en 1824. De esta forma, la SCJN continuaría conformada por once ministros y un fiscal (Art. 2); para ser ministro era un requisito ser *letrado* con una antigüedad en la profesión de diez años a lo menos, contar con cuarenta años de edad y ser ciudadano en ejercicio de sus derechos (Art. 4).

⁹⁹ Cfr. Ledesma Uribe, José de Jesús, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación. Época del centralismo 1836 – 1843” en Varios, *Estudios jurídicos en homenaje al maestro Guillermo Floris Margadant*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1988, p. 216.

¹⁰⁰ Soberanes Fernández, José Luis, *El Poder Judicial en el siglo XIX*, Op. Cit., p. 156.

¹⁰¹ Véase *Quinta ley* [de las *Siete Leyes* de 1836] en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, Op. Cit., pp. 230 – 239.

En cuanto a su sistema de elección si hubo cambios respecto a 1824, ahora sería de la misma manera que la del Presidente de la República. La mecánica de la elección era la siguiente:

“El presidente de la República, en junta del Consejo y de los ministros, conformaría una terna: el Senado y la propia Corte Suprema harían otro tanto, y estas ternas debían ser enviadas a las Cámaras de Diputados. Ésta escogería a tres individuos de entre las ternas recibidas y la terna resultante la enviarían a las juntas departamentales, las que escogerían al individuo que ocuparía la vacante.”¹⁰²

En 1824 esta elección fue un reconocimiento a los Estados en tanto que eran las partes del todo: la Federación. Pero con el modelo centralista, y su necesario carácter unitario, es evidente la confiscación de la elección de ministros por el centro, en detrimento de la periferia (las juntas departamentales). Aún así, en el trasfondo de este mecanismo resuena un federalismo encubierto.

Si la forma de Estado había cambiado era lógico el acomodo de la estructura judicial al centralismo. De esta manera, el Poder Judicial de la República era ejercido por la SCJN; por los tribunales superiores de los departamentos, los cuales conocían las causas civiles y criminales en segunda y tercera instancia; por juzgados de primera instancia, establecidos en las cabeceras de distrito y que conocerían en primera instancia las causas civiles y criminales; así como por tribunales de hacienda.

Llama la atención que la *Quinta ley* no mencionó nada respecto a los tribunales de circuito y los juzgados de distrito establecidos en 1824, es decir, no fueron derogados, lo que significó su supervivencia. Incluso Lucio Cabrera llega a afirmar que el centralismo no llegó a destruir el régimen judicial federal, ensayado durante más de una década y pudo resurgir con relativa facilidad en 1846.¹⁰³

En cuanto a las atribuciones de las SCJN se le agregó la capacidad de conocer las causas criminales que se movieran contra los miembros del Supremo Poder Conservador, aunque éste finalmente desapareció en la Constitución de 1843. Esta facultad de la SCJN va en el mismo sentido de conocer las causas criminales contra los

¹⁰² Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador, Op. Cit.* p. 179.

¹⁰³ México, Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia, sus orígenes y primeros años 1808 – 1847, Op. Cit.*, p. 62.

más altos cargos políticos como el Presidente, los diputados y los senadores, establecida en 1824.

Una atribución muy particular que tuvo la SCJN en este período fue la facultad de iniciar leyes relativas a la administración de justicia (Art. 12, fracción XIII). Asimismo, los ministros podían llevar a cabo el análisis de cualquier ley referente al Poder Judicial antes de su aprobación (Art. 12, fracción XIV). La facultad de iniciar leyes como atribución de la SCJN era una atribución política de primer orden, puesto que como se apuntó antes según la doctrina de la división de poderes funcional rígida, el Poder Judicial no debía participar del proceso legislativo de ninguna manera puesto que ello la llevaría al ejercicio de una facultad eminentemente política; aunque en este caso solo se trataba de iniciar leyes, es decir, de señalar posibles vías institucionales para la administración de la justicia, teniendo el legislador la última palabra al respecto.

Acorde con el modelo centralista la SCJN tenía la facultad de llevar a cabo los nombramientos de los cargos más importantes, ministros y fiscales de los tribunales superiores de los Departamentos y, en general, de todos los tribunales del país.

En el mismo sentido de 1824, el arreglo de las dudas referentes a la inteligencia de una ley continuó en manos del Poder Legislativo. Por lo cual, permaneció la idea del juez como aplicador mecánico de la ley, necesario sólo para atender las controversias entre particulares.

Una modalidad nueva otorgada a la SCJN fue la de erigirse en Corte Marcial en asociación con ministros militares, esto con la finalidad de conocer los asuntos relacionados con el fuero de guerra, con la precisión que éstos decidirían en causas criminales exclusivamente militares y los ministros sólo decidirían sobre negocios civiles.¹⁰⁴

Primeramente establecido en la Constitución de 1836 y confirmado en 1843, el juicio de nulidad fue el rasgo distintivo de la SCJN durante la época centralista. El recurso de

¹⁰⁴ Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador*, Op. Cit. p. 180.

nulidad era interpuesto contra las sentencias dadas por los tribunales superiores de los departamentos en última instancia (Art. 12, fracción XI). El objetivo del juicio de nulidad era la centralización de la justicia de todo el país. Con él se pretendía que la SCJN fuera el máximo tribunal de la República cuya tarea fundamental consistía en erigirse como el definidor último del derecho mexicano.¹⁰⁵

La centralización de la justicia característica del modelo centralista conviene no perderla de vista para tener una visión acertada de la evolución real de la SCJN a partir de 1869. A tal punto es importante lo anterior que con razón Carrillo Flores considera que en “la Quinta de las Leyes Orgánicas Centralistas, se encuentra el antecedente de lo que es en la mayoría de los casos la actividad de la actual Suprema Corte de Justicia, o más precisamente, de lo que era hasta la creación de los tribunales colegiados de circuito en 1951.”¹⁰⁶

El Poder Judicial de 1836 fue reglamentado por la ley de 23 de mayo de 1837, misma que rigió durante la vigencia de la Constitución de 1843. Por ello, no es necesario tratar en extenso lo dispuesto por esta última ya que básicamente corresponde al diseño de la SCJN de 1836.

1.2.5 Un paso decisivo en la concepción del Poder Judicial: el Acta de Reformas de 1847

La importancia de la Constitución de 1824 radica en ser la primera Constitución que la joven nación independiente como expresión de su soberanía se dio a sí misma a través de sus representantes. Con ella, el país tuvo por primera vez un diseño de instituciones políticas acordes a la forma de gobierno republicana, federal y presidencial.

¹⁰⁵ Cfr: Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, en *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, Op. Cit., pp. 249-250.

¹⁰⁶ *Idem.*

De esta manera, de acuerdo con Tocqueville, los pueblos se resienten siempre de su origen.¹⁰⁷ Por tal razón la Constitución de 1824 ha cumplido el papel de piedra angular del diseño de nuestras instituciones políticas. Sin embargo, un orden constitucional no se establece de una vez y para siempre, las circunstancias históricas, sociales, políticas y económicas de un país exigen la adaptación y la mejora de las instituciones a la realidad que rigen, puesto que la necesidad de gobierno puede imponerse incluso a pesar de lo dispuesto por la Constitución,¹⁰⁸ y el poder ejercido al margen de ésta es caro a las libertades públicas.

Por tanto, desde la perspectiva de las instituciones políticas es muy importante atender a su proceso formativo y evolutivo, debido a que ayuda de manera determinante a dilucidar su conveniencia, que es su primera condición de vida¹⁰⁹; el por qué una institución política tiene cierto carácter; el cómo actúa y qué fines cumple según los medios que la han formado y mantenido.¹¹⁰

Una vez agotado el modelo centralista merced a su relación estrecha con las estructuras políticas y económicas de la época colonial y, asimismo, ante la invasión de los Estados Unidos al territorio mexicano en 1847; casi todos los legisladores del Congreso ordinario y constituyente, instalado el 6 de diciembre de 1846, reconocieron la importancia de restaurar el orden Constitucional de 1824 sin ningún cambio merced a la premura de la guerra.

Era indiscutible que la Constitución de 1824 era la más legítima y de mayor respeto para constituir al país. Pero la experiencia había mostrado que su fracaso se debió principalmente a sus propios defectos institucionales. Mariano Otero estaba por la restauración de la Constitución de 1824, pero con reformas para fortalecer y mejorar esas instituciones según el nuevo contexto político. Sus propuestas de reforma las plasmó en un voto particular que el Congreso discutió y aprobó sin mayores modificaciones.

¹⁰⁷ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, op.cit. p. 53.

¹⁰⁸ Cfr. Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 2006, pp. 66 – 68.

¹⁰⁹ Cfr. Otero, Mariano, “El Acta de Reformas de 1847” en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808 – 2005*, Op. Cit., p. 446.

¹¹⁰ Cfr. Hamilton, Madison, Jay, *El federalista*, Op. Cit., p. 44.

El Acta de Reformas se publicó el 22 de mayo de 1847. Cabe señalar que, como enseguida se estudiará, las ideas contenidas en esta Acta tienen su germen en el voto de la minoría del congreso constituyente de 1842.

Con gran sabiduría política y visión de Estado, la reforma de mayor trascendencia para el régimen político mexicano de entre las propuestas hechas por Mariano Otero fue la referente al Poder Judicial Federal, especialmente la creación del juicio de amparo.

Con base en la mecánica de este juicio especial, los tribunales federales y la SCJN adquirirían un papel central en el control de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad de los Poderes Legislativo y Ejecutivo (federales y locales), conectado directamente con la defensa de los derechos humanos de los habitantes del país. Esto significaba que a través del juicio de amparo, la SCJN tendría la capacidad de dejar de aplicar una ley federal que estimara como contraria a la Constitución, aunque sus efectos sólo serían limitados a los particulares que lo hubieren solicitado, puesto que ello era lo conveniente para guardar los equilibrios entre Poderes.

Es importante llamar la atención que la idea anterior va en el mismo sentido de la tesis de Hamilton respecto a que la Suprema Corte podía anular leyes del congreso federal que considerara contrarias a la Constitución. Tesis que, como previamente se revisó, subyace a la erección de la Suprema Corte de Estado Unidos como guardián de la Constitución.¹¹¹

Hay que recordar que la Constitución de 1824 no estableció un mecanismo para la defensa de la Constitución, lo cual fue su defecto mayor. La Constitución de 1836 sí estableció un sistema de control constitucional de las leyes y los actos de autoridad: erigió un Supremo Poder Conservador. Pero éste desapareció de la Constitución de 1843 y no hubo alguna otra institución para cumplir sus tareas en la defensa de la Constitución.

¹¹¹ Véase de este trabajo las pp. 11-13.

Fue el tiempo, las circunstancias y el tipo de ideas liberales defendidas por hombres como Rejón, Otero y Arriaga, las que se encargarían de configurar un nuevo mecanismo de control constitucional con intervención del Poder Judicial.¹¹²

Por lo tanto, antes de proseguir con lo establecido por el Acta de Reformas de 1847, es importante revisar los antecedentes que fueron acercándose al orden de ideas que finalmente llevaron a establecer a la SCJN como el Poder tutelar nato de los derechos del hombre conectado con la defensa de la Constitución.¹¹³

En estricto sentido el diputado Pedro Ramírez, miembro de la comisión que se propuso reformar la Constitución de las Siete Leyes en 1840, fue el primero en proponer la intervención de la SCJN en el control de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad en México.

La precisión se debe a Jorge Gaxiola, puesto que muchos estudiosos del derecho mexicano han confundido al autor de esta idea con don José Fernando Ramírez.¹¹⁴ En 1841, con el problema inacabado de hacer arreglos a la Constitución, merced a la ingobernabilidad del país, él expuso un voto particular¹¹⁵ donde subrayó la necesidad de desaparecer al Supremo Poder Conservador. Éste era “monstruoso y exótico en un sistema representativo popular.” En consecuencia, la mejor manera de suplir su ausencia sería otorgar a la SCJN una nueva atribución “por la que cuando cierto número de Diputados, de Senadores, de Juntas Departamentales reclamaran alguna ley ó acto del Ejecutivo, como opuesto á la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia.”¹¹⁶ En síntesis, lo importante de este voto era la propuesta de dar a la SCJN la facultad para declarar la inconstitucionalidad de una ley; algo opuesto a la tradición francesa.

¹¹² Cfr. Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, Op. Cit., pp. 75-76.

¹¹³ Cfr. Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, Op. Cit., p. 5.

¹¹⁴ Cfr. Gaxiola Jorge, “Los tres proyectos de Constitución de 1842”, en México, Cámara de Diputados, LII legislatura, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, Tomo III, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, pp. 78-79.

¹¹⁵ Véase “Voto particular del diputado José Fernando Ramírez (don Felipe Tena Ramírez es uno de los publicistas que cometió el error de no identificar a Pedro Ramírez como el autor de este voto particular), al proyecto de reformas de las leyes constitucionales” en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808 – 2005*, Op. Cit., pp. 286-302.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 298.

Enseguida, la Constitución de Yucatán de 31 de marzo de 1841, cuyo autor del proyecto de Constitución fue Manuel Crescencio Rejón, estableció que correspondía a la “Suprema Corte del Estado amparar en sus derechos a las personas contra leyes y decretos de la legislatura, contrarios a la Constitución o contra providencias del gobernador o del Ejecutivo, cuando fueran violatorias de la Constitución o de las leyes y que el amparo debía limitarse a reparar el agravio.”¹¹⁷ Precisamente fue Rejón quien fijó en la terminología jurídica mexicana el vocablo amparo.¹¹⁸

Otro de los antecedentes del Acta de Reformas de 1847 fue el proyecto de la minoría de 1842.¹¹⁹ Éste fue sustentado por Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Muños Ledo. En él se reconoce la necesidad de incluir en la Constitución una declaración de derechos abstracta y consignar la firme garantía de esos derechos, cuya precaución más efectiva era darle a “los hombres el derecho de quejarse de cualquier acto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, ante la Suprema Corte; poder tutelar de las garantías civiles, que tendrá el derecho de vindicarlas, en el caso bien remoto de que aún fuesen holladas con tantas precauciones.”¹²⁰

El orden de ideas expuesto por estos tres diputados es ilustrativo de la fuerte influencia que en México ejercieron las instituciones políticas norteamericanas, mediadas por las interpretaciones de *El federalista* y Tocqueville.

En este sentido, es importante rescatar de su proyecto de Constitución las siguientes ideas: primero, se establece enfáticamente que el sistema representativo, republicano, popular y federal son las formas del pacto fundamental (Art. 80 fracción I); segundo, una idea precisa de lo que es un Estado de derecho, “todos los poderes públicos emanan de la Nación, y no pueden establecerse ni dejar de existir si no es en virtud de la Constitución, ni tener más atribuciones que la que ella misma les concede, ni ejercerlas

¹¹⁷ Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, Op. Cit., p. 22.

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ En el Congreso Constituyente de 1842 se discutieron tres proyectos de Constitución, uno de la mayoría, otro de la minoría y un tercer proyecto que trató de mediar entre los primeros dos proyectos. La controversia era adoptar o no a la forma de estado federal, finalmente se mantuvo el centralismo. Véase “Los proyectos de constitución de 1842” en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808 – 2005*, Op. Cit., pp. 304 - 402.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 345.

más que en la forma prescrita por ella.” (Art. 80, fracción II); tercero, cualquier acto contrario a las anteriores dos disposiciones sería nulo (Art. 80 fracción III).¹²¹

Luego entonces, “para conservar el equilibrio de los Poderes públicos”, por una parte, establecía la figura del reclamo constitucional por la cual cualquier persona privada de alguna garantía otorgada por la Constitución merced a un acto de los Poderes Legislativo o Ejecutivo de los Estados podría reclamarlo ante la SCJN, y ésta a mayoría absoluta de votos podía suspender la ejecución del acto reclamado.

Por otra parte, cuando una ley del Congreso fuera reclamada como inconstitucional, el reclamo sería presentado ó por el Presidente, ó por dieciocho diputados, ó por seis senadores ó por tres Legislaturas ante la SCJN, ésta sólo se encargaría del trámite y de publicar los resultados puesto que las Legislaturas serían las que se pronunciarían “si es o no constitucional.” Por el contrario, el Congreso general tenía la facultad de llevar a cabo el control constitucional de las leyes de las legislaturas locales.¹²²

Con base en las ideas antes revisadas sobresale que tanto en su concepción y, por tanto, en su estructuración y funcionamiento, el Poder Judicial Federal está inspirado por las ideas del liberalismo mexicano del siglo XIX.¹²³

Puesto que la interpretación hecha por Tocqueville sobre el Poder Judicial de los Estados Unidos en su obra *La democracia en América* influyó en la concepción y creación del juicio de amparo, así como en sus defensores, conviene apuntar sus ideas principales. Las **características fundamentales del Poder Judicial** son tres de acuerdo con nuestro autor en cita: **la primera es servir de árbitro**, es decir, a partir de la existencia de un litigio, de un proceso y de una ley que dé lugar a una demanda es que los tribunales pueden actuar, lo contrario, no partir de un litigio, significaría abandonar el círculo que le es propio a los tribunales para invadir la esfera privativa del Poder Legislativo. “**La segunda característica del poder judicial es la de pronunciarse sobre casos particulares y no sobre principios generales**”, por el contrario,

¹²¹ *Ibid.*, p. 368.

¹²² *Cfr. Ibid.*, pp. 368 – 369.

¹²³ *Cfr. Cabrera, Lucio, El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917, Op. Cit.*, p. 5.

pronunciarse sobre los principios generales priva al juez de representar al Poder Judicial. **“La tercera característica del poder judicial es la de no poder actuar más que cuando se acude a él o, según la expresión legal, cuando se le somete una causa”**, es decir, el Poder Judicial es por naturaleza pasiva, carece de acción propia, no cuenta con iniciativa, sino que para actuar es indispensable que alguien acuda a él para ponerlo en movimiento.¹²⁴

En suma, Tocqueville resume las características del Poder Judicial de los Estados Unidos en los siguientes términos: “el juez norteamericano no puede pronunciar sentencia sino cuando hay litigio. No se ocupa sino de un caso particular; y, para actuar, debe esperar siempre que se le someta la causa.”¹²⁵ Y particularmente los jueces norteamericanos concentran un gran poder político porque tienen “el derecho de fundamentar sus decisiones sobre la *Constitución* más bien que sobre las *leyes*,” lo cual significa poder dejar de aplicar una ley por considerarla contraria a la Constitución.

Especialmente la influencia de Tocqueville se deja sentir con nitidez en la redacción que Otero llevó a cabo sobre el diseño del juicio de amparo en el artículo 25 del Acta de Reformas. El autor de *La democracia en América* escribió:

... cuando el juez ataca una ley en un debate oscuro y sobre una aplicación particular, oculta en parte a las miradas del público la importancia del ataque. Su fallo sólo tiene por objeto tocar (o proteger) un interés individual, pero la ley no se siente herida sino por casualidad. Por otra parte la ley así censurada no está destruida: su fuerza moral no ha disminuido, pero su efecto material no se suspende. Sólo poco a poco y bajo los golpes repetidos de la jurisprudencia, llega a sucumbir al fin.¹²⁶

La argumentación de Mariano Otero en la exposición de motivos de su voto particular de 5 de abril de 1847 respecto al Poder Judicial es precisa e impecable, tanto que sus ideas resuenan en el carácter que ha tenido la SCJN desde la invención del juicio de amparo. Sus palabras son inmortales y merecen ser citadas de manera íntegra.

¹²⁴ Véase el Capítulo VI “El poder judicial en los Estados Unidos y su acción sobre la sociedad política”, Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, *Op. Cit.* pp. 106 – 110.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 107.

¹²⁶ La traducción es de Carrillo Flores debido a que el autor argumenta que la traducción hecha por el Fondo de Cultura Económica de 1957 contiene graves errores, principalmente en la parte en la que traduce “la ley así censurada *está destruida*”, siendo que Tocqueville escribió exactamente lo contrario. Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, en *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, *Op. Cit.* pp. 244 – 245.

Otero argumentó lo siguiente:

“Los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación á los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirá mas. Esta garantía solo puede encontrarse en **el poder judicial protector nato de los derechos de los particulares**, y por esta razón el solo conveniente. *Aun en las monarquías absolutas, refugiada la libertad en el recinto de los tribunales, ha hecho que la justicia encuentre allí un apoyo cuando han faltado todas las garantías políticas.* Un escritor profundo ha observado que la amplitud y respetabilidad del Poder Judicial era el más seguro signo de libertad de un pueblo, y por esto yo **no he vacilado en proponer al Congreso que eleve á grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger á todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo ó del Legislativo, ya de los Estados ó de la Unión.** En Norte-América este poder salvador provino de la Constitución, y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo á la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquella y no esta, de modo que sin hacerse superior á la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros; y como ella exige que los tribunales federales se organicen de un modo correspondiente, las reformas propuestas dejan á las leyes constitucionales la determinación de este punto. Sobre él, en fin, manifestaré que á mi juicio también se necesita extender un poco más la acción del Poder Federal de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución federal; y sobre todo, *elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado á representar en el cuerpo político un papel tan importante como el del Supremo Poder Judicial.*”¹²⁷

De esta forma, en el Acta de reformas de 1847 quedó establecido el diseño de un sistema mixto de control constitucional, por un lado el control judicial y, por otro lado, un control político. En el control judicial, el papel principal lo tenían los tribunales federales, con la SCJN a la cabeza, con base en lo dispuesto 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 á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.

¹²⁷ Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, Op. Cit., p. 464-465. Las negritas son mías.

Debido a que la mayor discusión sobre el Poder Judicial en el constituyente de 1857 fue en torno al juicio de amparo y sus implicaciones, lo cual se revisará más adelante, aquí conviene llamar la atención en dos cosas. Primero, Otero no concibió que el juicio de amparo fuera concedido contra los jueces, sino exclusivamente contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Segundo, al evitar las declaraciones generales se buscaba el equilibrio de Poderes al impedir que el Poder Judicial transgrediera sus propias fronteras constitucionales y se entrometiera en la esfera propia del Legislativo. Entonces, desde esta perspectiva lo primordial del control judicial de la constitución era la defensa de los derechos humanos de todos los habitantes del país (no sólo los ciudadanos mexicanos).

Por el lado del control político, el Congreso y las legislaturas de los Estados tenían la intervención fundamental en la revisión de la constitucionalidad de las leyes orientado a “tutelar el interés público nacional o regional.”¹²⁸ El diseño de este mecanismo (artículos 22 y 23), similar al expuesto en el voto de la minoría de 1842, era que el Congreso general podía calificar de inconstitucional una ley local (el trámite iniciaba en el Senado), mientras que una ley del Congreso general podía ser reclamada por inconstitucional ó por el presidente de acuerdo con su ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres legislaturas, y la calificación de la constitucionalidad estaría en manos de las legislaturas locales. La SCJN participaba en el trámite, tanto para recibir el reclamo y remitirlo a las legislaturas como para publicar los resultados.

En síntesis, las dos vías (política y jurídica) del sistema mixto de control constitucional concebido por Mariano Otero, es el gran referente histórico en México para las discusiones respecto a qué órgano del Estado le corresponde examinar la constitucionalidad de una ley y cómo debe de hacerlo. Según González Oropeza, ambos modelos tienen el mismo principio: defender la supremacía de la Constitución; sin embargo, son diferentes por sus efectos. Así históricamente el Poder Legislativo, a partir de la Constitución de 1824 (Art. 64), asumió que la modificación o revocación de las leyes debía guardar los mismos requisitos que se prescriben para su creación; de modo que sólo una ley puede nulificar completamente a otra ley. Mientras que el Poder

¹²⁸ Carrillo Flores, Antonio, *Reflexiones del Sesquicentenario*, Op. Cit. p. 38.

Judicial históricamente se ha encargado de defender los derechos de los individuos, y uno de los problemas al que se ha enfrentado es cómo otorgarle efectos *erga omnes* a sus sentencias.¹²⁹

En cuanto a otras particularidades de la SCJN de 1847 hay que señalar dos principalmente: 1) Tenía la atribución de proponer candidatos para conformar el Senado; 2) Con la desaparición de la figura del vicepresidente (merced a sus funestas consecuencias debido a que este cargo era ocupado por el segundo candidato más votado en la elección de Presidente) y con la conservación del mecanismo de sustitución presidencial de 1824, el presidente de la SCJN podía constitucionalmente asumir el cargo de Presidente de la República ante la ausencia de éste.

En suma, la lógica del juicio de amparo era compleja y entrañaba problemas políticos de primer orden. Desde la perspectiva de la defensa de los derechos humanos, como un juicio especial en manos de los habitantes del país significaba que la Constitución los protegía frente a los abusos de poder cometidos por las autoridades e incluso por las leyes mismas. En consecuencia la SCJN adquiría un papel de tutelar y defensor de los derechos humanos.¹³⁰

Pero, por otra parte, no sólo se trataba de hacer justicia al pueblo, sino la posibilidad de censurar y responsabilizar a las autoridades por su actuar al margen o en contra de la Constitución.¹³¹ En este sentido, el juicio de amparo implicaba erigir a la SCJN como el gran Poder censor o juez supremo de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en México.¹³²

Así, las solicitudes de juicio de amparo comenzaron a presentarse ante los tribunales federales y la SCJN se mostró renuente a intervenir. La razón de los ministros fue que en tanto el artículo 25 no tuviera una ley reglamentaria que fijara los alcances de este juicio, la SCJN corría el riesgo de entrar en el terreno estricto de la política puesto que

¹²⁹ Cfr. González Oropeza, Manuel, “Pasado y futuro de la anulación de leyes según el acta de reformas (1847-1857)”, en Noriega Cecilia y Salmerón Alicia (coord.) *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917)*, México, Poder Judicial Federal – Instituto Mora, 2009, pp. 207-238.

¹³⁰ Cfr. *Ibid.*, p. 37 -38.

¹³¹ Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, Op. Cit. p. 43.

¹³² Cfr. *Ibid.*, p. 54.

no sólo se trataba de proteger los derechos de los individuos sino de censurar y castigar a las autoridades estatales responsables.

Sin embargo, la primera sentencia de amparo, de acuerdo con Santiago Oñate, fue dada por el suplente del juez de San Luis Potosí, Pedro Zámamo, el 13 de agosto de 1849.¹³³ El caso fue el siguiente: Julián de los Reyes, gobernador de San Luis Potosí, expidió un decreto por el cual desterró del Estado a Manuel Verástegui, quien pidió amparo contra ese decreto ante un juez federal de San Luis, y el suplente Pedro Zámamo concedió al quejoso la protección solicitada.

Para concluir este apartado es importante llamar la atención en la definición elegante que el Acta de Reformas contuvo en su artículo 21 sobre lo que es el Estado de derecho: “Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.”

En este sentido, si en Estados Unidos el Poder Judicial se erigió en guardián de la Constitución y con ello, de acuerdo con Mario de la Cueva, “se realizó el ideal humano del *estado de derecho*”¹³⁴, en México con la creación del juicio de amparo se emprendió el camino que llevaría a la SCJN a tener el papel fundamental de la defensa de la Constitución.

¹³³ Cfr. *Ibid.*, pp. 54 -56.

¹³⁴ Cueva, Mario de la, “La constitución de 5 de febrero de 1857 (sus antecedentes históricos y doctrinales. El Congreso Constituyente de 1856-1857. Los principios fundamentales de la Constitución)” en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, p. 1224.

2. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO DEFENSORA DE LA CONSTITUCIÓN

“Vivimos bajo una Constitución, pero la Constitución es lo que la Suprema Corte dice que es.” Evans Hughes

Fue aquella generación de políticos liberales que actuó entre 1847 y 1857, quienes concibieron a la SCJN como defensora de la Constitución. Rejón, Otero y Arriaga –por citar a los más destacados- imaginaron el camino que debía seguir la SCJN: la defensa de los derechos individuales de todos los habitantes del país. En este capítulo se comenzará por examinar a la SCJN establecida en la Constitución de 1857 y cómo se desarrolló en la realidad. Enseguida, se estudia el diseño de la SCJN según la Constitución de 1917, que conjuga su evolución institucional previa y proyecta una institución independiente para el México del siglo XX. El punto de llegada es la reforma constitucional de 1994, cuyo propósito fue establecer a la SCJN como Tribunal Constitucional bajo la influencia del modelo europeo de control constitucional.

2.1 La Constitución de 1857: la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el juicio de amparo

Para el diseño de las instituciones políticas, la comisión de Constitución del Congreso constituyente de 1856, presidida por Ponciano Arriaga, declaró que seguía el programa político de la Constitución de 1824.¹³⁵ El punto de partida para constituir al país era la voluntad manifiesta del pueblo mexicano a favor de una forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal.

Luego entonces, sí la Constitución de 1824 establecía una división funcional rígida de Poderes y la Constitución de 1857 copió en su mayor parte los artículos referentes al

¹³⁵ Véase la exposición de motivos del proyecto de Constitución en Zarco, Francisco, *Historia del Congreso extraordinario constituyente (1856 – 1857)*, México, El Colegio de México, 1956, pp. 306 – 329.

diseño de los Poderes,¹³⁶ el resultado era evidente: el establecimiento del mismo principio de división funcional rígido de Poderes de 1824, es decir, el sistema presidencial de gobierno. Por el cual, como ya se apuntó, existe una jerarquía implícita de Poderes, merced al propósito de atribuir ciertas funciones exclusivas a cada uno de éstos, es decir, el Poder Legislativo al tener encargada la función de hacer la ley necesariamente subordina a los otros dos Poderes, en tanto que uno le otorga fuerza a la ley (Poder Ejecutivo) y el otro únicamente aplica la ley a los casos particulares (Poder Judicial).

Conviene llamar la atención que durante los trabajos del constituyente de 1856 una parte de los constituyentes, integrados por conservadores y liberales moderados, solicitaron el restablecimiento de la Constitución de 1824.¹³⁷ Con ello buscaban mantener la religión católica como la única religión del Estado mexicano y, asimismo, mantener el fuero eclesiástico; en una palabra, así se aseguraba la continuación de los privilegios de la Iglesia.

El asunto de la controversia en ese momento no era directamente el diseño de las instituciones políticas sino la cuestión del estado social; especialmente esto se circunscribía al propósito de separar al Estado de la Iglesia. Haciendo énfasis en los derechos del hombre y del ciudadano que no habían sido establecidos en aquella primera Constitución Federal.

Fue Ponciano Arriaga, con gran habilidad política, quien al presentar ante el Congreso constituyente un cuadro comparativo entre los artículos del proyecto de Constitución y los establecidos en la Constitución de 1824, demostró que aquél era en absoluto nuevo, puesto que recuperaba las “tradiciones de nuestro derecho constitucional”. Pero no podían ser exactamente idénticas porque ¿Era conveniente mantener las instituciones tal o convenía adaptarlas a las exigencias de la época?

¹³⁶ Véase el “CATÁLOGO de los artículos del proyecto de Constitución que está a discusión y que literalmente están tomados de la acta constitutiva y de la Constitución de 1824” cuyo autor fue Ponciano Arriaga, en *Ibid.*, 770 – 781.

¹³⁷ Véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808 – 2005*, México, Porrúa, 2008, pp. 596 – 600.

La comisión de Constitución identificó que la mayor exigencia de su tiempo consistía en establecer de manera firme una declaración de los derechos del hombre dentro de la Constitución y, asimismo, sus garantías. Empezando por la más sagrada de las libertades: la libertad de conciencia; que a su vez sería un medio para frenar el inmenso poder de la Iglesia.

Los derechos del hombre y del ciudadano, según la exposición de motivos del Proyecto de Constitución, “son la piedra angular del edificio social”, cuya finalidad consiste en que “el pueblo tenga siempre a la vista las bases de su libertad y de su dicha, el magistrado, la regla de sus deberes y el legislador, el objeto de su misión.”¹³⁸

La comisión de Constitución incluso admitía a cabalidad los argumentos esgrimidos por Jefferson en los Estados Unidos, al argumentar a favor de una “declaración de derechos” puesto que su omisión había sido la principal deficiencia de la Constitución de 1787, no sólo por reconocer que “los inconvenientes de una falta de esa declaración son permanentes, profundos e irreparables” sino también merced a que su objeto principal era impedir *la tiranía de las legislaturas*.¹³⁹

Para el caso mexicano, según Arriaga, en otra época se pensó que el Poder Legislativo no debía reconocer límites y podía “atacar y destruir los derechos del hombre.” En consecuencia, establecer en la Constitución una declaración de los derechos del hombre significaba principalmente imponer límites al ejercicio del poder, especialmente el ejercido por el Poder Legislativo para conjurar ese peligro que podría surgir de “*la tiranía de las legislaturas*.”

Por tanto, los derechos del hombre constituían el objeto fundamental de las instituciones políticas e intrínsecamente imponían los límites necesarios a éstas en el ejercicio del poder cuyo fundamento era la Constitución. Pero de esto surgía un problema eminentemente práctico ¿Cómo garantizar esos derechos del hombre? ¿Era suficiente con su establecimiento en la Constitución? Había ya un antecedente en el Acta de Reformas de 1847, es decir, el juicio de amparo, por el cual intervenía la SCJN y los

¹³⁸ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso extraordinario constituyente (1856 – 1857)*, Op. Cit., p. 315.

¹³⁹ *Ibid.*, pp. 314 – 315.

tribunales federales en la protección de los derechos humanos de los habitantes de todo el país, conectado con el control de la constitucionalidad de los actos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo a nivel federal y estatal, con la imposibilidad de hacer declaraciones generales, sino únicamente sentencias con efecto *inter partes* (fórmula Otero).

En este sentido, la mayor discusión que los constituyentes llevaron a cabo sobre el Poder Judicial fue lo relativo al juicio de amparo, misma que terminaría con el establecimiento de un modelo de control constitucional de las leyes y los actos de autoridad en México.¹⁴⁰

Por principio de cuentas, Ponciano Arriaga reconocía que el modelo de las instituciones políticas de Estados Unidos de América, debido a su “marcha sin trabas en el camino de la libertad”, les infundía “tantos temores como deseos de imitarle.”¹⁴¹ De esta manera, los constituyentes, con base en la lectura de *La Democracia en América* de Tocqueville principalmente, tenían noticia del modelo de la Suprema Corte de Estados Unidos. Este modelo representa la intervención de un órgano judicial, a través de medios judiciales, en el sistema de control constitucional de las leyes, así como en la defensa de los derechos humanos por estar establecidos en la Constitución. Especialmente lo relativo a la revisión judicial en los Estados Unidos ejercería gran influencia en los defensores del juicio de amparo mexicano.

La exposición de motivos decía al respecto:

“No habrá, pues, en lo de adelante, y siempre que se trate de leyes o actos anticonstitucionales, ya de la federación, o ya de los estados, aquellas iniciativas ruidosas, aquellos discursos y reclamaciones vehementes en que se ultrajaba la soberanía federal o la de los estados con mengua y descrédito de ambas y notable perjuicio de las instituciones; ni aquellas reclamaciones públicas y oficiales que muchas veces fueron el preámbulo de los pronunciamientos. **Habrà, sí, un juicio pacífico y tranquilo**, y un procedimiento en formas legales que se ocupe de pormenores y que, dando audiencia a los interesados, prepare **una sentencia que, si bien deje sin efecto en aquel caso la ley de que se apela, no ultraje al poder soberano de que ha nacido**, sino que lo obligue por medios indirectos a revocarla por el ejercicio de su propia

¹⁴⁰ La discusión sobre el juicio de amparo tuvo lugar en las sesiones que van del 28 al 30 de octubre de 1856. Véase *Ibid.*, pp. 988 – 999.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 314.

autoridad.”¹⁴²

En esta lógica, según el proyecto de Constitución, el artículo 102 establecería el juicio de amparo en los siguientes términos:

“Toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquiera autoridad que violaren las garantías individuales, o de la federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, a petición de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico, ya por los tribunales de la federación exclusivamente, ya por éstos juntamente con los de los estados, según los diferentes casos que establezca la ley orgánica, pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare. En todos estos casos los tribunales de la federación procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica. Exceptúanse solamente las diferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los derechos civiles un estado contra otro de la federación, o ésta contra alguno de aquéllos, en los que fallará la Suprema Corte federal, según los procedimientos del orden común.”¹⁴³

Así expuesto el artículo, conviene apuntar las ideas principales que interesan al objeto de la presente investigación, y llamar especialmente la atención en el asunto de la controversia: si un órgano judicial ó un órgano político, es el que debe tener la atribución de realizar el control constitucional de las leyes y los actos de las autoridades.

Primero, el juicio de amparo, conforme a su concepción original, protege las garantías individuales frente a los Poderes Legislativos y Ejecutivos de todo el país (Federales y estatales), pero no frente a los jueces, aunque la redacción se haya ampliado al señalar “por leyes o actos de cualquier autoridad” porque, como apunta Carrillo Flores¹⁴⁴, el Art. 102 precisó que la sentencia de Amparo no haría “declaración general respecto de la ley o acto que la motivare” así ¿Cómo se puede hacer una “declaración general” sobre una sentencia?

¹⁴² *Ibid.*, p. 326. Las negritas son mías.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 989.

¹⁴⁴ *Cfr.* Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia Mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, *Op. Cit.*, pp. 254-258.

Segundo, el sistema mixto de control constitucional establecido en el Acta de Reformas de 1847 por Mariano Otero, fue reducido en este proyecto a un sólo sistema con intervención exclusiva de los tribunales federales. De aquél sistema mixto se eliminó la vía política por la cual se podrían anular las leyes federales por invasiones de la esfera de competencias de la Federación por los Estados o viceversa. Según Arriaga este diseño provocaba pronunciamientos de guerra al poner en conflicto a dos soberanías (Federación y Estados) y, al final, dejar a una autoridad desairada.¹⁴⁵ Sin embargo, se conservó la idea que debería haber un mecanismo para mantener el equilibrio entre las órbitas constitucionales de la Federación y los Estados, sólo que esta vez las invasiones de competencias tendrían que ser resueltas “por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos”, es decir, a través del juicio de amparo.¹⁴⁶

Tercero, el argumento de imposibilitar la existencia de sentencias con efectos *erga omnes* era impedir la confrontación del Poder Judicial y el Poder Legislativo, es decir, evitar que aquél interfiriera en las funciones exclusivas de éste. Los efectos particulares de las sentencias tenía el sentido de mantener intacta la división funcional rígida de los Poderes.

La discusión sobre el juicio de amparo evidenció dos posturas: por una parte, de aquellos que como Arriaga y Ocampo defendieron el modelo propuesto en el proyecto de Constitución, por el cual el Poder Judicial intervenía exclusivamente en el control de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad; y, por otra parte, la postura defendida por diputados como Ignacio Ramírez y Anaya Hermosillo, inscritos en la tradición de mantener un modelo de control constitucional político, de manera que “sólo el que da la ley puede modificarla o derogarla.”¹⁴⁷

Es importante hacer referencia a los argumentos esgrimidos en apoyo de ambas posturas, debido a que responden a dos modelos de control constitucional de las leyes cuyas implicaciones y consecuencias son diferentes.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 324.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 324.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 994.

Para Ponciano Arriaga era indispensable que las leyes absurdas y atentatorias sucumbieran por medios judiciales; cualquier violación de las garantías individuales por formar parte de la Constitución sería una infracción a ésta y, por tanto, sujeta a los tribunales federales; además dicho sistema no era nada nuevo sino que estaba en práctica en los Estados Unidos y había probado ser “el único medio y efectivo de conservar la paz.”¹⁴⁸ Por su parte el Sr. Aranda llamó la atención en que por la finalidad del sistema propuesto no era conveniente que los otros dos Poderes (Legislativo y Ejecutivo) tuvieran intervención en él, sino que era necesario un “tercer poder”¹⁴⁹, es decir, tribunales que resolverían los casos particulares conforme a la Constitución. Por último, el Sr. Ocampo defendió la propuesta porque respondía a una necesidad pública para impedir la insurrección y la guerra, contando con las ventajas de no “atacar al legislador en su alta esfera de soberano” y con la garantía de un jurado “representante de la opinión pública y de la conciencia, como una apelación contra los mismos Congresos.”¹⁵⁰

En contra de los defensores del juicio de amparo, el Sr. Ignacio Ramírez argumentó sobre las consecuencias inconvenientes de erigir un Poder (el Judicial) que derogara las leyes que no habían sido hechas por él. La pregunta esencial era “¿Ha de haber una soberanía sobre otra soberanía?”¹⁵¹ si ello se aceptaba, entonces los jueces, a título de juzgar, serían “legisladores superiores a los estados y los poderes federales” e incluso afirmaba “cuando un juez pueda dispensar la aplicación de una ley, acaba la majestad de las leyes y las que se den después, carecerán de todo prestigio, lo cual de ninguna manera puede ser conveniente.”¹⁵² En el mismo sentido el Sr. Anaya Hermosillo enfatizó que otorgarle intervención al Poder Judicial frente a los actos de cualquier autoridad era contrario al principio de la división de Poderes y de ello resultaría “un caos espantoso.”¹⁵³

¹⁴⁸ *Ibid.* P. 991.

¹⁴⁹ *Ibid.*, pp. 991-992.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 995.

¹⁵¹ *Ibid.*, 992.

¹⁵² *Ibid.*, p. 990.

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 993-994.

Finalmente en la **Constitución de 1857 se logró el establecimiento y consagración del juicio de amparo**, con la siguiente redacción:

Art. 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por leyes ó actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare.¹⁵⁴

Desde entonces, la evolución institucional de la SCJN y de los tribunales federales estuvo intrínsecamente asociado al juicio de amparo, que como veremos más adelante fue adecuándose a las circunstancias propias de nuestro país. Asimismo, por este juicio y su práctica, la SCJN se consolidó en su carácter de Poder tutelar de los derechos humanos, más que en su papel de defensa de la Constitución y árbitro que resuelve las controversias entre la federación y los estados.¹⁵⁵

Sin embargo, con el propósito de tener una visión amplia sobre la SCJN de 1857 conviene no perder de vista sus atribuciones más importantes según la Constitución. Éstas se pueden clasificar en aquéllas que fueron tomadas de la Constitución de 1824, y en las que constituían innovaciones.

Dentro de las primeras destaca, por su sentido político, la ratificación del sistema de sustitución presidencial, por el cual ante la ausencia del Presidente de la República, el presidente de la SCJN asumiría la jefatura del Estado (Art. 79).¹⁵⁶ Y el mecanismo por el cual se juzgaban los delitos oficiales, en el cual el Congreso (Cámara de diputados) actuaba como jurado de acusación y la SCJN como jurado de sentencia (Art. 105).

¹⁵⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808 – 2005, Op. Cit.*, pp. 623 – 624.

¹⁵⁵ Cfr. Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM Coordinación de Humanidades, 1968, p. 6.

¹⁵⁶ Precisamente por esta disposición don Benito Juárez llegó a asumir la titularidad del Poder Ejecutivo en 1857, merced al golpe de Estado perpetrado por el presidente Comfot al aceptar el Plan de Tacubaya.

Conviene precisar que ante la eliminación del Senado de la organización constitucional de 1857, el papel de la SCJN como jurado de sentencia adquiriría mayor importancia política. Con la restauración del Senado en 1874 nuevamente hubo un reacomodo institucional y una de las modificaciones que sufrió la SCJN fue ceder al Senado el papel de jurado de sentencia.

En cuanto a las innovaciones, por matizar la concepción de la estructura del Poder Judicial federal de 1824, destacan las siguientes: primero, se estableció que la SCJN conocería de las controversias en que la Unión (federación) fuera parte y seguiría conociendo las controversias surgidas entre Estados (Art. 98); segundo, consignó que los tribunales de la federación conocerían de todas las controversias derivadas de la aplicación de las leyes federales (Art. 97, fracción I); tercero, la SCJN sería tribunal de apelación o de última instancia respecto a lo que correspondía conocer a los tribunales federales (Art. 100).

El diseño de la SCJN conforme a los fines que tiene asignados cumplir, no puede ser entendido sino a la luz de los medios que constitucionalmente le han sido otorgados, tanto en atribuciones como en el diseño de su estructura orgánica. De modo que la Constitución de 1857 mantuvo el ejercicio del Poder Judicial en una SCJN y en Tribunales de Distrito y Circuito (Art. 90), y su integración en once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general (Art. 91). Sin embargo, los mayores cambios fueron en dos elementos fundamentales para la independencia del Poder Judicial: el mecanismo de elección de los ministros y su período de mandato. Los ministros durarían seis años en el cargo y su elección sería indirecta en primer grado (Art. 92).

¿Cuáles fueron las razones de los constituyentes para establecer que los ministros serían electos indirectamente y que cumplirían periodos cortos en el cargo? La exposición de motivos del proyecto de Constitución denota la aceptación a cabalidad del principio de la soberanía popular según las ideas de Rousseau. De este principio, de acuerdo con lo expuesto por Arriaga, se desprendían los principios republicanos, por el cual la sanción de las leyes debía estar en manos del pueblo; y, asimismo, esto conducía

a la democracia entendida como “el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo.”¹⁵⁷ Y para no dar lugar a dudas, el Sr. Zarco argumentaba “si han de ser iguales los tres poderes, si los tres se instituyen en beneficio del pueblo, todos han de tener la misma fuente, el pueblo y sólo el pueblo.”¹⁵⁸

En este sentido, en la discusión sobre el requisito de contar o no con el título de abogado para ser ministro de la SCJN, los constituyentes esgrimieron más argumentos a favor de la intervención del pueblo en su nombramiento.¹⁵⁹ Para Ponciano Arriaga no era importante que los ministros contaran con título de abogado por dos razones principales: 1) Para la integración de los otros dos Poderes, cuyas decisiones tienen verdadera importancia política no se fijaba algún requisito de esa naturaleza, y era menos necesario para integrar un Poder que sólo juzga casos particulares; 2) Para distinguir lo justo de lo injusto bastaba el sentimiento de justicia. En el mismo sentido se pronunció Zarco: los constituyentes de 1824 no habían exigido dicho requisito, sino que lo habían dejado a consideración de las legislaturas; y era indispensable su elección indirecta en primer grado porque significaba que los ministros estarían sujetos al fallo de la opinión pública.

Ahora bien, es evidente que al anterior orden argumentativo subyace una confianza en el diseño de las instituciones políticas conforme a la doctrina de la soberanía popular, sin embargo, esto da oportunidad de plantear una pregunta ¿Qué circunstancias y/o qué elementos estructurales de la propia organización de la SCJN la impulsan a entrar al terreno estricto de la política? ¿La elección y mandato de seis años de los ministros los conduciría a intervenir activamente en política?

Veamos las principales implicaciones de lo anterior desde la perspectiva de la estabilidad e independencia judicial como elementos indispensable para ejercer su función jurisdiccional de Estado. Si a partir de 1824 con base en la inmovilidad de los ministros se logró la estabilidad e independencia del Poder Judicial fue porque sus efectos se manifestaron en alejar a los ministros del terreno de la lucha política,

¹⁵⁷ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso extraordinario constituyente (1856 – 1857)*, Op. Cit., p. 316.

¹⁵⁸ *Ibid.* p. 977.

¹⁵⁹ Véase *Ibid.*, pp. 975 – 979.

entendida ésta como la lucha entre partes por la conquista y el ejercicio del poder político.

Por el contrario, la elección indirecta y el mandato limitado de los ministros vulneraba la independencia del Poder Judicial y los podía inducir al juego político porque 1) cualquier cargo sujeto a elección reviste un carácter político y la lealtad de partido es una virtud¹⁶⁰, es decir, para ser electo es un imperativo convencer a los electores, lo cual sólo es posible sustentando un programa político y movilizándolo recursos; 2) la limitación de un período de mandato significa un estado transitorio en el ejercicio de la magistratura,¹⁶¹ es decir, constituye un eslabón más de una carrera política.

Entonces, si la mayor virtud de un tribunal es su independencia ello necesariamente consiste en romper todo tipo de ligas respecto a su origen. Y en ese sentido, de acuerdo con *El Federalista*, la estabilidad en el cargo es fundamental en la consolidación y aseguramiento de la independencia judicial. Lo contrario faltaría al principio fundamental por el cual nadie puede ser juez de su propia causa.

En suma, el diseño de la SCJN establecido en la Constitución de 1857 es fundamental para entender su carácter como Poder y como Tribunal en la historia política de México. La Constitución de 1824, como se estudió previamente, no otorgó a la SCJN la defensa de los derechos humanos y tampoco el control de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad. Por el contrario, estos graves defectos fueron corregidos por la Constitución de 1857, que al erigir un sistema de control constitucional centrado en el juicio de amparo, consagró la entrega de la tutela de los derechos humanos a la SCJN y la concibió como la intérprete última de la Constitución; que incluso en la defensa de esos derechos de los particulares, y a través de ese “juicio pacífico” podría dejar de aplicar una ley por ser contraria a la Constitución. Por la misma vía seguiría siendo el árbitro del Federalismo.

¹⁶⁰ Rabasa Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 2006, p. 196.

¹⁶¹ *Cfr.*, *Ibid.*, p. 205.

En otras palabras, la Constitución de 1857, al adoptar y establecer una sistematización de los derechos del hombre y, al mismo tiempo, erigir con firmeza un juicio de garantías para proteger la observancia efectiva de esos derechos, el papel que le otorgó a la SCJN fue la defensa y tutela de los derechos individuales frente a cualquier injerencia del Estado.¹⁶² Precisamente, esa esfera sagrada de derechos que cualquier persona necesita para desarrollar su proyecto de vida, y que en términos contemporáneos se le identifica como “el coto vedado” (Garzón Valdés), “la esfera indecible” por la política (Ferrajoli) etc., fue el legado institucional que los constituyentes de 1857 ofrecieron a las generaciones por venir y, con ello, la concepción que la SCJN debía ser el máximo defensor de nuestra Constitución.

2.2 La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Audiencia de la República mexicana. El juicio de amparo en negocios judiciales

Una vez instalados los tres Poderes según lo establecido por la Constitución Federal de 1857, se manifestaron los desequilibrios endógenos a la relación diseñada entre los Poderes activos (Legislativo y Ejecutivo).¹⁶³ El presidente Comonfort identificó la imposibilidad de gobernar con esta Constitución, merced a que el Poder Ejecutivo quedaba subordinado al Poder Legislativo.

Dicha subordinación se debía a los siguientes aspectos de ingeniería institucional: 1) El Poder Legislativo era unicamaral (integrado sólo por la Cámara de Diputados) puesto que se había eliminado la Cámara de Senadores, misma que cumplía un papel de contrapeso intrínseco de aquella Cámara más pasional; 2) Por la eliminación del veto del Poder Ejecutivo como mecanismo de defensa frente al Poder Legislativo; 3) Por la asunción de ciertos elementos de corte parlamentario en el régimen político de división rígida de Poderes: el Congreso podía llamar a comparecer a los secretarios de Despacho

¹⁶² Medina Peña, Luis, *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, Op. Cit., p. 83

¹⁶³ El 8 de octubre de 1857 quedó instalado el Poder Legislativo, mientras que los Poderes Ejecutivo y Judicial quedaron instalados el 1 de diciembre del mismo año. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808 – 2005*, Op. Cit., p. 605.

para saber qué estado guardaban sus respectivas Secretarías, así como el refrendo ministerial y el informe anual al Congreso;¹⁶⁴ 4) Por la forma de elección indirecta del Presidente de la República, la cual concluía con la calificación hecha por el Congreso erigido en Colegio Electoral.¹⁶⁵

Precisamente, don Emilio Rabasa en *La constitución y la dictadura* señaló con gran agudeza los problemas de ingeniería institucional de las relaciones entre los Poderes activos (Legislativo y Ejecutivo) según la Constitución de 1857. Argumentos que posteriormente serían fundamentales en el Constituyente de 1917 para concretar el propósito de fortalecer al Poder Ejecutivo. Por ahora es importante destacar que “la dictadura, según Rabasa, ha sido una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura.”¹⁶⁶

Entonces ¿En qué lugar quedaba la SCJN? ¿Qué papel podía cumplir la SCJN? ¿Lo concebido y establecido por los constituyentes de 1857 respecto a la SCJN como intérprete de la Constitución se pudo adaptar a la realidad mexicana? ¿El juicio de amparo logró ponerse en práctica conforme a su concepción original?

En materia judicial la mayor novedad era el juicio de amparo. A pesar del poco conocimiento que se tenía de él no fue una limitante para que los habitantes del país que eran víctimas de abusos del poder de las autoridades estatales reconocieran en este juicio el medio para defenderse, incluso frente a las propias autoridades judiciales. Así, el problema que se planteó con insistencia era la procedencia del juicio de amparo en negocios judiciales.

La primera Ley reglamentaria del juicio de amparo de 30 de noviembre de 1861 admitía el juicio de amparo en asuntos judiciales; el artículo 3º señalaba que “el ocurso se hará ante el Juez de Distrito del estado en que resida la autoridad que motiva la queja, y si el

¹⁶⁴ Para revisar un estudio detallado de este tema véase Pantoja Morán, David, “La Constitución de 1857 y su interludio parlamentario”, en *Historia mexicana*, volumen LVIII, número 4, abril-junio 2008.

¹⁶⁵ Cfr. Medina Peña, Luis, *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, Op. Cit., pp. 280 – 281.

¹⁶⁶ Rabasa Emilio, *La constitución y la dictadura*, Op. Cit., 2006, p. 111.

que la motivare dicho juez, ante su respectivo suplente. En el ocurso se expresará detalladamente el hecho, fijándose cuál es la garantía violada.”

Los defectos de esta ley reglamentaria, sumados al creciente número de juicios de amparo frente a las autoridades judiciales, indujeron a plantear una nueva ley. El diagnóstico del secretario de justicia, Ignacio Mariscal, era una advertencia de la rápida “degeneración” de este juicio, al señalar que “*los juicios de amparo* amenazan volverse una cuarta instancia, inevitable en cada pleito civil o criminal, no sólo para revisar la sentencia principal o ejecutoria, sino hasta la decisiones incidentales, porque se quiere convertirlos en *la panacea para toda infracción de ley verdadera o imaginada*.”¹⁶⁷

El proyecto de ley reglamentaria presentada por el gobierno de Benito Juárez destacaba en dos propuestas: 1) contra las sentencias de los jueces federales no procedería el juicio de amparo (Art. 23) y 2) frente a ejecutorias de los tribunales locales, el juicio de amparo procedería exclusivamente al entrañar una violación a la Constitución y previo agotamiento de los medios judiciales establecidos en sus respectivas leyes (Art. 24 y 25).

Las discusiones llevadas a cabo en el Congreso ordinario fueron contundentes para modificar el proyecto antes enunciado.¹⁶⁸ De tal manera que finalmente se estableció en la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869, en su Art. 8: “no es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales.”

La argumentación sólida de Ignacio Mariscal se inspiraba en el modelo de revisión judicial de los Estados Unidos de América e insistía en apuntalar la forma federal de Estado; de manera que 1) la Constitución es la ley suprema y 2) a los tribunales corresponde declarar esa supremacía en cada caso litigioso.¹⁶⁹ Sin embargo, se impuso la argumentación del diputado Ríos y Valles, al hacer notar lo siguiente: 1) el espíritu del Art. 101 de la Constitución sólo admitía el juicio de amparo frente a los Poderes

¹⁶⁷ Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1869*, México, UNAM – III, 1987, pp. 8 – 9. Las cursivas son mías.

¹⁶⁸ Las discusiones comenzaron el 2 de enero de 1869 y culminaron con la aprobación del artículo 8 en la sesión del 18 de enero de 1869. Véase *Ibid.*, pp. 210 – 238.

¹⁶⁹ *Cfr. Ibid.*, p. 9.

Legislativo y Ejecutivo, pero no frente a las ejecutorias judiciales¹⁷⁰; 2) al conceder el juicio de amparo contra los tribunales locales “ya no habrá ejecutorias de los tribunales de los Estados, las leyes de su administración de justicia interior, quedarán violadas, la soberanía del Estado menguada”¹⁷¹; y 3) “si un tribunal (...) viola la constitución o las garantías individuales o alguna otra ley federal, allí hay innumerables recursos contra la violación; allí con la Constitución en la mano, se puede pedir que se revoque el auto por contrario imperio; se puede apelar; se puede elevar la queja al superior, se puede entablar el recurso de nulidad...”¹⁷² es decir, lo que procedía eran los recursos procesales ordinarios pero no el juicio de amparo.¹⁷³

Pocos meses después la SCJN fijaría los alcances del mencionado Art. 8. El caso se presentó en el Estado de Sinaloa. El Lic. Miguel Vega solicitó ante el juez de distrito un juicio de amparo contra el Tribunal superior del mismo Estado. La razón era que éste lo había suspendido y multado como Juez y como abogado por “haber fallado en contra del texto expreso de una ley.” El juez de distrito no admitió el Amparo merced al artículo 8 de la reciente Ley de Amparo de 1869. La SCJN conoció el caso el 29 de abril de 1869 y le concedió a Miguel Vega el Amparo el 20 de julio del mismo año.¹⁷⁴

Con base en esta decisión, la SCJN decidió su propio destino. Fue tan importante el caso Miguel Vega y la aceptación de la constitucionalidad del juicio de amparo en negocios judiciales que puede equipararse, según Carrillo Flores, al caso Marbury vs Madison de 1803 y la sentencia del juez Marshall en Estados Unidos de América, pues en ambos casos las Cortes tomaron decisiones que señalarían sus propios caminos por recorrer.¹⁷⁵

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 180.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 179.

¹⁷² *Ibid.*, p. 183.

¹⁷³ *Cfr.* Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, en *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, *Op. Cit.*, p. 252.

¹⁷⁴ Véase Noriega Alfonso, *La consolidación del juicio de amparo. (El caso del artículo 8º de la Ley de 1869)*, México, Círculo de Santa Margarita, 1980, pp. 21 – 31.

¹⁷⁵ Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, en *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, *Op. Cit.*, p. 256.

La decisión de la SCJN significó esencialmente: 1) La declaración implícita de la inconstitucionalidad de una ley federal por primera vez en la historia política de México; 2) La centralización de la justicia al aceptar que la SCJN realizaría el control de legalidad de todas las sentencias de todos los tribunales del país.

El primer punto conllevó una confrontación de la SCJN con el Congreso de la Unión porque, de acuerdo con la sección del gran jurado, siete “magistrados” habían fallado contra el texto expreso de la ley. Sin embargo, los “magistrados” como cuerpo colegiado, defendieron con determinación la Supremacía del Poder Judicial en su órbita propia de atribuciones frente al embate del Poder Legislativo de censurar y juzgar sus decisiones. Así argumentaban lo siguiente:

“La Constitución federal reconoce como principio fundamental de nuestras instituciones políticas la independencia de los Supremos Poderes de la Federación, y tal independencia faltaría desde el momento en que uno de esos poderes se constituyese en juez de otro. La acusación infringe este precepto constitucional con el hecho de pretender que el Congreso se erija en juez de la Suprema Corte de Justicia. Esta infracción es evidente, porque lo que sirve de materia a la acusación, es un acto de dicha Corte ejercido dentro de la órbita de sus facultades constitucionales, como Supremo Poder Judicial de la Federación.”

En una síntesis solemne los ministros enfatizaron que **“la Corte consentiría mil veces en dejar de existir, antes que vivir sin su independencia constitucional.”**¹⁷⁶ El Congreso no abrió el proceso contra los ministros y, posteriormente, en la ley reglamentaria de Amparo 1882 se aceptaría expresamente el juicio de amparo en negocios judiciales.

Respecto al segundo punto, la centralización de la justicia, conllevaría una carga excesiva de trabajo a la SCJN, pues realizaría la “tarea imposible” de revisar la correcta y exacta aplicación de todas las leyes del país. Especialmente, lo anterior se debió a una interpretación amplia del Art. 14 de la Constitución, que a la letra establecía: “No se podrá espedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y esactamente aplicadas á él, por el tribunal que préviamente haya establecido la ley.”

¹⁷⁶ Las negritas son mías.

A pesar de la deficiente redacción del artículo, según Emilio Rabasa, la intención de los constituyentes había sido adoptar el “debido proceso legal” conforme al modelo norteamericano, es decir que “la vida, la libertad y la propiedad deben tener por salvaguardia las formalidades de un proceso instruido por la autoridad judicial.”¹⁷⁷ Sin embargo, los factores sociales y culturales se impusieron a la doctrina y el control de legalidad fue elevado a la categoría de “derecho del hombre” merced a la interpretación del Art. 14 constitucional y, por tanto, tutelado por la SCJN.¹⁷⁸

Incluso la centralización de la justicia contó con el beneplácito del Poder Ejecutivo porque “con ello, señala Jorge Gaxiola, arrancaba al cacique local la posibilidad de resolver en definitiva las contiendas entre particulares, encendidas en el seno de los Estados.” De forma resumida, que la SCJN diera prioridad al control de legalidad en detrimento de su alta función de fijar el sentido de la Constitución implicaba favorecer al Poder Ejecutivo ya que éste no encontraría un contrapeso en el Poder Judicial.¹⁷⁹

Así, según Noriega Cantú, el juicio de amparo se consolidó merced a que se amoldaba a la forma de ser “centralista” del pueblo mexicano.¹⁸⁰ Desde otra perspectiva, el juicio de amparo comenzó su degeneración, según Carrillo Flores, puesto que se alejaba de su concepción original: la defensa de los derechos de los hombres. Ambos autores concuerdan en admitir que a partir de entonces se llevó a cabo la “mitificación” de este juicio.

El juicio de amparo en negocios judiciales, de acuerdo con Fix-Zamudio, se parece al recurso de casación francés debido a que “tiene como finalidad el examen de la legalidad de las resoluciones de última instancia dictadas por todos los tribunales del país.”¹⁸¹

¹⁷⁷ Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1969, p. 125.

¹⁷⁸ Cfr. Cueva, Mario de la, “La constitución de 5 de febrero de 1857 (sus antecedentes históricos y doctrinales. El Congreso Constituyente de 1856-1857. Los principios fundamentales de la Constitución)” en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, *Op. Cit.*, p. 1303.

¹⁷⁹ Cfr. Prólogo de Jorge Gaxiola en Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, *Op. Cit.* p. XIV.

¹⁸⁰ Véase Noriega Cantú, Alfonso, *La consolidación del juicio de amparo (El caso del artículo 8 de la Ley de 1869)*, *Op. Cit.*

¹⁸¹ Voz “Amparo” en Varios, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa IJ UNAM, 2005, pp. 180-183.

De manera que al examinar las sentencias sólo se estudia su legalidad conforme a las leyes vigentes, excluyéndose un nuevo análisis de los hechos.

Conviene precisar que la “casación” (del verbo francés *casser*, anular, y del latín *quassare*, sacudir violentamente, romper) al estilo francés es “el recurso de carácter extraordinario a través del cual se examina la legalidad de la actividad del juez en el procedimiento y en la sentencia que de ser acogido, puede producir el efecto de anular el fallo respectivo, ya sea para reponer el citado procedimiento o con el propósito de que se pronuncie una nueva sentencia de fondo.”¹⁸²

En el caso mexicano, el juicio de amparo asumiría preponderantemente una faceta de casación que fue respetada por los constituyentes de 1917 (Art. 107), con lo cual la SCJN se acercaba al modelo de la Corte de casación francesa.

Durante el período fructífero de Ignacio Vallarta como presidente de la SCJN se estableció una tradición constitucional de alejar a la SCJN de la materia política; representada por 1) la eliminación del mecanismo de sustitución del Presidente de la República, por el cual ante la ausencia de éste el presidente de la SCJN asumiría dicho cargo y 2) la refutación y entierro de la doctrina de la “incompetencia de origen” que José María Iglesias había sostenido como procedente en el juicio de amparo. En lo que toca al juicio de amparo en negocios judiciales, Vallarta pugnó para que se limitara a la violación de una garantía individual y no por violaciones a los derechos civiles.

En suma, la SCJN, según Carrillo Flores, heredera de la antigua Audiencia de la ciudad de México se transformó en la Audiencia de la República mexicana. Con lo cual el desarrollo de la SCJN se acercaría más a lo concebido por los constituyentes centralistas en la *Quinta ley* de 1836, que a lo establecido por la Constitución Federal de 1857.

Posteriormente, la otra gran discusión sobre el juicio de amparo fue entorno a sus alcances en materia estrictamente política y, por tanto, la intervención de la SCJN en negocios políticos.

¹⁸² Voz “Casación” en *Ibid.*, p. 504.

En el fondo la cuestión gira en torno a ¿Qué asuntos son justiciables por los tribunales y cuáles no? En este sentido el referente histórico lo constituye la doctrina de la “incompetencia de origen” sustentada por José María Iglesias en el Amparo Morelos de 1874. Con base en la interpretación del Art. 16 constitucional, Iglesias equiparaba la competencia de una autoridad con su legitimidad, por tanto, una autoridad era incompetente por carecer de legitimidad (la incompetencia era de origen). Así, la SCJN al juzgar la competencia de una autoridad lo que realmente juzgaría sería su legitimidad (algo de carácter primordialmente político electoral).

Frente a esta doctrina, Ignacio Vallarta sostuvo en las sentencias de Amparo de 1878 (León Guzmán) y 1881 (Salvador Dondé) la distinción entre legitimidad y competencia. Sólo la competencia podía ser juzgada por los tribunales federales merced al principio de división de Poderes, por el cual cada Poder está encerrado en su propia órbita de atribuciones; juzgar la legitimidad no le correspondía a los jueces sino a las autoridades políticas, pues lo contrario significaría la politización de los jueces y, por tanto, violarían su órbita jurídica que les corresponde.¹⁸³ En el mismo sentido, el autor en comentario, enfatizaba que la naturaleza del juicio de amparo no admitía la derogación de leyes sino únicamente la calificación de constitucionalidad de una ley, aquella tarea le correspondía al legislador y ésta al juez en tanto protector de un quejoso frente a una ley o acto reclamado.¹⁸⁴

¹⁸³ Cfr. Vallarta Ignacio, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*, México, Porrúa, 1989, pp. 18-19.

¹⁸⁴ Cfr. *Ibid.* pp. 310 – 321.

2.3 La Constitución de 1917: la Suprema Corte de Justicia de la Nación es alejada de la política

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 es formalmente la Constitución de 1857 reformada. Los matices e innovaciones contenidos en el orden constitucional de 1917 tienen sus fundamentos en la historia política de la segunda mitad del siglo XIX, principalmente lo acontecido durante el régimen de don Porfirio Díaz.

Desde la perspectiva político –jurídica, la revolución mexicana fue peculiar, en el sentido de haber conservado en sus líneas esenciales el sistema de gobierno presidencial y la forma federal de Estado; decisiones político-jurídicas fundamentales establecidas desde la Constitución Federal de 1824. Incluso el primer jefe de la Revolución, Venustiano Carranza, desechó la posibilidad de erigir un sistema parlamentario de gobierno en México.¹⁸⁵

Precisamente, conviene comenzar por exponer las ideas principales del proyecto de Constitución reformada de don Venustiano Carranza y de su discurso al comparecer ante el Congreso constituyente, para llevar a cabo una aproximación a los supuestos de las reformas y, enseguida, revisar las discusiones de los constituyentes que condujeron a establecer una concepción y un diseño de SCJN acorde a la configuración de las instituciones políticas de la Constitución de 1917.

De esta manera la Constitución de 1857 tenía “en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo,

¹⁸⁵ Según el primer jefe de la revolución, México no requería adoptar un sistema de gobierno parlamentario por las siguientes razones: 1) era un gobierno débil; 2) necesitaba de un sistema de partidos organizado; 3) los ensayos constitucionales mexicanos anteriores no lo habían considerado y 4) los Estados Unidos de América no lo habían adoptado. Por lo tanto, lo mejor era apuntalar el sistema presidencial de gobierno, es decir, fortalecer al Poder Ejecutivo respecto al Poder Legislativo, mientras que al Poder Judicial se le debía garantizar su independencia. Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente de 1916, en Poder Judicial Federal, *Nueva edición del diario de debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, edición de Ignacio Marván Laborde, México, SCJN, 2005, pp. 17-20.

pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.”¹⁸⁶ Así, los derechos individuales, por falta de las garantías debidas y por la subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, estuvieron de facto a merced del gobierno. La división de Poderes no se había manifestado en los hechos porque el Poder Ejecutivo había concentrado los Poderes, sin oposición mayor del Poder Legislativo sino más bien con su consentimiento. El Federalismo era letra muerta merced a un centralismo real; el Poder central (Poder Ejecutivo) se inmiscuía en los asuntos de los Estados si así le convenía a sus intereses.¹⁸⁷

En suma, la Constitución de 1857 no se cumplió ni se aplicó conforme a lo concebido por los constituyentes, que habían adaptado la doctrina de los derechos del hombre y del ciudadano. La Constitución, según Emilio Rabasa, había cumplido más una función simbólica del liberalismo triunfante que la de una norma jurídica para regir la vida nacional. En otras palabras, lo anterior significó la ausencia de limitaciones efectivas al ejercicio del poder estatal, principalmente del Poder Ejecutivo, en menoscabo de los derechos humanos que formalmente estaban reconocidos como la base y objeto de las instituciones sociales.

Con base en el anterior diagnóstico, los puntos de partida para el proyecto de Constitución reformada eran: primero, conservar tanto el espíritu liberal como la forma de gobierno establecida en la Constitución de 1857; segundo, las reformas buscarían darle aplicabilidad a los preceptos constitucionales; tercero, “garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana.”¹⁸⁸

En síntesis, **el proyecto de Carranza buscaba “asegurar las libertades públicas por medio del imperio de la ley” y encauzar a la nación “hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho.”**¹⁸⁹ El proyecto era liberal en tanto que lo más importante de él se centraba en las garantías individuales, la división de Poderes, el Federalismo, la democracia representativa y la separación entre Estado e Iglesia.¹⁹⁰

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 2.

¹⁸⁷ *Cfr. Ibid.*, pp. 2 – 4.

¹⁸⁸ *Cfr. Ibid.*, pp. 4-6.

¹⁸⁹ *Idem.*, las negritas son mías.

¹⁹⁰ *Cfr. Cossío, José Ramón. La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia. México,*

Particularmente respecto al Poder Judicial, el primer jefe de la Revolución señaló los siguientes problemas: 1) las leyes orgánicas del juicio de amparo embrollaban la marcha de la justicia debido a que producían mecánicamente una sobrecarga de trabajo en los tribunales federales y, en última instancia, a la SCJN; 2) el juicio de amparo no había protegido de manera efectiva los derechos individuales, pero sí había sido utilizado como arma política y como el medio para centralizar la justicia de todo el país, en detrimento del Federalismo; 3) la subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo causado por un diseño institucional que no garantizaba la independencia de los jueces, pues los nombramientos de éstos dependían de facto del Poder Ejecutivo.¹⁹¹

Por lo cual, el diseño y funcionamiento del Poder Judicial debía responder a un anhelo profundo del pueblo mexicano de tener **“tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy.”**¹⁹² Por lo tanto, sería primordial asegurar la independencia del Poder Judicial y limitar el juicio de amparo “a los casos de verdadera y positiva necesidad”.

Con base en los anteriores supuestos, los Constituyentes establecieron un diseño de SCJN que se revisará a continuación. El interés principal se concentrará en el diseño establecido en la Constitución, retomando las propuestas de Carranza y las discusiones de los Constituyentes en los aspectos nodales que tengan relación con la SCJN y la política.

A manera de introducción al diseño del Poder Judicial de 1917, es importante señalar la influencia que *La Constitución y la dictadura* de Emilio Rabasa ejerció sobre los constituyentes al momento de realizar la configuración de las instituciones políticas. La **tesis de Rabasa** era precisa: **“el departamento judicial nunca es poder”**. Según el autor en cita, “es *poder* el órgano que *quiere* en nombre de la comunidad social y ordena

Fontamara, 2002, p. 24.

¹⁹¹ Cfr. Poder Judicial Federal, *Nueva edición del diario de debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, Op. Cit.*, pp. 2-3.

¹⁹² *Ibid.*, p. 22. Las negritas son mías.

en virtud de lo que se supone que la comunidad *quiere*.” Mientras que el “departamento judicial” no cumple con esa condición de “voluntad libre”, sino por el contrario, los tribunales resuelven “lo que deben en nombre de la ley”. De manera tal que al “órgano de la función judicial” le falta iniciativa propia para actuar (siempre necesita un caso), no tiene unidad (pues en ciertos casos los tribunales de circuito o de distrito podían tener la última palabra) y tampoco cuenta con autoridad general (la razón se funda en el efecto *inter partes* de las sentencias); que en suma, privan al “departamento judicial” de erigirse en un auténtico Poder.¹⁹³

Los constituyentes de 1917 coincidieron en confirmar que el Poder Judicial sí era un Poder. En el dictamen de lo que sería el artículo 49 de la Constitución, relativo a la división de Poderes, hay un posicionamiento y distanciamiento respecto de la tesis de Rabasa; la Comisión reconoció el carácter distinto del Poder Judicial respecto a los otros dos Poderes y aceptó “la teoría de los tres poderes, por ser tradicional en nuestro derecho público y no envolver ninguna dificultad practica, teniendo por el contrario, la grandísima ventaja de que, dando al Departamento Judicial el carácter de Poder, se realza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia.”¹⁹⁴

En este mismo sentido se pronunció el diputado Truchuelo, al señalar que hablar de “departamento judicial” correspondía a otra época “precisamente cuando el monarca era dueño absoluto, no sólo de la justicia, sino de la vida de los hombres” y agregaba que lo mismo sucedía en todas las dictaduras. Mientras que “la Suprema Corte de Justicia (...) es el Poder más alto que deben tener los pueblos cultos.”¹⁹⁵

El reconocimiento del “departamento Judicial” como Poder estaba conectado con el argumento de garantizar su independencia. Esto a su vez estaba estrechamente relacionado con el tema del sistema de elección de los ministros de la SCJN, pues de dicho sistema dependía evitar “los vicios del Poder Judicial”.

¹⁹³ Rabasa Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, Op. Cit., pp. 188-190.

¹⁹⁴ Poder Judicial Federal, *Nueva edición del diario de debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Op. Cit., p. 1366.

¹⁹⁵ Véase la participación del diputado Truchuelo en México, *Diario de los debates del Congreso constituyente 1916-1917*, tomo II, México, Ediciones de la comisión nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la revolución mexicana, 1960, pp. 701-706.

Precisamente, la independencia del Poder Judicial fue un tema central en la configuración institucional de la SCJN de 1917 tal cual como se apreciará a continuación.

Según lo establecido en la Constitución de 1917, en el artículo 94, el Poder Judicial seguiría integrado por la SCJN y los tribunales de circuito y de distrito. La SCJN estaría integrada por once ministros, trabajarían sólo en pleno y las audiencias serían públicas; dos terceras partes de asistencia de los ministros sería el requisito para realizar una sesión y sus resoluciones serían tomadas por mayoría absoluta de votos. El principio de la inamovilidad de los ministros, acorde al propósito de lograr la independencia judicial, entraría en vigor a partir de 1923, y previamente habría un período de prueba de dos años y una reelección por cuatro años, consignando que sólo por mala conducta y previo juicio de responsabilidad se podía destituir a un ministro.¹⁹⁶

El número de los ministros fue el mismo que establecían los anteriores ensayos constitucionales federales: once. A la par de constituir el número de ministros necesario para atender los asuntos judiciales, se argumentó que así se evitaba el inconveniente “gravísimo” derivado de “las asambleas demasiado numerosas [que] toman, por regla general, un carácter político, y los tribunales –según el diputado Lizardi- precisamente deben ser poco numerosos para hacerles perder su carácter político, para que cumplan debidamente con su misión, que es la de administrar justicia y no la de hacer política.”¹⁹⁷

Por el contrario, la justificación de un mayor número de ministros se centraba en dos razones principales: 1) sería más difícil corromper a un número mayor de ministros y 2) una mayor capacidad cuantitativa de trabajo para atender la revisión de los juicios de amparo provenientes de todo el país.

¹⁹⁶ El proyecto original de Carranza contemplaba integrar a la SCJN con nueve ministros que durarían cuatro años en su encargo; sesionarían con la presencia de la mitad más uno de sus miembros y las resoluciones se tomarían por mayoría absoluta de votos.

¹⁹⁷ Esta fue la respuesta del diputado Lizardi frente a la propuesta del diputado Truchuelo que había propuesto la elección de un ministro por cada Estado de la república.

La disposición del tribunal pleno respondía al argumento de lograr la unidad de la SCJN. No se contempló la división del trabajo en la organización de salas, ya que esto equivalía en opinión de los constituyentes a una “pérdida de poder” innecesaria. El sentido de la audiencia pública de las sesiones, innovación propuesta por Carranza, era la impartición de una “justicia diáfana”, a partir de la exposición de los razonamientos para sustentar las sentencias.¹⁹⁸

Respecto a los requisitos solicitados para ser ministro no hubo mayor discusión en el aspecto de mayor importancia (Art. 95): sí era necesario poseer el título profesional de abogado. Asimismo, contar con 35 años cumplidos al día de la elección; ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos; gozar de buena reputación (no haber sido condenado por un delito cuya pena corporal hubiera sido mayor de un año); y haber residido en el país los cinco años anteriores a la elección.

Pareciera menor el requisito de título de abogado para ser ministro. Sin embargo, como ya se señaló previamente, esto no era un requisito en la Constitución de 1824 ni en la de 1857, sino que bastaba estar instruido en la ciencia del derecho y apreciarlo se dejaba a consideración de las legislaturas y los electores respectivamente. En 1824 las discusiones que llevaron a no exigir el título de abogado para ser ministro daban cuenta del Poder Judicial como el “tercer poder”, es decir, un órgano del Estado políticamente nulo. Para 1857, no se exigió el requisito de abogado porque se trató de concretar un sistema puro de representación política, es decir, los tres Poderes tendrían su origen en el Pueblo y se renovarían periódicamente. Así, esta innovación se inscribe en el propósito de mejorar la administración de la justicia a partir de contar con jueces profesionales y con ciertas virtudes apreciadas públicamente como la honradez.

Por otra parte, el sistema de elección de los ministros, según el Art. 96, sería el siguiente: el congreso de la Unión (Cámara de diputados y de senadores), con la asistencia de dos terceras partes de sus miembros, en función de colegio electoral, elegiría a los ministros. El escrutinio sería secreto y por mayoría absoluta de votos, al no conseguirse ésta en primera vuelta, se realizaría una segunda votación con los dos

¹⁹⁸ Cfr. Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, Op. Cit., p. 93.

candidatos más votados. Cada legislatura de los Estados propondría a un candidato.

Es importante revisar la discusión de este artículo al interior del constituyente porque los argumentos allí vertidos dan cuenta no sólo de la concepción y carácter de la SCJN sino también de su relación con la política; discusiones que siguen siendo de actualidad.

El proyecto de Constitución reformada de Carranza contemplaba la elección indirecta de los ministros por el Congreso de la Unión, sin embargo, disponía la intervención moderada del Poder Ejecutivo debido a que podía hacer observaciones a los candidatos y proponer otros, sin tener la última palabra al respecto.

El primer dictamen general del Poder Judicial de 17 de enero de 1917¹⁹⁹, sobre los artículos 94 al 102 respectivo a su integración y estructura orgánica, estuvo de acuerdo con el sistema de elección propuesto por Carranza. El Congreso de la Unión debía elegir a los ministros porque: 1) era un fórmula nueva para evitar los “vicios” de origen del Poder Judicial (no tenía antecedentes en la historia constitucional mexicana); 2) por la composición numerosa del Congreso fácilmente se podría presentar objeciones a las candidaturas y 3) la elección sería de segundo grado merced a que el Congreso es elegido directamente por los ciudadanos. Respecto a la intervención moderada del Poder Ejecutivo se consideró acertada, en el contexto del principio de equilibrio de los Poderes, básicamente porque al realizar sus observaciones tendría la capacidad de evitar las influencias de los diputados poderosos en los nombramientos que podrían “llegar a ligar a un diputado o grupo de ellos, con un juez.”²⁰⁰

De las intervenciones de los diputados constituyentes se pueden identificar un consenso en afirmar que el Poder Judicial sí es un Poder, que una condición de su existencia es su independencia garantizada desde su configuración institucional y, en particular, evitando cualquier intervención del Poder Ejecutivo tanto en su integración orgánica como en su funcionamiento.

¹⁹⁹ La Comisión que elaboró el dictamen estaba integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina.

²⁰⁰ México, *Diario de los debates del Congreso constituyente 1916-1917*, Op. Cit., p. 685.

En la sesión del 20 de enero de 1917 comenzó la discusión de este dictamen. El diputado Truchuelo argumentó que la independencia del Poder Judicial estribaba en desligarlo de todos los demás poderes; y preguntaba ¿por qué vamos a sujetar al Poder Judicial, a los caprichos de la política y a la subordinación del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, cuando precisamente debe tener su base, su piedra angular en la soberanía del pueblo y en la manifestación de la voluntad nacional?²⁰¹ En consecuencia, los ministros debían ser electos popularmente y uno por cada Estado. Asimismo, se manifestó en contra de la intervención del Congreso de la Unión en la elección de ministros porque ésta quedaría subordinada al partido de la mayoría que tendría el derecho de imponer a los “magistrados”, lo cual engendraría el desequilibrio de Poderes porque esa misma mayoría dominando al Congreso y contando con el apoyo del Poder Judicial subordinaría al Poder Ejecutivo.²⁰² En el mismo orden de ideas, el diputado González Alberto señaló que la democracia exigía ir a la única fuente del poder, al pueblo mismo; y, también, manifestó que la intervención del Congreso en la elección de ministros tenía el inconveniente de que pesarían más los intereses de los partidos políticos que los méritos de los candidatos.²⁰³

Por su parte el diputado Martínez de Escobar insistió que si se quería la independencia efectiva del Poder Judicial era necesario evitar cualquier intervención del Poder Ejecutivo en su integración. Tampoco estaba de acuerdo con la elección popular de los ministros por dos razones: 1) el sistema de elección de 1857 establecía la elección popular indirecta y la experiencia histórica señalaba que eso significaba que el Poder Ejecutivo hiciera los nombramientos; 2) para que la elección popular de los ministros fuera efectiva se necesitaba de partidos políticos y programas políticos; esto era opuesto al sentido de la SCJN que no debía estar integrada por políticos militantes, ni tener compromisos con nadie y menos aún defender programas de algún partido político. Los magistrados debían ser hombres de conocimientos profundos, sólo dedicados a interpretar la ley y aplicarla a los casos que les correspondiera resolver.²⁰⁴

²⁰¹ *Ibid.*, pp. 703-704.

²⁰² *Ibid.*, p. 706.

²⁰³ *Ibid.*, p. 710.

²⁰⁴ *Ibid.*, pp. 719-721.

Los diputados Aguilar Silvestre y Pastrana Jaimes se pronunciaron a favor de la elección popular de los ministros; ponderaban que esa era la condición para que el Poder Judicial realmente fuera un Poder.

La defensa del dictamen la realizaron dos miembros de la Comisión: los diputados Machorro Narváez e Hilario Medina. Sus argumentos nos informan el propósito de alejar a la SCJN de la política. Así, para el diputado Machorro los “magistrados” no representaban a nadie; no tenían otro criterio que el suyo propio y eran la voz de la ley. La función de ellos era distinta a los diputados y senadores, por lo cual no era posible su elección popular. Se debía ser congruente con el principio que antes la asamblea había aceptado de “independer al Poder Judicial del conocimiento de los asuntos políticos”, por lo tanto, se debía “alejar al Poder Judicial de la política y no arrojarlo al fondo de ella, para que resulte un juguete de las pasiones.” La ciencia y la honradez tenían que ser las cualidades esenciales de un magistrado. Los electores no estaban en condiciones de apreciar dichas cualidades, ni los “magistrados” tendrían la capacidad de hacer campañas electorales.

En suma, argumentaba el diputado Machorro, “el interés del pueblo, la justicia y la democracia misma **para tener un Poder justiciero, un Poder que sepa interpretar la ley, que no sea venal, un Poder que no esté a disposición de las pasiones, un Poder que no esté manchado por las pasiones, que no tenga un origen viciado, solamente puede resultar por una elección que no sea la popular.**”²⁰⁵

En el mismo sentido, el diputado Medina señaló que el proyecto era avanzado porque condenaba el antiguo régimen y proponía una forma de elección indirecta de ministros que respetaba la voluntad popular; entonces delineó un perfil del máximo órgano de impartición de justicia al apuntar que “todas las pasiones, que todas las agitaciones de esta revolución inmensa de los pequeños intereses humanos, no llegue a la alta Corte, **a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde los once magistrados deben estar serenos, incommovibles, inmóviles.**”²⁰⁶

²⁰⁵ *Ibid.*, pp. 724-729. Las negritas son mías.

²⁰⁶ *Ibid.*, pp. 733-741. Las negritas son mías.

El artículo 96 fue aprobado en la sesión del 21 de enero de 1917, por una mayoría calificada de 149 votos a favor y el voto en contra del diputado Truchuelo.

El diseño orgánico de la SCJN, en cuanto a su integración y estructura, se completó de la siguiente manera: 1) Los magistrados y jueces serían nombrados, cambiados de distrito y vigilados por la SCJN (Art. 97); pero sólo podrían ser removidos previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñar el cargo según los términos de la ley; 2) Adicionalmente, la SCJN podría nombrar magistrados y jueces supernumerarios para atender la sobrecarga de trabajo en los lugares que así conviniera para la pronta y expedita administración de la justicia (Art. 97); 3) La SCJN podría nombrar y remover a todos sus empleados (Art. 97); 4) Cada año se elegiría entre los miembros de la SCJN a su presidente, con la posibilidad de ser reelecto; 5) Cada ministro al entrar a ejercer su cargo rendiría protesta ante el Congreso de la Unión o en sus recesos ante la comisión permanente (Art. 97); 6) a propuesta de Carranza, los constituyentes establecieron la facultad de investigación de la SCJN para averiguar la violación de las garantías individuales, la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal (Art. 97); 7) Se consideró la existencia de suplentes de los ministros de la SCJN, sólo si la falta temporal no excedía de un mes y no había quórum para celebrar las sesiones; si dicha falta era por dos meses o menos, el Congreso nombraría libremente a un ministro provisional (Art. 98); 8) La renuncia de un ministro sólo sería por causa grave calificada por el Congreso de la Unión o en sus recesos por la comisión permanente (Art. 99); 9) Los ministros tendrían la posibilidad de pedir licencia, si no excedía un mes la SCJN la otorgaría, si era mayor a ese tiempo la Cámara de diputados la otorgaría o la comisión permanente (Art. 100); 10) Los miembros del Poder Judicial era incompatibles para ejercer cualquier otro empleo de gobierno o particular, excepto cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia (Art. 101).

De manera resumida, desde la perspectiva de la integración orgánica, las siguientes disposiciones tenían como objeto garantizar la independencia del Poder Judicial: 1) el principio de la inamovilidad de los ministros a partir de 1923 (Art. 94); 2) un sistema de elección de ministros que excluía cualquier intervención del Poder Ejecutivo (Art. 96); 3) el nombramiento de los magistrados y jueces de los tribunales federales inferiores por

parte de la SCJN, sin intervención del Poder Ejecutivo (art. 97); 4) los ministros, magistrados y jueces no podrían aceptar ningún otro empleo por el cual recibieran un sueldo, es decir, se estableció la incompatibilidad material de cargos cuya violación sería castigado con la pérdida del cargo (Art. 101); 5) se suprimió la Secretaría de Justicia puesto que a través de ella el Poder Ejecutivo podría influir al Poder Judicial (artículo transitorio 14).

El estudio y discusión del segundo dictamen sobre el Poder Judicial, relativos a los artículos 103 a 107 que contenían las disposiciones respecto a sus atribuciones, destacando las bases del juicio de amparo, se llevó a cabo en la sesión del 22 de enero de 1917.

Para una aproximación más cercana a los medios que se le otorgaron a la SCJN para cumplir sus fines, conviene recordar que a partir de la creación del juicio de amparo en el Acta de Reformas de 1847 y su consagración en la Constitución de 1857, la SCJN tuvo una concepción estable respecto al papel que debía cumplir: la defensa de los derechos humanos de todos los habitantes del país frente a cualquier ley o acto de las autoridades estatales. En conexión con ello arbitrar las controversias que surgieran en el orden federal (división vertical de Poderes) y, asimismo, equilibrar la relación entre los Poderes horizontales (Legislativo y Ejecutivo). Así, la SCJN tendría el papel de defender la supremacía de la Constitución, interpretarla y definir los alcances del Derecho nacional.

Asimismo es importante resaltar que durante la vigencia de la Constitución de 1857 se dio una tendencia, que Lucio Cabrera nombra como la despolitización del Poder Judicial²⁰⁷, es decir, desentender a la SCJN de los casos que la envolvían en materia política. Esto consistió fundamentalmente en lo siguiente: 1) la supresión del sistema de sustitución presidencial por el cual el presidente de la SCJN podría ocupar el cargo de Presidente de la República; 2) la eliminación de la SCJN como jurado de sentencia en las acusaciones contra los altos funcionarios (reforma de 1874); 3) la tradición constitucional impuesta por Ignacio Vallarta al no permitir darle efectos al juicio de

²⁰⁷ Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, Op. Cit., pp. 49 – 51.

amparo en materia política, es decir, terminar con la tesis de la incompetencia de origen que José María Iglesias había intentado erigir.

Los constituyentes de 1916-1917 conservaron esa concepción histórica de la SCJN y, por tanto, la ingeniería institucional de 1857 con sus transformaciones posteriores. En contraste de la experiencia histórica de la dictadura, hicieron énfasis en la importancia de los tribunales federales como los bastiones de los derechos individuales consignados en la Constitución. Por tanto, los constituyentes conservaron el diseño original del juicio de amparo establecido en 1857. Sin embargo, las bases de este juicio, propias de un reglamento, fueron incluidas en la Constitución de 1917 (Art. 107).

El general Carranza reconoció que el juicio de amparo centralizaba la justicia merced a una interpretación amplia del artículo 14, lo cual era contrario al espíritu federal de la Constitución; sin embargo, “el pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse las arbitrariedades de los jueces (...) que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo...” En otras palabras, el argumento político y sociológico respecto a los cacicazgos locales existentes en todo el país fue ponderado por lo constituyentes para aceptar la centralización de la justicia.

Las discusiones al interior del constituyente sobre las bases del juicio de amparo giraron en torno a un voto particular presentado por los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina. El argumento principal de ellos consistía en: 1) hacer efectivo el federalismo en la administración de la justicia; 2) dejar que la SCJN sólo se encargara de conocer exclusivamente de cuestiones constitucionales. En otras palabras, que la última palabra en juicios civiles y penales la tuvieran los tribunales locales se había establecido en la Constitución de 1824 (Art. 160), y los autores del voto particular pugnaron por regresar a ese modelo: “que haya justicia y se imparta en cada Estado, que cada uno tenga su jurisprudencia y sus tribunales.”

Mientras que el proyecto que finalmente aprobaron los constituyentes daba la última palabra a la SCJN en la administración de la justicia de todo el país; el diputado Medina enfatizó que sí debía tener la última palabra pero sólo en cuestiones constitucionales debido a que la SCJN tenía por función “establecer el Derecho público de un país (...), tiene que velar por las instituciones políticas de un pueblo, tiene que hacer el papel de ponderador.” A pesar de los anteriores argumentos, el voto particular no fue aprobado.

Los tribunales federales conocerían (Art. 104), al igual que en la Constitución de 1857, de las controversias siguientes: 1) de las suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales; 2) de las que versaren sobre derecho marítimo; 3) de aquellas en que la Federación fuese parte; 4) de las que se suscitaren entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación (ésta fue una innovación del constituyente de 1917 a propuesta de Carranza), así como de los que surgieren entre los tribunales del D.F. y los de la Federación o un Estado. 5) de las que surgieren entre un Estado y uno o más vecinos de otro; y 6) de los concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

Particularmente, la SCJN se encargaría de conocer en única instancia las siguientes controversias (Art. 105): 1) las que se suscitaren entre dos o más Estados; 2) entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos (innovación del constituyente de 1917); 3) de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados; 4) en aquellas en que la federación fuese parte.

El artículo precisó que la SCJN conocería de las controversias entre los Poderes de un mismo Estado sobre “la constitucionalidad de sus actos”. El término anterior fue promovido por el diputado Medina para distinguir que la SCJN se encargaría de cuestiones constitucionales, mientras que el Senado atendería las cuestiones meramente políticas, es decir, aquellas que implicaran hechos de armas o revueltas populares.

Para completar el ámbito federal de atribuciones de la SCJN, ésta seguiría dirimiendo las competencias entre los tribunales de todo el país (art. 106).

Cabe destacar que la mayor innovación de las competencias de la SCJN fue la facultad de investigación por la cual podría averiguar la violación de garantías individuales,

violaciones al voto público o algún otro delito castigado por la ley federal (Art. 97). Si por naturaleza el Poder Judicial no tiene iniciativa propia, esta es una excepción puesto que si lo juzga conveniente la puede ejercer de oficio.

En suma, el papel de la SCJN establecida en la Constitución de 1917 estaba fundamentalmente destinada a garantizar las libertades de los individuos frente al ejercicio del poder de las autoridades estatales; así se quiso una SCJN fortalecida con ministros independientes e imparciales ante cualquier Poder; inamovibles y serenos frente a los embates de las pasiones de las circunstancias; y de altas virtudes cívicas como profesionales en su trabajo.

2.4 La reinvencción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La reforma constitucional de 1994

Puesto que el énfasis del presente capítulo se ha centrado en estudiar cómo se ha concebido y diseñado a la SCJN como defensora de la Constitución, se atenderá con mayor atención a la reforma constitucional de 1994. Esto sin perder de vista que con base en el texto constitucional de 1917 hubo varias reformas que afectaron al Poder Judicial pero que no cambiaron sustancialmente su concepción sino que principalmente fueron ajustes al modelo, a esto se agregó que durante este periodo de tiempo el sistema presidencial de gobierno se combinó con un sistema de partido hegemónico cuya capacidad para resolver problemas era suficiente para mantener la estabilidad política del país.

A continuación se hace una breve mención a las reformas más importantes al Poder Judicial en función de los intereses de este apartado.²⁰⁸ 1) La reforma de 1928 estableció que los ministros serían nombrados mediante una colaboración entre Poderes, es decir, serían propuestos por el Presidente y ratificados por el Senado. 2) La reforma

²⁰⁸ Véase una exposición histórica sucinta sobre la evolución histórica de la SCJN desde 1917 en Fix-Zamudio Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 2004, pp. 155-161.

de 1934 estableció que el mandato de los ministros duraría seis años. 3) La reforma de 1944 volvió a establecer que los ministros serían vitalicios en el cargo. 4) Las reformas de 1951 a 1967 tuvieron por objeto eficientar el funcionamiento de la SCJN.²⁰⁹ Especialmente, por un lado, destaca la reforma de 1951 puesto que estableció los tribunales colegiados de circuito (una nueva perspectiva a los tribunales de circuito existentes desde 1824). Según Carrillo Flores, lo anterior significaba una distinción implícita dentro del sistema jurídico mexicano entre el control constitucional de las leyes y actos de autoridad y el mero control de la legalidad. Por el otro lado, las reformas de 1967 le otorgaron a la SCJN una facultad discrecional limitada para decidir que asuntos ameritaban su intervención. 5) La reforma de 1987 llevaría a la reforma anterior (de 1951) a su conclusión prevista: que los tribunales colegiados de circuito se encargaran de cuestiones meramente de legalidad y la SCJN de manera exclusiva conociera de asuntos constitucionales.²¹⁰

Precisamente la reforma constitucional de 1987 tuvo el propósito de configurar a la SCJN como tribunal constitucional, siguiendo al modelo europeo de control constitucional. A pesar de sus avances en cuanto a restringir la llegada de juicios de amparo a la SCJN en cuanto se tratara de asuntos estrictamente constitucionales, su mayor mérito consistió en señalar el norte a la siguiente reforma de 1994.

El objeto de la reforma constitucional de 1994 fue erigir a la SCJN como un “auténtico” tribunal constitucional. Fue una reforma de fondo que tuvo el propósito de concretar esta concepción en la órbita de competencias constitucionales de la SCJN y, en función de ello, se ajustó y robusteció su integración y estructura orgánica.

La primera pregunta que surge es ¿Qué es un Tribunal Constitucional? Según Fix-Zamudio es un organismo judicial especializado en la solución de los conflictos que surgen de la aplicación directa de las disposiciones de carácter constitucional.²¹¹ Como

²⁰⁹ Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, Op. Cit., pp. 51-58.

²¹⁰ Para ello se robustecieron las facultades discrecionales de la SCJN a partir de las reforma de 1967, tanto para atraer un caso por su importancia social y política como para enviarlo al tribunal correspondiente.

²¹¹ Voz “Tribunales constitucionales” en México, UNAM, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México,

más adelante se examinará, la SCJN como Tribunal Constitucional tiene sus características propias, baste con apuntar por ahora que el modelo mexicano no establece un Tribunal Constitucional independiente del Poder Judicial, sino que lo configura dentro de su órgano judicial de mayor jerarquía.

Es importante señalar que los tribunales constitucionales se identifican con el modelo europeo de control constitucional. El primer tribunal constitucional fue establecido en la Constitución de Austria de 1920. El genio jurídico que brindó los argumentos para su creación fue Hans Kelsen. Con la creación de este tribunal nació formalmente en Europa la justicia constitucional.

Mientras que en América, como antes se apuntó, la justicia constitucional nació con la sentencia del juez Marshall en el caso *Mardbury vs Madison* de 1803. Y en México, bajo la influencia del diseño del control constitucional de Estados Unidos de América, la justicia constitucional surgió teóricamente con la creación del juicio de amparo y su consagración en la Constitución de 1857, aunque como ya se expuso previamente, lo que prevaleció en la práctica fue el control de la legalidad de las sentencias.

En Europa los tribunales constitucionales se extendieron por todo el continente hasta la segunda mitad del siglo XX. Sus antecedentes históricos fueron los totalitarismos y regímenes no democráticos de aquella época, es decir, gobernantes que no conocieron límites en el ejercicio del poder y, por supuesto, no tuvieron ningún respeto por la esfera sagrada de los derechos humanos. En pocas palabras, en Europa “la justicia constitucional no es, pues, en sus orígenes un indicador de buena salud democrática, sino de todo lo contrario.”²¹²

Cabe destacar que el modelo europeo de control constitucional corresponde a un control concentrado, pues es ejercido en exclusiva por un Tribunal Constitucional. Pero es un modelo concentrado hasta cierto punto porque, según Aragón Reyes:

Porrúa, tomo vi, 2002

²¹² Pérez Royo Javier, *Tribunal constitucional y división de poderes*, España, Tecnos, 1988, p. 40.

“Estos Tribunales Constitucionales europeos sólo conservan de jurisdicción concentrada, es decir, de monopolio, de exclusividad jurisdiccional, visto desde el punto de vista material, únicamente dos funciones: una, el llamado monopolio de rechazo de la ley, esto es, sólo el Tribunal Constitucional y no los jueces y tribunales ordinaria podrán anular la ley por contraria a la Constitución (ahí sigue habiendo jurisdicción concentrada exclusiva y excluyente), y otra, sólo el Tribunal Constitucional es el supremo interprete de la Constitución.”²¹³

Un rasgo fundamental de los tribunales constitucionales es su capacidad de declarar si las leyes son constitucionales o inconstitucionales y darle efectos generales a sus resoluciones. De modo tal que ya no se cuestiona si la justicia constitucional repercute en la vida política de un país, sino que lo interesante a estudiar y analizar es cómo repercute en ella.²¹⁴

En este sentido es importante atender el argumento político que sustentó a la reforma de 1994, para apreciar las expectativas que se tenían respecto a la SCJN.

La iniciativa de reforma constitucional fue presentada por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León ante la Cámara de Senadores, el 5 de diciembre de 1994.²¹⁵ El argumento político-jurídico era sólido e irreprochable en un contexto de cambio político que persigue consolidar un “país de leyes” y garantizar completamente la seguridad jurídica de todos sus habitantes: **“una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra.”**²¹⁶

Lo primero que se debe advertir es que la exposición de motivos presentada por el presidente de la República da cuenta de una época diferente en la vida política nacional. El otrora Poder Ejecutivo omnipotente, progresivamente se volvía parte de la historia política nacional, merced a la creciente incorporación de la pluralidad política en los

²¹³ Aragón Reyes, Manuel, *La Suprema Corte de Justicia de México como tribunal constitucional*, México, SCJN, 2006, p. 22.

²¹⁴ Cfr. Pérez Royo Javier, *Tribunal constitucional y división de poderes*, Op. Cit., p. 47.

²¹⁵ Dos datos es importante apuntar: 1) el presidente Ernesto Zedillo comenzó su sexenio el 1 de diciembre de 1994, cinco días después la iniciativa fue presentada en el Senado de la República; 2) la primera mitad de su sexenio (1994-1997) fue el último gobierno unido a nivel federal, es decir, el Presidente contaba con mayoría absoluta en la Cámara de diputados.

²¹⁶ Las negritas son mías.

órganos de representación política federal; y en esa medida el agotamiento del monopolio político de un partido hegemónico (PRI) que se estaba traduciendo en el agotamiento del monopolio constitucional.²¹⁷ Así, era un imperativo abrir nuevos cauces institucionales para atender la conflictividad política para evitar llegar a una situación de ingobernabilidad del país.

Por tanto, una necesidad de la “nueva” realidad política era fortalecer el Estado de Derecho, es decir, fortalecer el Estado “en el que la ley elaborada por los legítimos representantes de la comunidad está por encima de los individuos, grupos e instituciones.”²¹⁸

En palabras de Luigi Ferrajoli el principio del Estado de Derecho consiste en la sujeción a la ley por parte de todos los poderes públicos, que a su vez significa “transparencia, controlabilidad y responsabilidad en el ejercicio de las funciones públicas, igualdad de todos ante la ley, ausencia de poderes invisibles, de dobles Estados, de dobles niveles de acción política y administrativa.”²¹⁹

En síntesis, que la convivencia social se lleve a cabo dentro de un marco normativo que configura el ámbito de posibilidad de la política y de ejercicio legítimo del poder y, en congruencia, sus límites de imposibilidad, que al traspasar éstos el ejercicio del poder se vuelve despótico.

De modo que, según el autor en comentario, hay una esfera que no es decidible por la política, constituida por la tutela de los derechos fundamentales y la sujeción de los poderes públicos a la ley; sólo cuando esta esfera es violada por las autoridades, el Poder Judicial puede intervenir y, entonces, el juez adquiere un carácter de contrapoder frente a esas autoridades. Por el contrario, en la esfera de lo decidible por la política, la autoridad judicial no tiene nada que hacer e incluso sería un inconveniente implicar a

²¹⁷ Cfr. Cossío, José Ramón. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, Op. Cit., p.69.

²¹⁸ Serra Rojas Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, México, FCE, 2001, p. 438.

²¹⁹ Ferrajoli, Luigi, “El papel de la función judicial en el Estado de Derecho”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal*, no. 18, 2003, p. 26.

los jueces en la lucha por el poder político.²²⁰

El fortalecimiento del Estado de Derecho, según la iniciativa, significaba primordialmente fortalecer al Poder Judicial; pero ¿Cómo fortalecerlo? Con la consolidación de la SCJN como Tribunal Constitucional, lo que equivalía a “otorgar mayor fuerza a sus decisiones; (...) ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.”

Es importante señalar que el diseño de sistema de control constitucional propuesto tiene su antecedente histórico en el Acta de Reformas de 1847 de Mariano Otero y la doble vía (política y jurídica) para realizar el control constitucional de las leyes y los actos de autoridad.²²¹

Algo es innegable y la analogía histórica es fascinante, Mariano Otero tuvo el propósito de “elevar a grande altura” al Poder Judicial en 1847, después de una primera etapa en la que la SCJN había cumplido su papel de máximo tribunal de justicia del país, pero sin ninguna participación en el diseño del sistema de control constitucional que era función exclusiva del Poder Legislativo.

El Acta de Reformas estableció el juicio de amparo como un medio para que la SCJN pudiera ejercer su “poder amparador” en la protección de los derechos humanos de todos los habitantes del país frente al ejercicio arbitrario de las autoridades ejecutivas y legislativas de la Federación y Estados. Por lo cual, la SCJN tendría una participación fundamental en el sistema de control constitucional en todo aquello relacionado con la tutela de los derechos humanos. Mientras que la tutela del interés público, en tanto parte sustancial del control constitucional, le correspondía a los órganos políticos (Congreso de la Unión y legislaturas estatales).

²²⁰ *Ibid.*, pp. 26-28.

²²¹ Véase las páginas 37- 47 de esta investigación.

Asimismo, la reforma constitucional de 1994 tuvo el propósito de “elevar a grande altura” a la SCJN al erigirla como Tribunal Constitucional, después de una etapa en que su concepción y estructura orgánica estuvo prácticamente en función del juicio de amparo (condición que respetó el Constituyente de 1916-1917); cuyo desarrollo institucional se había encauzado más por el control de legalidad que por el control de la constitucionalidad y protección del Federalismo.

Lo anterior en un contexto de correlación de fuerzas políticas dominadas por el Poder Ejecutivo; primero había sido la dictadura de Porfirio Díaz y, después, un presidencialismo omnipotente fundado en la combinación del entramado institucional con un sistema de partido hegemónico, que en ambos casos fueron capaces de arbitrar y solucionar todas las disputas políticas del país.

Con el diseño del sistema de control constitucional que se estableció con la reforma constitucional de 1994, como enseguida se examinará, la SCJN no sólo seguiría tutelando el interés de los particulares en la esfera sagrada de sus derechos fundamentales, sino que también a partir de entonces se encargaría constitucionalmente de la tutela del interés público que históricamente había sido facultad de los órganos políticos.

Precisamente, la “reinención” de la SCJN consiste en concebir que la tutela del interés público, históricamente realizado por órganos políticos, debe ser realizado por el órgano de mayor jerarquía del Poder Judicial y, en congruencia, concretar en la órbita de atribuciones de este órgano judicial un diseño de control constitucional para manifiestamente tutelar en conjunto, por un lado, el interés de los particulares y, por otro lado, el interés público a petición de los poderes públicos.

2.4.1 El modelo institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional

En función de la concepción de la SCJN como Tribunal Constitucional se entienden las modificaciones y ajustes realizados a su composición, al régimen jurídico de los ministros, a su estructura orgánica y, lo más importante, la ampliación de su órbita constitucional de atribuciones.

Desde la Constitución de 1824 la estructura orgánica del Poder Judicial estuvo integrada por la SCJN, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito. En 1951 se crearon los tribunales colegiados de circuito. Asimismo, con la reforma constitucional de 1994 se erigió el Consejo de la Judicatura Federal que se encargaría de las tareas administrativas y de gobierno del Poder Judicial; de modo que la SCJN sólo atendiera las tareas sustantivas de su jurisdicción constitucional.

La SCJN volvería a estar integrada por once ministros como lo había establecido la Constitución de 1917 (Art. 94). Las razones de los constituyentes de 1916-1917 valen para esta disposición, ahora con el énfasis en que cada ministro asumiría una mayor autoridad y, por lo tanto, una mayor responsabilidad política.

Los ministros durarían en el encargo 15 años, serían nombrados de manera escalonada, no podrían ser reelegidos, tendrían un haber por retiro y sólo podrían ser removidos en términos del título cuarto de la Constitución. La duración en el cargo fue una solución media entre dos antecedentes históricos: la perpetuidad o periodos cortos. El sustento argumentativo fue que los criterios de interpretación constitucional debían actualizarse, con cierta regularidad merced a la dinámica social, para estar a la altura de los tiempos nacionales y, justamente, cada 15 años una nueva generación hace su aparición.

Un propósito de la reforma constitucional de 1994 fue que los nombramientos de los ministros recayeran en personas de altas cualidades intelectuales, cívicas y morales. Por tanto, los requisitos para ser ministro (Art. 95), quedaron de la siguiente manera: 1)

Contar con una edad de 35 años cumplidos al día de la elección (sin el tope de 65 años vigente a partir de la reforma de 1934); 2) Tener título de abogado con una antigüedad de 10 años; 3) Las personas que hubieren ejercido un alto cargo político (secretario de estado, senador, diputado, gobernador, por citar los más importantes) podrían aspirar a ser ministros sólo si cumplían el requisito de haberse separado de su cargo un año antes del nombramiento; 4) Los nombramientos deberían inclinarse por personas eficientes, capaces, probas y distinguidas por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ámbito jurídico.

El sistema de elección, según el Art. 96, sería como sigue: el titular del Poder Ejecutivo sometería una terna de candidatos a la Cámara de Senadores, que previo examen de los mismos elegiría a uno de ellos en votación secreta y por las dos terceras partes de los senadores presentes. El plazo del Senado para realizar la designación de un ministro sería de 30 días, al no respetarse este plazo el presidente realizaría la designación. Si el Senado rechazara la primera terna enviada por el presidente, éste debería presentar una nueva terna, y si otra vez se rechazara el titular del Poder Ejecutivo designaría al ministro.

Con base en la reforma de 1994 y con la posterior ausencia de mayorías absolutas en el Senado, los nombramientos de ministros se han vuelto oportunidades de negociación política que implican no sólo la colaboración entre Poderes sino preponderantemente del acuerdo entre diferentes fuerzas partidistas.

Las atribuciones de orden administrativo de la SCJN establecidas en el artículo 97 fueron reconfiguradas y adscritas al Consejo de la Judicatura Federal; esto seguiría siendo una garantía de independencia de la autoridad judicial respecto a cualquier Poder.

En lo que toca directamente a la SCJN se conservó la facultad de investigación frente a una “grave violación de alguna garantía individual”, e incluso se contempló todavía frente a alguna violación del voto público. Esto último se modificó sustancialmente con la incorporación del Tribunal Electoral a la estructura orgánica del Poder Judicial en

1996. Lo interesante de esta facultad es que constituye el único medio a través del cual la SCJN puede actuar de oficio para defender la Constitución; si bien sus resoluciones no son vinculantes, pues sólo deben ser notificadas a las autoridades correspondientes, conservan un gran potencial para generar opinión pública, que traducida en votos puede aprobar o castigar a sus representantes políticos.

Por otra parte, los ministros elegirían a su presidente cada cuatro años, mismo que no podría ser reelecto para el período inmediato posterior. Los ministros al asumir su cargo deben rendir protesta ante el Senado de la República.

Respecto a las cuestiones relativas a las faltas temporales, las renunciaciones y las licencias de los ministros, contenidas en los artículos 98, 99 y 100 de la Constitución, no sufrieron modificaciones sustanciales en lo que atañe a la SCJN. Con la reforma de 1994 se hicieron acomodados para ajustarlos al sistema de elección de los ministros y, asimismo, se excluyó a la comisión permanente de participar en todo aquello que la Constitución de 1917 le otorgaba intervención en este rubro (calificar renuncia de ministros, otorgar licencias, etc).

El Consejo de la Judicatura Federal, según el Art. 100, estaría integrado por siete miembros –por el presidente de la SCJN, por un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, por un magistrado de los tribunales unitarios de circuito, por un juez de distrito, por dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República- y cumpliría con la función de administrar, vigilar y disciplinar al Poder Judicial con excepción de la SCJN. La reforma constitucional de 1999 precisó que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano de naturaleza administrativa y no de carácter judicial; asimismo, se modificó su composición, seguiría integrado por siete consejeros: uno sería el presidente de la SCJN, tres consejeros designados por el pleno de la SCJN entre los magistrados de circuito y jueces de distrito, dos designados por el Senado de la República y uno por el Presidente de la República. De cualquier manera su principal razón de ser seguiría siendo la misma: liberar a la SCJN de todas aquellas actividades meramente administrativas que embrollan el ejercicio pleno de la función jurisdiccional.

Con la llamada “reforma política” de 1996, el artículo 99, que en su redacción original sólo contemplaba las renunciaciones de los ministros, estableció el diseño orgánico y atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En suma, los ajustes hechos con la reforma de 1994 apuntan a retomar el espíritu de la Constitución de 1917 respecto a garantizar la independencia del Poder Judicial. En este sentido se inscribe el requisito de no haber ejercido un alto cargo político un año antes del nombramiento (Art. 95); el no poder ejercer la abogacía ante el Poder Judicial en los dos años posteriores al terminar su encargo (Art. 101); y el tener derecho a un haber por retiro. En resumen, lo importante consistía en garantizar que las circunstancias y las pasiones políticas de cierta coyuntura no se entrometan en la alta esfera de los ministros, donde se han de mantener firmes y serenos, como verdaderos hombres con visión de Estado.

2.4.1.1 Los instrumentos de defensa de la Constitución: el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad

A partir de la Constitución de 1857, la mayor parte de las disposiciones que tienen por objeto proteger a la Constitución se establecieron en el capítulo del Poder Judicial, cuya cúspide está representada por el juicio de amparo.

La reforma de 1994 conservó a cabalidad la concepción del juicio de amparo. La redacción del Art. 103 sufrió una pequeña alteración para agregar que el D.F. como orden de gobierno podría vulnerar a la Federación o viceversa. La “fórmula Otero”, es decir, el efecto inter partes de las sentencias, no sufrió modificación alguna (Art. 107). Además, se precisó que la SCJN exclusivamente podría conocer juicios de amparo directos cuando entrañaran una interpretación constitucional. En síntesis, la SCJN seguiría firme y fortalecida en la protección de los derechos fundamentales de los habitantes de todo el país a través del juicio de amparo.

El fundamento principal de la reforma constitucional de 1994 se encuentra en el establecimiento de un “nuevo” artículo 105 (de los asuntos que conoce en única instancia la SCJN), que entraría en vigor con su respectiva ley reglamentaria.

Por su gran importancia política conviene citar el **artículo 105** según lo establecido en la reforma constitucional de 1994:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- **De las controversias constitucionales** que, con excepción de las que se refiere a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un Municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las disposiciones versen sobre las disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos

generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de constitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III.- De oficio, o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán

los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

En suma, la SCJN puede conocer exclusivamente de tres tipos de asuntos: 1) las controversias constitucionales; 2) las acciones de inconstitucionalidad y 3) los casos trascendentes en que la Federación sea parte. De manera que las coordenadas de la ingeniería institucional de este artículo sitúan la intervención de la SCJN, en su papel de árbitro, en el centro mismo de la resolución de conflictos surgidos entre los diferentes órdenes de gobierno propios de la forma federal de Estado y, no menos importante, de los conflictos con motivo de las atribuciones propias de cada Poder según el principio de la división de Poderes.

Visto desde los antecedentes históricos que se han revisado, estamos en presencia de un cambio fundamental en la lógica de hacer política y de resolver conflictos políticos, donde el orden normativo como las interpretaciones hechas por los ministros adquieren una importancia vital para el desarrollo de la vida política nacional.

A continuación se examinan los dos elementos con base en los cuales se reconfiguró el sistema de control constitucional de las leyes y actos de autoridad en México.

Primero, **¿Qué es una controversia constitucional?** Es un juicio de única instancia, que tiene por objeto dirimir conflictos entre Poderes públicos –establecidos según la forma Federal de Estado o el principio de división de Poderes-, por invasiones de competencias merced a un acto o disposición general, y que corresponde conocer y resolver a la SCJN.²²²

²²² Poder Judicial Federal, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, México, SCJN, 2004 pp. 7-8 En esta obra se propone el siguiente concepto de controversia constitucional: juicio de única instancia que, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plantean la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en el ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, transgrede el reparto de competencias consagrado en la Constitución y daña la soberanía nacional.

Las causales de estas controversias se pueden clasificar en tres categorías: “conflictos entre distintos *órdenes* jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales [incisos a, b, d, e, f y g de la fracción I]; conflictos entre *órganos* de distintos órdenes jurídicos por los mismos motivos y tipos de normas [incisos c y j] y, finalmente, conflictos entre órganos del mismo orden jurídico, con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales [incisos h, i y k].”²²³ Con base en estos supuestos y establecidos los órganos legitimados para promover una controversia constitucional, la SCJN puede garantizar la “regularidad constitucional” de los actos de autoridad y las leyes de todo el país.

La concepción de la SCJN como árbitro del Federalismo tiene su origen en el Art. 137 de la Constitución Federal de 1824. Posteriormente la Constitución de 1857 (Art. 98) y la Constitución de 1917 (Art. 105) conservarían esta concepción. La reforma constitucional de 1994, al aumentar los supuestos de procedencia e incrementar la cantidad de órganos legitimados para promoverlas, fortaleció este carácter fundamental de la SCJN.

En cuanto a los antecedentes del control constitucional de las leyes realizado por un órgano del Estado facultado para *nulificar* una ley por ser contraria a la Constitución, como previamente se estudió, son fundamentalmente dos: el Supremo Poder Conservador y la vía política en el sistema mixto de control constitucional establecido por Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847. En ambos casos este control era realizado por órganos políticos.

Respecto al papel de la SCJN como órgano de control de las esferas de competencias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, nació con la concepción original del juicio de amparo que protegería los derechos individuales frente a los actos y leyes de estos Poderes respectivamente. Así concebido el juicio de amparo, afirma el maestro Fix Zamudio, el Poder Judicial adquiriría un carácter de Poder censor e implicaba una mayor jerarquía sobre los otros dos Poderes. La reforma de 1994 enfatizó este papel de la

²²³ Cossío Díaz, José Ramón, “Comentario al Art. 105” en Carbonell Miguel (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Tomo IV, México, Porrúa, 2004, pp. 130-131.

SCJN, debido a que manifiestamente sería el árbitro de las posibles disputas entre los Poderes, Legislativo y Ejecutivo, que en su origen fueron diseñados como “maquinarias de guerra” contrapuestas.

Una reflexión final, recordando una interrogante de Carrillo Flores ¿Qué órgano del Estado podría cumplir esta función de árbitro sino fuera la SCJN? ¿Acaso los conflictos entre Estados no son cuestiones políticas? Aunque el Senado de la República tiene la capacidad de resolver cierto tipo de conflictos políticos al interior de los Estados, sólo la SCJN tiene las condiciones necesarias para obrar con imparcialidad y ponderar las decisiones a favor de los intereses de la nación, de manera tal que no haya vencedores ni vencidos.

Ahora bien, **¿Qué es una acción de inconstitucionalidad?** Es un procedimiento, que se presenta ante la SCJN por parte de “determinados órganos o fragmentos de órganos, o los directivos de determinadas personas morales (partidos políticos)”, con el objeto de realizar el control abstracto de la constitucionalidad de una ley o tratado internacional, para definir si es o no conforme a la Constitución.²²⁴

Es un control abstracto de constitucionalidad de las leyes porque, a diferencia de lo que sucede con las controversias constitucionales y el juicio de amparo, no se necesita que exista un litigio concreto entre partes para que los sujetos legitimados lo promuevan.

Por ello mismo no es un juicio, sino un procedimiento que cuestiona la posible inconstitucionalidad de una norma general. Precisamente, éste es el supuesto para que tenga lugar una acción de inconstitucionalidad. Por tanto, el fin de este procedimiento es mantener la “regularidad constitucional” de todas las “nuevas” leyes –generales, abstractas e impersonales- promulgadas en todo el país.

²²⁴ Cfr. Poder Judicial Federal, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, México, SCJN, 2004, p. 22. Una definición más amplia de acción de inconstitucionalidad es la proporcionada en esta obra: el procedimiento abstracto de control que el 33% de los integrantes de las cámaras legislativas federales y locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los partidos políticos y el Procurador General de la República, demandan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta resuelva sobre la posible contradicción de una norma general o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su integridad y, en su caso, declare la invalidez total o parcial de aquéllos, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional. los partidos políticos fueron agregados con la reforma de 1996

La reforma constitucional de 1994 estableció por primera ocasión en el sistema jurídico mexicano las acciones de inconstitucionalidad. Los antecedentes de este tipo de control constitucional abstracto se ubican en el modelo europeo. Con base en estas acciones, el modelo de la SCJN se aproxima a un modelo de tribunal constitucional porque: 1) es el único Poder que puede interpretar la Constitución y declarar la inconstitucionalidad de las leyes; 2) existe la posibilidad de invalidar normas generales cuando las resoluciones son apoyadas por ocho votos de los ministros y 3) las minorías parlamentarias pueden recurrir a ella para impedir que las mayorías parlamentarias impongan su dominio político absoluto con ciertos contenidos jurídicos contrarios a la Constitución.

La iniciativa de reforma contemplaba que las minorías parlamentarias legitimadas para presentar una acción de inconstitucionalidad debían estar integradas por el 45% de los miembros del respectivo órgano de representación política, en el proceso legislativo se redujo al 33%, con lo cual se haría más viable que los propios legisladores en minoría pudieran solicitar dicho control a la SCJN.

Si los constituyentes de 1857 concibieron al juicio de amparo como un medio para frenar la “tiranía de las legislaturas”, y su desarrollo procesal apuntó a conformar un “amparo contra leyes”²²⁵ en relación con el artículo 133 de la Constitución (supremacía constitucional), este también puede ser considerado un antecedente de las acciones de inconstitucionalidad, que a partir de la reforma de 1994 se erigen como un dique contra el peligro de la “tiranía de las legislaturas”.

Es muy interesante hacer notar que bajo los antecedentes antes mencionados, en el fondo las acciones de inconstitucionalidad tienen el objeto de someter al legislador al imperio de la Constitución, es decir, impedir que el dominio de una fuerza política, en cierto espacio y tiempo determinado, tenga a su disposición y voluntad el entramado institucional e incluso la posibilidad de ejercer el poder al margen de la Constitución.

Esto significa que al existir un Poder encargado de defender la Constitución, lo que se está asegurando es la vigencia efectiva de un marco normativo en lo fundamental, para

²²⁵ Voz “Amparo” en Varios, *Diccionario jurídico mexicano*, tomo I, *Op. Cit.*, p. 181

el desarrollo de la vida social, a partir del cual puedan gobernar cualesquiera fuerzas políticas sin importar a qué sector de la geometría política pertenezcan.

Conviene llamar la atención que la reforma de 1994 estableció que la materia electoral era una causal de improcedencia en las acciones de inconstitucionalidad. La reforma constitucional de 1996 modificó lo anterior y estableció que únicamente a través de las acciones de inconstitucionalidad se podría realizar el control de constitucionalidad de las leyes electorales de todos el país (federales y estatales); los sujetos legitimados serían los ya contemplados en la fracción II del artículo 105, a los cuales se añadía las dirigencias de los partidos políticos con registro en el Instituto Federal Electoral (o en la misma lógica, los partidos locales con registro contra las leyes electorales expedidas en ese mismo Estado). Dicho de otra manera, ni el juicio de amparo ni las controversias constitucionales son procedentes para llevar a cabo el análisis de la constitucionalidad de las leyes electorales.

Lo anterior da cuenta de una evolución en las ideas sobre el Estado de Derecho. Según Ferrajoli el modelo tradicional de Estado de derecho, paleopositivista y jacobino, consistía básicamente en la primacía de la ley y la democracia en la omnipotencia de la mayoría, es decir, el parlamento. A partir de las constituciones rígidas posteriores a la segunda guerra mundial, se establece que el legislador también debe estar sujeto a las leyes constitucionales. Así el viejo Estado de Derecho, según el autor en comentario, se transformó en Estado constitucional de Derecho. Este es un paradigma que influyó la reforma constitucional de 1994, y posteriores reformas que han avanzado por el camino de la judicialización de la política en México.

Es pertinente señalar que sí una característica de los tribunales constitucionales es la posibilidad de emitir sentencias con efectos generales, nuestra SCJN cuenta con esta facultad pero con límites; para ello se exige que la resolución esté apoyada por el voto de ocho ministros y que la declaración de invalidez de una disposición general sólo afecte al orden jurídico al que pertenece. Por el contrario, si la resolución es votada por menos de ocho votos de los ministros o la norma pertenece a un orden más general, sólo podrá haber efectos *inter partes*; en el caso de las acciones de inconstitucionalidad

simplemente se desestiman. Esto, en palabras de Cossío Díaz, significa que “las normas generales de carácter federal o local en ningún caso pueden ser anuladas con efectos plenamente generales.”²²⁶

Cuando las resoluciones de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad son aprobadas por ocho votos, según el Art. 43 de su ley reglamentaria, los razonamientos jurídicos son de observancia obligatoria para todas las autoridades judiciales del país.

Respecto al plazo de 30 días para presentar una acción de inconstitucionalidad, como correctamente apunta Cossío Díaz, no significa un control previo de constitucionalidad puesto que ya ha sido agotado el proceso legislativo y la norma ha sido promulgada.

En síntesis, el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad son las garantías para mantener la supremacía constitucional. De este modo, la SCJN puede proteger las garantías individuales; vigilar que los Poderes de la Federación, de los Estados y los municipios actúen conforme a la Constitución; y controlar que el propio legislador, incluso formando mayorías parlamentarias, esté sometido a las leyes fundamentales.

Si antes se preguntó ¿Qué órgano del Estado sino fuera la SCJN podría cumplir con sus funciones? Ahora para enfatizar el papel trascendente que está llamada a cumplir la SCJN se puede preguntar ¿Qué pasaría sin la existencia de un órgano del Estado capaz de defender la Constitución? Retomando las ideas de García de Enterría, sin la existencia de un Tribunal Constitucional la Constitución está herida de muerte, puesto que liga su suerte al partido en el poder, que impone de facto la interpretación de las leyes que en cierto momento le conviene.²²⁷

²²⁶ Cossío Díaz, José Ramón, “Comentario al Art. 105” en Carbonell Miguel (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, Op. Cit.*, pp. 135 – 136.

²²⁷ Cit. en Gudiño Pelayo, José de Jesús, *La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la construcción del modelo democrático mexicano*, México, SCJN, 2005.

Así, la SCJN con base en la reforma constitucional de 1994 comenzó a adquirir relevancia política y a hacer escuchar su voz como intérprete de la Constitución. Con el agotamiento del presidencialismo mexicano lo que ha quedado es una constelación de Poderes donde, por fin, el Poder Judicial brilla con su propia luz.

Por último, desde la perspectiva de los medios de control constitucional de las leyes y actos de autoridad en México, se puede hacer dos precisiones con el objeto de clarificar el modelo híbrido que entraña el diseño de nuestra SCJN.

Primero, el juicio de amparo acerca el modelo de control constitucional mexicano al modelo de los Estados Unidos, en el entendido que es un juicio que no invalida una ley con efectos generales sino que simplemente la desaplica para un caso determinado. Sin embargo, se aleja de ella en tanto que en México sólo los ministros pueden realizar el control constitucional y no cualquier juez como sucede en Estados Unidos.

Segundo, por las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que admiten la posibilidad de emitir declaraciones de invalidez de leyes o “disposiciones generales” con efectos *erga omnes*, nuestro modelo de control constitucional se acerca al modelo europeo. Sin embargo, los jueces constitucionales en México no son externos al Poder Judicial sino que constituyen el órgano de mayor jerarquía de éste.²²⁸

Por tanto, el marco de actuación de la SCJN como Poder se circunscribe a los alcances y limitaciones de sus instrumento de defensa constitucional antes mencionados. Especialmente el capítulo siguiente dará cuenta de lo anterior desde una perspectiva empírica.

²²⁸ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, “Sistemas y modelos de la jurisdicción constitucional mexicana” en México, Poder Judicial de la Federación, *Los caminos de la justicia en México 1810-2010*, México, SCJN, 2010.

3. LA ACTUACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LA VIDA POLÍTICA MEXICANA (1995-2009)

“El Tribunal Constitucional está dentro de la política, incluso es uno de sus factores decisivos, si por política se entiende la actividad dirigida a la convivencia. El Tribunal es apolítico si por política se entiende la competición entre las partes por la asunción y la gestión del poder.” Gustavo Zagrebelsky

En la presente investigación se ha estudiado la concepción teórica de la SCJN desde sus orígenes, así como su evolución histórica, con el objetivo de iluminar el camino que ha llevado a concebirla y erigirla como Tribunal Constitucional, esencialmente según la reforma constitucional de 1994 y el “nuevo” artículo 105 (sobre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad).

El arreglo institucional que diseña el marco de actuación de la SCJN como el órgano del Estado encargado de realizar el control de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad, a través de instrumentos especializados para la defensa de la Constitución, apunta a señalar que ha habido un cambio de grandes dimensiones en el diseño de la división de Poderes en México y cuyos efectos prácticos se encuentran ya presentes en la dinámica institucional.

Especialmente, a partir de 1994, con la reconfiguración del modelo del control de la constitucionalidad ha habido un cambio en las reglas del juego político (régimen político), lo cual se ha adaptado y actualizado paulatinamente conforme a la dinámica política contenida en ese arreglo institucional como más adelante se examinará con mayor cuidado.

En lo subsecuente será preciso hacer notar lo que previamente ya se estudió: que la SCJN como defensora de la Constitución tiene ciertas facultades y cuenta con determinadas características institucionales que convergen en su independencia, para

intervenir directamente sobre los procesos políticos a través de la aplicación y creación del derecho. Así, el presente capítulo tiene por objeto estudiar la función política que ha cumplido la SCJN en el contexto de la división de Poderes a inicios del siglo XXI (1995-2009) en México.

3.1 El problema de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad

La SCJN como Tribunal Constitucional, por su concepción y diseño institucional, tiene la facultad de conocer y resolver los problemas de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad. Por lo tanto, es importante realizar algunas precisiones sobre el sentido, las implicaciones y los alcances de dichos problemas.

Desde el punto de vista teórico el control de la regularidad constitucional es el “nombre genérico que designa los procedimientos a través de los cuales los tribunales constitucionales llevan a cabo el análisis de las normas inferiores a la Constitución a efecto de determinar si resultan o no contrarias a ésta.”²²⁹ En el caso mexicano, esta tarea le corresponde a la SCJN.

Entonces es pertinente preguntar ¿Qué significa control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad en términos políticos? ¿Qué carácter adquiere la SCJN al realizar este control de la constitucionalidad? ¿Cómo se ha comportado la SCJN al conocer las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que los actores legitimados son los Poderes Legislativo o Ejecutivo? Este tipo de preguntas se abordará desde un punto de vista empírico en la segunda parte de este capítulo.

Por ahora, conviene recordar que históricamente el modelo de control constitucional de las leyes y los actos de autoridad en México se identificó en exclusiva con el juicio de amparo. Debido a que éste se desarrolló principalmente a manera de control de legalidad -como revisión de las sentencias aplicadas exactamente conforme a las leyes-

²²⁹ Cossío Díaz, José Ramón, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, p. 302.

nuestra SCJN abordó “*los problemas de constitucionalidad simplemente como cuestiones de lógica jurídica.*”²³⁰ Esto no planteaba mayor problema político merced a que no implicaba interpretaciones “serias” de la Constitución ni creación de derecho, sino que esencialmente se respetaba la voluntad del legislador y su órbita constitucional intocable

Esto da cabida a precisar ciertos argumentos respecto al carácter político de la facultad jurisdiccional que ejerce el juez, esencialmente en este caso el juez constitucional. Según Kelsen “el ejercicio del poder encuentra su muy esencial continuidad e incluso hasta su efectiva iniciación en la jurisdicción”²³¹ de modo que “cuando el legislador autoriza al juez, dentro de determinados límites, a sopesar los intereses que se oponen y a resolver el conflicto a favor de uno u otro, le otorga una capacidad creadora de Derecho y, con ello, un poder que da a la función judicial el carácter político que tiene la legislación, aunque en una medida mayor.”²³² En síntesis, para Kelsen el juez no es un autómatas jurídico sino que en una sentencia siempre está presente un elemento de decisión, un elemento de ejercicio del poder, que es a su vez lo que le otorga el carácter político a la justicia.²³³

Por su parte, Troper señala que la función política que realizan los jueces nace de su poder de interpretación del derecho, es decir, es falso que la sentencia judicial esté ya contenida en la ley y que se pueda conocer por la aplicación de un razonamiento silogístico. Por el contrario, la función del juez no sólo es cognitiva sino también volitiva puesto que él decide qué norma es aplicable según sea el caso a resolver.²³⁴

Así, lo anterior conviene conectarlo con lo que ha sucedido en el caso mexicano, pues como no podría ser de otra manera, la dinámica social y política ha ido planteando experiencias distintas a las que fueron tomadas en consideración al momento de

²³⁰ Carrillo Flores Antonio, “La Suprema Corte en México y en los Estados Unidos” en *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, Tomo IX, julio-diciembre de 1959, p. 150. En cursivas en el original.

²³¹ Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, *Op. Cit.*, p. 18

²³² *Ibid.*, p. 19

²³³ *Ibid.*, pp. 18-19.

²³⁴ Véase Troper Michel, “¿Función jurisdiccional o poder judicial?” En Troper Michel, *Por una teoría jurídica del Estado*, Madrid, Dykinson, 2001.

establecer el diseño de las instituciones políticas en los textos constitucionales y legales. La experiencia respecto a la cual aquí se quiere llamar la atención es la pluralidad que desde 1997 se presenta puntualmente en la composición de los órganos de representación política federal. Esto es manifestación de algo más profundo: el sistema político mexicano ha sufrido una metamorfosis. Nada menos que se ha transitado de un sistema presidencial de gobierno combinado con un sistema de partido hegemónico a otro en el que el arreglo institucional se conjuga con un sistema de partidos plural limitado.

De modo que en México, a inicios del siglo XXI, con base en la SCJN como Tribunal Constitucional, luego de una reforma constitucional de gran calado, y en un contexto de pluralidad política, se ha comenzado una experiencia en la que los problemas de constitucionalidad ya plantean lo que Carrillo Flores explicaba como “la confrontación de posiciones diferentes con respecto a problemas de orden social o político, a veces ligado a concepciones más o menos abstractas de justicia o de equidad, en otras con temas más concretos pero que de todos modos reciben el impacto de controversias vivas que rebasan el campo jurídico.”²³⁵ Visto desde otro ángulo cercano al anterior, los tiempos de la nación han conllevado que el derecho ya no sea exclusivamente concebido como un conjunto de normas, de acuerdo con Cossío Díaz, sino que hay algo más y se le ha empezado a concebir en relación directa con valores y principios políticos de una forma de ser de la unidad política.²³⁶

En este sentido, los problemas de constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad se entiende que no se agotan en meros problemas de “literalidad” de la Constitución, ni en problemas de simple lógica jurídica; sino que constituyen primordialmente una tarea delicada y sublime, que se ha de resolver con serenidad y responsabilidad, ponderando valores, principios y realidades, que busca garantizar los equilibrios sociales y políticos necesarios para sustentar una estabilidad duradera.

²³⁵ Carrillo Flores Antonio, “La Suprema Corte en México y en los Estados Unidos” en *Revista de la Facultad de Derecho, Op. Cit.*, p. 149.

²³⁶ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia, Op. Cit.*, pp. 170-173.

3.2 El contexto político de la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El diseño institucional vigente de la SCJN ya ha sido estudiado de forma conjunta en el capítulo previo.²³⁷ Con base en ese diseño es importante estudiar y analizar los comportamientos, puesto que la Constitución y las leyes nos “dicen poco de lo que hay dentro: acuerdos, prácticas, relaciones interpersonales, modos de ser, hacer y pensar.”²³⁸ Por lo tanto, el siguiente paso de la investigación es adentrarnos en lo que hay dentro de ese arreglo institucional.

La finalidad de la primera parte del presente capítulo se circunscribe a revisar de manera general el comportamiento de la SCJN como Tribunal Constitucional; esto con el objeto de contextualizar lo que posteriormente será especificado sobre el papel de la SCJN como árbitro de la política. De esta manera, primero, se apuntará la correlación de fuerzas partidistas que han integrado a los Poderes Legislativo y Ejecutivo (1994-2012); segundo, se señalará quiénes han sido y son los ministros de la novena época, junto a ciertas características que servirán para tener una noción general del perfil de la SCJN; tercero, se presentará una perspectiva panorámica del trabajo que ha realizado la SCJN como Tribunal Constitucional en lo que va de la novena época (1995-2009), lo cual permitirá anotar ciertas tendencias y características del modelo de control constitucional vigente y del carácter efectivo de la institución en estudio.

La segunda parte del capítulo actual se limitará a analizar la función política que cumple la SCJN en el contexto de la división de Poderes en México (1995-2009), luego de la reforma constitucional de 1994, del arribo de la pluralidad política a los órganos de representación y de la alternancia en el gobierno federal.

²³⁷ Véanse en este trabajo las pp. 87-99.

²³⁸ Zagrebelsky Gustavo. *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la Política*, Madrid, Trotta 2008, p. 12.

3.2.1 La integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo: el pluralismo político

La reforma constitucional de 1994 fue realizada en un momento decisivo de la metamorfosis del mapa de la representación política en México. Pronto habrían de suceder dos acontecimientos que implicarían consecuencias profundas para el funcionamiento del sistema político: 1) el PRI, la formidable maquinaria política del siglo XX, ya no tendría mayoría absoluta (250+1) en la integración de la LVII legislatura de la Cámara de diputados (1997-2000); mientras que en el Senado el PRI si mantendría la mayoría absoluta durante la misma legislatura (véase el cuadro 1). 2) El resultado de la elección para presidente de la República del año 2000 significaría la alternancia del partido en el gobierno.

Es cierto, previamente hubo transformaciones que simultáneamente tendieron a construir un sistema de partidos plural y a fijar ciertas reglas del juego político que posibilitaron la aparición de los acontecimientos antes enunciados. En términos generales a esta historia de nuestro presente se le ha llamado “transición democrática”.²³⁹

Es importante señalar que la presente investigación no es ajena a este contexto amplio de investigación; particularmente aquí se quiere llamar la atención en el trabajo político que ha realizado nuestro Tribunal Constitucional en un contexto histórico en el que la pluralidad política se ha erigido como un principio fundamental de nuestros tiempos políticos.

Precisamente, con base en la información del cuadro 1, a partir de la integración de la LVII legislatura (1997-2000) de la Cámara de Diputados, ningún partido político ha tenido mayoría absoluta en la composición de las posteriores legislaturas. Asimismo, se observa la presencia constante de un sistema de partidos plural limitado, cuyas principales fuerzas políticas son: PAN, PRI y PRD.

²³⁹ Cfr. Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y arena, 2005, pp. 15-73.

Cuadro 1

La integración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en México (1994-2012): el mapa de la representación política.														
Poder Ejecutivo	Legislatura		Partidos políticos										Total	
			PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CONVERGENCIA	NUEVA ALIANZA	ALIANZA SOCIAL	Otros	INDEPENDIENTES		
ERNESTO ZEDILLO (PRI)	LVI (1994-1997)	Diputados	119	300	71	10	0	0	0	0	0	0	0	500
		Senadores	25	95	8	0	0	0	0	0	0	0	0	128
	LVII (1997-2000)	Diputados	117	238	120	12	5	0	0	0	0	0	8	500
		Senadores	32	73	17	1	0	0	0	0	0	0	5	128
VICENTE FOX (PAN)	LVIII (2000-2003)	Diputados	204	208	55	8	16	1	0	0	5	3	500	
		Senadores	46	60	16	0	5	1	0	0	0	0	128	
	LIX (2003-2006)	Diputados	148	202	97	6	17	5	0	0	0	25	500	
		Senadores	47	57	15	0	5	1	0	0	0	3	128	
FELIPE CALDERÓN (PAN)	LX (2006-2009)	Diputados	206	106	125	11	17	18	9	5	0	3	500	
		Senadores	51	32	26	5	6	5	2	0	0	1	128	
	LXI (2009-2012)	Diputados	141	240	68	13	21	8	7	0	0	2	500	
		Senadores	50	33	25	5	6	6	1	0	0	2	128	

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y de la SEGOB presentados en sus respectivos sitios de internet: www.diputados.gob.mx, www.senado.gob.mx, www.gobernacion.gob.mx.

Dicho de otra manera, a partir de la elección federal de 1997 el presidente de la República y su partido ya no tienen mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Si desde 1988 el partido en el gobierno ya no podía realizar reformas constitucionales por cuenta propia, para 1997 tampoco podría imponer unilateralmente reformas legales.²⁴⁰ Esto ha significado principalmente dos cosas: 1) La separación efectiva de los Poderes activos (Legislativo y Ejecutivo) y, por tanto, el despertar de los contrapesos entre los

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 474.

Poderes previstos en la Constitución; 2) El imperativo para que los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión participen y tomen responsabilidades en la tarea de legislar.

Respecto a la integración del Senado, según el cuadro 1, la mayoría absoluta la dejó de tener el PRI a partir de la conformación de la LVIII legislatura (2000), que a su vez, al igual que en la otra Cámara, ha implicado la presencia constante de tres fuerzas partidistas.

La correlación de fuerzas políticas al interior del Senado es importante tenerla en consideración por dos razones: 1) De la terna de candidatos a ministro enviada por el Presidente, uno será ratificado por una mayoría calificada de los senadores y ante ellos el ministro rendirá su protesta de fidelidad a la Constitución; 2) Las minorías parlamentarias del Senado están legitimadas para excitar a la SCJN a través de la tramitación de una acción de inconstitucionalidad.

En suma, es importante no perder de vista la correlación de fuerzas políticas que insuflan de vida a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, merced a que éstos por sus competencias propias establecidas en la Constitución ponen en movimiento toda la maquinaria institucional de México. No obstante que la SCJN responde a un carácter político diferente al de los Poderes activos, su ámbito de competencias posibilita su intervención sobre la actividad política que ellos realizan, de manera que sin tomar partido pueda mantener estables las coordenadas y reglas sino de la convivencia por lo menos de la coexistencia política.

3.3 Los ministros de la novena época (1995-2009)

La SCJN ha evolucionado, por una parte, conforme al pensamiento de los constituyentes que la han concebido y diseñado según las circunstancias históricas que les tocó vivir; por otra parte, ha sido una obra realizada por los hombres que la han personificado a lo largo de su trayectoria institucional.

En este sentido, es indispensable señalar quiénes han sido los ministros de la novena época merced a que ellos, retomando las ideas de Zagrebelsky, manifiestan de manera directa en sus acciones, razonamientos y comportamientos el carácter de la institución de la que forman parte, pues, “en cierto sentido y por un tiempo, son la institución y la hacen ser como es.”²⁴¹

Con la entrada en vigencia de los cambios constitucionales de 1994, los ministros que estaban en funciones concluían automáticamente su mandato (segundo transitorio). La integración de la primera SCJN fue con base en una propuesta de 18 personas hecha por el presidente de la República al Senado, de entre las cuales se eligieron a los 11 ministros con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes (tercero transitorio). Asimismo, se estableció un sistema de sustitución escalonada, por lo cual se especificó el término del período de cada ministro, venciendo el último día de noviembre de 2003, 2006, 2009 y 2012 para cada dos de ellos y el último día de noviembre de 2015 para los tres restantes (cuarto transitorio).

Así la SCJN quedó integrada de la siguiente manera:

²⁴¹ Zagrebelsky Gustavo. *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la Política, Op. Cit.*, p. 12.

Cuadro 2

LOS MINISTROS DE LA NOVENA ÉPOCA. PRIMERA INTEGRACIÓN.							
Ministro	Período de mandato	Presidente que presentó la terna:	Designación en el Senado según la votación:	Interno o externo al Poder Judicial Federal:	Licenciatura de derecho cursada en:	Estado y año de nacimiento	Observaciones:
1. José Vicente Aguinaco Alemán	1/II/1995 - 30/XI/2003	Ernesto Zedillo	111 votos a favor de 113 emitidos	Experiencia interna	UNAM	Guanajuato, 1919	Fue el primer presidente de la SCJN (1995-1999) luego de las reformas de 1994.
2. Juventino V. Castro y Castro	1/II/1995 - 30/XI/2003	Ernesto Zedillo	112 votos a favor de 113 emitidos	Experiencia interna	UNAM	Tamaulipas, 1918	Como ministro en retiro es integrante de la LXI legislatura de la Cámara de diputados por el PRD (representación proporcional).
3. Humberto Román Palacios	1/II/1995 - 16/VI/2004	Ernesto Zedillo	112 votos a favor de 113 emitidos	Experiencia interna	UNAM	Veracruz , 1936	Falleció antes de terminar su mandato que sería el 30/XI/2006.
4. Juan Díaz Romero	1/II/1995 - 30/XI/2006	Ernesto Zedillo	112 votos a favor de 113 emitidos	Experiencia interna	UNAM	Oaxaca, 1930	Fue parte de la SCJN que terminó sus funciones en 1994. A partir del 1/XII/2006 ministro en retiro.
5. Mariano Azuela Gutiérrez	1/II/1995 - 30/XI/2009	Ernesto Zedillo	110 votos a favor de 113 emitidos	Experiencia interna	UNAM	Distrito Federal, 1936	Fue ministro de la SCJN anterior a la reforma constitucional de 1994. Fue el tercer presidente de la SCJN (2003-2007).
6. Genaro David Góngora Pimentel	1/II/1995 - 30/XI/2009	Ernesto Zedillo	112 votos a favor de 113 emitidos	Experiencia interna	UNAM	Chihuahua, 1937	Fue el segundo presidente de la SCJN (1999-2003). A partir del 1/XII/2009 ministro en retiro.
7. José de Jesús Gudiño Pelayo	1/II/1995 - 19/IX/2010	Ernesto Zedillo	112 votos a favor de 113 emitidos	Experiencia interna	Universidad Iberoamericana	Jalisco, 1943	Falleció antes de terminar su mandato que sería el 30/XI/2015.
8. Sergio Salvador Aguirre Anguiano	1/II/1995 - 30/XI/2012	Ernesto Zedillo	112 votos a favor de 113 emitidos	Externo	Universidad Autónoma de Guadalajara	Jalisco, 1943	Fue regidor del ayuntamiento de la c.d. de Guadalajara, Jalisco, del 7 de octubre de 1985 al 31 de diciembre de 1986, por el PAN.
9. Guillermo I. Ortiz Mayagoitia	1/II/1995 - 30/XI/2012	Ernesto Zedillo	89 votos a favor de 113 emitidos	Experiencia interna	Universidad Veracruzana	Veracruz, 1941	Fue el cuarto presidente de la SCJN (2007-2011).
10. Olga María del Carmen Sánchez Cordero	1/II/1995 - 30/XI/2015	Ernesto Zedillo	89 votos a favor de 113 emitidos	Breve experiencia interna en PJ del D.F.	UNAM	Distrito Federal	Amplia experiencia en investigación y docencia en la Facultad de derecho de la UNAM.
11. Juan N. Silva Meza	1/II/1995 - 30/XI/2015	Ernesto Zedillo	89 votos a favor de 113 emitidos	Experiencia interna	UNAM	Distrito Federal, 1944	Es el quinto presidente de la SCJN (2011-2015).

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la página web de la SCJN www.scjn.gob.mx.

El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI) promovió y promulgó la reforma constitucional de 1994 y, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, él integró la propuesta de las 18 personas para conformar la primera SCJN. A inicios de su sexenio, 1994, su gobierno fue unido porque contaba con mayoría absoluta en la integración del Poder Legislativo, es decir, por un lado, la mayoría absoluta de los diputados formaban

parte de las filas del PRI y, por otro lado, también tenía una mayoría calificada de los senadores.

Especialmente la conformación del Senado en la LVI legislatura era propicia para influir de manera determinante en la selección de los nuevos ministros de la SCJN. En dicha legislatura el PRI contaba con 95 senadores (véase cuadro 1); en el entendido que fueron 113 los senadores que votaron en general por cada ministro y, por tanto, la mayoría calificada se obtenía con 76 votos (dos terceras partes de los senadores presentes), no es difícil darse cuenta que si bien los nombramientos implicaron la colaboración de distintas fuerzas partidista, el PRI tenía preponderancia al respecto.

Las otras tres variables incluidas en el cuadro 2 tienen el propósito de hacer una referencia mínima sobre el perfil de cada ministro. De esta manera se incluye: primero, si el ministro previamente formó parte de algún órgano del Poder Judicial Federal, así se puede apreciar que 9 de los 11 ministros habían tenido ya una amplia experiencia como jueces federales, un ministro tenía una breve experiencia y uno más era externo al Poder Judicial; esto es importante destacarlo en la medida que según el perfil en conjunto de los ministros será la naturaleza que se le plasme a la SCJN. Con base en este dato, se puede señalar que se ha convertido en una costumbre constitucional que los candidatos más favorecidos para ser ministros deben contar con una larga trayectoria en la judicatura.

Segundo, la universidad en la que los ministros cursaron la licenciatura de Derecho es importante tomarla en consideración debido a que los planes de estudio de derecho inducen el perfil de los estudiantes según determinadas teorías de Derecho; de este modo la primera SCJN estuvo integrada por 8 ministros que estudiaron en la UNAM, uno en la Universidad Iberoamericana, uno más en la Universidad Veracruzana y otro más en la Universidad Autónoma de Guadalajara.

Tercero, el lugar y fecha de nacimiento de los ministros pareciera un dato menor, sin embargo es importante por los siguientes motivos: 1) por la forma federal del Estado mexicano sería oportuno que el origen de cada ministro fuera de distintas entidades

federativas; no obstante lo anterior, tres ministros nacieron en el D.F., dos en Jalisco y otros dos más en Veracruz, el resto de ellos nacieron en diferentes Estados; 2) con base en el año de nacimiento de los ministros, la edad promedio de ellos al inicio de funciones de la primera SCJN era de 59 años, es decir, por principio de cuentas su experiencia profesional se desarrolló en el contexto del presidencialismo mexicano.

Cuadro 3

LOS MINISTROS DE LA NOVENA ÉPOCA. LA RENOVACIÓN ESCALONADA DE LA SCJN.							
Ministro	Período de mandato	Presidente que presentó la terna:	Designación en el Senado según la votación:	Interno o externo al Poder Judicial Federal:	Licenciatura de derecho cursada en:	Estado y año de nacimiento	Observaciones:
1.1 Cossío Díaz José Ramón	1/XII/2003 - 30/XI/2018	Vicente Fox	84 votos a favor de 92 emitidos	Externo	Universidad de Colima	Distrito Federal, 1960	Amplia experiencia en investigación y docencia en el ITAM.
2.1 Margarita Beatriz Luna Ramos	19/II/2004 - 30/XI/2018	Vicente Fox	82 votos a favor de 105 emitidos	Experiencia interna	UNAM	Chiapas, 1956	Formó parte de la primera terna rechazada por el Senado. Allí había logrado en segunda votación 72 votos de 121. Fue ratificada en la segunda terna.
3.1 Sergio Armando Valls Hernández	28/IX/2004 - 30/IX/2019	Vicente Fox	85 votos a favor de 114 emitidos	Experiencia interna	UNAM	Chiapas, 1941	Fue diputado federal por el PRI en la LIII legislatura.
4.1 José Fernando Franco González Salas	1/XII/2006 - 30/XI/2021	Vicente Fox	94 votos a favor de 110 emitidos	Experiencia interna	Escuela libre de derecho	Distrito Federal, 1950	Fue magistrado presidente del Tribunal Federal Electoral (1990-1996).
5.1 Luis María Aguilar	1/XII/2009 - 30/XI/2024	Felipe Calderón	91 votos a favor de 105 emitidos	Experiencia interna	UNAM	Distrito Federal, 1949	Fue consejero magistrado del Consejo de la Judicatura Federal (2004-2009).
6.1 Arturo Zaldívar Lelo de Larrea	1/XII/2009 - 30/XI/2024	Felipe Calderón	91 votos a favor de 105 emitidos	Externo	Escuela libre de derecho	Querétaro, 1959	Fue abogado postulante en materia constitucional durante 25 años.
7.1 Jorge Mario Pardo Rebolledo	10/II/2011 - 30/XI/2026	Felipe Calderón	97 votos a favor de 114 emitidos	Experiencia interna	Escuela libre de derecho	Veracruz, 1961	La primera terna fue rechazada por el Senado. Fue electo en la segunda terna, misma que no incluyó a ningún candidato de la primera terna.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la página web de la SCJN www.scjn.gob.mx.

Al momento de efectuar la presente investigación (2011) se ha llevado a cabo la renovación de 7 de los 11 ministros que originalmente integraron a la SCJN. Será hasta el 1 de diciembre de 2015 cuando la segunda SCJN quede completamente conformada. En el año 2003 comenzó la renovación escalonada de la SCJN. Los nombramientos de los ministros manifiesta ya la entrada en vigor de contrapesos y de colaboración entre Poderes. Con base en el cuadro 3 destaca lo siguiente: primero, hasta el momento no se

ha dado el caso en que el Presidente deba realizar por cuenta propia la designación de un ministro, por el contrario, los senadores a pesar de los dos casos en que han rechazado la primera terna, enviada por el Presidente, han logrado el consenso en la segunda; es decir, ha habido colaboración entre los Poderes.

Segundo, la exigencia constitucional de nombrar a un ministro con base en una mayoría calificada induce a la negociación y acuerdo de las tres partidos principales presentes en el Senado; esto es un contrapeso entre fuerzas políticas que impide que una de ellas por sí misma puede designar a un ministro y ligarlo, por tanto, a cierta voluntad partidista.

Tercero, en la renovación de los ministros se conserva la tendencia a seleccionar ministros con amplia experiencia en la judicatura. Por un lado, la primera responsabilidad de la selección de candidatos es del Presidente, sin embargo, una nota característica de las ternas presentadas ha sido la opacidad en la explicación del por qué y para qué esos candidatos y no otros; algo similar sucede en el Senado, basta que los candidatos cuenten estrictamente con los requisitos constitucionales y realizar una brevísima comparecencia de 15 minutos. Por otro lado, merced a que la SCJN es el órgano de mayor jerarquía del Poder Judicial es evidente que la mayor aspiración posible en la carrera de un juez federal es llegar a ser ministro de la SCJN.

Cuarto, con la alternancia del partido en el gobierno también han cambiado las instituciones académicas de las que surgen los funcionarios públicos de mayor jerarquía: tres de los siete ministros que se han nombrado durante los gobiernos del PAN han estudiado la licenciatura en la Escuela libre de derecho.

En suma, la importancia respecto a quiénes son los ministros de la SCJN radica en la alta tarea que deben cumplir: la defensa de la Constitución. De ellos depende hacer que el órgano de mayor jerarquía pueda estar a la altura de los tiempos nacionales. Para esto los ministros juzgan según la Constitución y, al mismo tiempo, en función de esto son juzgados por la ciudadanía, pues al fin de cuentas a ellos tampoco nada de lo humano les es ajeno.

3.4 Panorámica del trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional

El comportamiento de la SCJN en su carácter de Tribunal Constitucional sólo se puede apreciar al examinar lo que hace realmente. Así se distingue que, por un lado, se encuentran los actores legitimados que solicitan la intervención de la SCJN a través de los instrumentos de defensa constitucional, los cuales indican a qué órgano del Estado y a qué ley o acto de autoridad demandan; en una palabra, los actores legitimados plantean un caso para que lo resuelva el órgano de mayor jerarquía del Poder Judicial. Una vez que el caso es del conocimiento de la SCJN, es interesante analizar qué tipo de resoluciones hacen los ministros.

A continuación se ofrece una perspectiva panorámica del trabajo que ha realizado la SCJN como Tribunal Constitucional. Precisamente, luego de las modificaciones establecidas por la reforma constitucional de 1994 se abrió un nuevo período de agrupación de los criterios de la SCJN: la novena época. Los datos que se presentan abarcan el período que va de 1995 a 2009. El objeto de presentar esta panorámica consiste en apuntar las características y tendencias de nuestra SCJN a inicios del siglo XXI.

3.4.1 Las controversias constitucionales

El primer aspecto a revisar tiene que ver con el comportamiento respecto a los ingresos y egresos de las controversias constitucionales que atiende la SCJN anualmente. Conviene advertir que los datos aquí presentados fueron obtenidos de la página de internet de la SCJN; las estadísticas allí ofrecidas no cuentan con una interpretación oficial de la institución. En el entendido que los números no dicen nada sin su debida interpretación, aquí se incorpora el elemento cualitativo en función de los intereses propios de esta investigación.

Conforme a la información presentada en la gráfica 1, en lo que va de la novena época han ingresado a la SCJN un total de 1409 controversias constitucionales. Este primer dato contrasta con las controversias que se promovieron con base en el texto original del artículo 105 que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1994, pues solo se promovieron 55 controversias, “de las cuales 14 se suscitaron entre la Federación y un estado, 22 entre poderes de un mismo estado, 1 entre estados, 12 entre municipios y estados, y 1 entre un municipio y un estado.”²⁴²

Gráfica 1

Controversias Constitucionales		Ingresos y egresos														
Año de ingreso	Total de asuntos	Egresos: año de sentencia ejecutoria o acuerdo														
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1995	19	4	10	5												
1996	54		3	26	23	2										
1997	33			4	12	9	4	4								
1998	28				11	4	10	3								
1999	37					12	14	7	3	1						
2000	30						10	12	5	2	1					
2001	348							22	313	9	3	1				
2002	65								31	18	9	7				
2003	111									36	62	12	1			
2004	104										65	20	13	6		
2005	69											42	18	4	5	
2006	131												71	56	4	
2007	97													31	15	
2008	171														55	34
2009	112															41
Total	1409	4	13	35	46	27	38	48	352	66	140	82	103	97	79	75

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la SCJN con datos propios.²⁴³

Enseguida atendiendo a los ingresos anuales de las controversias constitucionales se aprecia un aumento paulatino, que en principio da cuenta de un incremento en la conflictividad entre los órganos del Estado legitimados para excitar a la SCJN. Respecto al número de egresos hay un dato muy importante a considerar: el tiempo promedio que

²⁴² Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105” en Carbonell Miguel (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, Op. Cit.*, p. 125.

²⁴³ Dato preliminar para 2009 al 30 de noviembre. La suma de los Egresos presenta diferencias con la cifra del Total de asuntos a partir del 2004, porque algunos asuntos se encontraban en trámite o no se tuvieron a la vista al último corte de actualización de las bases de datos. Se toma como año de ingreso el correspondiente al número del expediente. La información de la tabla varía con las actualizaciones que se realicen.

Las cifras de la columna Total de asuntos para el año 2007 se tomaron del Sistema de Control y Seguimiento de Expedientes de la SCJN (intranet). Los datos de 2008 y 2009 fueron proporcionados por la Subsecretaría General de Acuerdos de la SCJN. Las cifras que corresponden a los Egresos fueron tomadas de las bases de datos de estadísticas jurisdiccionales de la DGPJ hasta 2008, y para 2009 la información se obtuvo de la Subsecretaría General de Acuerdos de la SCJN.

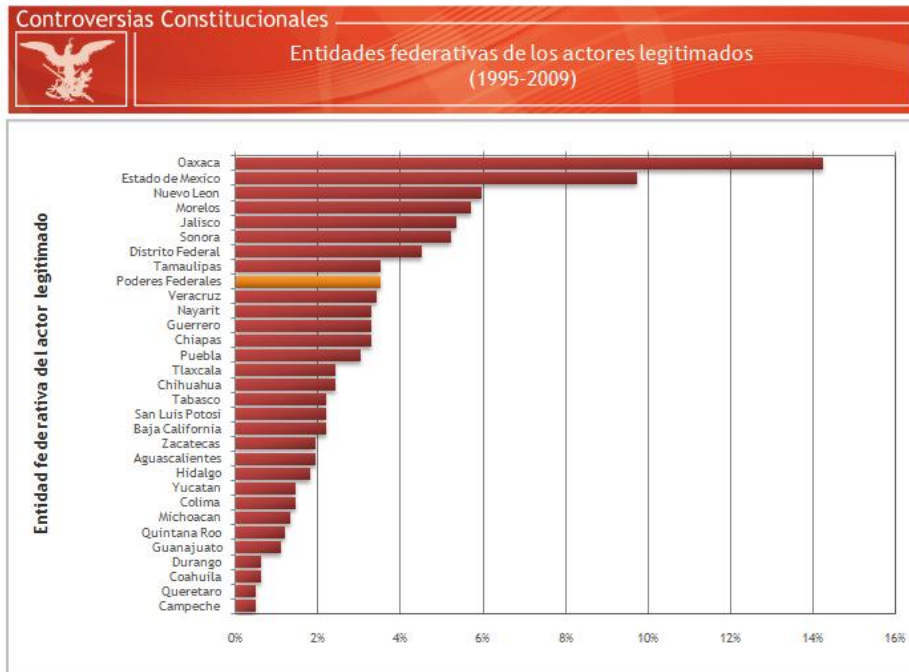
dura el proceso de una controversia constitucional es de 452 días naturales²⁴⁴. Esto quiere decir que no obstante una controversia ha surgido bajo ciertas circunstancias políticas coyunturales, su atención por parte de la SCJN atiende a otra lógica y a otro tiempo, en el que se han de ponderar una serie de factores sociales, políticos, económicos, etc., que en conjunto han de tener por objeto darle voz a la Constitución y garantizar la viabilidad de la observancia de las disposiciones constitucionales. Debido a esta razón el número total de ingresos del período no coincide con el número total de egresos que fue de 1205; la diferencia está dada por los casos que se encontraban en trámite al momento de actualizar los datos. Aunque también es pertinente señalar que a pesar de los esfuerzos de los ministros por resolver la mayor cantidad de casos posibles sigue existiendo una situación de rezago anual.

El segundo aspecto a destacar es el relativo a la desagregación de los datos anteriores según las entidades federativas en las que tienen su sede los actores legitimados para promover una controversia constitucional.

Desde esta perspectiva panorámica es posible señalar que las once causales que comprende la fracción I del artículo 105 de la Constitución abre un abanico de posibilidades de investigación; una muy interesante es indagar el papel que cumple la SCJN en el ámbito de la relación entre federación, estados y municipios en el contexto de la correlación de fuerzas políticas existentes al interior y al exterior de los Estados. Sin embargo, los límites de la presente investigación en este rubro se circunscribe al inciso “c” de dicho artículo y fracción, que legitima a los Poderes Legislativo y Ejecutivo para solicitar la intervención de la SCJN ante sus conflictos que no pueden ser resueltos sino por una tercera instancia que debe de decir cuál es el derecho válido; este tipo de casos serán estudiados más adelante.

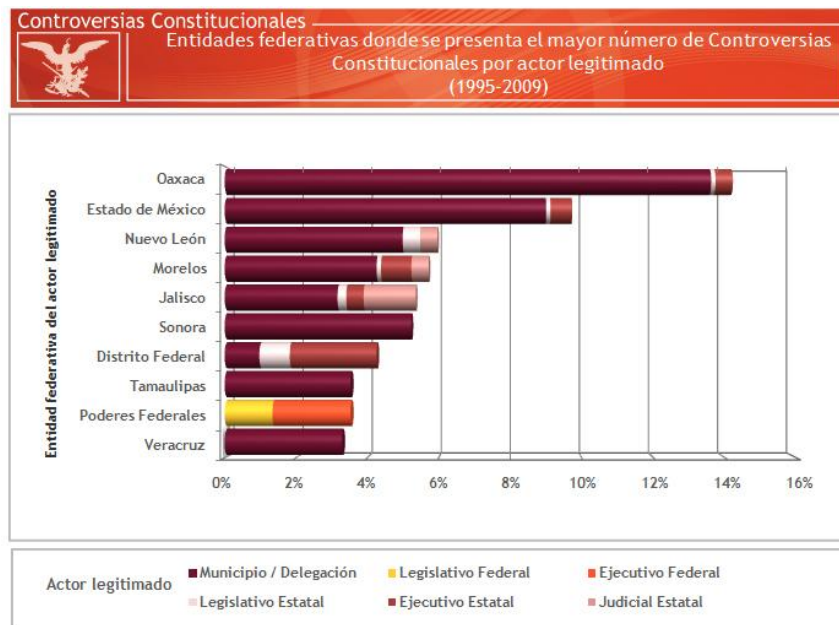
²⁴⁴ Con base en los datos del portal de estadística judicial (@lex) de la SCJN www.scjn.gob.mx

Gráfica 2²⁴⁵



Fuente: Ibid. Los datos de 2008 y 2009 fueron proporcionados por la Subsecretaría General de Acuerdos de la SCJN.²⁴⁶

Gráfica 3



Fuente: Ibid.²⁴⁷

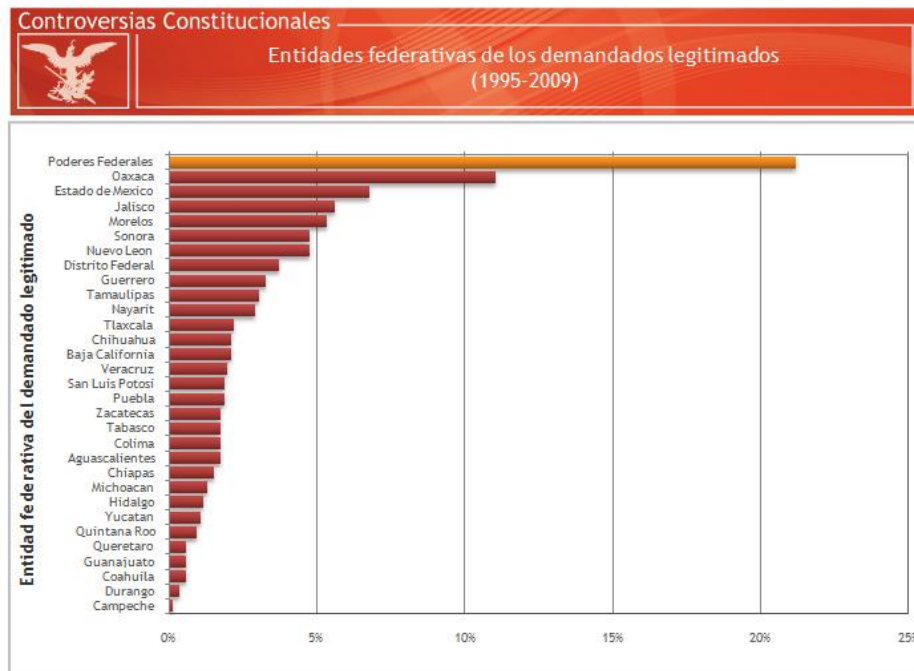
²⁴⁵ En la información contenida en esta gráfica destaca el caso de Oaxaca, esto es así merced a que este es el Estado con mayor número de municipios en el país (570); en el entendido que la figura del municipio es un actor legitimado constitucionalmente para recurrir a las controversias constitucionales ya no es tan atípico que sobresalga en la gráfica.

²⁴⁶ Esta gráfica no incluye las 330 Controversias Constitucionales en materia indígena que se presentaron en el año 2001. Datos de 2009 actualizados al 30 de noviembre. No se incluyó la información de 153 asuntos que no tienen sentencia. La información de la gráfica puede variar con las actualizaciones que se realicen.

Según la gráfica 2, el estatal es el ámbito en el que residen la mayor parte de los actores legitimados, sin embargo, no distingue el tipo de actor, lo cual es clarificado por la gráfica 3. En ésta se puede apreciar que los municipios son los actores legitimados que con mayor frecuencia solicitan las controversias constitucionales, a través de las cuales pueden demandar: 1) al Estado del que forman parte; 2) a otro Estado del cual no forman parte o al D.F.; 3) a otro municipio de otro Estado y 4) a la Federación.

En correspondencia con lo anterior, es interesante llamar la atención sobre las entidades federativas en las que residen los demandados legitimados; para ello observemos las gráficas 4 y 5.

Gráfica 4

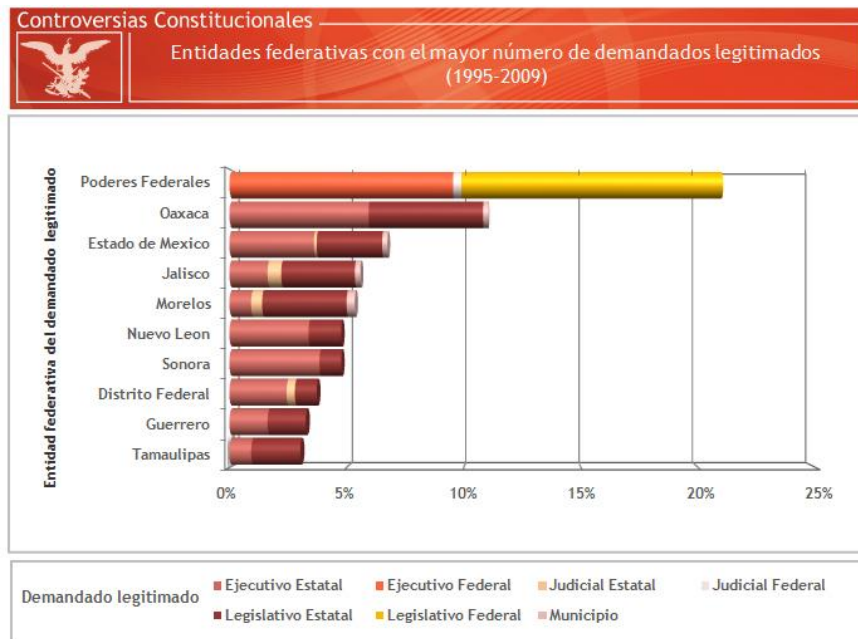


Fuente: Ibid.²⁴⁸

²⁴⁷ Esta gráfica no incluye las 330 Controversias Constitucionales en materia indígena que se presentaron en el año 2001. Datos de 2009 actualizados al 30 de noviembre. No se incluyó la información de 153 asuntos que no tienen sentencia. En el caso del Distrito Federal el Ejecutivo Estatal se refiere al Jefe de Gobierno, el Legislativo Estatal se refiere a la Asamblea Legislativa y en la categoría Municipio/Delegación, esta última se refiere a las Delegaciones Políticas del Distrito Federal. La información de la gráfica puede variar con las actualizaciones que se realicen.

²⁴⁸ Véase la misma precisión hecha en la nota al pie de página no. 14.

Gráfica 5

Fuente: Ibid.²⁴⁹

Con base en esta información destaca que la mayoría de las partes demandadas corresponden al ámbito de las autoridades estatales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). A primera vista se aprecia que la Federación es el ámbito que enfrenta la mayor cantidad de demandas, sin embargo, atendiendo a lo que sucede en el conjunto de los Estados y al preguntar ¿Qué actores legitimados pueden demandar a las autoridades estatales en una controversia constitucional? Se descubre que hay una correlación entre los municipios como actores que demandan y las autoridades estatales como las partes demandadas.

Incluso la tendencia antes señalada aparece con precisión en una obra que presenta estadísticas respecto a la justicia constitucional en México en el período de 1995 a 2007. El autor, Julio Bustillos, encontró que en dicho periodo el 55.94% de las controversias constitucionales surgen por conflictos entre las autoridades municipales y las autoridades estatales.²⁵⁰

²⁴⁹ Véase la misma precisión hecha en la nota al pie de página no. 14.

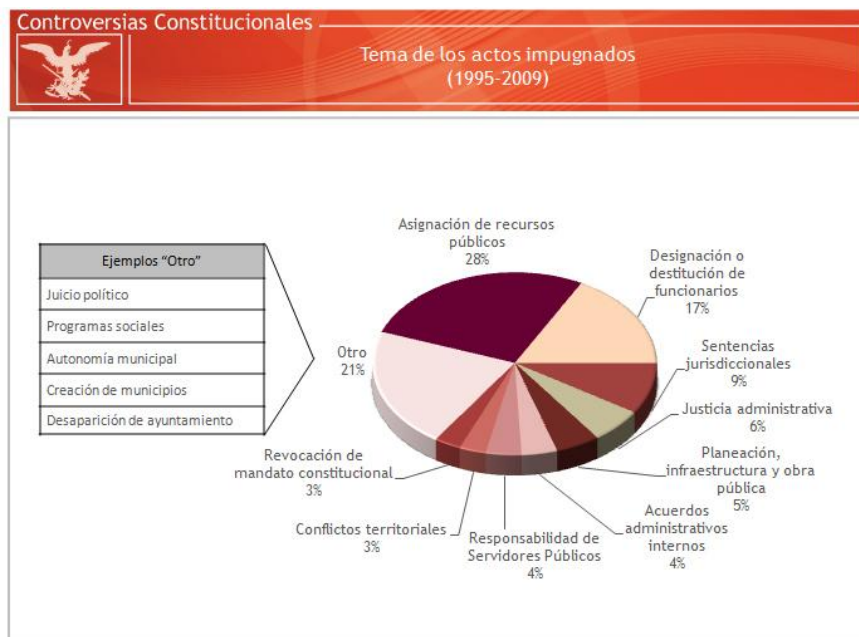
²⁵⁰ Bustillos Julio, *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*, México, UNAM - IJ, 2009, p. 47. La obra en cita es pionera en la recolección y sistematización de estadísticas de la justicia constitucional en México.

Así, visto desde la perspectiva de las tendencias, se puede apuntar que el papel que realiza la SCJN al conocer las controversias constitucionales entre órganos del Estado erigidos según la división de Poderes vertical (Federalismo) o la división de Poderes horizontal (sistema presidencial de gobierno) es de árbitro de dichos conflictos.

Es importante señalar que las controversias constitucionales surgidas entre los Poderes Federales (Legislativo y Ejecutivo) tienen un carácter excepcional al expresarlo en términos cuantitativos. Pero en términos cualitativos la situación se invierte, pues significa que las sentencias de la SCJN tienen un ámbito de validez federal, carácter que puede alcanzar su máxima expresión cuando las sentencias tienen efecto *erga omnes*. Según Troper el grado de generalidad que pueden alcanzar las sentencias dadas por los jueces, es uno de los aspectos que hacen suponer que el Judicial efectivamente es un Poder.²⁵¹

Siguiendo con la panorámica toca el turno de señalar el tema tanto de los actos como de las normas impugnadas en las controversias constitucionales, véanse las gráficas 6 y 7.

Gráfica 6

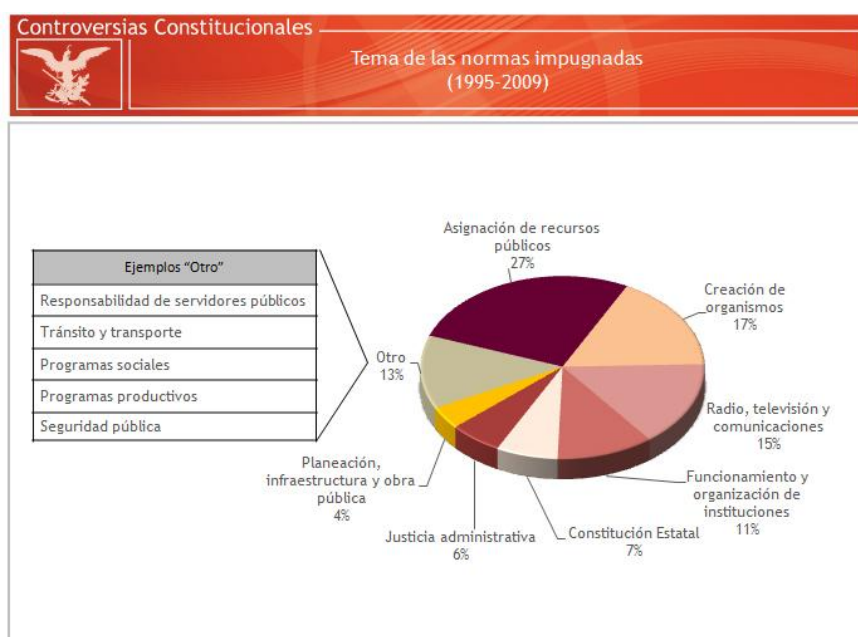


Fuente: Ibid.²⁵²

²⁵¹ Troper Michel, *Por una teoría jurídica del Estado*, Op. Cit., 2001, p. 78.

²⁵² La definición del tema se construyó a partir del análisis de todos los actos que se impugnaron en cada asunto. Esta gráfica no incluye las 330 Controversias Constitucionales en materia indígena que se

Gráfica 7



Fuente: Ibid.²⁵³

Llama la atención que el tema principal tanto de los actos como de las normas impugnadas sea la asignación de recursos públicos, 28% y 27% respectivamente. Es cierto que el corazón de un gobierno late en su presupuesto y sin dinero ninguna política pública podría llevarse a cabo; por lo tanto, este tema constituye un ejercicio de negociación política por excelencia entre las autoridades implicadas. Aunque también en el fondo es manifestación de un problema que ha acompañado al Estado mexicano desde su nacimiento: las deficiencias de nuestro federalismo fiscal.

En este caso, es pertinente completar el sentido de una tendencia que previamente se señaló: el principal tema de las normas y actos de autoridad por las cuales los municipios demandan a las autoridades estatales tiene por objeto la asignación de recursos públicos. Algo que no ocasionaría mayor conflicto si todos los niveles de gobierno estuvieran ocupados por el mismo partido político como sucedía con el PRI en el siglo pasado o, bien, si se hiciera una reforma constitucional de fondo con el objeto de hacer eficaz el federalismo fiscal.

presentaron en el año 2001. Datos de 2009 actualizados al 30 de noviembre. No se incluyó la información de 153 asuntos que no tienen sentencia. La información de la gráfica puede variar con las actualizaciones que se realicen.

²⁵³ Véase la misma precisión de la nota a pie de página no. 19.

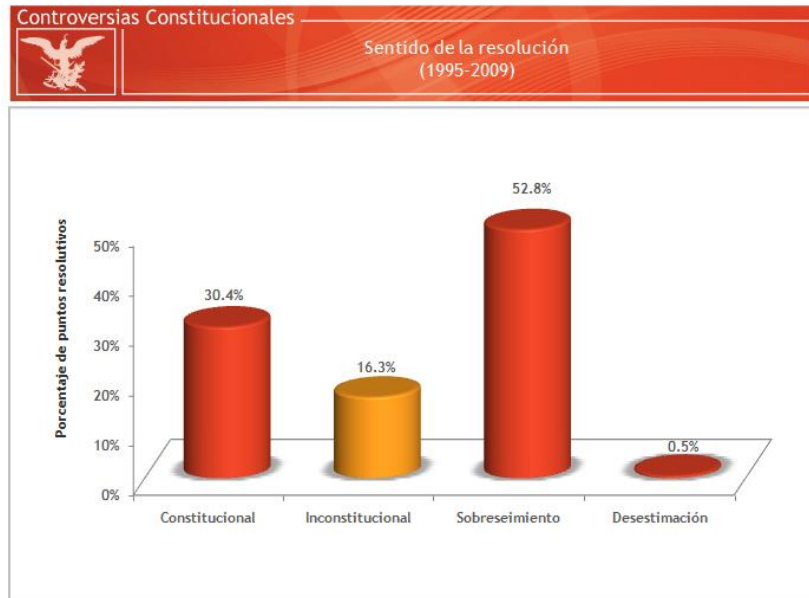
Enseguida, la designación o destitución de funcionarios es el segundo tema de los actos que más se impugnan a través de una controversia constitucional (17%). Nuevamente este asunto está relacionado estrechamente con un ejercicio del poder propio del gobierno (Poder Ejecutivo): nombrar a los funcionarios públicos y removerlos, mismos que han de darle forma al sentido de la dominación política según ciertos programas políticos que en su nivel más avanzado se pueden traducir en formas jurídicas. Lo mismo sucede con el segundo lugar de los temas de las normas impugnadas: la creación de organismos (17%); puesto que ellos tanto denotan las prioridades de gobierno como el intento de traducir cierta agenda política en contenidos normativos.

De modo que la SCJN puede añadir elementos racionalizadores del juego político de los actores que buscan conquistar o conservar el poder –por naturaleza expansivo- e incluso impedir que éstos evadan el marco institucional para entregarse a un mero juego de fuerzas partidistas sin reglas en el que impere la más fuerte.

Para completar la panorámica de este apartado es importante revisar en qué sentido se ha pronunciado la SCJN respecto a las controversias constitucionales durante la novena época.

Según la gráfica 8, casi la tercera parte de las resoluciones de la SCJN confirman la constitucionalidad del acto o la norma impugnada (30.4%), es decir, estos son los casos en los que no hay violación del orden constitucional y, por tanto, las respectivas autoridades han actuado conforme a Derecho. Por el contrario, el 16.3% de las resoluciones declaran la inconstitucionalidad del acto o la norma impugnada. En estos casos si ha existido un quebrantamiento de los límites de acción política impuestos por la ley y, por lo tanto, lo que procede es restituir el orden constitucional conforme a lo que determinen los ministros al decir que dice la Constitución.

Gráfica 8



Fuente: Ibid.²⁵⁴

Por último, es importante señalar que el 24 % de las controversias constitucionales han sido desechadas por los siguientes motivos: falta de legitimación (48%); improcedencia de la vía (31%); falta de definitividad (7%); por impugnar actos en materia electoral (3%); extemporáneos (3%) y otros (8%).²⁵⁵

En síntesis, por el diseño de las controversias constitucionales y en el entendido que el mayor problema que surge del federalismo consiste en la distribución de facultades entre los órganos del Estado correspondientes a la esfera federal, estatal y municipal, la SCJN adquiere una función de árbitro de los conflictos constitucionales que surgen entre los órganos del Estado Mexicano incluidos los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

²⁵⁴ Esta gráfica no incluye las 330 Controversias Constitucionales en materia indígena que se presentaron en el año 2001. Datos de 2009 actualizados al 30 de noviembre. No se incluyó la información de 153 asuntos que no tienen sentencia. Esta gráfica se generó tomando en cuenta 726 puntos resolutivos de fondo jurídico, votados por los Ministros, de un universo de 526 expedientes. La información de la gráfica puede variar con las actualizaciones que se realicen.

²⁵⁵ Con base en los datos del portal de estadística judicial (@lex) de la SCJN www.scjn.gob.mx

3.4.2 Las acciones de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad tiene por objeto contrastar una ley con la Constitución, para determinar si aquella es conforme a ésta. Se concibe como un tipo de control abstracto porque se realiza exclusivamente con el interés de mantener la supremacía de la Constitución. En este sentido, la SCJN adquiere con mayor concisión el carácter de Tribunal constitucional, debido a que al realizar el control de la constitucionalidad de las leyes puede llegar a expulsarlas del sistema jurídico.

Precisamente, en nuestro contexto histórico y según nuestra cultura política y jurídica se ha avanzado con reticencias en esta dirección: que un órgano judicial pueda ejercer una función legislativa.

Según Kelsen el Tribunal Constitucional al aplicar “la Constitución a un hecho concreto de producción legislativa y llegando a anular leyes anticonstitucionales no genera sino destruye una norma general, es decir, pone el *actus contrarius* correspondiente a la producción jurídica, o sea, que (...) oficia de legislador negativo”.²⁵⁶ De modo que, de acuerdo con el autor en cita, el grado de generalidad en la creación del derecho por parte del legislador no se diferencia cualitativamente del grado de generalidad que implica la anulación de una ley por parte de los jueces constitucionales; en ambos casos se trata de una función legislativa, que en el caso de los jueces tiene un signo negativo porque lo que hacen es expulsar una ley del sistema jurídico por ser contraria a la Constitución.

El argumento de Kelsen respecto al Tribunal Constitucional como legislador en negativo ha sido objeto de variadas críticas. Es innecesario adentrarnos en ese debate merced a que sobrepasaría las dimensiones de esta investigación. Sin embargo, es importante señalar que el principal argumento en contra se concreta a afirmar que el Tribunal Constitucional no es un legislador en negativo, sino por el contrario, un legislador en positivo; es decir la anulación de una ley materialmente es un acto

²⁵⁶ Kelsen Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Op. Cit., pp. 35-37.

legislativo y constituye una decisión que afecta en conjunto a la vida social.²⁵⁷

Enseguida se presenta, desde una perspectiva panorámica, el trabajo que ha realizado la SCJN con base en las acciones de inconstitucionalidad que ha conocido y resuelto. Esto tiene por objeto apuntar ciertas tendencias que serán de utilidad para contextualizar lo específico que se abordará posteriormente: los casos en que las minorías parlamentarias han solicitado la intervención de la justicia constitucional.

El primer dato a considerar es el número de ingresos y egresos de acciones de inconstitucionalidad en el periodo de tiempo que ha transcurrido de la novena época (1995-2009).

Gráfica 9

Acciones de Inconstitucionalidad		Ingresos y egresos																
Año de ingreso	Total de asuntos	Egresos: año de sentencia ejecutoria o de auto inicial																
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
1995	1	1																
1996	10		2	6	1		1											
1997	10			7	1	2												
1998	12				8	3	1											
1999	17					15	2											
2000	41						22	18	1									
2001	40							31	7	2								
2002	35								20	12	3							
2003	26									15	9	2						
2004	30										15	5	2	6	1	1		
2005	39											26	5	5	2	1		
2006	55												41	12	1			
2007	173													154	7	3		
2008	134														105	21	1	
2009	88																43	7
	711	1	2	13	10	20	26	49	28	29	27	33	48	177	116	69	8	

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la SCJN.²⁵⁸

²⁵⁷ Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución, Democracia y jurisdicción electoral*, México, Porrúa, 2010, pp. 18 – 29.

²⁵⁸ Los datos de la columna Total de asuntos hasta el año 2007 se tomaron del padrón de asuntos que ofrece el Sistema de Control y Seguimiento de Expedientes de la SCJN (intranet). Las cifras que corresponden a los Egresos fueron tomadas de las bases de datos de estadísticas jurisdiccionales de la DGPJ hasta 2008, y para 2009 la información se obtuvo de la Subsecretaría General de Acuerdos de la SCJN.

Dato preliminar para 2010 al 30 de junio. La suma de los Egresos presenta diferencias con la cifra del Total de asuntos a partir del 2006 porque algunos asuntos se encontraban en trámite o no se tuvieron a la vista al último corte de actualización de las bases de datos. Se toma como año de ingreso el correspondiente al número del expediente. La información de la tabla varía con las actualizaciones que se realicen.

Acudir a la acción de inconstitucionalidad como instrumento de defensa de la Constitución ha ido en crecimiento pausado. Por el diseño de este control abstracto es posible hacer tres puntualizaciones: primero, una hipótesis explicativa del aumento de las acciones de inconstitucionalidad está en función del grado de pluralismo político presente en la integración de los órganos de representación de los Estados; segundo, el procurador general de la República (procurador) está legitimado para impugnar cualquier ley del país (federales, locales e incluso tratados internacionales), en consecuencia, su activismo en esta materia podría ser interpretado como un mecanismo de contrapeso a los congresos locales en los que la mayoría parlamentaria y el gobernador pertenecen a un mismo partido político pero que es de distinta fuerza partidista a la que pertenece el Presidente; tercero, el marco de actuación de la SCJN le otorga el monopolio del control constitucional de las leyes electorales de todo el país, mismas que pueden ser impugnadas por las minorías parlamentarias, el procurador y los partidos políticos.

Es importante resaltar que a pesar de las circunstancias y la correlación de fuerzas políticas internas y externas que influyen al legislador en la creación de una ley, los tiempos de la justicia siguen guardando su distancia respecto a los tiempos de la política. El mejor indicador de ello estriba en los 196 días que en promedio dura el proceso para llegar a la resolución de una acción de inconstitucionalidad.²⁵⁹ Debido al uso que se le han dado a las mismas, es posible distinguir que tratándose de leyes electorales la duración del proceso es de 96 días aproximadamente, mientras que cuando la ley no es electoral el proceso dura un término medio de 278 días.²⁶⁰

Por la forma en que se concibe este control de la constitucionalidad de las leyes hay un reconocimiento explícito y enfático del principio de las minorías parlamentarias como objeto de derechos que deben ser respetados por las mayorías parlamentarias.

Si en tiempos pasados, especialmente el siglo XIX y principios del XX, era democrático que la mayoría parlamentaria pudiera dar leyes como expresión de la voluntad general sin ningún tipo de limitación, las ideas al respecto han evolucionado;

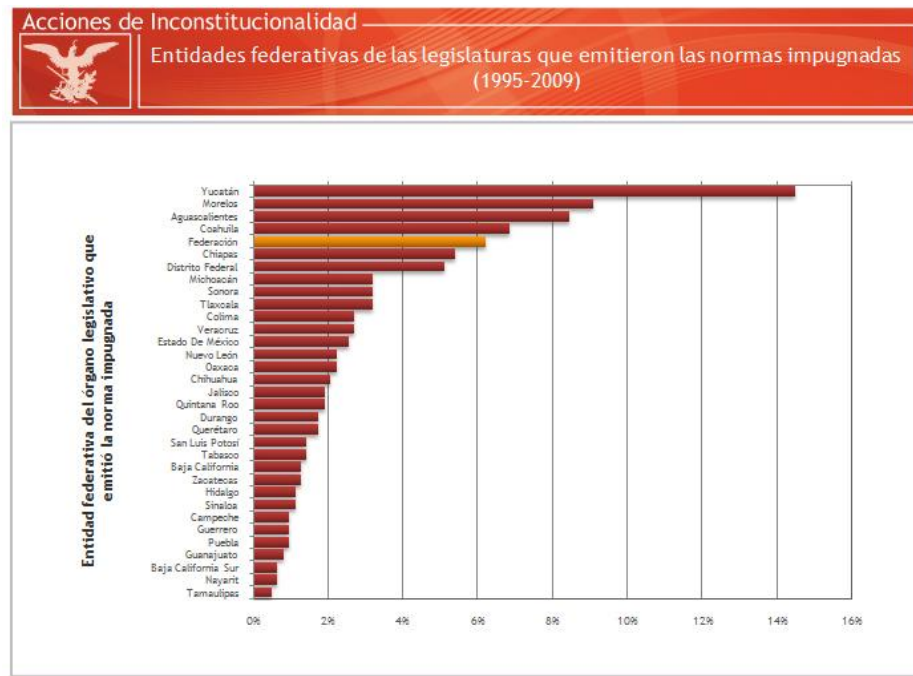
²⁵⁹ Con base en los datos del portal de estadística judicial (@lex) de la SCJN www.scjn.gob.mx

²⁶⁰ *Ibid.*

la creación de tribunales constitucionales, en este sentido, ha significado reconocer que las minorías parlamentarias tienen la garantía de no ser borradas del mapa político por el actuar omnipotente de las mayorías.

Así, el órgano del Estado al que le corresponde cumplir esa función de garantía de los derechos de las minorías parlamentarias tiene por objeto limitar el poder político de las mayorías que han infringido los preceptos constitucionales, pues éstos son los únicos que aseguran el marco fundamental de convivencia de todos y no sólo de ciertas partes del cuerpo social. Esta breve explicación es para destacar que las estadísticas aquí presentadas confirman que un principio político fundamental en el México del siglo XXI es el derecho garantizado de las minorías parlamentarias a existir en los mapas de representación política.

Gráfica 10



Fuente: Ibid.²⁶¹

Guardando las proporciones de los contextos históricos, es pertinente señalar que a pesar de que las acciones de inconstitucionalidad se crearon en sentido estricto con la reforma constitucional de 1994, hay un aspecto fundamental que se parece al

²⁶¹ No se incluyó la información de 49 asuntos que no tienen sentencia. La información de la gráfica puede variar con las actualizaciones que se realicen.

mecanismo de control constitucional de las leyes establecido por Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847. Si bien en dicha Acta el control constitucional de las leyes (federales y locales) lo realizaba el Poder Legislativo Federal y, en correspondencia, las legislaturas de los Estados tenían una facultad recíproca para impugnar la inconstitucionalidad de las leyes federales; ahora la SCJN, un órgano judicial, tiene la función de realizar el control de la constitucionalidad de las leyes (federales y locales) desde una posición independiente respecto al juego de la mayoría y minoría presente en determinado Congreso. Lo que llama la atención es que hay un aspecto en el que ambos modelos se parecen: don Mariano Otero ya pensó en el siglo XIX en garantizar el principio de los derechos de las minorías frente a las mayorías parlamentarias a través de medios institucionales políticos, algo que hasta el siglo XXI ha comenzado a ser una realidad a través de medios institucionales judiciales.

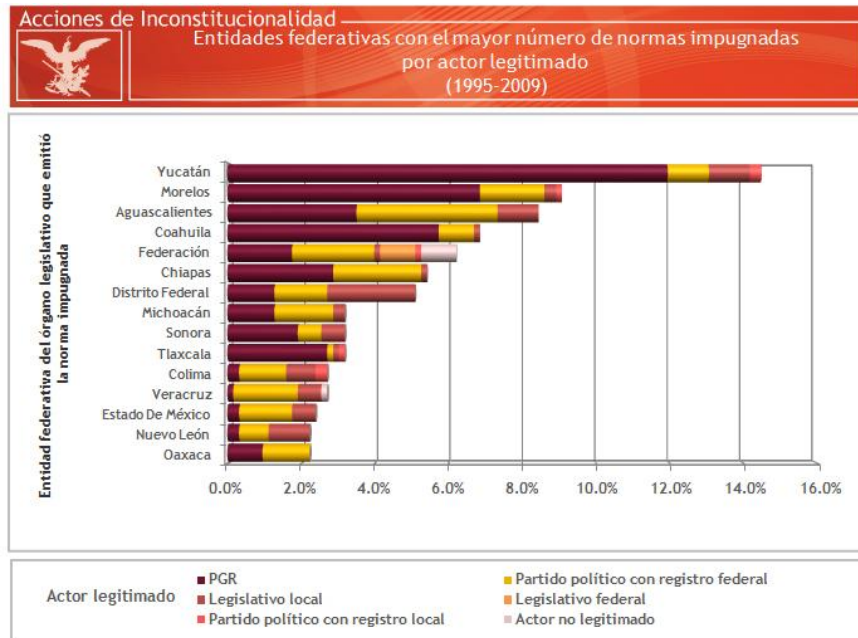
Si el principal defecto del modelo de Otero consistió en la ausencia de un árbitro entre el Congreso de la Unión y las legislaturas locales al existir controversia sobre las leyes (federales o locales), eso ha servido para aprender las lecciones del pasado y erigir un modelo que evite “los pronunciamientos de guerra” que resultan de establecer un diseño institucional que permite que un mismo órgano del Estado sea juez en la resolución de conflictos en los que él mismo forma parte.

Precisamente, esa fue una razón de peso en el pensamiento de los constituyentes de 1857 que consagraron el juicio de amparo como el instrumento por excelencia para la defensa de la Constitución. Para Arriaga el modelo de Otero establecido en 1847, originaba que en los conflictos entre el Congreso y las legislaturas locales siempre una parte quedara desairada y vencida. De allí la necesidad de recurrir a un tercero, un árbitro independiente como lo era y sigue siendo la SCJN, para evitar que los implicados en el conflicto fueran juez y parte; sólo que en ese momento los diferendos entre Estados y Federación serían resueltos con el mismo instrumento al que recurrían los individuos para defender sus derechos: el juicio de amparo.

Así, en nuestros días, una de las mayores ventajas del diseño institucional de la SCJN es contar con murallas para garantizar la independencia de los ministros frente a

influencias políticas externas e internas;²⁶² lo cual le permite al juez sólo ser juez y no político en el sentido que lo son los legisladores o el Presidente; en otras palabras, los jueces no son ni parte activa ni partidarios en los conflictos políticos, sin embargo, tienen la facultad de resolverlos conforme a derecho y fundados en razones jurídicas.

Gráfica 11

Fuente: Ibid.²⁶³

Continuando con las estadísticas, según la información presentada en la gráfica 11, llama la atención que el procurador sea el actor legitimado que con mayor frecuencia impugna la constitucionalidad de las leyes emitidas por las legislaturas locales. Es importante no perder de vista que el procurador, aunque es propuesto por el Presidente y ratificado por el Senado, depende esencialmente de aquél porque lo puede substituir en cualquier momento (Art. 102 constitucional).

Al parecer este activismo del procurador implica la posibilidad de que el Presidente contrapesa la asunción de programas políticos a nivel local en formas jurídicas que son opuestos a los propios del partido en el gobierno. Sin embargo, lo anterior es simplemente una probabilidad porque la última palabra la tiene la SCJN. Un ejemplo

²⁶² Véanse en este trabajo las pp. 87 – 99.

²⁶³ No se incluyó la información de 49 asuntos que no tienen sentencia. La información de la gráfica puede variar con las actualizaciones que se realicen.

representativo de esto fue la acción de inconstitucionalidad 146/2007 en la que el procurador impugnó una ley aprobada por la asamblea legislativa del D.F. que despenalizaba el aborto hasta la semana doce de gestación; la SCJN, luego de ponderar un tema social tan sensible y de atender los argumentos de los órganos estatales implicados, declaró la validez de dicha ley.

Respecto a los partidos políticos con registro federal es conveniente recordar que sólo pueden plantear la inconstitucionalidad de las leyes electorales. Al parecer aquéllos no pierden la oportunidad de defender sus intereses en dicha materia en todas las instancias posibles; aunque nuevamente la SCJN tiene la última palabra al respecto.

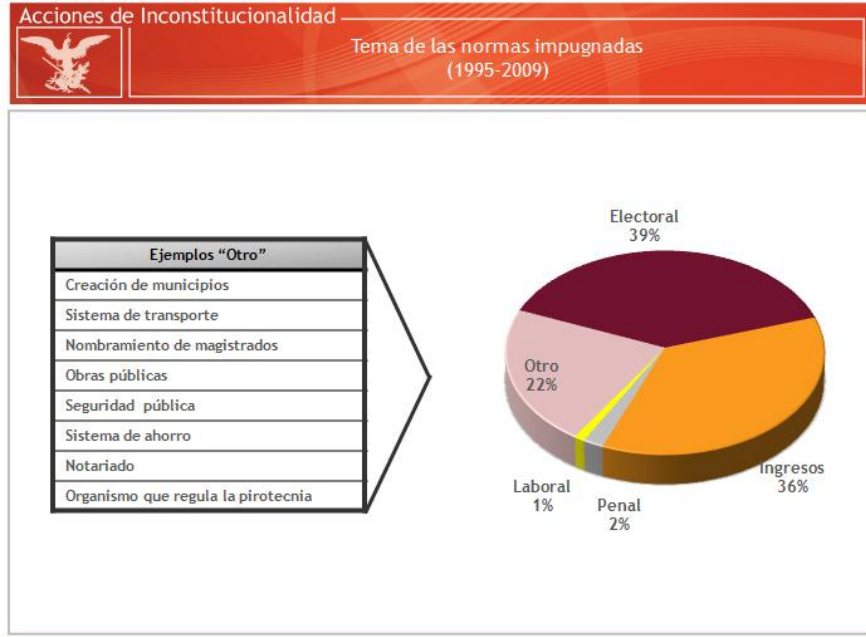
Es muy interesante observar en la gráfica 11 que en el conjunto del país los actores legitimados por excelencia para recurrir a la acción de inconstitucionalidad contra leyes locales son los que menos recurren a ella: las minorías parlamentarias. Excepto el Distrito Federal. Es bien conocido que las condiciones de desarrollo social, económico y político del D.F. se distinguen del resto de las entidades federativas, especialmente, desde la perspectiva de esta investigación, destaca su grado de pluralismo político. Es de esperarse que en la medida que el pluralismo avance en los Estados, se presente una tendencia que ya está presente en el D.F.: las minorías parlamentarias proactivas a defender sus derechos.

Enseguida, con base en la gráfica 12, es el turno de revisar cuáles son los principales temas de las normas impugnadas en las acciones de inconstitucionalidad.

Hay dos tendencias claramente distintas y, como no podía ser de otra manera, están en correspondencia directa con los actores legitimados que más recurren a este instrumento de control constitucional: el procurador y los partidos políticos. Así, el 39% de las normas impugnadas corresponden a la materia electoral, de ellas el 31% han sido hechas por los partidos políticos con registro federal, y en mucho menor medida han sido tramitadas por las minorías parlamentarias de los congresos locales (4%) y por los partidos políticos con registro local (2%), asimismo el otro 2% son impugnaciones

realizadas por el procurador.²⁶⁴

Gráfica 12



Fuente: Ibid.²⁶⁵

Esta primera tendencia apuntada resulta interesante en la medida que las leyes electorales establecen las reglas del juego para tener acceso al poder, es decir, constituyen el marco de actuación con base en las cuales las fuerzas partidistas han de competir en los procesos electorales. En consecuencia, parece lógico que cualquier partido político que tenga la sospecha que una ley electoral da ventaja a cierto(s) partido(s) y desventajas a él, argumentando el por qué y alegando razones jurídicas, puede plantear la inconstitucionalidad de dicha ley ante la SCJN, misma que ha de tener la última palabra al respecto al decir el derecho válido en su resolución final.

La segunda tendencia en el tema de las normas impugnadas gira en torno a los "ingresos". Esta materia ocupa el 36% del objeto de las acciones de inconstitucionalidad en lo que va de la novena época (1995-2009); el actor legitimado en este rubro está muy

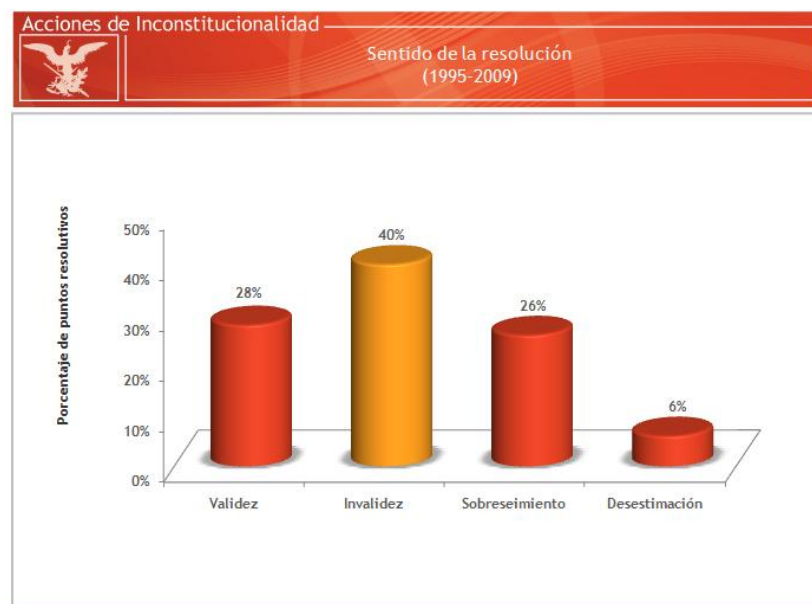
²⁶⁴ Con base en los datos del portal de estadística judicial (@lex) de la SCJN www.scjn.gob.mx

²⁶⁵ La definición del tema se construyó a partir del nombre completo de la norma impugnada. En los casos en que se impugnó la "Constitución", se analizó de manera específica la parte impugnada para verificar el tema. No se incluyó la información de 49 asuntos que no se han resuelto y en 32 casos no se tuvo a la vista la sentencia. La información de la gráfica puede variar con las actualizaciones que se realicen.

focalizado: el procurador. De ese 36%, él plantea el 34% de los casos que ha conocido la SCJN en los que posiblemente existe una contradicción entre las normas en materia de ingresos y la Constitución; lo cual contrasta con las impugnaciones realizadas por las minorías parlamentarias tanto del Congreso de la Unión (1%) como de los congresos locales (1%).²⁶⁶

En suma, visto desde una perspectiva amplia, por una parte, los partidos políticos señalan la posible contradicción de las leyes electorales de todo el país respecto a la Constitución y, por otra parte, el procurador es el encargado de plantear la inconstitucionalidad de las leyes en materia de ingresos. Por lo tanto, el trabajo en conjunto de la SCJN se concentra principalmente en impugnación de normas en materia electoral y de ingresos (75%).

Gráfica 13



Fuente: *Ibid.*²⁶⁷

Para completar la perspectiva panorámica en este rubro sólo queda indicar los sentidos de las resoluciones de la SCJN. De acuerdo con la gráfica 13, el comportamiento

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ Esta gráfica se generó tomando en cuenta 798 puntos resolutivos de fondo jurídico votados por los Ministros, de un universo de 622 expedientes. La información de la gráfica puede variar con las actualizaciones que se realicen.

general de la SCJN ha consistido en declarar la invalidez de las normas impugnadas en un 40%, mientras que ha confirmado la validez de las mismas en un 28%.²⁶⁸

En síntesis, la SCJN a través de las acciones de inconstitucionalidad que le son planteadas por los actores legitimados para ello, tiene ocasión de intervenir directamente sobre los procesos políticos: nada menos que tiene la facultad de invalidar una ley discutida y aprobada por una mayoría parlamentaria y promulgada por el Poder Ejecutivo.

Esto no debe llevarnos a equívocos, la SCJN trabaja en circunstancias distintas a los legisladores y el Presidente, puesto que su mayor virtud es su independencia y su única fidelidad debe ser a la Constitución.

Así la SCJN cumple una función esencialmente política pero que no pertenece al terreno de la política entendida como lucha por el poder, sino a una concepción sublime de la política que se ocupa por garantizar el bienestar de todos y por la conservación de la comunidad a largo plazo.

3.5 La Suprema Corte de Justicia de la Nación como árbitro de la política

Un principio de división de Poderes rígido subyace al diseño de las instituciones políticas en México desde la primera Constitución Federal de 1824. A tal punto ha sido importante cómo organizar a los Poderes públicos que en opinión de Medina Peña “el principal problema institucional de todas las constituciones mexicanas ha sido el de la división de poderes.”²⁶⁹ Tiene razón y además sigue siendo un problema institucional de primer orden del México contemporáneo.

²⁶⁸ A propósito de lo anterior se debe precisar que en el periodo de tiempo en estudio (1995-2009) el 7.9% de las acciones de inconstitucionalidad han sido desechadas. Los motivos son los siguientes: a) no es ley o tratado internacional (49%); b) no son actores legitimados (36%); c) extemporáneas (9%); d) menos del 33% de la legislatura (6%). Con base en los datos del portal de estadística judicial (@lex) de la SCJN www.scjn.gob.mx

²⁶⁹ Medina Peña, Luis, *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX, Op. Cit.*, p. 40.

Lo anterior es así porque a pesar de que en el siglo XIX el principio de división de Poderes se entendió preponderantemente como contraposición y conflicto entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo que redundó en una inestabilidad política crónica, no se pudo consolidar en un sentido irreversible hacia los tramos de colaboración y cooperación entre Poderes que tuvieron lugar durante el siglo XX, merced primordialmente a un diseño institucional que se conjugó con un sistema de partido hegemónico que posibilitó la gobernabilidad del país.

De modo tal que conservar en el siglo XXI un diseño institucional que se erige sobre un principio de división de Poderes rígido sigue entrañando inevitablemente una tensión intrínseca entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. No podría ser de otra manera puesto que cada uno de ellos tienen una órbita constitucional de atribuciones en la que se asumen como supremos y, no menos importante, ambos Poderes tienen su propia legitimidad debido a que han pasado por las urnas y han sido electos democráticamente. Tensión que se incrementa, e incluso con amenazas serias de parálisis gubernamental, ante la falta de un sistema de partidos políticos capaz de darle funcionalidad a la relación de los Poderes activos con base en la negociación y la construcción de acuerdos.

El problema de la división de los Poderes y su respectivo equilibrio sigue siendo algo inacabado; sin embargo hay un nuevo elemento a considerar y del cual ya hay efectos prácticos a considerar y reflexionar: la SCJN como un Poder intermediario con la facultad de arbitrar los conflictos que se originan entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los conflictos entre mayorías y minorías parlamentarias.

Históricamente en México los Poderes Legislativo y Ejecutivo han determinado la dinámica del sistema político porque esa es su naturaleza según lo establecido en la Constitución, ya que están concebidos y diseñados como las maquinarias políticas por excelencia para realizar las “funciones colectivas” de la sociedad mexicana.²⁷⁰

²⁷⁰ Cfr. Martínez Báez, Antonio, “Ensayo sobre el gobierno constitucional” en Martínez Báez, Antonio, *Obras político constitucionales*, T. I, México, UNAM Coordinación de humanidades, 1994, p. 4.

No obstante mantenerse esta tendencia hasta lo que va del siglo XXI, la SCJN se ha fortalecido institucionalmente fundamentalmente en función de su facultad de realizar el control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad en México, a través de dos instrumentos de defensa constitucional que permiten la existencia de sentencias con efectos *erga omnes*.

La historia de la SCJN como árbitro del federalismo se remonta a la Constitución de 1824 y la influencia del diseño de la Suprema Corte de Estados Unidos conforme a lo establecido en su respectiva Constitución, como se estudió previamente. Posteriormente, a pesar de mantenerse tal concepción en las Constituciones de 1857 y 1917, su desarrollo práctico fue marginal básicamente por dos razones: 1) El control constitucional se equiparó al juicio de amparo y se desdeñó a las controversias constitucionales como el mecanismo institucional para resolver los conflictos surgidos del sistema federal. 2) A lo anterior se sumó una distinción de ese tipo de conflictos entre los meramente políticos y los que implicaban en sentido estricto una controversia constitucional, aquéllos serían atendidos por el Senado desde su restauración en 1874 y éstos por la SCJN; así la vía política acaparó la resolución de dichos conflictos y la intervención de la vía judicial fue mínima. 3) Las controversias constitucionales contarían por primera vez con su respectiva ley reglamentaria hasta 1995.

Con base en la reforma constitucional de 1994 y la consiguiente ampliación del ámbito competencial de la SCJN, el interés del presente apartado es adentrarnos en el tramo de desarrollo que dicha reforma llevo a cabo respecto al papel de la SCJN como árbitro de la política. Lo cual representa una experiencia distinta en la historia política mexicana e incluso un distanciamiento de la doctrina francesa que tanto ha influido en la tradición constitucional mexicana, es decir, se ha avanzado en la dirección de cómo limitar a los Poderes activos a través del trabajo que realiza por vías judiciales otro Poder del Estado.

Esto último no ha sido algo extraño en nuestro medio puesto que también ha existido una tradición constitucional que ha buscado someter la actividad de los Poderes públicos al derecho con el objeto de salvaguardar los derechos de los individuos, cuyos máximos representantes han sido Mariano Otero, Manuel Crescencio Rejón e Ignacio

Vallarta; precisamente se trata de nuestra tradición anclada en el juicio de amparo.

El autor de estas líneas considera que es correcto identificar a la SCJN como árbitro de la política por las siguientes razones: 1) La naturaleza de árbitro, de manera incuestionable, es propio de cualquier juez que ha de mediar en un conflicto entre partes; Tocqueville afirmaba que la primera característica del Poder Judicial, entre todos los pueblos, es la de servir de árbitro.²⁷¹ En el caso mexicano la historia lo confirma, la SCJN ha arbitrado las controversias de los individuos frente a las autoridades estatales a través del juicio de amparo y así ha podido defender los derechos humanos de los gobernados. 2) Por su concepción y por su estructura orgánica que le garantiza su independencia, la SCJN es la “tercera instancia” que Kelsen recomendaba para decidir sobre las controversias entre el Parlamento y el Gobierno a los que la Constitución les ha distribuido el ejercicio del poder; así la gran ventaja de la “tercera instancia” consiste en que “desde el principio no toma parte en el ejercicio del poder ni entra necesariamente en oposición con el Parlamento ni con el Gobierno.”²⁷² 3) El carácter de árbitro de la política de la SCJN al que se hace referencia en este capítulo se sustenta en los casos en que las partes en una controversia constitucional son los Poderes activos Legislativo y Ejecutivo, o bien cuando a través de las acciones de inconstitucionalidad conoce de los conflictos entre las minorías y mayorías parlamentarias del Congreso de la Unión respecto a leyes que han sido aprobadas por una mayoría de legisladores y promulgadas por el Presidente. 4) En congruencia con el punto anterior y para señalar la distinción respecto a la SCJN como árbitro del federalismo, es importante destacar que éste tiene su razón de ser en los conflictos que se propician entre los órganos del Estado merced al diseño de división de Poderes vertical (federación, estados y municipios).

Los alcances de la presente investigación se circunscriben al papel de la SCJN como árbitro de la política como ya se especificó previamente. De esta manera, primero se examinará la relación de controversias constitucionales entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en lo que va de la novena época (1995-2009), enseguida se presentará la relación de acciones de inconstitucionalidad que han sido tramitadas por las minorías parlamentarias del Congreso de la Unión (1995-2009) y, por último, se realiza un

²⁷¹ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, *Op. Cit.*, p. 106.

²⁷² Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, *Op. Cit.*, p. 54.

balance se lleva a cabo un análisis con el objeto de interpretar cómo ha ejercido la SCJN su papel de árbitro de la política.

Antes de proceder según se ha dicho, es importante destacar que las tablas que enseguida se ofrecen al lector contienen únicamente los casos que la SCJN ha resuelto de fondo, es decir, los casos que han cumplido con los requisitos para ser procedentes, por lo cual han sido estudiados, discutidos y votados por los ministros para concluir en las respectivas sentencias ejecutorias.

3.5.1 La Suprema Corte de Justicia de la Nación ante los conflictos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo

Los conflictos entre los Poderes públicos pueden ser resueltos en única instancia por la SCJN si una de las partes ha tramitado una controversia constitucional. En otras palabras, cuando hay un litigio entre los Poderes y alguno de ellos recurre a la vía judicial para la resolución del conflicto según lo dispuesto en la Constitución y las leyes, la SCJN inevitablemente conocerá el caso en cuestión y deberá dar una resolución que cualquiera que sea su sentido será definitiva e inatacable.

Las decisiones de la SCJN constituyen los límites últimos del sistema constitucional, pues después de esas decisiones no hay nada ni nadie que pueda decir qué derecho es válido. En este sentido, la SCJN como defensora de la Constitución impide hasta donde le es posible los pronunciamientos de guerra civil que podrían surgir del choque de las fuerzas partidistas que ocupan los puestos de gobierno y de representación política del país. Tal cual se apreciará a continuación.

Tratándose de las controversias entre el Congreso de la Unión y el Presidente de la República surgen dos posibilidades de clasificación según sea la parte que se asume como el actor legitimado para excitar a la SCJN: 1) Los casos en que el Congreso de la

Unión estima que su órbita constitucional ha sido invadida por el actuar del Presidente; 2) A la inversa de lo anterior, los casos en los cuales el Presidente evalúa que su esfera de competencias ha sido violentada por el Congreso de la Unión al traspasar sus respectivas fronteras constitucionales. Esta clasificación será utilizada para ordenar y exponer los casos de este tipo que se han presentado en la novena época.

En términos globales las partes confrontadas en una controversia constitucional son el Congreso de la Unión y el Presidente de la República. Sin embargo, hay distinciones que no hay que perder de vista. Por una parte, el Congreso de la Unión puede ser el actor o la parte demandada en conjunto, o bien diferenciado en sus componentes: Cámara de Diputados, Cámara de Senadores o en los recesos la Comisión Permanente. Por otra parte, el Presidente cuando es el actor legitimado actúa de manera unitaria, pero cuando es la parte demandada también se incluye a los secretarios de Estado implicados debido a que éstos deben refrendar cualquier reglamento, decreto, acuerdo u orden del Presidente para que sean obedecidos (Art. 92 constitucional); es decir, los secretarios de Estado asumen la responsabilidad legal de las decisiones del Presidente en su despacho correspondiente.

Respecto a los puntos resolutiveos de las sentencias ejecutorias que son el producto de las respectivas discusiones y votaciones de los ministros, es importante destacar los sentidos que pueden tener sus decisiones finales. En las resoluciones se puede declarar la invalidez, el sobreseimiento, la desestimación o bien la validez del acto o de la norma impugnada en cuestión; el sentido de cada una de ellas tiene efectos distintos que ameritan ser precisados.²⁷³

Para que una resolución declare la invalidez (inconstitucionalidad) del acto o la norma impugnada se requiere el voto a favor de ocho ministros de los once que integran a la SCJN. Cuando se alcanza esta votación calificada, la declaración de invalidez de una norma tiene efectos generales, es decir, es expulsada del sistema jurídico y no vuelve a aplicarse a ningún ciudadano.

²⁷³ Con base en las especificaciones técnicas de los datos del portal de estadística judicial (@lex) de la SCJN www.scjn.gob.mx

En opinión de González Oropeza el requerimiento de dicha votación “demuestra la complejidad de nuestro sistema para reconocer la capacidad de la función judicial para acordar resoluciones con efectos *erga omnes*”²⁷⁴ que no es otra cosa que reticencias a aceptar que un órgano judicial pueda cumplir una función legislativa.

El autor en cita tiene razón por lo siguiente: ¿Qué sucede si una mayoría de ministros se manifiesta a favor de declarar la invalidez de un acto o una norma en un caso determinado pero no alcanzan a reunir los ocho votos? Los efectos de la sentencia se relativizan si se trata de un acto, es decir, la resolución sólo afecta a las partes en conflicto (órganos del Estado) tal cual como sucede con la fórmula Otero en el juicio de amparo (en este caso sólo los individuos que recurren a él pueden resultar protegidos frente a las autoridades estatales); mientras que tratándose de una norma simplemente la sentencia es desestimatoria y en términos prácticos dicha norma sigue siendo válida, es decir, a pesar que una mayoría no calificada de ministros considere que la norma en cuestión debe ser declarada inválida pero siempre y cuando no alcancen a conformar una mayoría calificada la norma seguirá siendo válida. Asimismo, cabe la posibilidad que las sentencias declaren la invalidez parcial de una norma, es decir, no se expulsa completamente una norma del sistema jurídico sino sólo ciertos artículos.

En cuanto al sobreseimiento de un acto o una norma impugnada significa que durante el desarrollo del proceso ha existido algún obstáculo que ha impedido estudiar el fondo del asunto.²⁷⁵ Por lo cual no se han tenido las condiciones para poder llegar a realizar una determinación sobre la invalidez, la validez o la desestimación del respectivo acto o norma. Dicho de otra forma, en este tipo de resoluciones, de acuerdo con Zagrebelsky, hay un desplazamiento de la solución del problema a otro momento o a otra sede, lo cual evita la aparición de enfrentamientos internos y externos al Tribunal Constitucional.²⁷⁶

²⁷⁴ González Oropeza, Manuel, “Pasado y futuro de la anulación de leyes según el acta de reformas (1847-1857)”, en Noriega Cecilia y Salmerón Alicia (coordinadoras), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917)*, Op. Cit., p. 239.

²⁷⁵ Con base en las especificaciones técnicas de los datos del portal de estadística judicial (@lex) de la SCJN www.scjn.gob.mx

²⁷⁶ Zagrebelsky Gustavo. *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la Política*, Op. Cit., p. 70.

En función del sentido de las sentencias se pueden inferir los resultados de las votaciones de los ministros. Así una sentencia que declara la invalidez de un acto o una norma necesariamente ha sido votada a favor por al menos ocho ministros. Una sentencia desestimatoria significa que una mayoría de ministros, sin alcanzar los ocho votos, consideraron que la resolución debía haber declarado la invalidez de la norma. Mientras que para la declaración de validez del acto o de la norma impugnada basta con una mayoría que se pronuncie en dicho sentido, aunque en la práctica para que este efecto se produzca basta con una minoría de cuatro ministros que impida la formación de una mayoría calificada a favor de la invalidez del acto o de la norma impugnada.

Dicho en otras palabras, cada ministro de la SCJN tiene un gran peso al momento de realizar las votaciones y tomar las decisiones de manera colegiada. Un voto puede inclinar la balanza del sentido de una resolución. Lo cual pone de manifiesto la importancia de mantener un equilibrio en la composición de la SCJN. Esto implica dos cosas: 1) La responsabilidad que comparte el Presidente con los senadores al designar a determinado ministro y no a otro, es decir, ellos deciden quiénes son los ministros; 2) La responsabilidad que el propio ministro asume sobre el modo que concibe, interioriza y hace actuar a la institución que representa, es decir, el juez constitucional tiene la última palabra respecto a por qué es como es la SCJN al cumplir sus funciones. Ambos factores son cruciales para encaminar el perfil de la SCJN, porque nada menos que la decisión final de los ministros no hace distinciones entre mayoría y minoría: sencillamente es la resolución de la SCJN ejerciendo la función jurisdiccional de Estado.

Hechas las precisiones pertinentes para la comprensión de los datos recopilados en los cuadros 4 y 5, estamos en condiciones para comenzar con la exposición de los mismos.

El cuadro 4 presenta la relación de las controversias constitucionales en las que el actor legitimado es el Congreso de la Unión y el demandado es el Presidente de la República.

De 1995 a 2009 la SCJN ha resuelto de fondo 8 casos de este tipo. Por razones de método se llamará la atención sobre los aspectos que responden al interés de este capítulo. También es importante advertir que ningún caso será estudiado en su

singularidad, lo cual sobrepasaría por mucho el propósito de esta investigación, sino que los casos serán estudiados en conjunto para analizar las regularidades que presenta la SCJN en su carácter de árbitro de la política.

Al observar la información del cuadro 4 una de las primeras preguntas que surge es ¿Qué es lo que impugna el Poder Legislativo cuando demanda al Poder Ejecutivo a través de una controversia constitucional? Según la misma información, lo que se impugna es la invalidez de ciertos actos y/o reglamentos (normas con carácter general) del Poder Ejecutivo que en opinión del Congreso de la Unión han invadido su órbita constitucional.

De esta manera en los 8 casos el Poder Legislativo estima que, por un lado, se ha violado lo establecido en el Art. 73 de la Constitución relativo a sus propias facultades; y por otro lado, que se ha infringido el Art. 89 constitucional, fracción I, precisamente la que corresponde a la facultad reglamentaria del Presidente. Esto quiere decir que en esencia este tipo de controversias se encuentran en función de lo que cada Poder interpreta respecto a las facultades que le otorga la Constitución y, por ende, haber actuado.

En congruencia con lo anterior, cuando la dirección de la controversia es del Congreso contra el Presidente lo que se impugna principalmente son los reglamentos que éste ha dado para la observancia en la esfera administrativa de las leyes aprobadas por los legisladores; conforme al cuadro 4 hay 5 casos de este tipo. De ellos en 2 casos los ministros declararon la invalidez parcial (ciertos artículos) de los respectivos reglamentos, en otros 2 se declaró su validez y en 1 más procedió el sobreseimiento (en términos prácticos mantuvo su validez y, por tanto, se mantuvo en el orden jurídico).

Cuadro 4

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO EN LA NOVENA ÉPOCA (1995-2009)
RELACIÓN DE CASOS EN QUE EL ACTOR LEGITIMADO ES EL PODER LEGISLATIVO Y EL DEMANDADO ES EL PODER EJECUTIVO

TOTAL DE CASOS: 8

Expediente	Actor	Demandado	¿Se reclama la invalidez de un acto o una norma general?	Tema del acto o norma impugnada	Art. de la Constitución que se estiman violados	Ministro instructor y ponente	(1) Resuelto en: (2) Presentación a la SCJN (3) Sentencia ejecutoria (4) ¿Invalidez?	(1) Norma válida (2) Norma inválida (3) Norma sobreseída (4) Acto constitucional (5) Acto inconstitucional (6) Acto sobreseído (7) Sentencia desestimada
00026/1999	Cámara de Diputados	(1) Presidente (2) SEGOB (3) SHCP (4) Pte. de la CNBV	Acto. La omisión del presidente de coadyuvar con la C. de Diputados con motivo de las Auditorías realizadas al FOBAPROA	Asignación de recursos públicos	89, Fr. I, 73, Fr. XXX, 16	Olga María del Carmen Sánchez Cordero	(1) Pleno (2) 09.09.1999 (3) 24.08.2000 (4) Sí	(5) La Resolución Administrativa de 23/07/1999 emitida por el Presidente, así como otros tres actos relacionados con éste.
00022/2001	Congreso de la Unión	(1) Presidente (2) SENER (3) SEGOB	Norma. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Art. Toda	Otro	49, 73, Fr. X, 89, Fr. I	Juan N. Silva Meza	(1) Pleno (2) 04.07.2001 (3) 25.04.2002 (4) Sí, en parte	(2) Reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica. Art. 126, Párrafos Segundo, Tercero y 135, Fr. II, y Párrafos Antepenúltimo y último.
00032/2002	Cámara de Diputados	(1) Presidente (2) SHCP	Acto. Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona.	Asignación de recursos públicos	14, 16, 28, Párrafo Primero, 31, Fr. IV, 49, 72, Inciso F), 73, Fr. VII, 74, Fr. IV., 89, Fr. I	José Vicente Aguinaco Alemán	(1) Pleno (2) 12.04.2002 (3) 12.07.2002 (4) Sí	(5) Art. Primero y Segundo Transitorios del decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona.
00097/2004	Cámara de Diputados	(1) Presidente (2) SEGOB (3) SHCP	Norma. Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Art. Varios.	Otro	16, 49, 73, Fr. X, 89, Fr. I, 133	Olga María del Carmen Sánchez Cordero	(1) Pleno (2) 03.11.2004 (3) 22.01.2007 (4) No	(1) Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Art. Todos los Artículos, (7) excepto los preceptos: 3, Fr. XXVI, 8 y 63, Fr. III y IV.
00058/2005	Presidente del Senado	(1) Presidente (2) SEGOB	Norma. Reglamento de la Ley Orgánica del TFJF, Art. Varios. Acto. El procedimiento de no ratificar a un Magistrado.	Organización de instituciones.	16, 49, 72, Inciso f), 73, Fr. XXIX-H, 89, Fr. I, 133	Genaro Davic Góngora Pimentel	(1) Pleno (2) 22.09.2005 (3) 05.09.2006 (4) No	(3) Reglamento de la Ley Orgánica de TFJF. Art. Todo. (6) Procedimiento de no ratificación del Magistrado Guillermo Domínguez Bello.
00038/2006	Cámara de Diputados	(1) Presidente	Acto. La omisión de establecer en la publicidad de las entidades de la AP leyendas sobre el carácter público de los programas.	Otro	6, 16, 49, 72, Inciso f), 73, Fr. XXIX-D, 74, Fr. IV, 87, 89, Fr. I y XX, 128, 133, 134	José de Jesús Guidíño Pelayo	(1) Primera Sala (2) 22.02.2006 (3) 06.12.2006 (4) No	(6) Sobreseimiento total, con fundamento en art. 20, fr. II Y III, art. 19, fr. IV, V, VI, VII Y VIII de la ley de la materia.
00041/2006	Cámara de Diputados	(1) Presidente (2) SEGOB, más 12 Sñras. de Estado	Norma. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. Art. Varios	Infraestructura y obra pública	3, 4, 16, 49, 72, Inciso f), 73, Fr. XXIX-D, 87, 89, Fr. I, 123, 128, 133	José Ramon Cossio Diaz	(1) Pleno (2) 22.03.2006 (3) 03.03.2008 (4) No	(1) Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. (3) Mismo reglamentos en los Art. 44, 45, 46, 47, 48 y 49. (7) Art. 72 del anterior reglamento.
00007/2009	Presidente de la Cámara de Diputados	(1) Presidente (2) SCT	Norma. Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Art. Toda	Radio, televisión y comunicaciones	14, 72, Inciso e), 73, Fr. XVII, 89, Fr. I, 90	Genaro Davic Góngora Pimentel	(1) Pleno (2) 06.02.2009 (3) 24.11.2009 (4) Sí, en parte	(1) Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (2) Mismo reglamento en el Art. 5, Fr. XVIII, XIX, XX y XXI; 25, Fr. I, IV y V.

Fuente: elaboración propia con base en los datos del portal de estadística judicial (@lex) de la SCJN presentados en su página de internet www.scjn.gob.mx

Si en 5 casos se reclamó la invalidez de reglamentos, en los restantes casos destaca que la Cámara de Diputados impugnó la inconstitucionalidad de 3 actos del Presidente, 2 de los cuales tenían por objeto la asignación de recursos públicos; en ambos casos la resolución de la SCJN fue otorgarle la razón a los diputados, es decir, se declaró la invalidez de dichos actos. En el tercer acto impugnado, relacionado con propaganda gubernamental, la resolución final fue el sobreseimiento total.

Lo que importa hacer notar es que en esta relación de 3 casos en los que se impugnan actos del Presidente, aparece la asignación de recursos públicos como fuente de conflictos entre los Poderes; esto es comprensible porque es natural que la Cámara de Diputados defienda una de sus mayores facultades exclusivas: el poder de la bolsa (representado básicamente en su capacidad de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación).

Asimismo, con base en el objeto de la controversia y conforme a los artículos constitucionales que el Congreso estima violados, es interesante advertir que en la mitad de los casos (4) se invoca simultáneamente la transgresión tanto del principio de la división de Poderes (Art. 49) como del principio de la supremacía constitucional (Art. 133).

En otras palabras, por un lado, se pone de manifiesto que la división de Poderes rígida contiene elementos intrínsecos de tensión debido a que un Poder quiere sobreponerse al otro al usurpar determinada función; por otro lado, la situación anterior se agrava al punto que el sistema presidencial de gobierno puede caer en disfuncionalidades al combinarse con un sistema de partidos ineficaz para tender y acrecentar los tramos de colaboración entre Poderes.

Por último respecto a los tiempos de la justicia, al considerar las fechas de presentación a la SCJN y de la sentencia ejecutoria, no hay una tendencia definida; el caso resuelto con mayor prontitud tuvo un proceso que duró 3 meses, mientras que en el otro extremo hubo un proceso de casi 27 meses. Algo es cierto, los tiempos que ocupan los ministros en llegar a una resolución los aleja de la inmediatez de los hechos, de las fuerzas

contingentes que pretenden imponerse en el aquí y ahora; y los impulsa a mantenerse serenos y estables en la búsqueda de equilibrios de los factores de la vida social y política.²⁷⁷

Enseguida, el cuadro 5 muestra la relación de las controversias constitucionales en las que el actor legitimado es el Presidente de la República y la parte demandada es el Congreso de la Unión. En el periodo de tiempo en estudio la SCJN ha resuelto 13 casos de este tipo. De forma similar al anterior apartado, aquí se llama la atención sobre las regularidades de los casos y de la actuación que en este sentido ha observado la SCJN.

Por la estructura de las controversias constitucionales el objeto del conflicto entre ambos Poderes (Legislativo y Ejecutivo) consiste en una invasión de ámbitos de competencias; es decir, un Poder que ha usurpado el ejercicio de competencias que no le pertenecen y, que por tanto, ante la impugnación presentada a la SCJN por el Poder afectado, lo que toca en primer lugar hacer al órgano que ejerce la función de árbitro es poner fin a la disputa, con base en razones jurídicas, al señalar quién tiene la razón conforme a derecho.

Ahora bien, es importante hacer presente que en un diseño de división de Poderes rígido, visto en función del orden de relación que hay entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, entraña necesariamente la preponderancia de aquél sobre éste; pues mientras que el legislador es el hacedor de la ley como expresión de la voluntad general, el Presidente ejerce una función inferior al darle observancia y ejecución a esa misma ley.²⁷⁸

²⁷⁷ *Cfr. Ibid.*, p. 98.

²⁷⁸ Véanse de este trabajo las pp. 1-13.

Cuadro 5

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LA NOVENA ÉPOCA (1995-2009)

RELACIÓN DE CASOS EN QUE EL ACTOR ES EL PODER EJECUTIVO Y EL DEMANDADO ES EL PODER LEGISLATIVO

TOTAL DE CASOS: 13

Expediente	Actor	Demandado	¿Se reclama la invalidez de un acto o una norma general?	Tema del acto o norma impugnada	Art. de la Constitución que se estiman violados	(1) Ministro instructor y (2) ponente	(1) Resuelto en: (2) Presentación a la SCJN (3) sentencia ejecutoria (4) ¿Invalidez?	(1) Norma válida (2) Norma inválida (3) Norma sobreseída (4) Acto constitucional (5) Acto inconstitucional (6) Acto sobreseído (7) Sentencia desestimada
00009/2003	Presidente	Congreso de la Unión	Acto. Dictamen de ratificación de 3 Magistrados de los Tribunales Unitario Agrarios (TUA) que no fueron propuestos por el Presidente.	Designación o destitución de funcionarios	14, 16, 27, Fr. IX, 49, 89, Fr. XX.	Genaro David Góngora Pimentel	(1) Pleno (2) 04.02.2003 (3) 01.06.2004 (4) Si, en parte	(3) Sobreseimiento parcial (5) Dictamen de ratificación de la Magistrada sin haber sido propuesta por el Presidente (6) Dictamen en el cual se analizó la ratificación de 3 Magistrados de los TUA sin haber sido propuestos por el Presidente.
00036/2003	Presidente	Congreso de la Unión	Acto. Oficio en el cual la Auditoría Superior de la Federación (ASF) comunica a la SHCP que del análisis realizado su documentación fue atendida en parte.	Asignación de recursos públicos	14, 16, 40, 41, 49, 74, Fr. IV, 79, 80, 89, Fr. I, 90, 133	(1) Juventino V. Castro (2) Guidino Pelayo	(1) Pleno (2) 22.04.2003 (3) 04.11.2003 (4) Si, en parte	(4) Oficio AED/DGA/051/2003 suscrito por el ASF dirigido al Srto. Ejecutivo del IPAB. (5) Oficio AED/DGA/066/2003 suscrito por el ASF dirigido a la SHCP.
00091/2003	Presidente	Congreso de la Unión	Acto. Oficios dirigidos a la SHCP para que implemente las acciones que permitan sustituir los créditos o disminuir de los pagares (...) el monto correspondiente a los créditos, respecto a diversas instituciones bancarias	Asignación de recursos públicos	14, 16, 25, 26, 49, 74, Fr. IV, 79, 80, 89, Fr. I, 90, 94, 133	(1) Juventino V. Castro y Castro (2) Margarita Beatriz Luna Ramos	(1) Pleno (2) 30.09.2003 (3) 23.06.2005 (4) Si	(5) Oficios dirigidos a la SHCP en las que se solicita implemente las acciones que permitan sustituir los créditos o disminuir de los pagares o de las obligaciones el monto correspondiente a los créditos, con respecto a diversas instituciones bancarias; más otros 4 actos en el mismo sentido.
00048/2004	Presidente	Congreso de la Unión	Acto. Dictamen del Senado en el cual se propone la ratificación de un C. en el cargo de Magistrado Numerario del TSA, sin haber sido propuesto por el Presidente.	Designación o destitución de funcionarios	16, 27, Fr. XIX, 49, 89, Fr. II y XX.	Genaro David Góngora Pimentel	(1) Segunda Sala (2) 29.03.2004 (3) 26.11.2004 (4) No	(6) Sobreseimiento total, con fundamento en art. 20, fr. II y III, art. 19, fr. VI de la ley de la materia.
00061/2004	Presidente	Congreso de la Unión	Acto. Oficio de la ASF dirigido al Pte. de la Comisión Reguladora para adoptar medidas para la expedición de permisos de energía eléctrica, según observaciones de la Cuenta Pública de 2002	Asignación de recursos públicos	14, 16, 49, 74, Fr. IV, 79, 89, Fr. I, 90, 94, 103, 105, 107, 128, 133	Juan Díaz Romero	(1) Pleno (2) 19.05.2004 (3) 12.04.2005 (4) Si	(5) Oficio OASF/736/04 dirigido a la SENER para que adopte medidas de carácter administrativo relacionadas con la validez de los procedimientos para la expedición de permisos de energía eléctrica conforme a las observaciones de la Cuenta Pública de 2002, más otros 3 actos afines a éste.
00084/2004	Presidente	Congreso de la Unión	Ambos. Norma. Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Acto. Pliego de observaciones del Auditor Especial Financiero de la ASF.	Asignación de recursos públicos	14, 16, 49, 74, 79, 133	José de Jesús Guidino Pelayo	(1) Pleno (2) 20.08.2004 (3) 14.08.2004 (4) Si	(5) Pliego de observaciones no. 057/2004, emitido por el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero de la ASF, en Ausencia del Auditor Superior de la Federación.
00109/2004	Presidente	Congreso de la Unión	Acto. Acuerdo de la Mesa Directiva de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados de 14/XII/ 2004 y notificado al Ejecutivo Actor con oficio DGPL/59-II-0-1276.	Asignación de recursos públicos	16, 26, 49, 72, 74, Fr. IV, 89, Fr. I, 90, 133	Guillermo I. Ortiz Mayagoitia	(1) Pleno (2) 21.12.2004 (3) 17.05.2005 (4) Si	(5) Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, en la parte que fue objeto de observaciones.

Continuación del cuadro 5

Expediente	Actor	Demandado	¿Se reclama la invalidez de un acto o una norma general?	Tema del acto o norma impugnada	Art. de la Constitución que se estiman violados	(1) Ministro instructor y (2) ponente	(1) Resuelto en: (2) Presentación a la SCJN (3) sentencia ejecutoria (4) ¿Invalidez?	(1) Norma válida (2) Norma inválida (3) Norma sobreseída (4) Acto constitucional (5) Acto inconstitucional (6) Acto sobreseído (7) Sentencia desestimada
00074/2005	Presidente	Cámara de Diputados	Acto. Requerimiento de informe firmado por ASF, en el que obliga al Pte. de la Comisión Reguladora de Energía a realizar una revisión sobre el otorgamiento de permisos de generación de energía eléctrica, entre otros.	Otro	14, 16, 49, 74, 79, 89, Fr. I, 90, 128, 133	José Ramón Cossío Díaz	(1) Pleno (2) 24.11.2005 (3) 15.01.2008 (4) Sí	(5) Oficio OASF/1565/2005 emitido por la ASF.
00139/2006	Presidente	Congreso de la Unión	Norma. Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Art. 9, 12.	Organización de instituciones	49, 73, 76, Fr. XII, 78, Párrafo Segundo, 80, 89, Fr. II, 90	Margarita Beatriz Luna Ramos	(1) Pleno (2) 02.10.2006 (3) 24.02.2009 (4) No	(3) Ley orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (7) de la anterior ley el Art. 9, Párrafos Primero y Segundo.
00092/2007	Presidente	Cámara de Diputados	Acto. Oficio que informa a la SEGOB la orden para realizar la auditoría "Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Modificaciones a los Permisos para la Operación de Casas de Juego"	Otro	16, 49, 74, Fr. IV, 79, 89, Fr. I, 90, 133	José de Jesús Gudiño Pelayo	(2) 03.12.2007	En proceso
00095/2007	Presidente	Cámara de Diputados	Acto. Oficio que informa a la SENER la orden para realizar la auditoría "Evaluación del proceso para el otorgamiento de permisos de estaciones de carburancia de gas LP"	Otro	14, 16, 49, 74, Fr. IV, 79, 89, Fr. I, 90, 133	José Ramón Cossío Díaz	(1) Primera Sala (2) 13.12.2007 (3) 09.07.2008 (4) No	(6) Sobreseimiento total, con fundamento en el Art. 20, Fr. I de la Ley de La Materia.
00002/2008	Presidente	Cámara de Diputados	Acto. Oficio dirigido a la SENER que ordena realizar la auditoría "Evaluación del Proceso para el otorgamiento de Permisos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos"	Otro	14, 16, 49, 74, Fr. IV, 79, 89, Fr. I, 90, 133	Mariano Azuela Guitrón	(1) Segunda Sala (2) 07.01.2008 (3) 13.08.2008 (4) No	(6) Sobreseimiento total, con fundamento en el Art. 20, Fr. I de la Ley de La Materia.
00003/2008	Presidente	Cámara de Diputados	Acto. Oficio dirigido a la SEMARNAT que ordena realizar la auditoría "Evaluación del proceso para el otorgamiento de certificados fitosanitarios de importación"	Otro	14, 16, 49, 74, Fr. IV, 79, 89, Fr. I, 90, 133	Genaro David Góngora Pimentel	(1) Segunda Sala (2) 09.01.2008 (3) 11.03.2009 (4) No	(6) Sobreseimiento total, con fundamento en el Art. 20, Fr. I de la Ley de La Materia.

Fuente: elaboración propia con base en los datos del portal de estadística judicial (@lex) de la SCJN presentados en su página de internet www.scjn.gob.mx

No obstante tal dinámica descrita, estos dos Poderes participan en el proceso legislativo que, al mismo tiempo, constituye su principal tramo de cooperación. En este sentido históricamente la facultad de veto ha sido el medio por excelencia de defensa y contrapeso del Presidente frente a los excesos del Congreso. Sin embargo, en el caso mexicano desde 1995 hay un nuevo instrumento constitucional al que recurre el Presidente para defenderse de los actos del Congreso que percibe como atentatorios de su órbita constitucional, aunque el que decide es un tercero independiente: la SCJN.

Así, acorde con los datos presentados en el cuadro 5, en 12 de las 13 controversias constitucionales el Presidente reclama la invalidez de actos del Congreso de la Unión (oficios dirigidos a distintas secretarías de Estado -9- y dictámenes de ratificación de nombramientos -2- principalmente).

Merced a que el Presidente debe fundamentar la controversia constitucional, misma que será evaluada por los ministros para declarar que efectivamente está fundada y es procedente, es importante resaltar los artículos constitucionales que generalmente se estiman transgredidos. Primero, naturalmente en los 13 casos se invoca la infracción del Art. 89 de la Constitución que establece las facultades y obligaciones del Presidente, es decir, dichas facultades son esencialmente el objeto del conflicto en tanto que el Congreso de algún modo ha participado de ellas; en 10 de éstos se considera también que la Cámara de Diputados se ha excedido en el ejercicio de las facultades exclusivas que le concede el Art. 74 constitucional. Segundo, merced a que la controversia manifiesta un conflicto entre los Poderes activos, el Presidente argumenta que en la totalidad de los casos se ha dejado de observar el principio de la división de Poderes (Art. 49); e incluso en 10 de ellos los actos del Poder Legislativo contradicen el principio de supremacía de la Constitución (Art. 133).

Lo interesante en esta relación de controversias constitucionales cuya dirección de confrontación es el Presidente contra el Congreso, es que hay una tendencia que aparece claramente diferenciada y que da lugar a precisar el tipo de conflictos que surgen desde esta perspectiva; con base en lo cual se puede apreciar el comportamiento de la SCJN.

Se trata de la existencia de 9 casos en los cuales del lado de la parte demandada está implicada la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Conviene precisar que la ASF es un órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, cuya misión consiste en fiscalizar la cuenta pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión.²⁷⁹ En una palabra la ASF es un órgano de fiscalización que depende de la Cámara de Diputados.

Según la concepción de la división de Poderes que influyó el diseño de las instituciones políticas en México, retomando los apuntes teóricos señalados al principio de esta investigación, el orden de relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo no excluye que éste participe en el proceso legislativo al tener la facultad de promulgar las leyes o bien de vetarlas y, en sentido inverso el Legislativo puede revisar cómo el Ejecutivo le ha dado observancia a las leyes en la esfera administrativa; el ejemplo más claro de esto último es la rendición anual de los informes por escrito que el Presidente entrega al Congreso de la Unión para informar el estado guarda la administración pública. A lo cual se suma que la ASF puede ejercer su facultad de investigar, por un lado, cómo se han ejercido los recursos públicos en las distintas secretarías de Estado (a través de la realización de auditorías) conforme a lo establecido en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); y, por otro lado, dirigir observaciones a dichas Secretarías para que adopten medidas en cierto sentido o le ofrezcan alguna información.

De esta manera, en 4 de los 9 casos relacionados con la ASF, el acto impugnado es una orden para realizar una auditoría en cierta Secretaría de Estado (2 a la SENER, 1 a la SEGOB y 1 a la SEMARNAT). En la sentencia ejecutoria de 3 de los 4 casos se declaró el sobreseimiento total del acto y 1 más se encontraba en proceso al momento de la actualización de los datos presentados en el cuadro 5. Un caso más, próximo al sentido de los anteriores, fue un oficio de la ASF que requería un informe a la SENER sobre el otorgamiento de permisos de generación eléctrica, cuyo punto resolutivo sí declaró la invalidez de dicho acto.

²⁷⁹ Con base en la información de la página web de la Auditoría Superior de la Federación www.asf.gob.mx

Luego hay 2 casos en los cuales la ASF dirigió oficios a la SHCP y a la SENER para implementar acciones o adoptar medidas con el objeto de cumplir con algunas observaciones especificadas en el informe de la cuenta pública en cuestión. En ambos casos los ministros declararon la invalidez de los actos de la ASF impugnados por el Presidente. En otras palabras, en estas dos controversias constitucionales que implican que un órgano externo (la ASF) al Poder Ejecutivo le exija la prestación de una conducta activa a alguna Secretaría de Estado, el acto es inválido conforme a lo que ha resuelto la SCJN.

También existen 2 casos cuyo tema es el nombramiento de funcionarios públicos como producto de la colaboración entre Poderes, es decir, cuando el Presidente tiene la facultad de proponer a los candidatos y el Senado tiene la facultad de realizar la respectiva designación. Precisamente si en la mayoría de casos la confrontación del Presidente es contra la Cámara de Diputados, sólo en estos dos casos se trata de una controversia frente al Senado; es decir, el Presidente tiene el propósito de defender su facultad constitucional e impedir que los senadores realicen dichas designaciones de manera unilateral. Los puntos resolutiveos de la SCJN fueron como sigue: en un caso le otorgó la razón al Presidente, es decir, si declaró la inconstitucionalidad del acto; mientras que en el otro caso se declaró el sobreseimiento total del acto en cuestión.

En cuanto al dato sobre el tiempo que duran las controversias constitucionales según la clasificación utilizada en este apartado, no existe una tendencia definida: el parámetro de la duración de los procesos en la SCJN se encuentra entre los 5 y 28 meses para llegar a una resolución.

3.5.2 La Suprema Corte de Justicia de la Nación ante el control abstracto de la constitucionalidad de las leyes solicitado por las minorías parlamentarias

A diferencia del diseño de una controversia constitucional cuyo objeto es un conflicto entre Poderes, en una acción de inconstitucionalidad lo que se cuestiona es si una norma general es conforme a la Constitución, o si por el contrario la contradice y, por tanto, amerita ser invalidada por la SCJN. En el capítulo 2 se estudió que tal concepción ha conllevado un cambio en el paradigma respecto al Estado de derecho e incluso en la forma de concebir al derecho mismo: nada menos que el legislador en el ejercicio de su función de Estado está sometido a los contenidos de los preceptos constitucionales.²⁸⁰

Dicho de otra manera, lo anterior implica que un órgano judicial tiene la facultad de realizar el control constitucional de las leyes que han sido hechas por el legislador que en otro tiempo se pensó intocable por el juez. Según Troper el control constitucional de las leyes es poco compatible con la concepción de la ley como expresión de la voluntad general. Por una parte, el control de la constitucionalidad de las leyes está en correspondencia con una tradición política que se preocupa por limitar el poder (EUA); mientras que, por el otro lado, la ley como expresión de la voluntad general se apoya en una tradición más preocupada por legitimar el poder (Francia).²⁸¹ Por lo tanto, tratar de reconciliar ambas tradiciones implica por principio de cuentas dificultades prácticas, que sólo la experiencia podrá ir decantando en cierto sentido.

En el apartado actual se llamará la atención sobre el juego entre las mayorías y minorías parlamentarias al interior del Congreso de la Unión en el periodo de tiempo en estudio (1995-2009), que manifiesta ya la presencia de un juego de contrapesos en función de la legitimación de las minorías parlamentarias que pueden recurrir a la justicia constitucional, bien para proteger sus derechos o para limitar las aspiraciones de omnipotencia de la mayoría.

²⁸⁰ Véanse de este trabajo las pp. 90-99.

²⁸¹ Cfr. Troper Michel, *Por una teoría jurídica del Estado, Op. Cit.*, p. 184.

Los datos del cuadro 6 corresponden a la relación de acciones de inconstitucionalidad en las que el actor legitimado es una minoría parlamentaria (de diputados o de senadores). Cuando se ha tratado de una minoría de diputados la SCJN ha estudiado de fondo 5 casos.

La primera acción de inconstitucionalidad que los ministros estudiaron a fondo fue tramitada por una minoría de diputados (integrada por el PRD – PT – PAN) durante la LVI Legislatura (que por cierto fue la última en la cual el PRI tuvo la capacidad de llevar a cabo cambios legales de forma unilateral); en ella se impugnó la Ley de coordinación del sistema nacional de seguridad pública. La decisión de la SCJN fue declarar la constitucionalidad de la norma.

Enseguida, bajo circunstancias políticas diferentes respecto a la composición de la Cámara de Diputados, en 2003 durante la LVIII Legislatura, la minoría parlamentaria del PAN –el partido en el gobierno- presentó la impugnación de dos artículos transitorios de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003 en dos acciones de inconstitucionalidad distintas. En una de ellas el artículo cuestionado si fue declarado inconstitucional, mientras que en el otro lo que procedió fue su sobreseimiento. Al año siguiente también se reclamó la inconstitucionalidad de un artículo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, esta vez por parte de una minoría de diputados pertenecientes al PAN-PRD-PVEM-Convergencia; el punto resolutorio de los ministros le concedió la razón a dicha minoría parlamentaria. Incluso una acción de inconstitucionalidad más tuvo por objeto plantear la invalidez de varios artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, cuya resolución fue en parte a favor de los diputados.

Cuadro 6							
LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD TRAMITADAS POR LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (1995-2009)							
RELACIÓN DE CASOS EN LOS QUE EL ACTOR LEGITIMADO ES UNA MINORÍA DE DIPUTADOS							
TOTAL DE CASOS: 5							
(1) Expediente (2) Acumulación de asuntos	(1) Actor (2) ¿Qué partidos forman la minoría?	Norma impugnada	Tema de la norma impugnada	Art. de la Constitución que se estiman violados	(1) Ministro instructor y (2) ponente	(1) Resuelto en: (2) Ingreso a la SCJN (3) Sentencia ejecutoria (4) ¿Inconstitucional?	(1) Norma válida (2) Norma inválida (3) Norma sobreseida
(1) 00001/1996-00	(1) 33% de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura. (2) PRD - PT - PAN	Ley que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, Art. 12, Fr. III y IV.	Otro	21, 129.	Mariano Azuela Guitrón	(1) Pleno (2) 09.01.1996 (3) 05.03.1996 (4) No	(1) Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, Art.12, Fr. III y IV.
(1) 00006/2003-00 (2) 00008/2003-00	(1) 33% de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. (2) PAN	Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003. Art. Sexto transitorio.	Ingresos	14, 16, 49, 73, 74, 76, 80, 89, 90.	(1) Juvenino V. Castro y Castro (2) José de Jesús Guadriño Pelayo	(1) Pleno (2) 27.01.2003 (3) 06.01.2004 (4) No	(3) Sobreseimiento total, con fundamento en Art. 20, fr. II, Art. 19, Fr. V de la Ley de la materia.
(1) 00011/2003-00 (2) 00010/2003-00	(1) 33% de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. (2) PAN	Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003. Art. 38, Noveno transitorio.	Ingresos	49, 73, 27, 16, Fr. VII, 14, 22, 13, 26, 72, Fr. H, 31, Fr. IV, 74, Fr. IV, 71, 134.	Guillermo I. Ortiz Mayagoitia	(1) Pleno (2) 29.01.2003 (3) 14.10.2003 (4) Sí	(2) Ley de ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003. Art. 38 y noveno transitorio.
(1) 00010/2004-00 (2) 00008/2004-00	(1) 33% de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura. (2) PRD - PAN - PVEM - CONVERGENCIA	Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, At. Cuarto transitorio.	Ingresos	13, 14, 16, 22, 26, 27, 28, 49, 72, Inciso H), 73, 74., Fr. IV, 89, 90, 116, Fr. VII, 134.	Guillermo I. Ortiz Mayagoitia	(1) Pleno (2) 30.01.2004 (3) 09.11.2004 (4) Sí	(2) Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal de 2004. Art. Cuarto transitorio. LIF para el ejercicio fiscal 2002, Art. Sexto transitorio. LIF para el ejercicio fiscal de 2003, Art. Sexto transitorio.
(1) 00029/2008-00	(1) 33% de la Cámara de Diputados, LX Legislatura.	Ley de Coordinación Fiscal. Varios artículos.	Otro	16, 31, 73, 89, 124.	José Fernando Franco González Salas	(1) Pleno (2) 17.01.2008 (3) 12.05.2008 (4) Sí, en parte	(1) Ley de impuesto especial sobre producción y servicios. (1) Decreto que reforma la Ley de coordinación fiscal. (2) Art. 4-A de la Ley de coordinación fiscal. (2) Art. 2-A de la Ley de impuesto especial sobre producción y servicios. (3) De ésta el Art. 7 párrafo segundo y séptimo.
RELACIÓN DE CASOS EN LOS QUE EL ACTOR LEGITIMADO ES UNA MINORÍA DE SENADORES							
TOTAL DE CASOS: 1							
(1) Expediente (2) Acumulación de asuntos	(1) Actor (2) ¿Qué partidos forman la minoría?	Norma impugnada	Tema de la norma impugnada	Arts. de la Constitución que se estiman violados	(1) Ministro instructor y (2) ponente	(1) Resuelto en: (2) Ingreso a la SCJN (3) sentencia ejecutoria (4) ¿Inconstitucional?	(1) Norma válida (2) Norma inválida (3) Norma sobreseida
00026/2006-00	(1) 33% de la Cámara de Senadores, LIX Legislatura	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, Art. Primero, Segundo.	Otro	1, 2, 3, 5, 6, 14, 16, 25, 27, 28, 31, 41, 42, 49, 70, 72, 73, 74, 76, 89, 90, 121, 133, 134.	Sergio Salvador Aguirre Anguiano	(1) Pleno (2) 04.05.2006 (3) 07.06.2007 (4) Sí	(1) Ley Federal de Telecomunicaciones, Art. 9-A, 9-D. (2) Ley Federal de Radio y Televisión Art. 79-A, 21-A; 16, 20. (2) Ley Federal de Telecomunicaciones, Art. Segundo transitorio, párrafo tercero; 9-C, párrafo último. (2) Ley Federal de Radio y Televisión, varios artículos. (3) Ley Federal de Telecomunicaciones, Art. Segundo transitorio, párrafo primero. (3) Ley Federal de Radio y Televisión, Art. 17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21.
Fuente: elaboración propia con base en los datos del portal de estadística judicial (@lex) de la SCJN presentados en su página de internet www.scjn.gob.mx							

Resulta muy interesante que una tendencia percibida desde la panorámica del trabajo de la SCJN en materia de acciones de inconstitucionalidad se sigue apreciando al observar con lupa ciertos casos: los ingresos, la distribución de los recursos públicos y las finanzas que implica colaboración entre Poderes y además colaboración entre minorías parlamentarias constituye una fuente viva de conflictos. Al parecer las fuertes presiones fiscales presentes en el sistema de gobierno encuentran en las resoluciones de la SCJN válvulas de escape.

Ahora bien, la única acción de inconstitucionalidad tramitada por una minoría de senadores constituye un caso paradigmático del trabajo que ha realizado la SCJN a través de este instrumento de defensa de la Constitución. El caso es conocido como “ley Televisa”. Primero, hay que recordar que el Senado es el contrapeso directo de la Cámara de diputados, así una ley que tiene su origen en éste puede ser frenada por la Cámara colegisladora, pero ¿Qué sucede cuando en ambas Cámaras hay una mayoría que puede aprobar una ley y que además es promulgada por el Presidente? Lo que muestra el caso de la “ley Televisa”, una minoría parlamentaria puede ejercer un contrapeso real frente a las mayorías que asumiéndose como hegemónicas pretenden imponer su voluntad incluso al precio de violentar el orden constitucional; de modo que la SCJN al reconocer las razones jurídicas esgrimidas por dichas minorías al recurrir a la acción de inconstitucionalidad puede hacer su trabajo para garantizar el imperio de la Constitución sobre cualquier mayoría de legisladores que también han contado con la venia del Presidente.

3.5.3 Un balance del trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como árbitro de la política

El marco de actuación de la SCJN la erige como un Tribunal Constitucional siguiendo el modelo de control constitucional europeo. Esto en estricto sentido a partir de la reforma constitucional de 1994. Así nuevas experiencias constitucionales y políticas han tenido lugar en el México contemporáneo.

Algo es cierto y de primer orden político, la SCJN tiene una facultad trascendental de la cual derivan todos sus poderes: realizar el control de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad en México. En función de esta facultad, en el presente capítulo se le ha prestado atención a un papel que ella cumple como árbitro de la política.

Al observar la actuación de la SCJN, según las controversias constitucionales que han sido tramitadas por el Congreso o por el Presidente, se aprecia que su preocupación ha estado centrada en imposibilitar que los Poderes desborden sus respectivas órbitas constitucionales. Lo interesante a rescatar es que a pesar de que el Poder Ejecutivo sigue siendo central en la dinámica del orden constitucional, los ministros ya no observan una tendencia a convalidar sus decisiones como en el pasado, sino que por el contrario lo mismo puede otorgarle la razón al Congreso o al Presidente; la forma en cómo ejerce su papel de árbitro depende en gran medida del caso en cuestión y de los argumentos jurídicos planteados por las partes en conflicto.

Tratándose de las acciones de inconstitucionalidad resueltas por la SCJN, revisadas previamente, en términos prácticos han significado confrontaciones entre las minorías y las mayorías parlamentarias que han buscado revestir con formas jurídicas determinadas agendas políticas. La actuación de la SCJN en este sentido ha mostrado una preocupación creciente por defender la Constitución, sin embargo, sus decisiones han sido muy prudentes porque ellas evidencian con claridad la capacidad que tiene de ejercer una función legislativa y de intervenir directamente sobre los procesos políticos.

Importa destacar que en conjunto las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, que han sido estudiadas en este apartado, ponen de manifiesto nuestra realidad política: conflictos entre Poderes, disfuncionalidades en el sistema de gobierno y actores políticos más propensos a la confrontación que al acuerdo.

El sistema de partidos plural limitado presente en la composición del Congreso de la Unión se ha traducido en una fragmentación del poder político que ya ha dado algunos signos de querer incluso traducirse en la fragmentación del Estado mismo. Nada menos que a partir del año 2000 un partido trata de gobernar desde el Poder Ejecutivo (PAN) y otro partido trata de gobernar desde el Congreso (PRI).

Así, en este contexto, en la medida de sus posibilidades la SCJN trata de mantener la observancia del orden constitucional como el acuerdo mínimo que permite la convivencia social y coexistencia de las diversas fuerzas políticas. De esta manera hay cosas que sí puede hacer la SCJN como arbitrar los conflictos institucionales entre Poderes o limitar los anhelos de omnipotencia de las mayorías parlamentarias, pero también hay cosas que no puede hacer como tratar de salirse de su círculo que le es privativo, es decir, no puede ni debe sustituir ni al Presidente ni al legislador, cada uno tiene una tarea por cumplir e incluso muchas de las veces para ello es necesario la cooperación entre ellos.

Asimismo, la actuación de la SCJN todavía arrastra la tradición que la llevó a dedicarse por mucho tiempo al control de la legalidad de las sentencias. Por lo cual, se aprecia que en lo que va de la novena época se han empezado a dar los primeros pasos que dan cuenta de la existencia efectiva de un Tribunal Constitucional. Conviene recordar que luego de la consagración del juicio de amparo en la Constitución de 1857 debieron pasar al menos cuatro décadas para forjar su fisonomía. Del mismo modo, en nuestra época la SCJN ha empezado a andar por los caminos de la justicia constitucional; precisamente es el contexto histórico actual, hambriento de justicia, el que llama a nuestra SCJN a ser todo lo que puede ser en su ámbito supremo de atribuciones, para estar a la altura de los tiempos nacionales de este siglo XXI.

CONSIDERACIONES FINALES

El propósito fundamental de esta investigación ha sido entender la función política que cumple la SCJN en el contexto de la división de Poderes en México a inicios del siglo XXI. Por esta razón, lo expuesto en los capítulos previos puso especial atención al diseño institucional de la SCJN desde las primeras constituciones mexicanas hasta llegar a su configuración como Tribunal Constitucional; esto paralelamente implicó enmarcar la evolución de la SCJN en la historia de la política mexicana.

Así, el objeto de este apartado final consiste en exponer algunas conclusiones que se desprenden de la perspectiva en la que aquí ha sido presentada la SCJN.

I. La doctrina de la división de Poderes establece que en un Estado de Derecho existen tres clases de Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Según sea la forma de concebir este principio constitucional, será la mecánica de “la estructura básica del poder” establecida en el diseño de las instituciones políticas. En este sentido, el mayor problema institucional de las constituciones mexicanas ha sido cómo organizar y equilibrar a los Poderes públicos de modo que, como señalaba don Emilio Rabasa, sean fuertes para llenar sus fines pero impotentes para ir contra la sociedad que rigen.

Precisamente, la SCJN, como núcleo del Poder Judicial, a lo largo de la evolución de las instituciones políticas mexicanas se ha organizado de distintas maneras según las funciones y los fines que ha cumplido; destacando las siguientes facetas: árbitro del federalismo, tribunal de apelación, defensora de la Constitución en función de los derechos humanos y, recientemente, como Tribunal Constitucional y árbitro de la política. Así, la SCJN, a inicios del siglo XXI, conserva mucho de lo que ha sido a lo largo de la historia política mexicana.

II. Los constituyentes mexicanos de 1824 establecieron dos decisiones político jurídicas fundamentales que se mantienen vigentes en sus líneas generales hasta nuestros días: un principio de división rígida de Poderes (sistema presidencial de gobierno) y el

Federalismo (forma de Estado). Con estas coordenadas del diseño de las instituciones políticas, los constituyentes realizaron una invención singular: la SCJN. En cuanto a la forma, las influencias provinieron del modelo de la Suprema Corte de los Estados Unidos, según la Constitución de 1787, pero en cuanto al espíritu las influencias procedieron de España, conforme a la Constitución de Cádiz de 1812 y, a través de ésta, de la tradición francesa; algo similar sucedió en términos generales con el diseño institucional en la Constitución de 1824. La singularidad de la SCJN está dada no sólo por erigirse sobre la combinación de las tradiciones de pensamiento constitucional antes citadas, sino principalmente, según Carrillo Flores, porque su establecimiento fue el resultado de un compromiso político entre la Audiencia de Nueva Galicia y la Audiencia de México puesto que aquélla estaba acostumbrada a pedir paridad frente a esta última; así la SCJN nació como sucesora de la Audiencia de México.

En cuanto al diseño de la SCJN de 1824 sobresale que los constituyentes la concibieron como tribunal ordinario de última instancia y como árbitro del federalismo (solo para resolver conflictos surgidos entre los Estados); en contraparte, la SCJN no tuvo ninguna facultad que le permitiera interpretar la Constitución y tampoco ninguna facultad para dedicarse a la defensa de los derechos humanos. En aquella época el pensamiento político influenciado por las ideas francesas consideraba que la interpretación de la Constitución correspondía esencialmente al Poder Legislativo, es decir, el legislador sí podía precisar los sentidos y alcances de los preceptos constitucionales mientras que el juez sólo debía aplicarlos mecánicamente.

III. El diseño de las instituciones políticas en la Constitución centralista de 1836 estableció por primera vez un sistema propiamente de control de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad en México: el Supremo Poder Conservador. Un órgano político con competencias para la defensa de la Constitución, la protección de los derechos individuales y para impedir que los Poderes públicos desbordaran sus respectivas órbitas constitucionales. Razón por la cual es un antecedente básico para la comprensión de la SCJN como defensora de la Constitución.

Asimismo, los constituyentes centralistas concibieron a la SCJN como la cúpula de un sistema de justicia centralizado, debido a que en última instancia conocería de los juicios de nulidad interpuestos contra las sentencias de todos los tribunales superiores de los Departamentos. Posteriormente, bajo el imperio de la Constitución de 1857, una interpretación amplia del artículo 14 constitucional mostraría el camino para lograr la centralización de la justicia, misma que se consolidó luego de que la SCJN estableció la constitucionalidad del juicio de amparo en negocios judiciales en el caso del Lic. Miguel Vega en 1869. En síntesis, ese fue el camino por el cual la SCJN, de acuerdo con Carrillo Flores, se convirtió en la Audiencia de la República mexicana; siendo su antecedente más fiel la concepción del sistema de justicia planteado en la *Quinta Ley* de 1836.

IV. La concepción y el diseño institucional de la SCJN en la Constitución de 1857 se parece poco a la SCJN establecida en 1824. La diferencia radica en el peso que ejercieron las ideas constitucionales españolas en la primera generación de los constituyentes mexicanos y, posteriormente, la fuerte influencia de las ideas políticas norteamericanas sobre la siguiente generación.

El paso decisivo, razón por la cual se parece poco la SCJN de 1857 respecto a la de 1824, se dio en el Acta de Reformas de 1847, cuyo antecedente inmediato es el voto de la minoría en el Congreso constituyente de 1842. En el Acta de Reformas, escrita por Mariano Otero, se estableció un sistema con dos vías para realizar el control constitucional de las leyes y los actos de autoridad; por un lado, la vía política sería para controlar la constitucionalidad de las leyes en una mecánica recíproca entre el Congreso general y las legislaturas locales y, por el otro lado, la vía judicial sería para que la SCJN y los tribunales federales pudieran defender los derechos humanos de los habitantes del país frente a la actuación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Esta última vía de control constitucional se llevaría a cabo a través de lo que ha sido desde entonces la mayor invención jurídica mexicana: el juicio de amparo. Lo cual significó concebir a la SCJN como el Poder nato para la defensa de los derechos humanos de los individuos y, en función de ello, defensora de la Constitución.

Siguiendo este camino, los constituyentes de 1857 concibieron a plenitud a la SCJN como defensora de la Constitución. Primeramente esta generación puso especial énfasis en establecer una declaración de los derechos del hombre en la Constitución y su respectiva garantía en el juicio de amparo. Para lograr lo anterior, el sistema de control constitucional de las leyes y los actos de autoridad se unificó y se estableció en su mayor parte en el ámbito de competencias del Poder Judicial con la SCJN a la cabeza. Dicho de otra forma, los constituyentes consagraron el juicio de amparo a través del cual los derechos humanos de los individuos estarían protegidos y, además, serviría para resolver los conflictos entre la Federación y los Estados en función de los derechos individuales.

V. La concepción de la SCJN de 1857 se mantuvo en lo esencial en el diseño institucional de la Constitución de 1917. En ésta el carácter de la SCJN estaba ya irremediadamente unido al carácter del juicio de amparo, mismo que se había consolidado como el instrumento por excelencia para revisar que todos los actos de las autoridades de todo el país fueran conforme a la Constitución y a las leyes federales y locales. El centralismo judicial era una realidad irreversible. Esto se mantuvo en estricto sentido hasta la reforma constitucional de 1951 con el establecimiento de una nueva faceta de los tribunales de circuito.

Es importante destacar que los constituyentes de 1917 tuvieron un cuidado particular en enfatizar que la SCJN sí era un Poder, por lo cual era indispensable asegurar su independencia respecto al Poder Legislativo y especialmente respecto al Poder Ejecutivo. Lo cual redundaría en el fortalecimiento del carácter de la SCJN como defensora de los derechos de los individuos frente a los excesos de las autoridades estatales en el ejercicio del poder. Así, en el diseño institucional de la SCJN de 1917 hay un interés por garantizar la independencia de los ministros, puesto que alejados de la lucha por el poder ellos tendrían las condiciones para realizar un trabajo sereno e imparcial.

VI. A lo largo de la mayor parte del siglo XIX y del siglo XX, la SCJN fue relegada a ocupar un lugar secundario en el sistema político mexicano. Primero, conforme al principio de la división rígida de Poderes que subyace al diseño de las instituciones políticas mexicanas y el fuerte apego a la tradición francesa en las costumbres constitucionales nacionales del siglo XIX, se concebía que el verdadero problema político se reducía a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y su orden de relación, dejando al Poder Judicial todo lo relacionado con la resolución de los conflictos entre los particulares. Incluso los efectos relativos del juicio de amparo y la constante negativa a darle efectos *erga omnes*, era manifestación de lo inconcebible que un órgano judicial ejerciera una facultad legislativa. Segundo, ya en el siglo XX bajo el imperio de la Constitución de 1917, la SCJN siguió ocupando un lugar de segundo orden dentro del sistema político, puesto que en estricto sentido a partir de 1934 y hasta 1997 fue indiscutible la existencia de un Poder Ejecutivo omnipotente fundado en una ingeniería institucional que se combinaba con un partido hegemónico (PRI); así, en los hechos el Presidente asumía el papel de revisar la constitucionalidad de las leyes federales y locales.

VII. Durante las últimas tres décadas del siglo XX el proceso de cambio político en México fue intenso, lo cual se manifestó de manera especial en reformas electorales que paulatinamente debilitaron el presidencialismo mexicano y desembocaron en los resultados de la elección federal de 1997. Por primera vez en nuestra historia reciente, el Presidente no tuvo mayoría absoluta en la Cámara de diputados. Lo cual trajo consigo la separación efectiva de los Poderes y el “despertar” de la ingeniería institucional de pesos y contrapesos previstos en la Constitución de 1917.

Paralelamente la SCJN sufrió reformas constitucionales tendientes a configurarla como Tribunal Constitucional, primero, en 1987 y luego, una de mayor trascendencia, en 1994. La reforma constitucional de 1994 elevó a grande altura a la SCJN al fortalecer su intervención en el sistema de control constitucional de las leyes y los actos de autoridad en México a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales (renovadas) y las acciones de inconstitucionalidad (de reciente creación).

Frente a los vientos de la pluralidad política y el proceso de redefinición de las instituciones políticas, la SCJN fue reinventada para asumir a plenitud el papel de defensora del sistema constitucional mexicano.

VIII. La SCJN como Tribunal Constitucional, según lo establecido en la Constitución a partir de la reforma de 1994, se erige sobre tres concepciones según los instrumentos de defensa constitucional con los que cuenta: a) como Poder protector de los derechos fundamentales de los individuos a través del juicio de amparo; b) como árbitro del federalismo al tener la capacidad de dirimir los conflictos surgidos entre los órganos y autoridades federales, estatales y municipales a través de las controversias constitucionales; c) como Poder revisor de la constitucionalidad de las leyes federales y estatales a través de las acciones de inconstitucionalidad.

IX. La facultad constitucional más importante que le otorga a la SCJN su carácter de Tribunal Constitucional es la capacidad de controlar la constitucionalidad de las leyes federales y estatales. Lo que por mucho tiempo fue inconcebible ha llegado a ser una realidad: la SCJN tiene medios jurídicos con los cuales puede anular una ley discutida y aprobada por los legisladores. Nada menos que el legislador, en otro tiempo intocable en su órbita constitucional, es sujeto a lo establecido en la Constitución y esto es exigible ante los jueces constitucionales.

Lo anterior conforma un cambio de fondo en la manera de concebir y practicar el derecho, puesto que, cuando así se lo solicitan, la SCJN, un órgano judicial, puede resolver problemas de constitucionalidad de las leyes no solo anulándolas sino fijando sus alcances y sentidos, cuyos efectos pueden ser generales. En este sentido, en términos generales la SCJN cumple una función política esencialmente encaminada a conservar las instituciones que sustentan la convivencia de la sociedad mexicana.

La actuación de la SCJN, según los casos que conoce a través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, confirma que su concepción como Tribunal Constitucional ha estado paulatinamente arraigándose en el medio jurídico y político nacional. Asimismo, confirma que se ha consolidado como una

institución política de peso dentro del sistema político mexicano en la medida que es tomada en cuenta cada vez más por las autoridades y los órganos estatales, al recurrir a ella con asuntos muchas de las veces de interés público nacional como lo fue la declaración de constitucionalidad de la legislación que despenalizó el aborto hasta la semana doce de gestación en el D.F. (acción de inconstitucionalidad 146/2007); o bien, con asuntos de interés estatal, destacando por mucho los casos relacionados con el inacabado problema de nuestro federalismo fiscal.

X. En el contexto de la división de Poderes horizontal, por su concepción y por su actuación, el papel que cumple la SCJN es ser árbitro de la política. Merced al principio de la división rígida de Poderes que subyace al diseño de las instituciones políticas mexicanas, las principales atribuciones de gobierno y de gestión del poder se encuentran asignadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo; mientras que la SCJN es una tercera instancia que no participa directamente de dichas atribuciones y cuya máxima virtud es su independencia.

Por un lado, la SCJN cumple la función de arbitrar los conflictos constitucionales surgidos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo; conflictos que se han mostrado irresolubles por medios estrictamente políticos. Así, las controversias constitucionales son un mecanismo de contrapeso entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, debido a que la experiencia muestra que son un medio efectivo que estos Poderes ocupan para defender sus facultades constitucionales en las que se asumen como supremos; sólo que el árbitro es quien tiene la última palabra al respecto. En este sentido, la actuación de la SCJN ha sido muy prudente en cuanto que principalmente se ha ocupado por contener a los Poderes Legislativo y Ejecutivo en sus respectivas órbitas constitucionales, a lo cual se añade que las sentencias no tienen preferencias por un Poder en especial, esto a pesar de la centralidad que sigue teniendo el Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno mexicano.

Por otro lado, la SCJN cumple la función de arbitrar en casos límite el juego entre la mayoría y la minoría en los respectivos órganos de representación política federales, exclusivamente a través de las acciones de inconstitucionalidad cuando así se lo solicita

una minoría de legisladores integrados por al menos el 33% de los integrantes de la respectiva Cámara de diputados o senadores. Las acciones de inconstitucionalidad en términos políticos significa: a) que los legisladores aún siendo mayoría no son omnipotentes, sino que su actuar debe circunscribirse a los límites de posibilidad que la Constitución les impone; b) las minorías parlamentarias tienen la garantía de existir y defender sus derechos frente a los excesos de las mayorías. De esta forma, la actuación de la SCJN se ha concentrado en ejercer su facultad de control constitucional de las leyes federales de manera cuidadosa en cuanto a mantener equilibrios entre Poderes, es decir, primero, los ministros no han usurpado funciones legislativas sino que se han limitado a su órbita de competencias, lo cual ha evitado confrontaciones entre ellos y los legisladores; segundo, las decisiones de la SCJN manifiestan la consolidación progresiva de un Poder ocupado hasta donde le es posible en limitar el ejercicio del poder a los dictados del derecho.

XI y última conclusión. El mayor problema en México es la justicia antes que la democracia. Sí la mayor justificación de una institución política es su conveniencia, según Mariano Otero, la existencia de la SCJN está plenamente justificada en el México contemporáneo. En el entendido que los contextos históricos van planteando desafíos distintos a los que tomaron en consideración quienes concibieron y diseñaron a las instituciones políticas, cada Poder ha tenido que asumir su circunstancia.

En la primera mitad del siglo XIX el Poder Legislativo asumió la tarea de diseñar un sistema de gobierno adecuado para el país. En el siglo XX el Poder Ejecutivo se hizo cargo de reconstruir y hacer crecer económicamente a México. Ahora, en el siglo XXI, el gran desafío de nuestras instituciones políticas tiene dos vertientes: 1) una SCJN a la altura de los tiempos nacionales en la promoción de la justicia, es decir, en la defensa de los derechos fundamentales de todos los habitantes del país y en la defensa de un marco institucional básico que garantice la convivencia a pesar de los colores partidistas que ocupen el gobierno; 2) que el Presidente y los legisladores, aprovechando los beneficios de la pluralidad política, antepongan los intereses partidistas a los de la nación y, por tanto, el acuerdo antes que la confrontación.

EPÍLOGO

Paso a paso la SCJN ha recorrido un camino hacia su perfeccionamiento como el Poder defensor de la Constitución mexicana. En la presente investigación se estudió ese recorrido, destacando los pasos decisivos que han llevado a la SCJN a ser lo que es: el Tribunal Constitucional de México. Asimismo, se llamó la atención respecto a que en ese camino pasó de ser un órgano estatal que ejerce una facultad políticamente nula, a erigirse en un Poder defensor de la Constitución y, por tanto, con relevancia política en el sistema político mexicano en el cambio de siglo del XX al XXI (1995-2009).

Ahora, en la segunda década del siglo XXI, las reformas y los hechos han confirmado el orden argumentativo plasmado en los tres capítulos que constituyen el cuerpo de esta tesis. Se trata de otro paso sustancial que desarrolla y fortalece la concepción de la SCJN como garante de la Constitución mexicana en conexión directa con la protección de los derechos fundamentales de todos los habitantes del país. El cual se funda en dos reformas constitucionales de fondo en derechos humanos y en su garantía por excelencia: el juicio de amparo. A continuación se comentan brevemente los cambios más importantes que estas reformas han insertado en el orden constitucional mexicano, con algunos comentarios que se desprenden de la perspectiva en la que se abordó a la SCJN en este trabajo.²⁸²

La reforma constitucional en materia de Amparo fue publicada el 6 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación. Primero, hay que recordar que el juicio de amparo fue establecido en el Acta de Reformas de 1847 (Art. 25), luego se consagró en la Constitución de 1857 (Art. 101 y 102), cuya concepción se conservó en la Constitución de 1917 en su Art. 103 (respetando la misma redacción del Art. 101 de la Constitución de 1857) y además se le agregaron medidas reglamentarias para darle eficacia en el Art. 107. En otras palabras, desde la invención del juicio de amparo, la SCJN ligó su destino a él y desde entonces ha mantenido una regularidad histórica en cuanto a su concepción

²⁸² Las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos publicadas en junio de 2011 fueron consultadas en la página web de la SCJN, www.scjn.gob.mx, donde adicionalmente se presenta de manera sistematizada todo el proceso legislativo de cada una de ellas.

como protectora de los derechos individuales. A pesar de que ello implicó que en términos prácticos la SCJN se dedicará principalmente al control de la legalidad de las sentencias de todo el país, su potencial seguía allí como lo afirmó Carrillo Flores: “donde la Suprema Corte puede jugar un papel de la mayor trascendencia es en lo que, al margen de degeneraciones y errores técnicos, es lo más valioso y noble del Amparo: la defensa de los derechos humanos fundamentales.”²⁸³ Esto es precisamente el objeto esencial de la reforma de 2011.

Segundo, hasta antes de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, el juicio de amparo no había sufrido alguna transformación sustancial desde el Acta de Reformas de 1847. Con esta reciente reforma la modificación más honda se encuentra establecida en el Art. 103 constitucional en su fracción I, que a la letra señala “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen **los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte**”.²⁸⁴

En el mismo sentido, en el Art. 107 de la Constitución se conserva la fórmula Otero, efecto inter partes de las sentencias de amparo, pero se le abre una puerta a los efectos *erga omnes* a las sentencias de amparo indirecto en revisión que resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general; debido a que bajo ciertas condiciones, y previa notificación a la autoridad emisora correspondiente, la SCJN, con al menos ocho votos de los ministros, podrá emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad frente a cualquier norma general (excepto en materia tributaria).

Asimismo, al Art. 94 constitucional se le ha añadido que a solicitud de alguna de las Cámaras del Congreso o del Presidente de la República, justificando razones de interés social o de orden público, la SCJN podrá resolver de forma prioritaria algún juicio de amparo, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad.

²⁸³ Poder Judicial de las Federación, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la visión de Antonio Carrillo Flores*, presentación David Pantoja Morán, México, SCJN, 2010, p. 119.

²⁸⁴ Las negritas llaman la atención respecto a lo novedoso del artículo en cita que, asimismo, es lo más importante.

En suma, con base en las modificaciones antes enunciadas, la SCJN se fortalece como garante de la Constitución porque 1) el objeto de protección del juicio de amparo (las garantías individuales establecidas del Art. 1 al Art. 29 de la Constitución de 1917) se ha ampliado sustancialmente al punto de garantizar los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; 2) con base en juicios de amparo indirecto en revisión que resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general se podrá, con ciertas restricciones, emitir una sentencia con efectos generales (algo que sólo se podía hacer a través de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad cuyos actores legitimados corresponden a órganos del Estado y no a individuos como sucede en el juicio de amparo); 3) a solicitud del Presidente o de los legisladores, la SCJN podrá actuar con celeridad para darle prioridad a la resolución de un caso determinado a través de cualquiera de los tres instrumentos de defensa constitucional; es decir, los ministros tienen en potencia la responsabilidad de mediar en conflictos en horas de elevada tensión política (pero esto no será de oficio sino previa excitación de la autoridad correspondiente).

En relación estrecha con la anterior, **la reforma constitucional en materia de derechos humanos** fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. Nada menos que hay una transformación de fondo del paradigma de los derechos humanos en México; a los derechos humanos reconocidos en la Constitución se le agregan los reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Además, y no menos importante, la concepción de los derechos humanos ya no es vista desde un aspecto negativo (como un no hacer para respetar un derecho humano), sino como un horizonte de realización por parte de todas las autoridades en sus ámbitos de competencias (como un hacer para respetar un derecho humano).²⁸⁵ Todo lo anterior se establece en el Art. 1 de la Constitución.

A reserva de realizar un estudio más cuidadoso de las implicaciones de esta reforma, así como de analizar su evolución real según la vida política bajo esta nueva normatividad, hay dos cosas interesantes a destacar: 1) según Cossío Díaz, el compromiso de proteger

²⁸⁵ Véase Cossío Díaz, José Ramón, *Una paradoja constitucional*, [en línea] en México, [eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), del 3 de mayo de 2011, Dirección URL <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/52638.html> [consultado el 18 de agosto de 2011]

los derechos fundamentales conlleva una apuesta por legitimar el ejercicio del poder público, es decir, de cara al siglo XXI hay una expectativa respecto a construir una “nueva” legitimidad política en México; 2) al ser el juicio de amparo máxima garantía de los derechos humanos, la SCJN estará en el centro de los debates respecto a los alcances y límites de esa “nueva” legitimidad política.

Asimismo, según lo incorporado a la Constitución por esta reforma, la SCJN ya no tiene la facultad de investigar violaciones graves de garantías individuales, sino que ahora corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos ejercer dicha facultad. Esto importa destacarlo porque: 1) la facultad de investigación (Art. 97) fue la mayor innovación hecha a la SCJN en el constituyente de 1917 y era la única vía a través de la cual los ministros podían actuar de oficio; 2) esta facultad no logró consolidarse como instrumento de defensa constitucional merced a que sus resultados no tenían efectos vinculantes, es decir, no se podían imputar responsabilidades y sanciones a las autoridades que se les hubiere comprobado su participación en la violación grave de garantías individuales.

En síntesis, con base en las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2011, la SCJN se fortalece como defensora de la Constitución, debido a que se potencia su poder protector del orden constitucional mexicano en función de lo más sagrado de nuestro juicio de amparo: la defensa de los derechos fundamentales de todos los habitantes del país.

Así, estamos ante un paso de grandes proporciones en materia de derechos humanos, en la que hacerlos una realidad acorde a su concepción, y con ello estar a la altura de las circunstancias que nos aguardan en este siglo XXI, no solo corresponden a los jueces, los legisladores, los presidentes y en general a las autoridades sino en mayor medida a los ciudadanos que no hemos dejado de imaginar y, por tanto, actuar por la construcción de un México justo.

BIBLIOGRAFÍA

- Ansolahehere Karina, *La política desde la justicia*, México, FLACSO-Fontamara, 2007.
- Arnold Linda, *Política y justicia. La Suprema Corte Mexicana*, México, IJJ-UNAM, 1996.
- Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1869*, México, UNAM – IJJ, 1987.
- Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y arena, 2005.
- Bustillos Julio, *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*, México, UNAM - IJJ, 2009.
- Cabrera Acevedo, Lucio, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM Coordinación de Humanidades, 1968.
- Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, México, SCJN, 1987.
- Cámara de diputados, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, tomo IX, artículos 82 – 94, México, LV legislatura, 1994.
- Carbonell Miguel (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, tomo IV, México, Porrúa, 2004.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, siglo veintiuno, 2006. 279p.
- Carrillo Flores, Antonio, “El control de la constitucionalidad de las leyes y actos de la autoridad en México”, en Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM IJJ, 1987.
- Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, en Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, IJJ, 1987.
- Carrillo Flores, Antonio, *La Suprema Corte como poder y como tribunal*, México, Academia mexicana de jurisprudencia y legislación, 1972.
- Carrillo Flores, Antonio, *Reflexiones del Sesquicentenario*, México, Comisión para la conmemoración del sesquicentenario de la SCJN, 1975.
- Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. México, Fontamara, 2002.
- Cossío Díaz, José Ramón, “Sistemas y modelos de la jurisdicción constitucional mexicana” en Poder Judicial de la Federación, *Los caminos de la justicia en México 1810-2010*, México, SCJN, 2010.

- Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución, Democracia y jurisdicción electoral*, México, Porrúa, 2010.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución, Tribunales y Democracia*, México, editorial Themis, 1998.
- Crick, Bernard, *En defensa de la política*, México, Tusquets, 2001.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, España, Ariel, 1996.
- Evans Hughes, Charles, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, México, FCE, 1946.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2009.
- Fioravanti, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 2001.
- Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 1996.
- Fix-Zamudio Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 2004.
- González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, coordinación de humanidades, 1994.
- González Oropeza, Manuel, “Pasado y futuro de la anulación de leyes según el acta de reformas (1847-1857)”, en Noriega Cecilia y Salmerón Alicia (coordinadoras), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917)*, México, Poder Judicial Federal – Instituto Mora, 2009.
- González Oropeza, Manuel, “La interpretación del artículo 133: sobre la inviabilidad de ejercer un control difuso de la Constitución” en Poder Judicial de la Federación, *Los caminos de la justicia en México 1810-2010*, México, SCJN, 2010.
- Grant. J.A.C., *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes*, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1963.
- Hamilton, Madison, Jay, *El federalista*. México, FCE, 2006.
- Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, España, Tecnos, 1995.
- Martínez Baez Antonio, “Ensayo sobre el gobierno constitucional” en *Obras político constitucionales*, tomo I, México, UNAM Coordinación de humanidades, 1994.
- Medina Peña, Luis, *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, FCE, 2007.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, FCE, 2004.

México, *Crónicas. Constitución Federal de 1824*, México, Secretaría de gobernación – Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 1974, 2 vols.

México, *Nueva edición del diario de debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, Ignacio Marván Laborde, 2005, tres tomos.

México, *Diario de los debates del Congreso constituyente 1916-1917*, tomo II, México, Ediciones de la comisión nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la revolución mexicana, 1960.

Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2007.

Noriega Cantú, Alfonso, *La consolidación del juicio de amparo (El caso del artículo 8 de la Ley de 1869)*, México, Círculo de Santa Margarita, 1980.

Otero Mariano, “Sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la república mexicana”, en *Obras*, (recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar de Jesús Reyes Heróles), vol. I, México, Porrúa, 1967, 2 vols.

Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador, El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 2005.

Pantoja Morán, David, “Las siete leyes constitucionales. Presupuestos históricos y teoría constitucional subyacentes al diseño de las instituciones”, en Noriega Cecilia y Salmerón Alicia (coordinadoras), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917)*, México, Poder Judicial Federal – Instituto Mora, 2009.

Pérez Royo Javier, *Tribunal constitucional y división de poderes*, España, Tecnos, 1988.

Pérez Tremps, *Tribunal constitucional y poder judicial*, Madrid, centro de estudios constitucionales, 1985.

Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia, sus orígenes y primeros años 1808 – 1847*, México, Poder Judicial de la Federación, 1986.

Poder Judicial de las Federación, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la visión de Antonio Carrillo Flores*, presentación David Pantoja Morán, México, SCJN, 2010.

Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1969.

Rabasa Emilio, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 2006.

Remolina Roqueñi, Felipe, *La Constitución de Apatzingán. Estudio jurídico histórico*, México, Biblioteca michoacana, gobierno del estado de Michoacán, 1965.

Schmitt, Carl, *La defensa de la constitución*, España, Tecnos, 1983.

SCJN, *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2003.

Soberanes Fernández, José Luis, *El Poder Judicial en el siglo XIX*, México, III – UNAM, 1992, pp. 77 – 157.

Soberanes Fernández, José Luis, *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987.

Story Joseph, *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*, México, Oxford, 1999.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808 – 2005*, México, Porrúa, 2008.

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 2005.

Troper Michel, *Ensayos de teoría constitucional*, México, Fontamara, 2004.

Troper Michel, *Por una teoría jurídica del Estado*, Madrid, Dykinson, 2001.

Vallarta, Ignacio L., *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*, México, Porrúa, 1896.

Varios, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa III - UNAM, 2005

Zagrebelsky Gustavo. *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la Política*, Madrid, Trotta 2008.

Zarco, Francisco, *Historia del Congreso extraordinario constituyente (1856 – 1857)*, México, El Colegio de México, 1956.

HEMEROGRAFÍA

Aguirre Anguiano, *Relaciones entre el poder judicial y tribunales constitucionales*, México, SCJN, 2005, colección, 10 años de la novena época. Discursos, México, SCJN, 2005.

Ansolabehere, Karina, “Jueces, política y derecho: particularidades y alcances de la politización de la justicia” en *Isonomía*, México, no. 22, abril de 2005.

Aragón Reyes, Manuel, *La Suprema Corte de Justicia de México como tribunal constitucional*, México, SCJN, 2006.

Arnold, Linda, “La política de la justicia: los vencedores de Ayutla y la Suprema Corte Mexicana” en *Historia mexicana*, México, vol. XXXIX, no. 2, octubre – diciembre de 1989.

Arnold, Linda, “Buscando a México, conflictos, jurisprudencia y la suprema corte mexicana (1825 – 1853)” en *Anuario de Historia del Derecho*, México, UNAM, 1992, pp. 259-268.

Carrillo Flores Antonio, “La Suprema Corte en México y en los Estados Unidos” en *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, Tomo IX, julio-diciembre de 1959.

Cossío, José Ramón, “Los abogados y la necesidad de una teoría de la Constitución para México” en *Este País*, México, no. 184, julio 2006.

Cueva, Mario de la, “La constitución de 5 de febrero de 1857 (sus antecedentes históricos y doctrinales. El Congreso Constituyente de 1856-1857. Los principios fundamentales de la Constitución)” en Varios, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957.

Eisenmann, Charles, “El Espíritu de las Leyes y la Separación de los Poderes”, en el *Anuario Jurídico*, núm. 2 1975, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1977, pp. 429 – 450.

Ferrajoli, Luigi, “El papel de la función judicial en el Estado de Derecho”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal*, no. 18, 2003.

Fix Zamudio, Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año XX, números 58 – 59, enero – agosto de 1967.

Fix Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia de México como Tribunal Constitucional”, en *Revista jurídica de petróleo mexicanos*, México, PEMEX LEX, números 59 – 60, mayo – junio de 1993.

Fix Zamudio, Héctor, “Introducción al estudio de la defensa de la constitución”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM, III, nueva serie, año 1, no. 1, enero-abril de 1968.

Gaxiola, Jorge F., “Los tres proyectos de Constitución de 1842” en México, Cámara de diputados, LII Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, tomo II, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985.

Gudiño Pelayo, José de Jesús, *La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la construcción del modelo democrático mexicano*, México, SCJN, 2005.

Ledesma Uribe, José de Jesús, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación. Época del centralismo 1836 – 1843”, en Varios, *Estudios jurídicos en homenaje al maestro Guillermo Floris Margadant*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1988.

Manin, Bernard, “Frontières, freins et contrepoids la séparation des pouvoirs dans le débat constitutionnel américain de 1787”, en *Revue Francaise de Science Politique*, volumen 44, número 2, abril, 1994.

Oñate, Santiago, “El Acta de Reformas de 1847” en México, Cámara de diputados, LII Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, tomo II, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985.

Pantoja Morán, David, “Algunas consideraciones teóricas sobre el Senado de la República”, en *Revista Mexicana de estudios parlamentarios*, México, Vol. I, septiembre – diciembre de 1991.

Pantoja Morán, David, “El diseño constitucional del ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. XXXVIII, abril – septiembre 1988, Nos. 152 – 153, pp. 248 – 301.

Pantoja Morán, David, “Fuentes doctrinales para una discusión sobre el diseño de las Instituciones Políticas del Sistema Presidencial Mexicano”, en *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Año XLVII, Num. 193, enero-marzo de 2005.

Pantoja Morán, David, “Infancia es destino: el federalismo y las finanzas públicas nacionales en el Congreso Constituyente de 1824” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XLIX, no. 201, septiembre – diciembre de 2007.

Pantoja Morán, David, “La Constitución de 1857 y su interludio parlamentario”, en *Historia mexicana*, volumen LVIII, número 4, abril-junio 2008.

Pantoja Morán, David, “Notas para una revisión comparada del sistema presidencial y del sistema parlamentario y alguna breve consideración del caso mexicano”, en *Estudios Políticos*, México, UNAM – FCPyS, cuarta época, no. 18 mayo – agosto de 1998, pp. 191-202.

Poder Judicial Federal, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, México, SCJN, 2004

Poder Judicial Federal, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, México, SCJN, 2004

Silva Meza, Juan N., *Efectos de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los procesos constitucionales*, México, SCJN, 2005

CIBEROGRAFÍA

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.senado.gob.mx>

<http://www.diputados.gob.mx>

<http://www.gobernación.gob.mx>