

HACIA UN AUTÉNTICO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Mario MELGAR ADALID*

RESUMEN: Que México cuente con un Tribunal Constitucional como órgano de control y defensa constitucional, autónomo del Poder Judicial de la Federación, garante del orden constitucional y protector de los derechos fundamentales, es la premisa principal del autor. Por ello, al mismo tiempo que siguen adelante las nuevas formas de organización y expresiones democráticas, el derecho debe empujar o al menos acompañar al cambio, motivo por el cual deberá profundizarse en la “transición” judicial como elemento de los cambios generales del marco institucional y social, y como detonador de las siguientes etapas del proceso democratizador. El autor comparte la unidad de la jurisdicción sosteniendo que al Poder Judicial deben integrarse los tribunales administrativos, pero con todas sus consecuencias y no nada más con la simple enunciación de su incorporación.

ABSTRACT: *That Mexico counts on a Constitutional Court as an organ of constitutional defense, independent of Judiciary, guarantor of constitutional order and fundamental rights, is the premise of the author. For that reason, at the same time new forms of organization and democratic expressions continue ahead, law should push or accompany the change at least, considering “judicial transition” has to be deepened as an element of general institutional changes and social frame, as well as a detonator of following stages of democratic process. The author shares unit of jurisdiction notion saying Judiciary must be integrated by administrative courts with all its consequences not only as a simple enunciation of their incorporation.*

* Director de la Escuela Permanente de la UNAM en San Antonio, Texas.

I. INTRODUCCIÓN

En México, el Poder Judicial de la Federación estuvo alejado de las cuestiones políticas del país. El discreto papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el tema se explica por el exacerbado presidencialismo en la vida institucional del país.¹ El presidente de la república fue el árbitro histórico del drama político lo cual llevó a la Suprema Corte a atender su tarea jurisdiccional, vigilar los asuntos de legalidad y alejarse de las cuestiones políticas y de la materia electoral. Sin embargo, las facultades en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, introducidas en la reforma judicial de 1994, tuvieron como propósito darle a la Suprema Corte el carácter de Tribunal Constitucional. Más adelante, en 1996 se le facultó para conocer acciones de inconstitucionalidad que plantearan la posible contradicción entre una norma general y la Constitución en materia electoral.²

El Poder Judicial es una de las piezas centrales del Estado contemporáneo por el equilibrio que su actuación imprime al acontecer público. Sin certeza en el derecho y sin seguridad en su aplicación, no hay estabilidad social ni convivencia social y política. Sociedades como la mexicana, que han iniciado procesos de transición, requieren de la actuación judicial y específicamente de sus resoluciones fundamentales para aligerar las tensiones sociales, definir el rumbo del cambio y alcanzar ideales compartidos como la democracia, la igualdad, la libertad y el respeto a los derechos fundamentales y la justicia.

La sociedad mexicana empezó a confiar en sus autoridades electorales después de las elecciones de 2000. La alternancia en el poder a que llevaron estos comicios fortaleció además la cultura democrática. Las instituciones democráticas de México supieron estar a la altura del reto que exigía ese proceso electoral para el desarrollo político del país. Hoy

1 Algunos episodios de excepción a la regla de la prudencia judicial son la tesis de José María Iglesias sobre la incompetencia de origen; la pérdida de la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte con motivo de la reforma de 1934; las investigaciones sobre graves violaciones de garantías individuales derivadas de la agresión a opositores políticos en el estado de Guanajuato en 1946, así como la investigación de graves violaciones de garantías individuales con motivo de la masacre de campesinos guerrerenses en Aguas Blancas, Gro., en 1995. Véase Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4a. ed., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 219.

2 Con motivo de la enmienda político-electoral de 1996, al reformarse la fracción II del artículo 105 constitucional, y suprimirse la causal de improcedencia que en materia electoral estableció la reforma de 1994. *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996.

no existe debate sobre las cuestiones electorales básicas: el padrón electoral, la forma de organizar los comicios, la selección de funcionarios que vigilan los procesos, la participación de la ciudadanía en las elecciones y los resultados son confiables.³ No obstante estos avances, el proceso de cambio político no fue aparejado de un movimiento de magnitud similar que hubiese generado confianza en las autoridades judiciales de nuestro país que aun sufren el descrédito social y popular.⁴

La Suprema Corte de Justicia está anclada en el andamiaje institucional del viejo régimen y no responde eficazmente a lo que requiere la sociedad mexicana de nuestros días. Los magros resultados de la llamada reforma jurídica, iniciada en 1994 —con sus secuelas de 1996 y 1999—, muestran el poco impacto que ha tenido para encauzar la transición mexicana. Es indispensable por esto una reforma profunda de la estructura judicial de nuestro país para garantizar el avance integral del proceso democrático de México. La Suprema Corte de Justicia está incapacitada, bajo el diseño actual, para convertirse en un auténtico Tribunal Constitucional como lo requiere nuestro país.

El objeto del presente ensayo es proponer que México cuente con un Tribunal Constitucional como órgano de control y defensa constitucional, autónomo del Poder Judicial de la Federación, garante del orden constitucional y protector de los derechos fundamentales.⁵ El modelo institucional es el que han adoptado los países del Centro y del Este de Europa recientemente, y que han seguido una tradición arraigada en España, Alemania y Austria, de tribunales constitucionales. Se trata de una forma de justicia constitucional concentrada, en oposición al modelo de control difuso que han seguido los Estados Unidos de América y nuestro país, con algunas variables.⁶

3 Peschard, Jaqueline, ¿Qué está en juego en las elecciones del 2003?, *Revista Universidad de México*, México, número 624, junio de 2003, p. 7.

4 En 1999, el propio presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro Góngora Pimentel, declaró que el Poder Judicial de la Federación había caído en el mayor descrédito popular de su historia. Entrevista de Agustín Ambriz, *Proceso*, 10 de enero de 1999.

5 Ante el riesgo de que la Constitución no se respete, es necesario que una sociedad haga efectiva la supremacía constitucional, ya sea preventivamente, anticipándose a la violación, o de manera correctiva, reparando las violaciones cometidas. Esto es fundamental en una sociedad que va hacia la democracia y quiere dejar atrás la cultura antidemocrática. La prevención o reparación del riesgo ocurrido se llama defensa constitucional y es tarea que compete al Tribunal Constitucional.

6 Los rasgos distintivos de los dos sistemas —concentrado y difuso— son motivo de un estudio exhaustivo que por su complejidad técnica excede los límites del presente trabajo. El sistema concentrado es uno en que la jurisdicción corresponde en exclusiva a un órgano creado *ex profeso*,

El Tribunal Constitucional es un órgano distinto y autónomo de los tribunales ordinarios. Con sus resoluciones, enjuicia normas y no casos concretos, y es conveniente que exista desligado del Poder Judicial, como lo debe estar también de los otros dos poderes para cumplir cabalmente su tarea. Se trata de un órgano jurisdiccional autónomo y no de un órgano político, pues lo que determina este primer carácter es su actuación e independencia cuyas garantías dependen de las condiciones de sus miembros para ser elegibles, de su independencia respecto de otros poderes, incluidos los que los nombraron.⁷ La autonomía es necesaria, pues la defensa y control constitucional deben comprender al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo pero también al Poder Judicial. Si una sociedad decide por la democracia, debe establecer un marco institucional que garantice las condiciones políticas y jurídicas para que la transición transcurra dentro del Estado de derecho y en los parámetros de la paz y la convivencia sociales.⁸

II. TRANSICIÓN POLÍTICA, DEMOCRACIA ELECTORAL Y FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Cada vez se habla con mayor frecuencia, en México, de transición y de democracia. Transición es la acción y efecto de pasar de un modo de ser a otro distinto y puede significar también el estado intermedio entre el inicial y al que se llega con el cambio. José Ramón Cossío señala

previsto en la propia Constitución. Consiste en que se admita tanto la vía directa como indirecta de acceso al sistema; la legitimación no está limitada a las partes en conflicto y sus resoluciones tienen efectos generales, conocidos como *erga omnes*. El sistema difuso, por el contrario, sólo admite la vía indirecta de control; la legitimidad está restringida a las partes en litigio y las resoluciones no tienen efectos *erga omnes*, sino sólo inciden sobre el caso concreto.

⁷ Pérez y Tremps, Pablo, *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 15.

⁸ En general, sobre tribunales constitucionales véase: García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Ed. Civitas, 1988; Balaguer Callejón, Francisco *et al.*, *Derecho constitucional*, Madrid, Ed. Tecnos, 1999, vol. I, especialmente pp. 210-254; Viver i Pi-Sunyer, Carles, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1989; López Guerra, Luis *et al.*, *Derecho constitucional*, vol. II: *Los poderes del Estado*, Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch, 2002, especialmente pp. 245-292; López Guerra, Luis, *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998; Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

que se trata de un proceso en el que mediante la sustitución de los titulares de los órganos del Estado, y consecuentemente “de la concepción política previa, se establecen nuevos contenidos normativos con el fin de permitir y asegurar el funcionamiento de un régimen democrático”.⁹ Esto es cierto, aun cuando no debe perderse de vista que si bien hay evoluciones hacia la democracia, también se presentan involuciones que detienen o hasta retrasan el proceso democratizador. Transición sugiere movimiento, acción, cambio y transformación.

Los días que corren son de cambio y transformación, y México se encuentra en etapa de transición. Esta se ha concentrado en procesos e instituciones político-electorales y en reformas macro-económicas. No se han dado todavía los cambios integrales de las instituciones jurisdiccionales.¹⁰ Las nuevas condiciones económicas y políticas del país no han ido acompañadas de un proceso paralelo de cambio y transformación del marco jurídico institucional. Las reformas jurídicas han surgido de manera separada a los cambios de la organización política y económica del país y han sido coyunturales, sin estar sustentadas en una planificación consciente.

Debe tomarse en consideración que la transición jurídica mexicana forma parte, al menos en el mediano plazo, de una transición “restringida” en oposición a una transición “amplia” que supondría un cambio en la forma de Estado o bien la sustitución de algunas de las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución Política. Si bien se escucha con insistencia el término, la transición mexicana es todavía limitada, superficial y en ocasiones meramente cosmética. En adelante, el vocablo transición describe a una de carácter “restringida”, la cual propiciaría la modificación de algunas notas del sistema jurídico. No necesariamente el cambio de la Constitución Política, por parecer en este preciso momento inviable, pero sí respecto a modificaciones a la misma y a otras normas del marco institucional que permitan la transición y consolidación democrática del país.¹¹

9 Cossío, José Ramón, “Cuestiones constitucionales, La Suprema Corte de Justicia y la transición democrática”, *Este País*, 7 de abril de 1997, pp. 62-65.

10 Véase González, Ma. del Refugio y López Ayllón, Sergio, *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

11 Para una discusión completa sobre la viabilidad de una nueva Constitución Política en México, véase varios autores, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 435.

México inició una transición a nuevas formas de desarrollo político y democrático a partir de 1968, cuando fue evidente la incapacidad del gobierno para entender las expresiones opuestas a los designios de la elite política del país. Las universidades públicas, y en particular la UNAM, institución inservible al autoritarismo del régimen y una de las fuentes más permanentes de oposición al sistema, sirvieron de caja de resonancia a la opinión de los intelectuales impulsores de la reforma democrática, y por esto contribuyeron notablemente al proceso de transición.

Más adelante, la reforma política de Jesús Reyes Heróles en 1977 inició la desarticulación del diseño presidencialista del país.¹² Se fueron introduciendo elementos para un mejor balance entre el Legislativo y el Ejecutivo. A partir de los años ochenta, y sin una conexión deliberada, surgieron paulatinamente formas de privatización, apertura comercial, libre comercio, restricción gubernamental y modernización administrativa con criterios de eficiencia economicista, acompañadas de una persistente reforma a las prácticas y métodos electorales.¹³ La progresiva pluralidad y movilidad política, la pérdida de legitimación del régimen autoritario hasta su caída en 2000, la participación creciente de la sociedad civil, el debilitamiento consecuente de los controles corporativos, y otros factores, dejaron fuera al presidente de la república como árbitro de las disputas del juego político.

La derrota del candidato presidencial del PRI tuvo gran significación, pero no apresuró o condujo automáticamente el cambio. Prevalecen aun prácticas que impiden un flujo más eficiente de las nuevas formas de organización democrática. El cambio de partido en el poder no se tradujo en un cambio del sistema político. Existe el riesgo de una sucesión de gobiernos de distinto signo político, una especie de alternancia sin transición, sin que pueda avanzarse realmente en la transición democrática. Es evidente que en buena medida la situación social, política y económica del país se sigue basando en los cimientos del viejo régimen. Es necesario por esto que al mismo tiempo que siguen adelante las nue-

12 *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977.

13 La reforma política de ese momento pretendía alcanzar una participación mayor pero controlada de los opositores. En México no se aplicó el esquema de la antigua Unión Soviética en que *Perestroika* y *Glasnot*, es decir reforma política y reforma económica estaban interrelacionadas. Debe recordarse que en la URSS se dio primero la apertura política y después la liberalización económica, y en Polonia la liberalización económica primero, y después la apertura política.

vas formas de organización y expresiones democráticas, el derecho empuje o al menos acompañe el cambio.

La necesidad de alcanzar los objetivos de una transición democrática enfrenta dificultades. Está presente la incapacidad de la actual administración para generar consensos políticos sobre sus propuestas centrales de gobierno. En este sentido, es necesario que se haga una evaluación institucional y una consulta popular sobre la transición mexicana, tomando en consideración todos los elementos que la enmarcan. Uno de esos elementos es el papel que deberá asumir el Poder Judicial. Es decir, que deberá profundizarse en la “transición” judicial como elemento de los cambios generales del marco institucional y social, y como detonador de las siguientes etapas del proceso democratizador.

Desde el punto de vista jurisdiccional en materia electoral se han dado pasos hacia delante. México mantuvo durante muchos años mecanismos de autocalificación de los propios órganos sujetos a elección. No existieron por tanto medios de impugnación electoral que se hicieran valer ante las autoridades jurisdiccionales del país. Así estuvo en vigor el principio de calificación electoral propia de diputados federales y senadores a través de un Colegio Electoral y de Colegios Electorales emanados del Poder Legislativo para la calificación de los ejecutivos estatales o del Poder Ejecutivo federal que tenían la decisión final. Este sistema tuvo algunas modalidades como la introducida por la reforma constitucional de 1977.¹⁴ Se introdujo además un recurso de reclamación en contra de las resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la cámara que debería resolver la Suprema Corte. Sin embargo, esta resolución de la Suprema Corte carecía de *imperium*, y sólo tenía como efecto que la cámara, funcionando en pleno, emitiera una nueva resolución definitiva e inatacable. El recurso procedía contra las resoluciones del Colegio Electoral en las cámaras de Diputados y Senadores con relación a sus miembros. Si las resoluciones de la Suprema Corte carecían de ejecutividad y de efectos vinculatorios, se iba en contra de la eficacia de la corte, lo cual era sumamente inconveniente.

Este recurso de reclamación se abandonó en 1986 por su falta de operatividad práctica, y se propuso la instauración de un tribunal ante el cual se presentarían las impugnaciones de las resoluciones de los organismos electorales, manteniendo los colegios electorales y la facultad

¹⁴ Véase *supra* nota 12.

de la calificación electoral de sus miembros. La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral marca el inicio de lo que se conoce como la judicialización de la materia electoral.¹⁵ El tribunal estaba integrado por nueve magistrados (siete numerarios y dos supernumerarios) designados por el Congreso de la Unión, a propuesta de los partidos políticos. El tribunal estaba facultado para confirmar, modificar o revocar los actos impugnados, o bien ordenar, si fuera el caso de que no se extendieran las constancias de mayoría a diputados federales o senadores. No obstante, las decisiones del Tribunal de lo Contencioso Electoral quedaron sujetas a una segunda instancia de carácter político, en tanto los Colegios Electorales de las cámaras mantenían la facultad de calificación definitiva y podían alterar las determinaciones, en primera instancia, del tribunal.

La Constitución estableció que el Tribunal Federal Electoral era autónomo y la máxima autoridad electoral federal desde el punto de vista jurisdiccional.¹⁶ En 1990, se creó el Tribunal Federal Electoral cuya organización y funcionamiento regula el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).¹⁷ Años adelante, en 1993 se generó una nueva reforma electoral para crear una segunda Sala del Tribunal Federal Electoral con características *sui generis*, en tanto que se trataría de una Sala formada para cada proceso electoral de carácter federal y se integraría con cuatro miembros de la judicatura federal designados por un peculiar sistema.¹⁸ Se trataba de darle jurisdicción plena al Tribunal Federal y cancelar el principio bajo el cual funcionó el órgano cuyos fallos en materia de calificación podían ser revisados por los colegios electorales del Congreso de la Unión. Con esta reforma se suprimió el sistema de autocalificación definitiva para las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

Los cuatro integrantes eran designados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la aprobación correspondía a la Cámara de Diputados mediante los votos de las dos terceras partes de sus miembros presentes de la cámara. Si no se alcanzaba la mayoría calificada,

15 *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1986.

16 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 41, párrafo decimotercero, hasta antes de la reforma constitucional publicada en *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996.

17 La reforma constitucional se publicó en *Diario Oficial de la Federación* el 4 de abril de 1990, y el Cofipe en *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.

18 *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1993.

se presentarían nuevas propuestas, y si en esta segunda vuelta no se lograba la aprobación, la cámara procedería a elegir a los magistrados de entre los propuestos por la mayoría simple de los diputados presentes.¹⁹ Este sistema resultó inadecuado en tanto sometía la propuesta de la Suprema Corte a los designios de la cámara política, pues comprometía el principio de división de poderes.

La Sala de Segunda Instancia fue competente para conocer y resolver exclusivamente los recursos de reconsideración que se interpusieron contra algunas de las decisiones de las salas de primera instancia (regionales), que a su vez provenían de los recursos intentados contra las resoluciones de las autoridades federales, mas no conocería de las determinaciones de las autoridades locales, las que deberían someterse a la jurisdicción de los tribunales estatales en materia electoral. Por esta razón, se crearon tribunales electorales en los estados de la República, algo que la doctrina ha sugerido que debe revisarse. En efecto, existen propuestas para que las impugnaciones electorales, federales y estatales sean conocidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “por la confianza que junto con el Instituto Federal Electoral tiene la ciudadanía y los principales actores políticos, cosa que no sucede con los órganos locales”.²⁰

No obstante estos avances, en México no existe la neutralidad política de jueces y magistrados, como lo establece el sistema español, en que tales funcionarios no pueden pertenecer a partidos políticos o sindicatos o tener empleo al servicio de los mismos.²¹

En 1994 tuvo lugar la reforma judicial que tocó algunos puntos medulares de la organización judicial de nuestro país, tradicionalmente apartada de la escena social.²² Con motivo de estas enmiendas, la Suprema Corte recibió competencia en materia de controversias constitucionales.²³ Los estudios estadísticos de la importancia y efecto positivo que tuvo esta reforma constitucional son evidentes.²⁴ Era necesario establecer bases

19 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 41.

20 Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente, Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 163.

21 Véase Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, nota 1, p. 82.

22 *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

23 Artículo 105 constitucional.

24 Véase Fix Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, Ma. del Refugio y López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 10, pp. 211-215. Si bien aumentó considerablemente el número de controversias constitucionales, pues en un periodo de casi ochenta años, antes de la reforma de 1994, se inter-

para la solución de controversias originalmente políticas, en un régimen que abandona el autoritarismo para entrar en una fase de transición democrática y plural. El juicio de amparo al no hacer declaraciones *erga omnes* en materia constitucional, toda vez que se trata de un medio de protección, eficaz y necesario, de honda raigambre histórica y hasta emocional, pero de carácter individual, no garantiza por sí solo la supremacía de la Constitución. Los sistemas modernos de protección constitucional confieren esta tarea a los tribunales constitucionales, órganos especializados y autónomos del Poder Judicial, como sucede en España²⁵ o en Alemania.²⁶

Fueron ampliadas las facultades de la Suprema Corte para conocer las controversias entre diversos órganos, entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, entre el Poder Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión y los poderes de las entidades federativas o entre órganos de gobierno del Distrito Federal. Si bien las funciones de la Suprema Corte, al resolver controversias constitucionales, son propias del orden constitucional y tienden a preservar la norma constitucional por resolver conflictos entre órganos normativos, la doctrina se ha expresado en términos generales, en contra del quórum de votación tan alto (ocho de once)²⁷ para que las resoluciones de la Suprema Corte tengan efectos generales.

La Suprema Corte también tiene competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que planteen la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Independientemente de la crítica a la denominación equívoca de “acciones de inconstitucionalidad”, que debería llamarse proceso de constitucionalidad, la modificación constitucional le dio a la Suprema Corte un cierto carácter de Tribunal Constitucional, y constituye una

pusieron cincuenta, y entre 1995 y 1997 se plantearon más del doble, no hay que olvidar que la reforma sobre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad entró en vigor varios meses después de promulgada la reforma, hasta el 27 de mayo de 1995, fecha de inicio de vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

25 Constitución española, artículo 159.

26 Constitución alemana, artículo 93.1.

27 Véase Cossío, José Ramón, “Comentario al artículo 105 constitucional”, en varios autores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 1046-1073; y también Fix Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, Ma. del Refugio y López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 10, p. 210.

forma, si bien incipiente, de controlar la regularidad constitucional.²⁸ En efecto, distintos órganos legislativos pueden llevar ante la Suprema Corte planteamientos de inconstitucionalidad de leyes que hubieren sido aprobadas por los órganos legislativos, de los cuales tales minorías formen parte. Se trata de un porcentaje (33%) difícil de reunir, de los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. También las pueden intentar el Procurador General de la República, así como los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, o por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes federales o locales, y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias en contra del órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. Las resoluciones de la Suprema Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que se aprueben por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Hubo críticas de diverso origen, ya por ir en contra de la “tradicción” judicial mexicana y por acercar al Poder Judicial al ámbito político, ya por cuestiones de técnica jurídica, o por lo limitado de su propósito.²⁹ Una de las críticas se refiere a limitar la legitimación activa de las acciones de inconstitucionalidad. En el artículo 105, se exige un número y porcentaje determinado fijo, con lo que se le da un carácter numérico a la acción de inconstitucionalidad. Nada debería influir en la resolución si la acción fuera formulada y firmada por menos o por más de un número determinado, sino fundamentalmente basarse en los argumentos esgrimidos.

Por otra parte, el plazo de treinta días naturales para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad a partir de la publicación de la norma es breve, si se toma en cuenta que las normas constitucionales son complejas y es justamente su uso, aplicación y su interpretación lo que per-

28 Véase García Ramírez, Sergio, “Constitucionalidad de leyes y actos de autoridad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 84, 1995, pp. 992 y 993.

29 Para conocer algunas de las críticas, véase Adato Green, Victoria, “Las acciones de inconstitucionalidad”, en varios autores, *Liber ad Honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. I, pp. 63-78; Arteaga Nava, Elisur, “Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” y Lujambio Irazabal, Alonso, “Las reformas al Poder Judicial. Una aproximación desde la ciencia política”, en Melgar Adalid, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1995, pp. 71-100; y Melgar Adalid, Mario, *El Consejo...*, cit., nota 1, pp. 82-84.

mite descubrir particularidades que podrían enfrentarla con las normas superiores contenidas en el texto constitucional. Probablemente se limitó el plazo para dar seguridad jurídica a los destinatarios de la ley. De cualquier manera, el asunto de constitucionalidad es de tal manera relevante, desde el punto de vista del Estado de derecho y de la política, que no debería estar sujeto a plazos perentorios.

La reforma de 1994 consideró el número adecuado de ministros de la Suprema Corte en once, y estableció la duración en el cargo en quince años, sin fijar límite de edad a los ministros.³⁰ Para la primera integración, el constituyente permanente estableció reglas transitorias para el funcionamiento de la corte y para la designación de los nuevos ministros, que fueron propuestos por el presidente de la república al Senado para su designación, conforme a un nuevo procedimiento.³¹

³⁰ En el Dictamen del Senado a la iniciativa de reforma constitucional se señala respecto a la integración que “al ser menor el número de ministros, cada uno de ellos tendrá una mayor autoridad y fuerza en sus decisiones, ya que entre menor sea el número de miembros de un órgano colegiado, la responsabilidad de cada uno de ellos será mayor. Al dotar a cada ministro de una mayor autoridad, se establece un mecanismo para fortalecer a la Suprema Corte de Justicia en su conjunto”. Independientemente de lo pueril del argumento senatorial —si fuera exacto debería aplicarse al propio Senado (128 integrantes) y a la Cámara de Diputados (500)—, la reducción obedeció al propósito de convertir a la Suprema Corte en un verdadero Tribunal Constitucional. La autoridad y fuerza personal de los ministros es irrelevante institucionalmente, pues siempre actúan en forma colegiada, sea en la Sala a la que pertenecen, en las comisiones que han creado o en el Pleno.

³¹ Efectivamente, la Constitución de 1917 dispuso que la Suprema Corte se compondría de once ministros y funcionaría siempre en Pleno. En 1928 se aumentó el número de ministros de once a dieciséis, estableciéndose que funcionarían en Pleno y en tres salas de cinco ministros cada una. En 1934, la Constitución estableció que la corte incrementaría su número de integrantes a veintiuno, quienes actuarían en Pleno y en cuatro salas: penal, administrativa, civil y laboral. Otra reforma en 1951 introdujo la figura de los supernumerarios, con lo que la corte llegó a veintiséis ministros. La propuesta de regresar al número original de once para integrar la Suprema Corte, fue enarbolada por varios juristas como Antonio Carrillo Flores y Héctor Fix-Zamudio, quienes han señalado que la nueva composición es adecuada y congruente desde el punto de vista de las funciones de la corte como tribunal constitucional; véase Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Editorial Porrúa, 1981, p. 77; y Fix Zamudio, Héctor, “Comentario al artículo 94 constitucional”, en varios autores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Editorial Porrúa, 1995, t. II, p. 935.

III. LA REFORMA POLÍTICA DE 1996 Y EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En 1996 se presentó una iniciativa de reforma constitucional por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados, y de la Revolución Democrática, en la Cámara de Senadores, así como por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma modificó el artículo 94 constitucional. La reforma agregó a la enumeración de órganos que componen el Poder Judicial de la Federación a un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.³²

La iniciativa de la reforma señala que se pretendió hacer compatible la tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada, y así se propuso incorporar el Tribunal Electoral, órgano especializado, al Poder Judicial de la Federación. La incorporación pretende una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

De esta manera, la Suprema Corte conoce ahora de la no-conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del artículo 105 constitucional. Esta norma prohibía a la corte conocer acciones de inconstitucionalidad que tuvieran por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución en materia electoral.

La reforma constitucional estableció que el tribunal debe funcionar con una Sala Superior y con salas regionales. La Sala Superior es de actuación permanente y está integrada por siete magistrados que durarán diez años en el cargo. La designación de los magistrados de la Salas Superior y de las regionales se hace mediante la elección que hagan las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en el caso de recesos de la Comisión Permanente a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los requisitos para ser magistrado electoral de la Sala Superior son los mismos que la ley requiere para fungir como ministro de la Suprema

32 Véase *supra* nota 2.

Corte de Justicia. Si el encargo de los ministros es de quince años, el de los magistrados electorales es de diez improrrogables. Los magistrados electorales de las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que no podrán ser menores a los que se requieren para ser magistrado de circuito.³³ El término de su encargo es menor que el de los magistrados de la Sala Superior al fijarlo la Constitución en ocho años improrrogables.

Las facultades del tribunal recogen las que le confirió el Cofipe al Tribunal Federal Electoral, como es resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten en las elecciones de diputados federales y senadores, y las adicionales que le otorgó la reforma. Entre éstas sobresale la de conocer los recursos que se interpongan contra actos y resoluciones que violen derechos políticos electorales de los ciudadanos, derechos que se refieran a votar o ser votado, así como de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

No obstante, las facultades más relevantes para la democracia mexicana son las que se refieren a resolver en forma definitiva e inatacable los recursos sobre la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como el cómputo final y la declaración de validez de elección y la declaración de presidente electo del candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos, tareas que antes correspondían al Poder Legislativo.

IV. LA CUESTIÓN DE LA UNIDAD DE LA JURISDICCIÓN

La incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación revivió la discusión sobre el principio de la unidad jurisdiccional.³⁴ Efectivamente, si bien la integración tiene algunos defectos técnicos, tiene “la virtud de haber abierto la puerta a una posible incorporación futura de otros tribunales federales al Poder Judicial”.³⁵ Efec-

³³ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículo 106.

³⁴ Véase Melgar Adalid, Mario, *El Consejo...*, *cit.*, nota 1, p. 226. Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 94 constitucional”, en varios autores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 931-942.

³⁵ Fix Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, Ma. del Refugio y López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 10, p. 217.

tivamente, no se ha estudiado de manera adecuada la creación de tribunales en la esfera del Poder Ejecutivo federal y en los ejecutivos estatales. Es un cabo suelto que merece analizarse por su significación. Si bien estos tribunales dictan sus fallos con autonomía y no existe duda sobre la imparcialidad de sus fallos, deberían incorporarse al Poder Judicial federal como les corresponde y evitar la existencia de jurisdicciones múltiples. Estos tribunales surgieron por diversas razones, y existen por disponerlo la Constitución general y las Constituciones estatales.³⁶

Es conveniente restablecer la unidad formal de la jurisdicción y darle mayor peso institucional al Poder Judicial de la Federación. Subsisten fuera de su ámbito y dentro de la administración pública federal las Juntas de Conciliación y Arbitraje —materialmente tribunales del trabajo— los tribunales federales agrarios y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación. También han proliferado tribunales administrativos que resuelven controversias entre los particulares y las autoridades de los gobiernos federal y del Distrito Federal, y otros similares en las entidades federativas.³⁷ Igualmente podríamos mencionar a los tribunales de conciliación y arbitraje establecidos para resolver conflictos entre los servidores públicos y los órganos del Estado a los cuales prestan sus servicios.

La experiencia de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación es una llamada de atención de lo que puede ocurrir con una anexión meramente formal. No basta que la Constitución enumere al tribunal como parte integrante del Poder Judicial federal para que esto ocurra realmente con todas las consecuencias. El Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial de la Federación por declaración constitucional, es cierto, pero no tiene las notas distintivas de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial. Por dar un ejemplo, no existe propiamente la carrera judicial electoral, ni operan para los integrantes del Tribunal Electoral los acuerdos generales sobre administración, vigilancia

36 Para una explicación detallada de la creación de tribunales fuera de la esfera de los poderes judiciales federal y locales, véase Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

37 Artículo 116, fracción IV constitucional: “Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

y disciplina del Poder Judicial de la Federación, que Constitución están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es conveniente hacer una distinción entre la unidad de la jurisdicción y la especialización.³⁸ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, lo que no significa que se trate de un tribunal especial prohibidos por la Constitución, por ser órganos jurisdiccionales por comisión *ad hoc* o *ex post facto*.³⁹ El principio de unidad no impide la existencia de la jurisdicción especializada. La complejidad de la organización social, y consecuentemente del ordenamiento jurídico, hace imposible que todos los magistrados o jueces tengan una preparación general que les permita indistintamente juzgar cualquier tipo de litigio. En los procesos contencioso-administrativos, y en la materia fiscal, se hizo evidente esta distinción, y la materia electoral no es excepción por su alto grado de especialización y por las particularidades de la propia materia. Sin embargo, la proliferación de tribunales en el ámbito del Poder Ejecutivo no es adecuada para los efectos de fortalecimiento e independencia del Poder Judicial de la Federación, por lo que la unidad de la jurisdicción es un anhelo altamente deseable.

V. LA NECESIDAD DE UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La reforma judicial de 1994 se sustentó en la idea y propósito de convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un auténtico Tribunal Constitucional. Las reglas para la integración de la Suprema Corte, la modificación del número de integrantes que la componen, el método de designación y las facultades que le otorgó la Constitución en materia de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, aunado a la creación del Consejo de la Judicatura Federal para relevar a la Suprema Corte de cuestiones relativas a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, apuntaban en ese sentido. No obstante, nuestra Suprema Corte de Justicia

³⁸ La Constitución establece en su artículo 13: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales”.

³⁹ Orozco Henríquez, J. Jesús, “Comentario al artículo 99 constitucional”, en varios autores, *op. cit.*, nota 27, p. 984.

sigue atada a una tradición, respetable desde el punto de vista histórico, pero inadecuada para los tiempos que corren, y en particular para avanzar en la democratización del país. Esta tradición de legalidad y técnica jurídica alejada de la realidad política, económica y social del país, impide que la Suprema Corte sea un Tribunal Constitucional en el sentido moderno del término, y viene, con Ignacio L. Vallarta, desde hace más de un siglo.⁴⁰

La seguridad jurídica es muy importante, pero no puede ser más relevante que la propia justicia y el progreso social, en particular en una sociedad en transición. Es difícil armonizar tradición y progreso, pero es necesario hacerlo. Si una institución pretende librarse de la caducidad, y si la norma debe ganar adhesión y se ha de observar, se debe amoldar a las nuevas realidades. Las instituciones jurídicas y el derecho mismo que sufren transformaciones deben responder profunda y fielmente a las causas profundas que generaron tales transformaciones.

La contrarreforma constitucional de 1999 es una clara muestra de la resistencia de la Suprema Corte de Justicia a renunciar a su papel como última instancia de legalidad, al mismo tiempo que cuerpo colegiado judicial aspirante a Tribunal Constitucional.⁴¹ Basta recordar la vehemente intención de la Suprema Corte por recuperar las facultades que el Constituyente Permanente otorgó al Consejo de la Judicatura Federal en 1994 y después regresó al tribunal. Todo a partir de un proyecto de iniciativa de reforma preparado por la propia Suprema Corte en 1999, para poder revisar la actuación y someter políticamente al Consejo de la Judicatura Federal.⁴²

40 “Para mí... si esta Suprema Corte quiere ser de verdad el respetabilísimo tribunal á quien la Constitución le ha dado tan elevadas atribuciones, debe en voz alta proclamar su absoluta emancipación de la política, empeñándose en que su Presidente quede por completo alejado de ella”. Vallarta, Ignacio, *Cuestiones Constitucionales*, Votos del presidente de la Suprema Corte de Justicia dio en los negocios más notables resueltos por este tribunal de enero a diciembre de 1881, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1882, p. 536.

41 Melgar Adalid, Mario y Carbonell, Miguel, voz “Consejo de la Judicatura Federal”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. II: C, México, Editorial Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 469-472.

42 En 1999, el presidente de la Suprema Corte solicitó públicamente al presidente de la república que hiciera suyo un anteproyecto de reformas constitucionales en materia judicial, preparado por la corte, para limitar las atribuciones constitucionales del Consejo de la Judicatura Federal. El anteproyecto se lo entregó Genaro Góngora Pimentel al presidente Ernesto Zedillo el 21 de marzo de 1999 en la ceremonia conmemorativa del natalicio de don Benito Juárez. *La Jornada*, 22 de marzo de 1999. El 11 de junio de ese año se publicó la contrarreforma en *Diario Oficial de la*

Una valoración de las resoluciones de la Suprema Corte indica que mantiene criterios conservadores y apegados a la tradición de no incomodar demasiado al Poder Ejecutivo y de no vulnerar las facultades del Legislativo. Algunos ejemplos:

1. La corte reiteró la existencia del federalismo centralista en materia impositiva. Me refiero al caso de un impuesto decretado por el Estado de Guerrero sobre loterías, rifas y sorteos en que determinó que la competencia para establecer este tipo de contribuciones es de la Federación.⁴³

2. La corte consideró que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada sí pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública.⁴⁴

3. La corte ha mantenido la vulnerabilidad de la autonomía municipal, tan anhelada por los ayuntamientos mexicanos, al establecer que la existencia en los municipios de las juntas de mejoramiento moral, cívico y material, también conocidas antes como juntas de mejoras materiales, no transgrede la autonomía municipal y la regla de oro de la Constitución en materia municipal de que no deben existir autoridades intermedias entre los municipios y los gobiernos estatales. Recordemos que éste fue uno de los reclamos hechos a Porfirio Díaz con relación a los jefes políticos o a sus “rurales”.⁴⁵

4. La corte intervino tibia y tardíamente en la averiguación de garantías individuales en el caso de la matanza de campesinos en Aguas Blancas, Guerrero, hasta que el presidente de la república “lo ordenó”, no obstante que era un clamor popular que utilizara la facultad que le confiere la Constitución.⁴⁶

Federación con múltiples variables que introdujo el propio Ejecutivo federal y la Cámara de Senadores.

⁴³ *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, parte III, marzo de 1996, tesis: Pleno XXV/96, p. 434.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 470.

⁴⁵ Tesis jurisprudenciales P./J. 48/97, P.J. 49/97 y P.J./ 50/97, del Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia correspondiente a 1997.

⁴⁶ Solicitud 3/96. Petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución federal, 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. Una explicación detallada de este asunto en Pérez Carrillo, Agustín, “Reforma de Estado y Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Diálogo y Debate, La Reforma al Poder Judicial*, México, año 2, núm. 7, enero-marzo de 1999, pp. 187-189.

5. La corte favoreció, en el caso del anatocismo, a los intereses del Poder Ejecutivo, al establecer que no está prohibido el pago de intereses sobre intereses.⁴⁷

6. Más dramática fue la decisión sobre las controversias constitucionales que impugnaron más de 330 municipios, mayoritariamente indígenas, a través de su síndico procurador con las que demandaron la violación del procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 135. En efecto, tal y como se reseña en un estudio recientemente publicado, la corte se abstuvo de revisar el fondo del asunto, por considerar que la Suprema Corte, la misma que está en vías de convertirse, según se dice, en un “verdadero” Tribunal Constitucional, no es competente para pronunciarse sobre el cumplimiento de las normas constitucionales que establecen el procedimiento de reforma a la Constitución, ya que el poder reformador de la Constitución es soberano y no está incluido en los presupuestos establecidos en el artículo 105, con lo cual se evitará caer en un activismo judicial.⁴⁸

Se puede mencionar que la Suprema Corte ha emitido algunas resoluciones que han merecido el aplauso de amplios sectores de la opinión pública.⁴⁹ Se señalan los casos en que ha protegido a servidores públicos municipales de ser removidos, y ha sostenido, por señalar otro ejemplo, el principio de inamovilidad judicial de jueces locales.⁵⁰ Más recientemente autorizó la extradición de Miguel Cavallo (alias “Sérpico”), lo que generó el beneplácito de grupos progresistas de la sociedad mexicana y una buena acogida en amplios sectores de la opinión pública de Argentina y España.⁵¹

47 *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, parte VIII, octubre de 1998, tesis: Pleno, LXVI/98, p. 381. Si bien la corte señaló que el vocablo “anatocismo” no se encuentra en el sistema jurídico mexicano, estableció, para desgracia de los deudores mexicanos, la tesis de que los “intereses sobre intereses”, como se debe denominar el anatocismo, sí están autorizados.

48 Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatón, Estado de Oaxaca, 6 de septiembre de 2002. Véase González Galván, Jorge Alberto, “La corte y los indígenas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 107, mayo-agosto de 2003, pp. 727-733.

49 Véase Controversia Constitucional 19/95 intentada por el Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, contra los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado aludido, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de noviembre de 1996.

50 A partir de la sentencia de amparo a favor del magistrado Arreola Vega.

51 A pesar de lo bien recibido, no estuvo exenta de críticas por su limitación en cuanto al delito de tortura. Véase Concha, Miguel, “Extradición de Cavallo”, *La Jornada*, 14 de junio de 2003.

Es indispensable que exista una instancia suprema de la legalidad, y es obvio que esta tarea corresponde a la Suprema Corte. No obstante, el problema es la coexistencia de la corte que tiende a ser un Tribunal Constitucional sin dejar de ser un tribunal de casación como ocurre en México. Se requieren dos instancias: Una que pueda unificar la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito en materia de legalidad y que lleve la interpretación constitucional que no derive en cuestionamientos de validez constitucional de las leyes, y otra que atienda la defensa constitucional y la protección de los derechos fundamentales como le corresponde a un verdadero Tribunal Constitucional autónomo.

El juez constitucional es diferente del juez ordinario que se ocupa de la legalidad, porque aquél tiene por definición un estatuto constitucional. Es decir tiene un estatuto que lo protege de los poderes públicos que el mismo controla. Su existencia, sus facultades y su misión deben estar definidas en la Constitución, por lo que para modificar su estatuto sería indispensable modificar la Constitución. Mientras el juez de legalidad es resistente y hasta repelente a la política, al juez constitucional le corresponde controlar jurídicamente a los poderes públicos, incluido el Poder Judicial, y consecuentemente sus decisiones tienen repercusiones y un carácter político.⁵²

Es necesario crear un Tribunal Constitucional autónomo con facultades concentradas. El monopolio de la defensa constitucional a cargo de la Suprema Corte es además, como ha señalado Jaime Cárdenas, un mito que debe superarse. La inexistencia de un tribunal constitucional autónomo “provoca problemas en la amplitud de la defensa constitucional respecto de actos del propio Poder Judicial y conflictos sobre la administración del Poder Judicial”.⁵³ Lo anterior ha sido evidente en múltiples incidentes, lamentables algunos de ellos, que han colocado a la corte en difícil posición frente a la opinión pública, y por esto se haya cuestionada en sus roles y perfil, lo que incide negativamente sobre su eficacia, independencia e imparcialidad.

52 Favoreu, Louis, “Informe general introductorio”, *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 21.

53 Cárdenas, Jaime, “Cuatro reflexiones en torno a una nueva Constitución”, en varios autores, *op. cit.*, nota 11, p. 58.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Los planteamientos anteriores nos llevan a las siguientes consideraciones finales:

1. La Suprema Corte está anclada en un andamiaje institucional alejado de las necesidades de la sociedad mexicana. No existe propiamente como un auténtico Tribunal Constitucional, y se dedica a atender, además del inmenso cúmulo de labores que la agobian, y a tratar de abatir el rezago en el despacho de miles de asuntos, cuestiones administrativas, de disciplina y de gobierno del Poder Judicial de la Federación. No tiene temperamento para incursionar en la relevante tarea del control constitucional, pues está atrapada en la rutina de las cuestiones de legalidad, enfrascada en la burocracia judicial, actuando en múltiples ocasiones como tribunal de casación, nombrando a los consejeros judiciales de la Judicatura Federal, otorgando o cancelando pensiones a sus miembros, integrando jurisprudencia, vigilando a los órganos jurisdiccionales y tratando de reformar el marco jurídico nacional, entre muchas otras no tan relevantes tareas como las mencionadas.

2. La creación de un auténtico Tribunal Constitucional autónomo, desatendido de las cuestiones administrativas, independiente, bajo los principios del control concentrado, integrado con expertos constitucionalistas constituye un elemento central para avanzar en la transición y consolidación democrática de México.

3. Debe continuar la reforma y fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación. Una de las líneas para seguir en esta tendencia es alcanzar el principio de unidad de la jurisdicción. Al Poder Judicial de la Federación se le deben integrar los tribunales jurisdiccionales federales que no forman parte del mismo: las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los tribunales agrarios y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

4. Debe garantizarse la neutralidad política a los jueces y magistrados, con el fin de que mantengan la independencia judicial, prohibiendo que pertenezcan a partidos políticos o sindicatos.

5. La sociedad mexicana, instituciones académicas, organizaciones y partidos políticos, instituciones públicas, organizaciones civiles, medios de información, comunicadores, jueces, magistrados y ministros, los ac-

tores involucrados y expertos deben analizar la conveniencia de que el país cuente con un auténtico Tribunal Constitucional que impulse la transición jurídica. Es conveniente por esto un ejercicio de consulta popular sobre el tema para alcanzar los consensos previos de una gran reforma judicial hacia la consolidación democrática de México.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ADATO GREEN, Victoria, “Las acciones de inconstitucionalidad”, en *Liber ad Honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. I.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, “Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en MELGAR ADALID, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1995.
- CARBONELL, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- CÁRDENAS, Jaime, “Cuatro reflexiones en torno a una nueva Constitución”, en varios autores, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Editorial Porrúa, 1981.
- COSSÍO, José Ramón, “Comentario al artículo 105 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- , “Cuestiones Constitucionales, La Suprema Corte de Justicia y la transición democrática”, *Este País*, 7 de abril de 1997.
- , *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Editorial Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- , “Comentario al artículo 94 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Constitucionalidad de leyes y actos de autoridad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, “La corte y los indígenas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 107, mayo-agosto 2003.
- GONZÁLEZ, Ma. del Refugio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- FAVOREU, Louis, *Informe general introductorio, tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, “El derecho constitucional español”, en varios autores, *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, vol. I.
- MELGAR ADALID, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4a. ed., México, Editorial Porrúa, 2000.
- (coord.), *Coloquio sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1995.
- y CARBONELL, Miguel, *Enciclopedia jurídica mexicana*, t. II: C, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Editorial Porrúa, 2002.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Comentario al artículo 99 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*.
- PÉREZ CARRILLO, Agustín, “Reforma de Estado y Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Diálogo y Debate. La Reforma al Poder Judicial*, México, año 2, número 7, enero-marzo de 1999.
- PÉREZ Y TREMPES, Pablo, *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PESCHARD, Jaqueline, “¿Qué está en juego en las elecciones del 2003?”, *Revista Universidad de México*, México, UNAM, núm. 624, junio de 2003.
- VALLARTA, Ignacio, *Cuestiones Constitucionales. Votos del Presidente de la Suprema Corte de Justicia dio en los negocios más notables resueltos por este tribunal de enero a diciembre de 1881*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1882. 