

Retos de la justicia constitucional en México

Challenges of constitutional justice in Mexico

Recepción: 6 de enero de 2021

Aceptación: 23 de junio de 2021

Enrique RABELL GARCÍA*

RESUMEN: El nuevo sexenio en México ha puesto a prueba el equilibrio de poderes. La justicia constitucional ha cobrado relevancia frente al dominio de un nuevo gobierno hegemónico. Desde la perspectiva del constitucionalismo débil, se plantea si el Poder Judicial y, en particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuenta con las instituciones adecuadas para cumplir con una justicia constitucional genuina. La hipótesis señala que, aunque existen instituciones de importancia, hay limitaciones relevantes que impiden una justicia plena. El método sigue la clasificación de funciones adjetiva y sustantiva, analizando los alcances de los diversos fallos judiciales. Se demuestran las limitaciones que existen y se proponen las vías para ampliar la justicia constitucional.

Palabras clave: Derecho constitucional, justicia constitucional, derechos humanos.

ABSTRACT: The new six-year term in Mexico has tested again the balance of power. Constitutional justice acquired relevance in the face of the domination of a new hegemonic government. From the perspective of weak constitutionalism, it is asked whether the Judiciary and, in particular, the Supreme Court of Justice of the Nation, has the appropriate institutions to comply with a genuine constitutional justice. The hypothesis points out that, although there are important institutions, there are important limitations that prevent full justice. The method follows the classification of adjective and substantive functions, analyzing the scope of the various judicial decisions. It demonstrates the limitations that exist and proposes ways to expand constitutional justice.

Keywords: Constitutional Law, Constitutional Justice, Human Rights.

* Ph. D. in Public Affairs, Indiana University. PTC y Líder del CA en Constitucionalismo y Poder Público en México, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Querétaro. SNI I, Conacyt. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3659-5363>; enrabellga@gmail.com.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Parte adjetiva*. III. *La justicia constitucional*. IV. *El ámbito internacional*. V. *Justicia y democracia*. VI. *Los juicios constitucionales*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

La nueva realidad política en México ha vuelto a poner en la agenda la importancia y los retos de la justicia constitucional como mecanismo de equilibrio entre los poderes públicos, donde un partido, nuevamente, domina en forma hegemónica. Es así que el presente estudio tiene el objetivo de analizar la situación actual en materia de justicia constitucional, la administración judicial, así como los retos que enfrenta, mediante el estudio particular del Poder Judicial de la Federación.

Los antecedentes históricos de la justicia constitucional en México han sido destacados en el constitucionalismo. En el siglo XIX sobresale la incorporación del juicio de amparo en la Constitución de 1857, así como las épocas de José María Iglesias (1873) e Ignacio Luis Vallarta (1877) al frente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Molina y Cárdenas, 2007: 542-550). Posteriormente, la Constitución de 1917 incorpora los derechos sociales al ámbito de la ley fundamental. Además de los grandes avances en materia de amparo, así como su jurisprudencia, es hasta la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 que se da un gran paso para que la SCJN adquiriera el carácter de tribunal constitucional mediante la incorporación de los juicios de controversia constitucional y de inconstitucionalidad de las leyes. Asimismo, se modificó la integración del número de ministros de la Corte; se estableció el Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial Federal, y se reformaron el Ministerio Público y el Sistema Nacional de Seguridad (Carpizo, 1995: 808).

De gran trascendencia es la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, en la cual se modificó el sistema penal escrito tradicional por el de juicio acusatorio adversarial, y se otorgó mayor énfasis a la protección de la víctima, la reparación del daño y la oralidad en los procedimientos y juicios. Se origina con ello la transformación de las procuradurías de justicia federal y estatales en fiscalías especializadas, así como la transformación de los juicios y juzgados penales. Y, por su enorme repercusión

sión al sistema constitucional y jurídico, la reforma del 10 de junio del 2011, en la cual se modificó el artículo 1o. de la Constitución, para reconocer los derechos humanos de ámbito nacional e internacional, siendo obligatoria para todas las autoridades su aplicación en forma directa.

A pesar de dichos avances, surgen como interrogantes si en la actualidad existen las normas e instituciones adecuadas, así como su aplicación efectiva, que permitan al Poder Judicial de la Federación desarrollar su tarea de impartición de justicia de acuerdo con las circunstancias políticas, económicas y sociales de estos días. Al efecto, la hipótesis del trabajo señala que existen ciertas instituciones, esto es, el alcance de la justicia constitucional por diversos mecanismos, que todavía limitan una función de control constitucional con mayor eficiencia y alcance.

En razón de la naturaleza del trabajo, que consiste en revisar el modelo de justicia y administración judicial desde lo teórico y empírico, uno de los principales retos del estudio consiste en el soporte teórico. Esto debido a que las distintas visiones teóricas clásicas abarcan desde aspectos de legitimidad de la justicia constitucional, en las cuales existe la tensión entre el concepto de supremacía constitucional y democracia, hasta las que se basan en las clasificaciones tradicionales de justicia basados en el poder u órgano encargado de la justicia, el proceso respectivo, el alcance de los fallos, la discrecionalidad o no en la tarea de interpretación, entre otras. Por lo tanto, y dado el propósito del ensayo, se utiliza inicialmente el marco teórico sobre el concepto clásico de Constitución rígida y, para efecto de los análisis y las conclusiones, se introducen las bases del tema de la legitimidad de la justicia constitucional, apoyándose en el concepto de “constitucionalismo débil” (Lopera, 2001: 254). Esto en razón de considerarse que debe existir al menos un coto o zona de derechos restringidos frente a las autoridades o congreso, ya que aunque existen opiniones respetables de que dicho congreso no debería tener límites (por ser la máxima expresión de soberanía popular), en las circunstancias políticas, económicas y culturales de muchos países en vías de desarrollo, la soberanía sin límites, se ha visto, es un conducto a la demagogia o autoritarismo.

Por lo tanto, se propone analizar las formas de justicia constitucional, considerando inicialmente las clasificaciones tradicionales a efecto de ubicar el modelo que sigue México, para proceder con el análisis clásico de funciones adjetivas, que corresponde a la parte orgánica y administrativa del Poder Judicial, la parte sustantiva, que cubre las competencias de este

Poder y los alcances de sus resoluciones, para llegar en las conclusiones a razonamientos integrales que busquen no sólo apreciar la situación actual, sino que permitan hacer propuestas que inciten a la reflexión para reforzar la justicia constitucional.

De esta forma, el ensayo se divide en la parte adjetiva, sustantiva y conclusiones. En la parte adjetiva, apartado segundo, se analiza la estructura orgánica del Poder Judicial, la independencia de los jueces y la eficiencia administrativa. La parte sustantiva, tercera, se integra por los apartados sobre justicia constitucional y el relativo al juicio de amparo y su alcance; la cuarta, sobre la dimensión internacional de la justicia en México; justicia y democracia es la quinta parte, relativa a la justicia electoral; la sexta, sobre los juicios constitucionales de la Suprema Corte, y la séptima sobre las conclusiones, donde se aprecian los avances y retos.

II. PARTE ADJETIVA

1. Estructura y administración del Poder Judicial Federal

La Constitución establece que el Poder Judicial de la Federación se compone por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrada por once ministros, y que labora en Pleno y en dos salas; un Tribunal Federal Electoral (integrado por una Sala Superior, con siete magistrados; cinco salas regionales, y una sala regional especializada, éstas con tres magistrados); tribunales colegiados de circuito, compuestos por tres magistrados, y tribunales de apelación, también con tres magistrados (antes unitarios de circuito), así como por juzgados de distrito, con un juez para cada juzgado. Aunque ésta es la estructura formal, con las recientes reformas penales se agregaron los “centros de justicia penal federal”, que son juzgados de distrito especializados en materia penal. Asimismo, se incluyen los “centros auxiliares”, que en realidad es un conjunto de juzgados de distrito, unitarios y colegiados (en distinto número según el caso), que tienen en común estar en una misma instalación física, y que su estadística y administración se lleva aparte de los demás. Asimismo, se agregan el Consejo de la Judicatura Federal y diversas dependencias auxiliares.

En relación con la administración del Poder Judicial de la Federación, le corresponde esta responsabilidad al Consejo de la Judicatura, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Consejo es un

órgano especializado del Poder Judicial que está representado por siete magistrados. Además del presidente de la Corte, tres consejeros son designados por el Pleno de la Corte de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República. Todos los consejeros, a excepción del presidente, van a durar cinco años en su cargo y serán sustituidos de manera escalonada. El Consejo funciona en Pleno o en comisiones. Entre sus funciones destaca el nombramiento de todos los magistrados, jueces y servidores de este Poder, llevar la carrera judicial, lo relativo al presupuesto y su observancia, así como aspectos disciplinarios. En relación con el Tribunal Federal Electoral, al Consejo de la Judicatura le corresponde nombrar a los consejeros que formarán parte de la Comisión de Administración de este Tribunal. La administración de la SCJN corresponde al presidente de la Corte, quien tiene facultades disciplinarias; sin embargo, la única forma de remover a los ministros es a través de juicio político ante Congreso de la Unión, como mecanismo para fortalecer su independencia.

2. Independencia de los jueces

Uno de los puntos torales para tener justicia y legitimidad en las resoluciones judiciales consiste en la independencia de los jueces, que consiste en diversos temas, como el nombramiento, emolumentos, carrera judicial y similares. En cuanto al nombramiento de la SCJN, el artículo 96 de nuestra carta magna señala que, para nombrar a los ministros de la Corte, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere en ese plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que en esa terna designe el presidente. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna, el Ejecutivo someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente.

En cuanto al Tribunal Electoral, la forma de designación de los magistrados de la Sala Superior y de las salas regionales corresponde al Senado, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a

propuesta de la SCJN. Su duración es por nueve años en su cargo, y los magistrados deben cumplir los requisitos que establece la ley, los cuales no podrán ser menores a los de los ministros de la Suprema Corte. Respecto a los tribunales colegiados de circuito, unitarios de circuito, así como los juzgados de distrito, el nombramiento corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, donde se aplican las reglas de la carrera judicial profesional. Se aprecia una legitimidad importante al participar en forma activa los tres poderes en el nombramiento de los ministros de la Corte y el Tribunal Electoral.

Sin embargo, existe un debate acentuado en este tema, desde posiciones que señalan una máxima autonomía hasta el extremo de una democratización completa (vía electoral). Por ejemplo, Eliseo Aja (1998) hace referencia a la autonomía que debería existir y que se ve trastocada en razón de que el presidente es el único que presenta las ternas al Senado para la elección de los ministros de la Corte. Señala que desde que existe mayor democracia, en la práctica existe un sistema de cuotas o reparto de designación de funcionarios con base en la proporción aproximada de los partidos políticos en el Congreso. En otro sentido, el senador Manuel Barlett Díaz (2015) menciona la importancia de que sea vía electoral.

En particular, Jorge Carpizo (2008: 28) recopila diversas opiniones que presentan puntos intermedios entre las propuestas radicales, siendo éstas las siguientes:

- 1) Héctor Fix Zamudio opina que la designación continué como facultad del presidente, pero haciendo que éste elija de ternas que le presenten los colegios de abogados, los miembros del Poder Judicial y las facultades y escuelas de derecho de la República.
- 2) Fernando Flores García piensa en la carrera judicial. Pero para los ministros de la Suprema Corte y altos magistrados, un jurado calificador podría examinar los méritos de los candidatos a esos cargos y fungir como asesor del presidente para que éste realice la designación.
- 3) Ignacio Burgoa considera que el secretario de gobernación debería solicitar a las agrupaciones profesionales de abogados, legalmente constituidas y registradas, la formulación de una lista que contenga los nombres de los juristas que consideran pueden ser nombrados ministros. Las listas se harían llegar al presidente para

que designe a quien considere prudente, pero dentro de esas listas, sometiéndolo a la consideración del Senado.

El debate entre mayor autonomía o mayor democracia por sí solo justifica un estudio aparte. Basta señalar en los extremos que una mayor democracia al Poder Judicial Federal equivale a trasladar los problemas que se están dando o existen hoy en día en la democracia al seno del Poder Judicial, y una autonomía absoluta corre el riesgo de crear una institución rígida con todos los problemas que de ello se derivan.

En cuanto al perfil de los ministros, Enrique Carpizo (2007: 186-188) señala que Pérez Tremps opina que los jueces constitucionales no son ni pueden ser seres políticamente asépticos; por el contrario, tienen que ser capaces de reflejar las diversas sensibilidades de la sociedad en la que se enmarcan porque sólo así su labor de interpretación constitucional será realmente útil y eficaz. Pero una cosa es el juez ideologizado y otra el juez sometido a la disciplina de tal o cual partido; el primero puede y debe seguir siendo independiente; el segundo, no.

Otro elemento clave es la temporalidad en la designación de las personas. Una renovación total (el caso, por ejemplo, de Ecuador) supone abrir largos periodos en los que todo el tribunal está “pendiente” de su renovación, con la natural disminución del ritmo de trabajo. Además, si la nueva designación trae un tribunal sin elementos personales de continuidad, dificultará el mantenimiento de líneas estables de jurisprudencia. Por lo tanto, parece preferible el sistema de renovaciones parciales, que además de fortalecer la independencia del órgano, favorece su estabilidad jurisprudencial; esta última es la situación en México.

La independencia también se consigue por medio de asegurar los emolumentos de los integrantes del Poder Judicial Federal. Al respecto, la Constitución, en su artículo 94, párrafo XIII, señala en forma textual: “La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo”. Es un aspecto de gran importancia y que ha servido para defender a estos integrantes del Poder Judicial de los intentos del partido en el poder por disminuir sus sueldos al inicio del presente sexenio presidencial. Además, el párrafo XIV, del mismo artículo, garantiza a los ministros de la Suprema Corte de Justicia que “al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro”. Además de estos asuntos

torales, varios tratadistas insisten en que la legitimidad de una Corte se gana por su congruencia y resolución de casos para aquellos grupos con mayores problemas (Carpizo, 2008: 28).

3. Eficiencia administrativa del Poder Judicial de la Federación

El estudio de los resultados administrativos del Poder Judicial sirve para conocer el estado de la justicia y los retos que existen. El Informe Anual de Labores de la SCJN (2019a), y las estadísticas del Consejo de la Judicatura (2020) se utilizan como soporte principal. En particular, la SCJN resolvió 7,025 asuntos: 429 en el Pleno, 3,161 en la Primera Sala y 3,435 en la Segunda Sala. En 2019 se recibieron 18,814 asuntos; esto representa que la Corte sólo pudo desahogar el 37% de casos aproximadamente.

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS. ASUNTOS RESUELtos 2019

<i>Asunto</i>	<i>Pleno</i>	<i>1a.</i>	<i>2a.</i>	<i>Total</i>
Recursos de reclamación	2	1,414	1,444	2,860
Amparos directos en revisión	2	734	519	1,255
Amparos en revisión	4	241	333	578
Contradicciones de tesis	36	172	242	450
Conflictos competenciales	0	95	295	390
Controversias constitucionales	114	107	76	297
Acciones de inconstitucionalidad	134	11	4	149
Amparos directos	0	9	18	27
<i>Total de asuntos</i>	<i>429</i>	<i>3,161</i>	<i>3,435</i>	<i>7,025</i>

FUENTE: SCJN (2019: XCVII).

NOTA: no aparecen todos los asuntos.

En cuanto al tipo de asuntos, por acciones de inconstitucionalidad y controversias se recibieron 510 (144 y 366, respectivamente) y fueron resueltos 346 (149 y 297, respectivamente), teniendo un 67% de cumplimiento desde esta perspectiva. En materia de amparo, se recibieron 9,289 amparos

directos en revisión, 1,154 amparos en revisión, 37 amparos directos y 13 apelaciones (10,493 en total). En cuanto a los asuntos resueltos, fueron 1,255 amparos directos en revisión, 578 amparos en revisión, 450 de contradicción de tesis y 2,860 sobre recurso de reclamación (5,143 en total). Aun agregando a esta última lista los conflictos de competencia resueltos (390), se aprecia también un rezago importante en cuanto a las labores en materia de amparo, ya que se cumple con la mitad en forma aproximada.

Por lo que se puede apreciar, es el amparo el tipo de asunto que más ventila la SCJN. El Pleno tiene mayor carga en los juicios constitucionales, y las salas tienen una carga de trabajo tanto en amparo como en juicios constitucionales.

4. Tribunales colegiados de circuito

Los tribunales colegiados de circuito resuelven amparos directos y sus recursos. En relación con los amparos directos, éstos son tanto sobre juicios ordinarios federales como juicios definitivos en las entidades federativas. En forma lamentable, la estadística no distingue entre ambos casos. Los colegiados en el año estadístico 2019 (PJF, 2020) recibieron 442,224 asuntos y resolvieron 446,620. Sin embargo, al desglosar la estadística se encuentran como asuntos no resueltos la cifra de 84,536, representando el 19% aproximado de asuntos. Destaca la materia laboral con más asuntos (84,299 de ingreso), después la civil (59,405), la administrativa (42,711), y al final la penal (12,814).

Por lo que se refiere al recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en juzgados de distrito, tribunales unitarios o superior del tribunal responsable, también ocupan una carga importante. Ingresaron 60,124 en 2019, egresaron 59,514 y quedaron en existencia 9,667. Del total de 45,648 sentencias impugnadas, en el 62% aproximado de casos se confirma que el trabajo de los tribunales inferiores fue correcto.

El recurso de queja procede contra diversos actos de juzgados de distrito y otros tribunales. En esta ocasión, el 16% de casos quedaron sin resolver. Destacan 25,764 recursos infundados, demostrando que el 42% de las quejas no procedieron.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (GSJF, 2018a: 2316) reproduce en la Tesis III.50.A. que “por su parte, el recurso de revisión fiscal previsto en los artículos 104, fracción III, constitucional y

63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es un medio extraordinario de defensa, cuyo objeto es el control de la legalidad de las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa". En este caso, los egresos en 28,434 fueron mayores a los ingresos de 25,699. Los recursos confirmados fueron aproximadamente el 36% de casos, siendo un porcentaje muy bajo para la eficiencia del Tribunal Administrativo.

5. Tribunales unitarios de circuito

Los tribunales unitarios de circuito, que ahora son tribunales de apelación, tienen la importante misión de revisar en última instancia los amparos indirectos frente a los actos no definitivos de juicios federales y de entidades y ejecutivas, además de revisar en segunda instancia los procesos federales ordinarios iniciados en juzgados de distrito y otras instancias de justicia federal. También resuelven los recursos de apelación, queja, conflictos de competencia y acumulación.

En cuanto al rendimiento global, los tribunales unitarios de circuito, durante 2019, recibieron 29,971 asuntos y resolvieron 30,648. En amparo indirecto ingresaron 4,790 expedientes, quedando 746 en rezago. De ellos, 1,643 fueron en el sentido de no amparar; por lo tanto, en el 34% de los casos, las autoridades recurridas por la vía de amparo estuvieron en lo correcto, representando un nivel muy bajo para dichas autoridades. En revisión de juicios ordinarios federales, en materia penal, respecto a los juicios en forma escrita, se recibieron 17,268 y se resolvieron 18,220, quedando 1,641 por resolver. En materia administrativa y civil, el ingreso anual fue de 7,351; se resolvieron 7,294 expedientes y quedaron 1,078 en existencia.

6. Juzgados de distrito

Los juzgados de distrito destacan por ser la primera instancia de revisión del amparo indirecto contra autoridades estatales y municipales, así como primera instancia en juicios del orden federal. En cuanto al rendimiento global, los juzgados recibieron 632,356 asuntos y resolvieron 630,209. Los amparos indirectos son su mayor carga de trabajo. Ingresaron 547,219 casos, egresaron 563,534, y quedaron en existencia final

92,492 expedientes (16% aproximado). Destaca que en 35,843 casos no se concedió el amparo, lo cual equivale a que en 6.5% de los casos, las autoridades impugnadas emitieron el acto conforme a derecho, y en el resto, la sentencia de amparo indirecto modificó el acto original. Esto denota un problema grave de “justicia” respecto a los niveles inferiores. De estos amparos, 128,619 fueron en materia penal; 173,725, administrativa; 103,646, civil, y 141,229 en materia de trabajo.

En cuanto a los juicios penales, ingresaron 320 casos nuevos, 1,588 fueron casos resueltos y en existencia quedaron 4,768. Estos son los últimos, ya que los nuevos juicios de amparo se ventilan en nuevos juzgados especializados. En materia administrativa, los ingresos fueron 111, egresaron 133 y quedaron 66 en existencia. Y en materia civil la existencia inicial fue de 18,255 e ingresaron 46,671. Los egresos fueron 48,816 y quedaron en existencia 18,721.

7. Centros de justicia penal federal

Los centros de justicia penal son los órganos jurisdiccionales creados como consecuencia de la reforma constitucional para llevar los juicios orales adversariales, en los cuales hay diversos jueces de distrito, según la etapa procedural. Respecto de 2019, estos nuevos juzgados llegaron a 41 centros de justicia, los cuales recibieron 52,930 asuntos; se resolvieron 26,042 (49.2% de efectividad) y quedaron en existencia final 39,278. Lo que demuestra que la “oralidad” por sí sola no va a resolver el problema de eficiencia, ni va a resultar en un mejor sistema penal en este sentido.

Sobresale que 2,715 casos fueron condenatorios, esto es, 59% de los casos resueltos terminaron en condena. Además, se aprecia que el dato de casos por solución de algún medio alternativo y que no llegan a sentencia fue de 267. Un número bajo que demuestra la poca práctica o fracaso por la gravedad de los delitos a tratar.

8. Centros auxiliares

En la actualidad, existen 11 centros auxiliares, que ayudan a atenuar la carga de trabajo de 763 órganos federales. Estos centros se integran, dependiendo del caso, por una variedad de juzgados de distrito, así como

por tribunales colegiados e unitarios de circuito. Sus resultados siguen las mismas tendencias ya anotadas de los tribunales ya citados, por lo que este tipo de organización no tiene efecto alguno en cuanto a la eficiencia de la justicia.

III. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

1. *El modelo de justicia constitucional*

En atención a las formas de justicia constitucional, en América Latina se han dado tres modelos: *a) tribunal constitucional*: en algunos casos se presenta un tribunal constitucional que ostenta su monopolio como órgano especializado fuera del Poder Judicial, como Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia, Guatemala y Perú; *b) órgano especializado dentro del Poder Judicial*: se da el órgano especializado y se encuentra dentro del seno del Poder Judicial como una sala especial dentro de las supremas cortes; tal es el caso de El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Venezuela y Honduras, y *c) justicia constitucional a órganos judiciales no especializados*: la justicia constitucional se confunde o fusiona con la justicia ordinaria, concentrada en las supremas cortes de justicia, como es Argentina, Brasil, Panamá, República Dominicana y Uruguay. En México es éste el caso, en donde la SCJN es última instancia en amparo, pero única instancia en los juicios constitucionales.

El juicio de amparo representa una de las instituciones históricas que más ha aportado a la defensa de los gobernados. En ese orden de ideas, Domingo García (2002: 376-378) señala que este instituto, que ha tenido un desarrollo y expansión vertiginoso, cubre varios campos de aplicación, y uno de ellos es lo que un sector de la doctrina llama “amparo de la libertad”, esto es, amparo para proteger la libertad corporal o ambulatoria, con lo cual resulta que el *habeas corpus* no existe en México en cuanto tal, pero se encuentra subsumido dentro del amparo. Al respecto, existen diversos tipos de amparo, regulados por la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, mejor conocida como “Ley de Amparo”; estos amparos son: administrativo, agrario, civil, familiar, contra normas generales, competencia económica, fiscal, laboral y penal. En cuanto a los medios de impugnación, las sentencias de amparo son recurribles. La Ley de Amparo de 1936 incluía los siguientes: revisión, queja y reclamación.

La Ley de 2013, en su artículo 80, incluye además el de inconformidad (Ovalle, 2017: 450).

Pese a su amplia protección, el amparo presenta varios retos. Un aspecto se refiere a la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Esto es, cuando la Constitución prescribe el ejercicio obligatorio de una potestad jurídica de legislar y el órgano legislativo presenta una conducta omisiva, se conoce como omisión legislativa inconstitucional. Sobre este punto (Velázquez *et al.*, 2019: 301-303), han existido criterios encontrados de ambas salas de la SCJN en cuanto a su procedencia o no. Sin embargo, el 10 de junio de 2019 el Pleno de la SCJN (2019b), al analizar las contradicciones de tesis, determinó que el juicio de amparo indirecto procede contra omisiones legislativas cuando exista un mandato constitucional que establezca en forma precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida. Aunque es un avance en materia de justicia, la institución se encuentra incompleta, ya que no está prevista la forma de subsanar si la omisión persiste al seno del Poder Legislativo.

Otro reto se relaciona con el aspecto de beneficiar sólo al quejoso, y al monopolio en la creación de la jurisprudencia. Laura Márquez Martínez (2017: 138-139) señala que

...la realidad no es como lo pensaron los creadores primigenios del amparo, sino que dicha estructura muestra diversos problemas; en este caso se tratará el que consiste en que la figura triangular que en teoría deberían de seguir los procesos jurisdiccionales en cuanto a medios de impugnación y presentación de juicios de amparo de manera extraordinaria. Mientras que el ideal estaba pensado para que la cantidad de asuntos se disminuyeran considerablemente (imaginemos que de manera triangular) al pasar de primera a segunda instancia, de manera extraordinaria a los tribunales y que únicamente los asuntos trascendentales llegaran a la Suprema Corte, lo cierto es que llegan demasiados, con ello, más que una disminución “triangular” a manera de embudo, pareciera un trapecio que dificulta la eficiencia, eficacia y calidad de la impartición de justicia como se ilustra a continuación: la regulación del amparo está profundamente condicionada por sus antecedentes históricos, en particular, por haber funcionado como mecanismo de supervisión del cumplimiento de la legalidad ordinaria y por haberse desarrollado en un tiempo en que la Constitución no era entendida como norma directamente aplicable, en consecuencia, las pautas que articulan su mecánica histórica son ajena a los presupuestos del constitucionalismo contemporáneo y, más

aún, son incompatibles con el sistema de control difuso que se pretende que exista en el país.

Otra problemática consiste en la relación entre la justicia federal frente a la justicia de las entidades federativas, en razón de que toda la justicia de las entidades es revisable vía amparo. Ante esta problemática, Juan Manuel Acuña (2015) propone que “en un sistema federal, el recurso de justicia federal debería proceder ante violaciones directas a la Constitución federal, pues, por principio, la justicia federal tiene competencia sobre dicho ámbito. A partir del desarrollo de la justicia constitucional local, la articulación entre ambas jurisdicciones se desarrolla en nuevos escenarios”. Este problema remite a la cuestión de qué debe considerarse una violación directa a la Constitución.

Otra más se relaciona con la posibilidad de contemplar derechos que sean reconocidos en tratados internacionales cuya naturaleza no sea de carácter “protector de derechos humanos”. Al respecto, Alonso Herrera (2015: 179) opina que “no está claro si podrían resultar amparables derechos de una fuente «especial» simplemente por perseguir el tratado que los recoge propósitos de tipo económico, fiscal, o de otra índole (piénsese en el ejemplo, ya clásico, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares)”.

Destaca la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 (SCJN, 2019c), en la cual se introduce la figura de la “declaratoria general de inconstitucionalidad”, por medio del juicio de amparo indirecto contra leyes y con efectos generales. Sin embargo, a la fecha sólo ha tenido una declaratoria general; esto en razón del proceso que incluye jurisprudencia por reiteración, notificación al Poder Legislativo, y en caso de omisión, con el voto de 8 ministros se procede a la declaratoria.

2. Alcance fallos, interpretación

En la función clásica judicial o de tradición romano-española, el juez aplica el derecho al caso en particular. Sin embargo, los tribunales supremos deben contar con una competencia más amplia para poder interpretar el texto constitucional. Esta delicada función de interpretación constitucional debe ir en un sano equilibrio entre superar la aplicación del derecho tradicional y no abusar con una interpretación que lesione la legitimidad.

En México, la interpretación amplia por parte de la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados se ha dado desde la resolución de los juicios de amparo, con fundamento en la Constitución que establece la competencia para crear jurisprudencia. En cuanto a este alcance, Enrique Carpizo señala que “los preceptos constitucionales que consagran derechos fundamentales, por lo regular, establecen principios y valores de gran abstracción. Esta característica de las constituciones modernas implica un amplio margen de acción para el intérprete”. Por lo tanto, de lo recién citado se colige que la puerta queda demasiado abierta para el intérprete judicial en turno, con lo cual se forma el primer atisbo de arbitrariedad que se podría configurar, desde la perspectiva de Pérez Tremps, por las siguientes vías: *a)* que al determinar el contenido protegido por los derechos, el intérprete pretenda introducir cualquier tipo de pretensión generando una seria devaluación de los derechos fundamentales, y *b)* que el intérprete caiga en la tentación de ser quien define el contenido de los derechos conforme a su propia discrecionalidad (Carpizo, E., 2017: 178).

En cuanto a la idea de limitar o mantener la función de los jueces constitucionales lo más pulcra posible, en términos de no exceder los alcances de la facultad depositada en ellos, Fernanda Palma (2015: 738) sugiere que “solamente con un método interpretativo riguroso y controlado es posible limitar la invasión de los tribunales constitucionales a la esfera legislativa e impedir la actividad judicativa de tornarse un contrapoder legislativo”. Si bien la idea es contar con un método o fórmula para evitar estos problemas, el inconveniente consiste en el desarrollo de dicho método o reglas de interpretación, que no vaya a ocasionar una rigidez que impida un sano desarrollo de las cortes constitucionales.

En este tenor, destacan las normas contenidas en la Ley de Amparo en los numerales 215 a 230, además del Acuerdo General 17/2019 de la propia Corte, relativas a la obligatoriedad de la jurisprudencia para todos los poderes judiciales; el formato que deben presentar; el contenido del problema a tratar, tipo de jurisprudencia, forma de redacción, contenido relevante y novedoso, y no haber contradicciones; los requisitos de elaboración de los precedentes, y el procedimiento de formulación de los proyectos de tesis.

A pesar de la importancia de esta positivización, no se establece ninguna norma o criterio sobre la competencia o capacidad para el uso, modi-

ficación o innovación en cuanto a las técnicas o formas de interpretar la Constitución y el orden jurídico. En este punto, Quiroz Acosta (1998: 320) destaca la importancia de dicha flexibilidad, señalando que

...el grado de complejidad que presentará la jurisprudencia, en cuyo sentido amplio designa las decisiones emanadas de los órganos judiciales, estriba en su posibilidad de organizar y sistematizar el material jurídico, así como reconocer y establecer determinadas reglas de interpretación, con la finalidad de unificar criterios y evitar la contradicción de tesis; de manera tal que se logren analizar y precisar el derecho aplicable a la problemática jurídica planteada.

En el caso propio de la SCJN, destacan como nuevas técnicas, fruto de los tratados internacionales y de la reforma al artículo 1o. constitucional de 2011, el método de ponderación y test de proporcionalidad, la interpretación conforme y el principio pro persona, entre otros (GSJF, 2014-2019a), relacionadas con los fallos sobre matrimonios igualitarios (Tesis 1a/J 43, 2015), uso lúdico de la marihuana (Tesis 1a/J 10, 2019), así como guarda y custodia provisional de menores (Tesis 1a/J 52, 2014).

Sin embargo, a pesar de la importancia de esta libertad de las cortes constitucionales, existen también autores que consideran que son necesarios ciertos lineamientos más puntuales para evitar arbitrariedades o abusos, como lo sostiene Walter Arellano (2002: 29). Indudablemente, el tema de la libertad para emitir sus fallos, así como el ritmo o frecuencia de sentencias innovadoras, divide las opiniones para considerar el desempeño justo y legítimo de la Corte (Flores, 2018: 9).

3. Control difuso y relación entre ordinaria y constitucional

En México, el control difuso siempre existió en el texto constitucional desde la Constitución de 1824, el cual sobrevivió en el vigente artículo 133 constitucional, el cual establece la obligación a todos los jueces de aplicar la Constitución. Sin embargo, el texto siempre fue letra muerta y la misma SCJN, en diversas jurisprudencias, negó su aplicación. Sin embargo, la reforma al artículo 1o. constitucional de 2011 hace claro, puntual y obligatorio a “todas las autoridades” la aplicación directa de la Constitución en materia de derechos humanos.

Desde esta reforma garantista se han ido dando diversos ejemplos de aplicación difusa de la Constitución en beneficio de los gobernados. En el caso de los poderes judiciales, en particular los de las entidades federativas, al considerarse violaciones a los derechos humanos constitucionales, se procede a “la inaplicación de una ley, artículo o acto de autoridad”, por considerarse contrario a la Constitución. Asimismo, destaca de los altos tribunales de las entidades, la elaboración de “precedentes”, “acuerdos” o similares, los cuales se difunden en gacetas, para que todos los tribunales acaten dicha interpretación directa de la carta fundamental. Asimismo, destaca en los poderes ejecutivo, las reformas que se están llevando a cabo para facilitar la revisión de actos administrativos cuando se atente en forma directa a la Constitución. El problema que subsiste es que aun en estos casos, si existe un tercero perjudicado, procede el juicio de amparo y dichas decisiones tienen que ser revisadas por instancias superiores. Tendría que hacerse un análisis riguroso para saber cuántos juicios no son impugnados gracias a esta nueva labor y poder constatar la eficacia de estas nuevas medidas; en forma lamentable, a la fecha no hay estadística oficial para distinguir.

IV. EL ÁMBITO INTERNACIONAL

La relación entre las cortes internacionales y la jurisdicción nacional es un tema toral de justicia en materia de derechos humanos. La implantación de una cultura jurisprudencial de los derechos humanos debe mucho a la Corte Interamericana, que no sólo ha aportado categorías jurídicas e interpretativas, sino que incluso, en ocasiones, abre vías para hacer efectiva la protección de derechos que desde el ordenamiento interno sería muy difícil de imponer. En noviembre de 1969 se celebró en San José de Costa Rica la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en la cual se redactó la Convención Americana sobre Derechos Humanos que entró en vigor en julio de 1978.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018) conoce de los asuntos que le turna la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aplicando a los asuntos la normativa internacional. Las resoluciones que emite la Corte Interamericana son vinculantes para todos los Estados parte. La Corte (2006), como principal herramienta, desarrolla un control de convencionalidad, por el cual se obliga a todos los jueces de una nación, a

revisar sus actuaciones de la forma más favorable para la protección de los derechos humanos contenidos en sus Constituciones.

En México, a partir de la sentencia Varios 912/2010 (14 de julio de 2011) el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (GSJF, 2011a: 550) inicia el análisis y observancia del control de convencionalidad, tomando mayor relevancia en el caso *Rosendo Radilla Pacheco*. Por ejemplo, en la tesis de la SCJN se reconoce que los criterios de la Corte Interamericana, cuando el Estado mexicano no es parte del litigio, son orientadores para los jueces mexicanos, siempre y cuando sea la interpretación más favorable a la persona, conforme al artículo 1o. constitucional. Además, la propia SCJN (GSJF, 2011b: 556), cuando el Estado mexicano sí es parte del litigio ante la Corte internacional, ha señalado que las decisiones de la Corte Interamericana son vinculantes y que la SCJN, “como tribunal constitucional, no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es correcta o incorrecta”. La anterior reafirmó la tesis que ya sustentaba la obligación de seguir los fallos de la Corte Interamericana (GSJF, 2012: 650) con base en los artículos 1o. y 133 constitucionales, así como la ratificación de los tratados correspondientes, señalando como alcance que “esta obligatoriedad alcanza no sólo a los puntos resolutivos de las sentencias en comento, sino a todos los criterios interpretativos contenidos en las mismas”.

Y ante la pugna de si el Estado mexicano era parte o no del litigio, en razón de la obligatoriedad del fallo internacional, la SCJN, en la Contradicción de Tesis 293/2011 (GSJF, 2014: 202), resuelve que

...los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado.

Sin embargo, en ciertos temas la propia SCJN ha dado marcha atrás en un intento por recuperar el monopolio del control constitucional, al señalar que se deberá preferir siempre la carta magna nacional respecto de las limitaciones a los derechos humanos. Esta problemática ha sido reconocida por diversos autores; Fioravanti (2014: 146-147) señala que

...por lo que es de gran relevancia no solo la incorporación del derecho internacional a través de la apertura de la Constitución a los derechos universalmente reconocidos sino, además, la aceptación de este orden internacional legitimado y fortalecido en el propio estado constitucional. Sin embargo, el proceso de apertura de las constituciones estatales ha sido lento, debido a una postura cerrada que se justifica en el concepto de soberanía.

Por su parte, José de Jesús Becerra (2016: 236) indica cómo se lleva a cabo el control de convencionalidad en México, señalando como primer paso realizar la interpretación del ordenamiento jurídico conforme a la Constitución y a los tratados, teniendo todas las autoridades dicha obligación. Además, “esta interpretación sería, según la propia Corte, el paso previo a la posible desaplicación o al ejercicio del control de convencionalistas explícito. Se desarrollaría una especie de interpretación en sentido amplio, posteriormente una interpretación conforme en sentido estricto (parte delicada de la interpretación)”.

V. JUSTICIA Y DEMOCRACIA

En Latinoamérica ha destacado la proliferación de tribunales electorales. Una primera clasificación se basa en si esta justicia electoral pertenece o no al Poder Judicial, y en el caso de ser órganos distintos al Poder Judicial, si sus fallos finales son o no revisables en una última instancia constitucional (Nohlen, 2007: 1171).

En México, en 1990 se reformó el artículo 60 constitucional para crear un tribunal calificado constitucionalmente como órgano electoral jurisdiccional, el cual fue el Tribunal Federal Electoral, que sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral. El nuevo Tribunal fue definido por la propia Constitución como el órgano jurisdiccional autónomo encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad. Seis años más tarde destacó la nueva reforma de 1996, en la que el Tribunal Federal Electoral fue incorporado a la esfera del Poder Judicial de la Federación, con las reformas a los artículos 94 y 99 de la Constitución, quedando como máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado.

Para asegurar su independencia, el artículo 61, fracción IV, de la Ley de Amparo menciona que el juicio de amparo es improcedente contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral (en su última instancia). Además,

una de las atribuciones y alcances que tiene la Sala Superior del Tribunal Electoral es que tiene facultad para emitir opiniones respecto de las acciones de inconstitucionalidad en las cuales se impugna el contenido de alguna disposición de carácter general en materia electoral.

Aunque existe la adscripción formal al Poder Judicial Federal, hay de hecho una autonomía en sus fallos, ya que son la última instancia. Destacan en ellos las decisiones sobre candidaturas independientes, financiamiento y acceso a medios de comunicación y, particularmente, criterios de equidad de género, tanto en la nominación de candidaturas como en la integración de órganos colegiados de gobierno (legislaturas y ayuntamientos).

VI. LOS JUICIOS CONSTITUCIONALES

El control de la parte orgánica de la Constitución o conflicto entre autoridades es lo que otorga a la Suprema Corte de Justicia su rol como verdadero tribunal constitucional. Al efecto, el artículo 105 constitucional señala todas las hipótesis en las cuales la Corte es competente, siendo conflictos entre los poderes de la unión o relativos al federalismo. Lo no previsto queda en la competencia de las Constituciones de las entidades federativas. Los juicios que puede conocer la Corte son los de “controversia constitucional” e “inconstitucionalidad de leyes”. Destaca, en particular, que cuando las sentencias alcancen una mayoría de ocho votos, los alcances de ésta serán generales.

El control de constitucionalidad se viene efectuando desde 1993. Cortez Salinas (2014: 433), al estudiar el periodo de 2000 a 2012, encuentra que la SCJN se comporta de forma estratégica en los temas de agenda cuando sus miembros han sido nominados por el presidente en funciones, donde pueden representar los intereses del Ejecutivo. En cuanto a los resultados, señala, sobre las resoluciones de constitucionalidad, “una tendencia favorable al presidente de la República por encima del Congreso. Sin embargo, este respaldo no es sistematizado ni unívoco: existen varias decisiones en las cuales la Corte decide de forma estratégica y vota en contra del Ejecutivo”.

Al revisar el Índice de Controversias Constitucionales de la SCJN (2021a) de 2013 a octubre de 2020, sexenio presidencial anterior y lo que va del presente, se encontraron las siguientes tendencias: más de la mitad

de los asuntos corresponden a municipios; asimismo, más de la mitad de los asuntos corresponden a temas de federalismo fiscal, dominando los problemas entre entidades federativas y sus municipios o gobiernos locales; se encontraron varios asuntos por la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México en 2017; destaca que los asuntos entre poderes federales son minoría; existen varios casos en los cuales se involucran autoridades del ámbito de los tribunales administrativos estatales y comisiones de acceso a la información pública; existen bastantes casos entre los poderes de las entidades por cuestiones orgánicas y de nombramientos, y, de mayor importancia, no existe una tendencia definida por la cual la Corte favorezca un poder o entidad.

En cuanto al Índice de Acciones de Inconstitucionalidad de la SCJN (2021b), de 2013 a octubre de 2020, se encontraron ciertas tendencias similares, como los casos en materia de impugnación de leyes electorales de las entidades, en materia contencioso administrativa, así como de acceso a la información pública. Lo que demuestra litigio estratégico en ambas instancias, según el caso, ante la propia Corte. Es de resaltar que una gran mayoría, arriba del 90% de los asuntos, corresponden a las entidades federativas, lo que significa un margen de acción muy corto para este tipo de juicios a nivel de las entidades. Entre las acciones federales destacan las acciones en contra de la Ley de Seguridad Interior Federal, así como frente a la Ley Reglamentaria del artículo 60. constitucional en materia de derecho de réplica. En cuanto a los asuntos de las entidades federativas, destacan una gran diversidad de temas, de nueva cuenta las impugnaciones en materia de finanzas, vía las leyes de ingresos estatales y municipales, así como lo relativo a egresos. También hay varias impugnaciones a las Constituciones estatales, destacando las propias de la nueva carta de la Ciudad de México. Además, se encuentran en materia penal y seguridad, códigos civiles, sistema anticorrupción, transparencia de datos, contraloría social, catastro y registro, discapacidad y equidad de género, datos personales, vialidad y tránsito, así como deportes.

En el caso de las entidades federativas, la mayoría de los sistemas encienden esta función al pleno del tribunal superior de justicia, como los casos de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. En otras entidades se ha integrado una sala constitucional, adscrita al tribunal superior, con esta compe-

tencia, como Durango, Ciudad de México, Nayarit, Oaxaca, Querétaro y Quintana Roo.

VII. CONCLUSIONES

1. Retos del estudio

La finalidad del ensayo ha consistido en revisar el modelo de justicia constitucional y administrativo del Poder Judicial Federal. La hipótesis planteó que existen ciertos aspectos institucionales, esto es, mecanismos de control constitucional, que limitan la función de la justicia.

Destaca la reforma constitucional del 11 de marzo de 2021, la cual se materializó al tener ya finalizado el presente trabajo. Se modificaron diversos párrafos de los artículos 94, 97, 99, 100, 105 y 107 de la Constitución nacional. Sobresale la creación de los plenos regionales, en sustitución de los plenos de circuito, para resolver contradicciones entre criterios de distintos circuitos; la creación de tribunales de apelación, para dar mayor certeza jurídica; la transformación del Instituto de la Judicatura en Escuela Federal de Formación Judicial, para la capacitación y realización de los concursos de oposición; la creación del Instituto Federal de Defensoría Pública y su adscripción al Consejo de la Judicatura; la competencia al Consejo de la Judicatura para concentrar en uno o varios órganos jurisdiccionales, asuntos vinculados a violaciones graves de derechos humanos; se reconoce el sistema de precedentes para la elaboración de la jurisprudencia de la SCJN; la procedencia del recurso de revisión en amparo en contra de sentencias que resuelvan, interpreten u omitan aspectos de constitucionalidad, y la competencia al Pleno de la Corte para resolver contradicciones entre la Corte y el Tribunal Electoral.

Respecto del soporte teórico, se utiliza la discusión relativa al constitucionalismo fuerte y débil, que descansa sobre el concepto de supremacía constitucional frente a la democracia y el sistema de justicia. En el constitucionalismo fuerte, el congreso, como representante popular, debe tener la máxima soberanía y ser el guardián de la Constitución. En este modelo, el Poder Judicial debe quedar subordinado al congreso, ya sea en forma orgánica o por revisión de sus fallos por parte del legislativo. Otra opción sería la elección de todos los jueces en este poder.

Parte de estas situaciones se resolverían al adoptar el modelo parlamentario, pero este tema merece por sí solo un ensayo. Es suficiente señalar que las variables que lo impiden son nuestra carga histórica, el sistema presidencial, el sistema de partidos y forma de representación política vigente, así como nuestra cultura política. Los inconvenientes de la vía electoral residen en la politización del Poder Judicial por parte de los partidos, o, en su ausencia, en la generación de compromisos por parte de los grupos que los apoyen al cargo, comprometiendo la imparcialidad, autonomía e integridad de los jueces.

Esto lleva a la adopción del constitucionalismo débil, con la finalidad de buscar un equilibrio en el principio de supremacía constitucional y un mejor sistema de control constitucional (Waldrón, 2018: 7-28). Se busca fortalecer los contrapesos entre poderes, así como los contrapesos propios al Poder Judicial y otorgarle mayor legitimidad, evitando la “tiranía” de los jueces. Los puntos medulares son la estructura orgánica del poder y el alcance de los fallos del Poder Judicial o los efectos *erga omnes* (Orunesu, 2020: 138), lo cual se considera en las conclusiones siguientes.

2. Resultados en lo adjetivo

En cuanto a la independencia de ministros y magistrados, se comprobó que la Constitución la protege en forma adecuada frente a los otros poderes; quedan en el debate las formas de nombramiento. El sistema actual representa el constitucionalismo débil, al participar los otros poderes en la designación. Conforme a las opiniones doctrinarias, se podría enriquecer el proceso al alentar la participación de instituciones afines, así como integrarlas al Consejo de la Judicatura, lo que daría mayor legitimidad.

Por lo que toca a la eficiencia administrativa, y a pesar de los avances de la SCJN, se aprecia que los juicios constitucionales son minoría frente a los juicios sobre amparo. Por ello, en la práctica sigue siendo una Corte de control de legalidad, y por excepción de asuntos constitucionales. Además, se agrega el dato de que la mayoría de los juicios de controversia y gran parte de los de inconstitucionalidad son sobre el municipio, y otra parte entre los poderes de las entidades. En este orden de ideas, se propone la creación de una sala especializada en juicios constitucionales, que permitiría una mayor eficiencia al dejar a las dos primeras salas ocuparse sólo del amparo. De esta forma, seguiría el monopolio de la Suprema Corte y habría especialización en sus funciones. Además, eliminar de la Constitución las

competencias relativas a resolver problemas estrictamente entre poderes de las entidades y entre entidades y municipios (incisos *h* e *i*, fracción I, del artículo 105 constitucional), para descargar a la Corte y dar mayor presencia a los tribunales constitucionales de las entidades. En cuanto al tema de federalismo fiscal, se dejaría a salvo en las controversias, o promover una reforma para que la Federación entregue los recursos en forma directa a los municipios y alcaldías.

Respecto a los tribunales colegiados, de apelación y juzgados de distrito, a pesar del gran esfuerzo por terminar los asuntos, continúa el rezago. Se aprecia una labor constitucional muy importante, ya que la gran mayoría de las actuaciones de las autoridades inferiores terminan por ser rechazadas o modificadas. En particular, en cuanto a los colegiados de circuito, la propuesta consiste en ampliar sus competencias en materia de amparo directo y creación de jurisprudencia, lo cual descargaría trabajo a la Corte. Que aquellos casos de “importancia constitucional”, nuevas situaciones, o nuevas formas de interpretación, lleguen por excepción a la Corte y las sentencias tengan efectos generales. Estos efectos serían un mecanismo adecuado para mejorar el estado de la justicia de todos los poderes judiciales y serían acordes a la reforma de control difuso del artículo 1o. constitucional de 2011. Se requeriría una mayoría calificada para garantizar mayor seguridad jurídica y estabilidad constitucional, de acuerdo con el constitucionalismo débil.

En relación con los juzgados de distrito, se aprecia que su mayor carga de trabajo son los amparos indirectos. Por lo tanto, se propone la creación de juzgados especializados en materia federal ordinaria para dejar a los de distrito como instancias únicas en materia de amparo indirecto. La especialización, sin lugar a duda, mejoraría el rendimiento de la justicia. De hecho, esta situación ya sucede en materia penal, con la creación de los centros de justicia penal, con lo que se espera, al existir la infraestructura adecuada, que se eliminen los rezagos que ya existen en estas instancias. Es necesario subrayar que históricamente el Poder Judicial ha sido la instancia menos favorecida en el presupuesto de egresos, y que si no existe un apoyo real, las reformas de fondo siempre estarán limitadas.

3. La justicia en materia de derechos humanos

Con la ya citada reforma al artículo 1o. constitucional la SCJN amplió en forma notable el alcance y efectos de sus sentencias, y se dio entra-

da a la jurisdicción internacional. Por ejemplo, el Amparo en Revisión 1359/2015 señala que la asociación civil Artículo 19 cuenta con interés legítimo para impugnar la omisión del Congreso de la Unión (PJF, 2015: 1, 2, 22, 29, 30). En materia de derechos sociales, el derecho a la salud es reconocido en la resolución del Amparo en Revisión 378/2014, de la Segunda Sala de la Suprema Corte, en la cual se ordenó a la autoridad responsable remodelar el servicio hospitalario o construir un nuevo pabellón para tratar a pacientes con VIH/Sida (PJF, 2014). Además, destaca que la SCJN confirmara el Amparo 631/2012, que concedió a la Tribu Yaqui el derecho a la consulta relativo al proyecto “Acueducto Independencia” que iba a disponer del 50% del agua del río Yaqui. Además, se determinan como obligaciones a las autoridades: *a*) abstenerse de obstaculizar directa o indirectamente su goce; *b*) impedir a terceros toda injerencia en su disfrute, y *c*) adoptar medidas legislativas, administrativas o presupuestarias, judiciales, de promoción y de otra índole adecuadas para hacerlo plenamente efectivo (GSJF, 2018: 2541).

En este tipo de derechos, la Suprema Corte ha señalado que “esos derechos no constituyen meros «objetivos programáticos», sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados”. Señala que estos derechos imponen obligaciones básicas, como garantizar niveles mínimos de su disfrute efectivo, sin discriminación, tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción, así como otras medidas de tipo progresivo, dependiendo de la capacidad económica del Estado (GSJF, 2017a: 191). Como ejemplo, la Primera Sala (GSJF, 2017b: 411), respecto al derecho a un medio ambiente sano, menciona que este derecho “vincula tanto a los gobernados como a todas las autoridades legislativas, administrativas y judiciales”. Además, sobre el deber de progresividad, se establece que los órganos de los poderes Ejecutivo y Legislativo deben diseñar una política pública mediante la cual se garantice el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales (GSJF, 2017c: 217).

A pesar de los avances, para efectos de exigibilidad judicial persisten dos tipos de problemas clásicos: el concepto programático de los derechos y su definición como derechos subjetivos, además del problema de las cargas probatorias del acto reclamado y el criterio relativo al interés legítimo. La propuesta no es sólo reformar el juicio de amparo para este tipo de juicios, o crear el amparo especial para derechos sociales y similares,

sino reformar aspectos institucionales del Legislativo y Ejecutivo para que exista una mayor posibilidad de ejecutar estas sentencias. Sobre este punto, para fortalecer estas sentencias, así como el concepto de supremacía constitucional, se deben proponer mecanismos de colaboración con los otros poderes, como su participación activa dentro de los juicios en forma de conciliación, lo cual daría mayores garantías de ejecutar las sentencias.

Asimismo, no se justifica que en relación con la justicia internacional la Corte avance y después regrese con argumentos de la supremacía de nuestra Constitución. La regla es clara en el artículo 1o. constitucional en el sentido de preferir el ordenamiento que otorgue más protección a los derechos humanos. En relación con los problemas de omisión legislativa, éstos deberían quedar subsanados al ampliar el alcance de la jurisprudencia por medio de una interpretación amplia y no limitarse al control de legalidad constitucional.

Respecto del control difuso en general, para evitar la tiranía de los jueces, es importante señalar que aunque es obligación de todas las autoridades y jueces el respeto a los derechos humanos constitucionales, estas decisiones o actuaciones no tienen efectos generales y son recurribles, quedando la última instancia tradicional del amparo, así como la elaboración de jurisprudencia para la interpretación última de la Constitución, a la Corte (Linares, 2008).

4. Avances sustantivos y retos de la justicia constitucional

En forma particular, el Pleno de la SCJN presenta avances significativos sobre la inconstitucionalidad del matrimonio infantil, discriminación contra parejas del mismo sexo, validez de impuestos ecológicos, consulta previa para personas con discapacidad y pueblos indígenas, derechos de personas en situación de migración, paridad de género en materia electoral, transparencia y libertad de expresión, entre otros. La Primera Sala destacó en temas de libertad de expresión y protección de minorías contra el discurso de odio, el sistema penal acusatorio, acceso al expediente en casos de graves violaciones a derechos humanos, la igualdad de género en el derecho familiar y discriminación contra familias homoparentales. La Segunda Sala avanzó en la protección del derecho de las personas con VIH/Sida a no ser discriminadas, el derecho a la salud de las personas con padecimientos psiquiátricos, el derecho a la información en redes sociales, el deber de

juzgar asuntos laborales con perspectiva de género, el uso terapéutico de cannabis y derechos de las personas refugiadas (SCJN, 2019a), demostrando con ello avances importantes en temas fundamentales.

Sin embargo, la Corte debe tener mayor competencia para admitir o no los expedientes de amparo y quedarse con los que verdaderamente sean de trascendencia constitucional. Una ley reglamentaria que regule las competencias de la Corte y su presidente en este punto, así como lo relativo a los efectos generales, sería el orden adecuado para esta importante competencia de control. Esta situación disminuiría la reiteración de casos y ayudaría a que el actual juicio de inconstitucionalidad de leyes vía amparo sea más efectivo. Por lo que se refiere a los juicios constitucionales, se reitera la propuesta de creación de la Sala Constitucional. Se subraya la importancia de fortalecer los poderes judiciales de las entidades, vía la Constitución nacional, para asegurar su verdadera independencia frente a los otros poderes.

En cuanto a la capacidad discrecional de la Corte para interpretar la Constitución, a pesar del “inconveniente de legitimidad democrática”, si no la tuviera, entonces no sería una corte constitucional y no habría un sano contrapeso a los demás poderes. Asimismo, dejar a los otros poderes tener la última palabra en estas materias sería como reconocer que son juez y parte, lo cual ha sucedido en otras formas de Estado y de gobierno que conducen al autoritarismo.

VIII. REFERENCIAS

- ACUÑA, J. M. (2015). “Constitucionalismo local, federalismo judicial y derechos”. En *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*. México: UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3960/39.pdf>.
- AJA, E. (1998). “La elección de magistrados del Tribunal Constitucional”. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/diario/1998/06/17/opinion/898034403_850215.html.
- ARELLANO HOBELSBERGER, W. (2002). “La seguridad jurídica en el actual sistema jurisprudencial mexicano”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. 10. México.
- BARTLETT DÍAZ, M. (2015). *Presentación de Iniciativa con proyecto de decreto por el que se derogan la fracción VIII del artículo 76 y la frac-*

- ción XVIII del artículo 89; y se reforman los artículos 95, 96, 98, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Congreso de la Unión. Disponible en: <https://www.senado.gob.mx/64/intervenciones/634/7014>.
- BECERRA RAMÍREZ, J. J. (2016). *El control de convencionalidad en México*. Argentina: Centro América y Panamá, Casa San Ignacio.
- CARPIZO, E. (2017). “Algunas reflexiones sobre los límites al intérprete judicial de la Constitución”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. V. 59, 251. México: UNAM.
- CARPIZO, J. (1995). “Reformas judiciales al Poder Judicial Federal”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva serie, año XXVIII, 83. México: UNAM.
- CARPIZO, J. (2008). *La jurisdicción constitucional y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Bib_jurisdiccion-constitucional.pdf.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL (2020). *Estadística judicial*. México: Dirección General de Estadística Judicial. Disponible en: <https://www.dgepj.cjf.gob.mx/>.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2018). *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. San José Costa Rica. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/siDos/libros/todos/docs/ABC-CorteIDH.pdf>.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2006). *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y 2 Costas*. San José Costa Rica. Sentencia del 26 de septiembre. Serie C, núm. 154.
- CORTEZ SALINAS, J. (2014). “Análisis cualitativo comparado: las decisiones de la Suprema Corte vs. el Ejecutivo”. *Revista Mexicana de Sociología*. 76, 3.
- FIORAVANTI, M. (2014). *Constitucionalismo, institucionalismo, experiencias históricas y tendencias actuales*. Madrid: Trotta.
- FLORES TERRÍQUEZ, E. et al. (2018). *Ánalisis de criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y perspectiva de sus efectos jurídicos procedimentales*. Cuerpo Académico UDG-853 Acceso a la Justicia y Cultura de la Legalidad.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (2018). Décima Época.
Tesis: III.5o.A. J/10 (10a.). Libro 54, t. III, mayo, 2316.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (2019a). Décima Época.
Tesis 1a./J. 43. T. I, junio de 2015, 536.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (2019b). Décima Época.
Tesis 1a./J. 10. T. I, febrero, 493.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (2019c). Décima Época.
Tesis 1a./J. 52. T. I, junio de 2014, 215.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (2011a). Novena Época.
Tesis: LXV/2011. T. I, diciembre, 550.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (2011b). Novena Época.
Tesis LXVI/2011. T. I, diciembre, 556.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (2012). Décima Época.
Tesis 1a. XIII/2012. T. I, febrero 14, 650.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (2014). Décima Época.
Tesis P/J. 20/2014. T. I, abril, 202.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (2018). Décima Época,
2016922. Tesis: XXVII.3o.12 CS (10a.). Tribunales Colegiados de Círculo. T. III, mayo, 2541.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (2017a). Décima Época,
2015306. Tesis: 1a./J. 86/2017 (10a.). Primera Sala. T. I, octubre, 191.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (2017b). Décima Época,
2015825. Tesis: 1a. CCXLVIII/2017 (10a.). Primera Sala. Libro 49, t.
I, diciembre, 411.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (2017c). Décima Época,
2015129. Tesis: 1a. CXXV/2017 (10a.). Primera Sala. Libro 46, t. I,
septiembre, 217.
- GARCÍA BELAUNDE, D. (2002). “El *habeas corpus* latinoamericano”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Vol. XXXV, núm. 104, mayo-agosto.
- HERRERA GARCÍA, A. (2015). “El objeto de la protección del nuevo juicio de amparo”. *Revista Derecho del Estado*. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3376/337640285008.pdf>.
- LINARES, S. (2008). *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Madrid: Marcial Pons.

- LOPERA MEZA, G. P. (2001). “La problemática legitimidad de la justicia constitucional”. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. 5.
- MÁRQUEZ MARTÍNEZ, L. (2017). *Control difuso desde una perspectiva de derecho de acceso a la justicia*, México. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- MOLINA SUÁREZ, C.J. y CÁRDENAS GUTIÉRREZ, S. (2007). “Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1808-2006”. *Cuestiones Constitucionales*. 16. México: UNAM.
- NOHLEN, D. (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Sistema de justicia electoral en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ORUNESU, C.I. (2020). “Control de constitucionalidad y legitimidad democrática”. *Opus Magna Constitucional 2020*. T. XVI. Guatemala: Instituto de Justicia Constitucional.
- OVALLE FAVELA, J. (2017). “Medios de impugnación en el amparo”. *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*. México: UNAM. T. I.
- PALMA, F. (2015). “Tribunal constitucional – ¿Un legislador negativo o positivo?”. *Revista de Derecho UNEDE*. 16. Madrid.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (2020). *Tabulados: tribunales colegiados de circuito*. México: Dirección General de Estadística. Disponible en: <https://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/informacionRelevante.htm?pageName=informacion%2FanexoEstadisticoWeb.htm>.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (2015). Amparo en Revisión 1359/2015. Recurrente: Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil. 23 de mayo de 2014. Unanimidad de votos. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón Arturo Bárcena Zubietá.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (2014). Amparo en Revisión 378/2014. Ministro ponente: Alberto Pérez Dayán. 15 de octubre.
- QUIROZ ACOSTA, E. (1998). “La interpretación en el sistema jurídico mexicano”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. 3. México.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2019a). *Informe anual de labores 2019*. México. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe>.

- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2019b). *El juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas*. Comunicados de Prensa. Núm. 075/2019, México. Disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5892>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2019c). *Determinación histórica: SCJN emite por primera vez declaratoria general de inconstitucionalidad*. Comunicado de prensa, México.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2021a). Índice de *controversias constitucionales resueltas a partir de 1995*. México. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2021b). Índice de *acciones de inconstitucionalidad resueltas a partir de 1995*. México. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/AInconstitucionalidadResueltas.aspx>.
- VELÁZQUEZ GÓMEZ *et al.* (2019). “El juicio de amparo frente a la inconstitucionalidad por omisión legislativa”. *Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*. Año 13, 25. Puebla: BUAP.
- WALDRON, J. (2018). “Control de constitucionalidad y legitimidad política”. *Dikaion*. Vol. 27, n. 1.

