

# LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Enrique Uribe Arzate\*

## INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994 —que introdujo sensibles cambios en la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación—, no ha dejado de discutirse acerca de la conversión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional.

Todavía hasta hoy podemos identificar los argumentos iniciales que han servido para debatir sobre esta cuestión; unos autores afirman que materialmente la Corte se ha transformado en un Tribunal Constitucional; otros simplemente niegan esta situación.<sup>1</sup> Con independencia del aspecto nominal que poco aporta a este análisis, la parte esencial se

\* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos.

<sup>1</sup> Resulta poco menos que prolijo referir la abundante literatura y autores que han tomado parte en esto. Baste con señalar que casi todos quienes han escrito sobre el control de la constitucionalidad han hecho alguna manifestación al respecto. Por nuestra parte, hemos afirmado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene la estructura de un Tribunal Constitucional ni cuenta con las atribuciones plenas que definen a estos órganos especializados. *Vid.* Enrique Uribe Arzate, *El Tribunal Constitucional*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa, 2002.

focaliza en la reflexión sobre el propósito nuclear que le corresponde a los órganos especializados en la función de control de la constitucionalidad de actos y normas. Esta atribución de orden constitucional está incluso fuera del debate a que nos referimos, pues el asunto central se sitúa —aquí en México y en cualquier otro país— en la definición de la impronta que los Tribunales Constitucionales imprimen al Estado constitucional de nuestros días.

Por eso, más de una década después, nos parece que al margen de esta polémica que incluso puede resultar poco fructífera, es necesario repensar el papel que debe asumir nuestro máximo tribunal a la luz de los escenarios complejos y demandantes que tenemos como sociedad y, asimismo, en la perspectiva de las exigencias de tipo teórico y estructural que el Estado mexicano requiere para su funcionamiento. Como podemos advertir, no basta con afirmar, sin mayor reflexión, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es o no un Tribunal Constitucional; en todo caso, si lo es, resulta útil identificar las tareas que le otorgan ese carácter en el ánimo de fortalecerlas; de lo contrario, será igualmente importante definir los trazos que le definirían como tal, con el fin de comenzar una reforma constitucional encaminada *ex profeso* a lograr esta conversión.

Para abordar esta cuestión hemos delineado un itinerario que incluirá el estudio de la división de Poderes, así como una referencia a las tensiones que en el ejercicio del poder tienen lugar entre los órganos Ejecutivo y Legislativo que tradicionalmente definen si el régimen del Estado es de tipo presidencial o parlamentario. Podemos adelantar que los dos extremos de la balanza representados por el Legislativo y el Ejecutivo, necesitan un punto de equilibrio que, en este caso, está anclado en el Poder Judicial como fiel de la balanza. En este orden de ideas, el funcionamiento de los órganos del Estado debe ser enmarcado en la regularidad constitucional y el control del poder. ¿Cómo se puede garantizar esta doble tarea en el Estado federal? Nuestra respuesta inmediata recae en el Tribunal Constitucional que en México debe asegurar, además, la vigencia del sistema federal. En esta última cuestión es imprescindible la valoración de la concurrencia de los órganos jurisdiccionales locales. De entrada, nos parece que el diseño federal necesita de esta dualidad jurisdiccional de orden constitucional.

Pues bien, para comenzar nuestro estudio es preciso recordar los primeros momentos de las tareas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su desarrollo y evolución —visible desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— y la forma en que actualmente se relaciona con los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que éstos inexorablemente influyen en la determinación de lo que la Corte *debe ser y hacer*. Con esto último, no se trata de afirmar ni veladamente que nuestro máximo tribunal deba estar sometido a los órganos Ejecutivo o Legislativo; el sentido de nuestra afirmación recoge simplemente la influencia recíproca que en el Estado constitucional se da entre sus órganos y sus tareas fundamentales.

Desde una visión general, podemos señalar que, en el marco del Estado constitucional, las cortes supremas de justicia son un elemento infaltable para el desarrollo óptimo de la vida humana: ya sea dirimiendo controversias concretas o interpretando la Constitución, la tarea jurisdiccional es parte vital en el entramado institucional, político y jurídico de una nación. Desde aquí podemos sostener que el tránsito del Poder Judicial Federal de tareas propias de la justicia ordinaria a las de orden constitucional muestra una evolución incuestionable, pues en su carácter de máximo órgano jurisdiccional del país no sólo representa la instancia final de cualquier recurso ordinario, sino, además y de forma destacada, la voz última y decisiva en temas de naturaleza constitucional.

El repaso del acontecer de la vida constitucional de México nos muestra la evolución recia, constante, de una institución fundamental que se ha gestado a la par de las mejores ideas para México. La Suprema Corte de Justicia de la Nación fue recogida en el artículo 123 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; en diciembre de ese año fueron nombrados sus once ministros: “El presidente de la República, don Guadalupe Victoria, tomó el juramento constitucional de estos magistrados y así, el 15 de marzo de 1825, quedó formalmente instalada nuestra primera Suprema Corte de Justicia de la Nación”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> José Luis Soberanes Fernández, *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX (notas para su estudio)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p. 53.

En sus inicios, nuestra Corte Suprema tuvo que vivir momentos de inocultable tensión con los demás poderes del Estado; en la práctica, limitaciones inherentes a un presupuesto parco y a la presencia omnímoda del Ejecutivo. Hasta el Constituyente de 1916-1917 se coló esta preocupación: “Viniendo de un régimen en el que el Poder Judicial ejecutó una actividad preponderante para frenar la dictadura del general Díaz, era preocupación de los revolucionarios su fortalecimiento”.<sup>3</sup>

Durante casi todo el siglo xx, el régimen político mexicano generó una presencia y un poder inocultables del Poder Ejecutivo en las tareas del Poder Judicial. De este modo, podemos afirmar que la fragua de nuestras instituciones ha sido sometida a duras pruebas, en las que la normalidad ha chocado abiertamente con la normatividad y en muchas ocasiones, la ha superado. Todavía hoy seguimos ensayando el mejor diseño de gobierno, de sistema político, de sistema de justicia, en suma, el mejor diseño de Estado, el más acorde para la sociedad y el país que somos: “Y es que el país no se construyó ayer. En materia política, a lo largo de la etapa de partido hegemónico, los litigios políticos no pasaban siquiera por los circuitos judiciales. El árbitro, la última palabra la tenía el presidente de la República como ‘guía de las instituciones’, ‘líder informal del partido’, ‘jefe de Estado’, ‘encarnación de la Revolución’”.<sup>4</sup>

Fue hasta bien entrado el siglo xx que se comprendió que un Poder Judicial fuerte es la mejor garantía de las tareas de gobierno; un Poder Judicial que se atisbó garante de la constitucionalidad en todas sus expresiones y que paulatinamente se ha decantado en favor de la garantía de los derechos fundamentales. Nunca como ahora se ha vuelto necesidad y esperanza el repaso de lo que el Poder Judicial Federal ha sido y lo que para el futuro esperamos de él los mexicanos, concretamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el marco de este análisis *ex lege lata*, queda claro que los alcances y logros de esta institución bien merecen ser oteados desde el mejor

<sup>3</sup> Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 132.

<sup>4</sup> José Woldenberg, “Suprema Corte: árbitro de la política”, en Carlos F. Natarén Nandayapa y Diana Castañeda Ponce (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, p. 57.

promontorio, el más objetivo, desapasionado, que sea capaz de mostrarnos a dónde hemos llegado y que, sin más, también nos permita señalar lo que falta o lo que es recomendable en la visión *de lege ferenda*.

En este sentido, de todos los temas apasionantes que implica el estudio de Poder Judicial de la Federación y de manera concreta de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, hay uno que consideramos consustancial a la definición de Estado constitucional y se refiere al papel que le corresponde asumir y realizar en medio de los cambios y desafíos de la cosa pública en los años más recientes y aun hoy, cuando las mutaciones<sup>5</sup> constitucionales evidencian a un Estado que se halla jalonado por múltiples fuerzas que tensan<sup>6</sup> las relaciones de los órganos estatales entre sí y con otros centros de poder público y privado que inciden en su actuar.

Para mayor claridad de lo que aquí hemos referido, los últimos años han dado puntual testimonio de las fragilidades inherentes al ejercicio del poder público. Por un lado, el Ejecutivo se halla atrapado entre las contradicciones de un poder que aspira a ser pleno y las duras consecuencias sociales que han nacido de la *praxis* de su potestad. De ma-

<sup>5</sup> Sobre las mutaciones de referencia, la teoría constitucional tiene pendiente una enorme tarea que hasta hoy no ha sido atendida; nos referimos al estudio de la ruptura que tiene lugar cuando la vida cotidiana va por un camino distinto a lo que prescribe la norma constitucional. Generalmente se ha sostenido que estos cambios fácticos superan lo escrito en la Constitución, ya sea por vía de interpretación, por la producción normativa ordinaria del Estado o por la manifestación pragmática de la sociedad; se trata de un “cambio constitucional sin reforma constitucional” y esto genera una afectación fundamental a la vida política e institucional que incide en la conducción del Estado y en la consecución de sus fines. Para mayor referencia puede verse Enrique Uribe Arzate y Grisel Alejandra Correa Esquivel, “Mutaciones constitucionales y la problemática de su control en el Estado constitucional”, *Revista de Derecho*, núm. 38, Barranquilla, Universidad del Norte, julio-diciembre de 2012.

<sup>6</sup> Dichas fuerzas o centros de poder están visibles en los múltiples actores sociales y en el diseño mismo de México como Estado de tipo federal; en cuanto a los primeros, sus manifestaciones —incluso al margen de la legalidad— someten a examen crítico el ejercicio de las facultades constitucionales de quienes deben asegurar el orden y la paz públicas. Sobre lo segundo, la convivencia y la convergencia entre los dos ámbitos competenciales del Estado siguen poniendo a prueba, de manera cotidiana, el funcionamiento de México como una federación; a nadie sorprende que en la operación de esta dualidad competencial se generen conflictos de atribuciones más que la cooperación que debería ser un asunto cotidiano. En suma, el ejercicio de las atribuciones constitucionales enfrenta estos claros desafíos que el Estado mexicano no puede omitir.

nera similar, en el caso del Legislativo, ni la Cámara de Diputados ni la de Senadores han podido avizorar los escenarios más pertinentes y aconsejables para que el Congreso de la Unión o cada Cámara en su ámbito de atribuciones puedan ofrecer a los habitantes escenarios y mecanismos de actuación, accesibles y eficaces, para la garantía plena de sus derechos fundamentales y a la vez apropiados para el control del poder.

Si lo que México ha experimentado en términos llanos ha sido el intento por afianzar un presidencialismo fuerte, o si, por otra parte, lo que se ha querido en el ámbito del Legislativo ha sido servir como punto de equilibrio, como contrapeso real a las decisiones del presidente, nos parece que el escenario para el análisis es poco propicio para llevar a cabo estas reflexiones, pues ni el presidente se ha consolidado como el eje y motor para el avance del país, ni el Legislativo ha podido generar el instrumental y los mecanismos propicios para tal fin. Lamentablemente, la institución presidencial no ha logrado construir el liderazgo imprescindible para momentos de crisis como el que vivimos y el Congreso tampoco ha mirado en prospectiva lo que hay que desarrollar como andamiaje y plataforma para la transformación del Estado, para su reingeniería que va más allá de las reformas estructurales.<sup>7</sup>

De los asuntos más urgentes que el Congreso apenas ha tocado y que el Presidente ha tratado con desinterés, la transparencia y un óptimo sistema de responsabilidades, siguen siendo de los temas olvidados. La opacidad lamentablemente sigue siendo la regla, a pesar de que el derecho a la información es, desde hace ya algún tiempo, un derecho fundamental;<sup>8</sup> la corrupción y la impunidad, correlato y natural conse-

<sup>7</sup> El tema de la reforma del Estado tiende a volverse un lugar recurrente, aunque hasta ahora ninguna reforma constitucional lo ha conseguido. Para mayor referencia pueden consultarse José Luis Soberanes Fernández *et al.* (eds.), *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996; y Norbert Lechner *et al.* (coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdés/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 2005.

<sup>8</sup> Al respecto, puede verse Enrique Uribe Arzate, *La naturaleza constitucional dual del derecho a la información y su papel en la construcción del estado constitucional en México*, México, Instituto de Acceso a la Información del Estado de México, 2010; Enrique Uribe Arzate *et al.*, “Notas sobre el derecho a la información y a la transparencia como herramientas para el combate a la corrupción en el estado constitucional”, *Criterio Jurídico*,

cuencia de lo anterior, se aparecen ante nosotros como algo imbatible, y ante la evidente falta de interés de los órganos Ejecutivo y Legislativo, creemos que el Poder Judicial —y de manera muy concreta la Suprema Corte de Justicia de la Nación— debe asumir un papel más activo, fuerte y decisivo en el mantenimiento de la regularidad constitucional. En lo que concierne a la garantía de los derechos humanos, queda muy poco por decir que no se haya dicho con antelación o que no sea evidente en su desatención; en la parte más álgida de esta crisis, una afrenta insalvable es la participación de servidores públicos, bien se trate de policías o de altos funcionarios, en la comisión de las conductas ilícitas que directamente violentan los derechos humanos de víctimas y ofendidos, y que de manera tangencial, pero no menos lesiva, agravan a todos los mexicanos. Por eso México necesita un Tribunal Constitucional.

#### LA FRÁGIL DIVISIÓN DE PODERES

Como sabemos, dos tareas debe cumplir el Estado constitucional —paradigma y propósito— de nuestros días: garantizar a plenitud los derechos fundamentales y asegurar el ejercicio racional y mesurado del poder público. En cuanto a lo primero, la obligación esencial del Estado se acentúa en este punto, en la medida que cada día el reclamo por los derechos humanos es más sensible dentro y fuera del Estado; nos parece que aun cuando se pueda argumentar que la garantía de los derechos humanos pueda darse en sede nacional o internacional, toca al Estado el papel de primer obligado, no sólo desde el punto de vista constitucional, sino, además, por una carga ética y moral que no puede desatender. En cuanto a lo segundo, la amplitud del control del poder, sus diferentes momentos, sus variados sujetos y las consecuencias previsibles y deseables para cada acto irregular, nos llevan a la afirmación lisa y llana de que el Estado constitucional sin control del poder es un absurdo, una aporía o una forzada construcción teórica proclive a

---

vol. 11, núm. 2, Cali, Pontificia Universidad Javeriana, 2011; asimismo, Ernesto Villanueva, *Temas selectos de derecho de la información*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

la matización de los abusos y las corruptelas. En seguimiento de esta idea, es inconcuso que el accionar cotidiano del Poder Judicial deba estar enmarcado en el diseño del Estado constitucional;<sup>9</sup> es decir, en el Estado que plantea la existencia de ciertos derechos fundamentales irreductibles y la vocación indeclinable por el control del poder.<sup>10</sup>

Al respecto y mirando en retrospectiva, poco podemos decir sobre lo que encierra el Estado de derecho, horizonte y límite de la ley que esgrime además, la existencia de tres poderes separados y no pocas veces enfrentados. El Estado de derecho, razón y asiento del liberalismo decimonónico, lugar propicio para las desigualdades y la explotación, ha tenido que ceder a la construcción ideológica y doctrinal que sostiene la existencia de un escenario garante de los derechos, fuertemente comprometido con la regulación del ejercicio del poder. Así, el poder —posibilidad y capacidad—, es también límite y concreción.

Sobre este punto, vale recordar que hace más de dos siglos, Montesquieu diseñó la división de poderes como un alegato central en su obra *El espíritu de las leyes*; en esta obra clásica superó la visión del inglés John Locke, para quien el poder debía contar con Ejecutivo, Legislativo y Federativo, pero no con un Poder Judicial; esto se explica por el peso de la Corona inglesa y también por el viejo axioma de que los tribunales eran del rey. Con Montesquieu arribamos a una idea que hoy sigue imperando y cuya traducción dio resultados hasta hace algún tiempo.

Hoy, la división de poderes es arquetipo y reliquia; los hombres y mujeres del siglo XXI poco podemos esperar de un esquema segmentado donde se sigue afirmando que hay división, donde lo que apremia es la colaboración y el incremento de las atribuciones interorgánicas horizontales y verticales. Éste es el punto central del debate actual acerca de las atribuciones de los órganos del Estado. Parece difícil seguir

<sup>9</sup> Asentamos la referencia a este paradigma que supera los postulados del Estado de derecho de cuño liberal, que fue incapaz de garantizar plenamente los derechos de los habitantes y menos todavía de asegurar el control del poder.

<sup>10</sup> Al respecto son ilustrativos los trabajos de Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998; y de Diego Valadés, *El control del poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

sosteniendo que hay división de poderes, ni siquiera —incluso en un lenguaje más apropiado— que hay una distribución orgánica de competencias que recaerá solamente en tres órganos primarios, cuando en la progresiva concreción de nuevas tareas, el Estado se ha visto compelido a la creación de nuevos órganos con tareas específicas de naturaleza distinta a la de los tres poderes clásicos.

Sobre este tópico, es oportuno recordar a Kelsen, quien destacó la importancia de la legislación y la jurisdicción como creación y aplicación del derecho, dejando incluso de lado la tarea de orden Ejecutivo. Así se refirió a *la legis latio* y la *legis executio*: “En la función legislativa, el Estado establece reglas generales, abstractas; en la jurisdicción, y en la administración, despliega una actividad individualizada, resuelve directamente tareas concretas”.<sup>11</sup> Al margen de los modos de concreción de la segunda tarea —donde lo mismo se incluyen acciones de orden administrativo como cuestiones jurisdiccionales—, es claro que corresponde al Poder Judicial llevar a cabo la función esencial de dirimir los conflictos y pronunciarse declarando el derecho, más bien, declarando el sentido del derecho. Así, legislar y decir el derecho (en los ámbitos administrativo y judicial) referencian de manera clara qué tareas debe cumplir el Estado. Ahora bien, vale la pena agregar a lo afirmado por Kelsen que los cambios constitucionales, conllevan *per se*, un cambio en la forma de operación de la cosa pública, de modo tal que nominalmente son tres poderes, pero en términos pragmáticos el Estado constitucional se arroja con otras funciones diversas, igualmente esenciales.

Con base en lo que hasta aquí se ha dicho, la división de poderes es una teoría inexacta e inoperante. El poder del Estado es un entramado de múltiples funciones que efectivamente nace en sus tres tareas primarias, pero que para su desarrollo óptimo requiere de la convergencia de otras actividades distintas, si se quiere, novedosas y todavía en proceso de configuración, pero que innegablemente van perfilando a un Estado constitucional en cuyo centro gravitacional se hallan dos tareas fundamentales: el respeto incontestable a los derechos fundamentales y el control eficaz sobre quienes ejercen el poder público.

<sup>11</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional, 1983, p. 301.

Estas funciones deben ser aseguradas por el Estado en su conjunto, de modo tal que la división de poderes opera apenas como referencia a una rigidez que simplemente no puede ser literal, baste para ejemplificar esto con referir el proceso legislativo que requiere la participación del Congreso de la Unión para la creación de la norma jurídica y del Ejecutivo para promulgarla, o el caso de la reforma constitucional que exige la participación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales.<sup>12</sup> En el caso del Poder Judicial, la colaboración interorgánica tiene y *debe tener* otros matices que derivan de la naturaleza de sus atribuciones; esto lo explicaremos más adelante, es suficiente por ahora con sostener que las tareas del Poder Judicial van más allá de los típicos pronunciamientos visibles en las sentencias de amparo. Al margen de sus capacidades de autogobierno, todavía es visible la impronta de otros órganos en su integración; por ejemplo, el nombramiento de ministros e integrantes del Consejo de la Judicatura en el que participan el presidente de la República (que propone) y el Senado (que ratifica).

En este contexto, la garantía de los derechos fundamentales y el control del poder son las tareas vitales del Estado que sus órganos —de manera muy marcada sus tres poderes— deben atender con diligencia y eficacia. El Ejecutivo y el Legislativo, con sus competencias y la colaboración interorgánica que previsiblemente puede potenciar sus resultados; el Judicial, con la carga de asegurar el funcionamiento del Estado constitucional, mediante el desarrollo eficaz de los mecanismos de control de constitucionalidad.

Con lo hasta aquí dicho, tenemos lo siguiente: en primer término, la necesidad/exigencia de identificar y potenciar las tareas interorgánicas, básicamente entre los órganos Legislativo y Ejecutivo; por otro lado, el apremio/pertinencia de identificar y desarrollar las funciones del Poder Judicial que le son inmanentes, pero que no han sido desarrolladas a plenitud —de modo destacado, la tarea de aseguramiento de la regularidad constitucional—.

En consonancia con esto, resulta oportuno llevar a cabo ejercicios de interpretación sobre lo prescrito por la Constitución Política de los

<sup>12</sup> Ahora a partir de la reforma del 29 de enero de 2016, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, se incluyó a la legislatura de la Ciudad de México.

Estados Unidos Mexicanos, que nos permita identificar las áreas que requieren un desarrollo mayor de atribuciones interorgánicas (horizontales y verticales), con el fin de que los derechos humanos sean asegurados desde la *praxis* de las tareas del gobierno, cuya visión debe incluir, además, la articulación de los ámbitos federal y local. En el mismo tenor, la interpretación constitucional debe mostrarnos de qué manera puede realizar el Estado el control del poder que ha sido y sigue siendo una zona de ambigüedades y, sin duda, el mayor desafío para México.

Ante la poca desarrollada doctrina de la división de poderes de los últimos años, es pertinente resaltar la importancia de la colaboración entre órganos primarios para el cumplimiento de los fines del Estado. Ya no hacemos eco de lo concerniente a los órganos constitucionales autónomos y a la relevancia de sus tareas, también esenciales para la operación de la cosa pública; es suficiente con señalar que la división de poderes necesita un tratamiento teórico distinto que nos ayude a comprender que el poder del Estado —la potestad, el poder jurídicamente regulado— no puede ser operado con la simpleza contenida en la afirmación de la existencia de tres poderes. Nos queda claro que el Estado no puede funcionar fragmentado porque los dos grandes propósitos que enmarcan su funcionamiento y justifican sus tareas necesitan una operación inteligente, incluyente y prospectiva.

Al destacar la importancia que para el Estado constitucional tiene el cumplimiento de sus tareas primarias, no sobra decir que cada órgano debe cumplir con las atribuciones que constitucionalmente se le han reconocido, a más de la colaboración que requieren las tareas interorgánicas que, sin duda, tendrán un desarrollo más recio en los próximos años.

En suma, libertad y plenitud en el disfrute de los derechos fundamentales; acceso a la información y transparencia sobre la forma en que se toman las decisiones en el gobierno; control y seguimiento sobre los actos de quienes ejercen el poder público; la constitucionalidad de los partidos políticos como elemento esencial en los procesos de acceso al ejercicio del poder; en fin, la regularidad constitucional como principio vital, sólo serán posibles si México es capaz de establecer una adecuada articulación entre sus órganos y sus ámbitos competenciales. De cualquier forma, la garantía de los derechos fundamentales y el control del poder son invia-

bles si el poder público se fragmenta y, más aún, si seguimos lastrados por la idea de que los órganos políticos pueden, por sí mismos, autorregularse y ejercer funciones que solamente un órgano jurisdiccional especializado está llamado a concretar con oportunidad y eficacia.

#### LA TENSIÓN ENTRE EL EJECUTIVO-LEGISLATIVO Y EL FIEL DE LA BALANZA

En seguimiento a lo tratado en los párrafos precedentes, es oportuno hacer una breve referencia a las tareas que constitucionalmente tienen asignadas los poderes Ejecutivo y Legislativo, en el ánimo de advertir qué tarea le corresponde al Poder Judicial y específicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este ejercicio acusa pertinencia en razón de que los estudios sobre el diseño del Estado tienen un fuerte enfoque acerca de la relación entre Ejecutivo y Legislativo, y muy poco se han ocupado por identificar y resaltar la función cardinal del Poder Judicial en el marco del Estado constitucional.

Así las cosas, en la definición de los sistemas políticos es común la referencia a la relación entre Ejecutivo y Legislativo, ya que del predominio de uno u otro deriva la configuración de un sistema de tipo presidencial o parlamentario. Esta forma de concebir la coexistencia entre los dos poderes que históricamente han definido *la forma de llevar el gobierno* implica el tema del control del poder, aun cuando no se destaque de manera explícita, pues de la relación entre Ejecutivo y Legislativo y de la definición de su sistema (presidencial o parlamentario) nace como consecuencia la necesidad de ejercer el control sobre los sujetos que detentan el poder público.

En la aproximación inicial que podemos tener acerca de esta cuestión, un análisis sobre lo que nuestra Constitución señala con respecto a estos dos poderes, nos lleva a la afirmación de que el control del poder no puede ser *telos* ni objeto, cuando los trazos del lenguaje especializado vaciado en la Carta Magna conducen a la apropiación y acrecentamiento de atribuciones, al diseño de mecanismos para su ejercicio, a la emisión puntual y pormenorizada de reglas para su operación, pero muy poco o nada, en cuanto a los mecanismos y procedimientos para la rendición de cuentas.

Las amplias atribuciones del presidente de la República, el control inexistente sobre su facultad reglamentaria, su “irresponsabilidad” política y administrativa, apenas tímidamente regulada en el juicio político (previsiblemente improcedente);<sup>13</sup> las también excesivas atribuciones del Congreso de la Unión y de ambas Cámaras por separado, sobre todo en el ámbito de la producción normativa (carente de control constitucional) y en la generación de compromisos en el ámbito internacional; todo esto, en suma, es un campo fértil para la comisión de irregularidades que deben ser controladas y sancionadas.

Los resultados de estos modos de operación/funcionamiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo, dan cuenta de esta exigencia/apremio. Sólo para citar en vía de ejemplo (por demás conocido y reiteradamente citado), recordemos la pifia de la “Casa Blanca” y la insostenible actuación del servidor público encargado de investigar esta presunta irregularidad, o los casos —que lamentablemente no son inusitados— de diputados y senadores proclives a medrar ilícitamente desde su cargo. Y en cuanto a la convivencia que inexorablemente debe darse entre estos dos poderes, resalta de inmediato —todavía en esta época— la relación no siempre tersa entre ambos.

De esta circunstancia se desprende la necesidad de establecer un nuevo modelo que permita atenuar los conflictos interorgánicos entre Ejecutivo y Legislativo y que tenga, además, visos de posibilidad real y efectiva, para controlar a estos órganos.

En el diseño del Estado constitucional —democrático por antonomasia—, el control del poder es un asunto inmanente. En los sistemas parlamentarios, es clara la responsabilidad del gabinete frente al parlamento; en los regímenes presidenciales, como el nuestro, la irresponsabilidad del Ejecutivo es patente, como también es inocultable la falta de controles del Congreso de la Unión.

Hasta hoy, el diseño inacabado que México tiene, nos lleva a la afirmación de que situados en posiciones extremas, el Ejecutivo y el Legislativo necesitan la intervención del Poder Judicial como fiel de la balanza. En el supuesto que aquí planteamos es imprescindible que la

<sup>13</sup> Sobre el particular véase Clemente Valdés, *El juicio político, la impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, México, Coyoacán, 2000.

Suprema Corte de Justicia de la Nación se asuma como un verdadero Tribunal Constitucional; si para esto se hace necesaria una reforma constitucional, consideramos que éste es el momento oportuno, pues la crisis actual en términos de abuso del poder, impunidad, violaciones a derechos humanos y errática conducción del Estado apremia a un cambio de paradigma que dote de atribuciones plenas a nuestro máximo tribunal para poner coto (jurisdiccional, vinculante, resarcitorio) a la sorna de algunos reprobables servidores públicos, escudada en disculpas. La razón no puede ser más contundente que esto: “Una Constitución sin un Tribunal Constitucional que imponga su interpretación y la efectividad de la misma en los casos cuestionados es una Constitución herida de muerte, que liga su suerte a la del partido en el poder, que impone en esos casos, por simple prevalencia fáctica, la interpretación que en ese momento le conviene”.<sup>14</sup>

Es incontrovertible que México debe ensayar un modo distinto de ejercicio del poder y los correlativos escenarios para evitar su abuso y sancionar a los responsables. Esto no quiere decir que el ejercicio del poder deba ser tímido ni sometido a cortapisas de ningún tipo, pues nuestro país padece también la otra deformidad que, paralela al abuso, se manifiesta en el vacío de poder que genera inacción y, consecuentemente, responsabilidad para quien debe atender alguna tarea desde su investidura. Como dice Valadés: “Un diseño adecuado de los controles políticos obedece al propósito de evitar excesos en el ejercicio del poder, no al de impedir que los órganos del poder actúen. La vigencia de las libertades individuales y públicas, y las acciones que aseguren relaciones sociales de equidad, requieren de órganos eficaces del poder”.<sup>15</sup>

En la perspectiva de la regulación más adecuada del ejercicio del poder mediante la claridad jurídico-constitucional de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo, no podemos omitir al Poder Judicial y, desde luego, a nuestro máximo tribunal. El gobierno de gabinete es una propuesta bastante interesante, pero se limita a la visión política del ejercicio del poder, estimando que las relaciones entre el gobierno y

<sup>14</sup> Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1988, p. 186.

<sup>15</sup> Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 90.

el Congreso serán diáfanos y sensatas. Lo cierto es que desde el nombramiento y ratificación de funcionarios de alto nivel, la aprobación del presupuesto de ingresos y de egresos, las iniciativas de ley, la facultad reglamentaria, la firma y ratificación de tratados internacionales, hasta el control interorgánico entre Ejecutivo y Legislativo, la constitucionalidad de estos actos necesita un mecanismo de permanente revisión constitucional de tipo jurisdiccional.

En este orden de ideas, las tareas de ambos órganos bien pueden comenzar la ruta de colaboración aludida; empero, lo que resulta atezante es la ausencia de medios de control claros y eficaces, pues ni el informe presidencial ni las comparecencias de los secretarios ante la Cámara de Diputados, por un lado, ni la intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo o en la convocatoria a sesiones del Congreso o la posibilidad de oponerse a ciertos nombramientos, por el otro, son garantía del control del poder necesario en este contexto.

Por eso podemos afirmar con claridad que lo que hoy existe es insuficiente: medios de control administrativo y solamente administrativo que se ventilan ante el mismo órgano; en la paradoja de su regulación, sanciones irrisorias y casi nada en el tema resarcitorio. Lo cierto es que como consecuencia de las actuaciones irregulares de los servidores públicos (de manera destacada de quienes toman decisiones trascendentes), las violaciones a la regularidad constitucional tienen pocas posibilidades de ser reparadas a plenitud. Lo mismo en derechos humanos que en el entramado normativo-constitucional, las violaciones implican ruptura y si a esto agregamos las pocas opciones de vuelta a la regularidad constitucional, es claro que nuestro país necesita con urgencia el diseño de un sistema de control constitucional que permita prevenir, regular, investigar, sancionar y restablecer la vida constitucional, cuando ésta ha sido trastocada.

En la teoría constitucional, este papel protagónico se le atribuye al Tribunal Constitucional y México, estacionado en interminables ensayos políticos, institucionales y normativos, necesita uno que sea capaz de hacer valer la Constitución de cara a las prácticas inerciales de apariencia inocua y otras —de plano inicuas y descaradas— que se miran como la normalidad del ejercicio del poder, pero que irremisiblemente conllevan un franco desacato a la Carta Magna.

México necesita un Tribunal Constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es la única posibilidad viable y atendible, pues la creación de un órgano independiente al Poder Judicial de la Federación implica dinero y un mal menor que es la burocracia; el mayor mal puede presentarse en la colisión del Tribunal Constitucional con nuestro máximo tribunal. Para el momento que vivimos, no estamos en condiciones de generar este espacio jurisdiccional especializado, porque ningún ensayo se debe hacer por imitación y menos cuando se trata de algo tan relevante como el control del poder.

En consonancia con esta necesidad, es preciso que el más alto tribunal del país sea objeto de una reforma que lo convierta en un Tribunal Constitucional pleno, con amplias atribuciones para operar el control del poder de actos y normas, en los escenarios del control constitucional preventivo y correctivo. Una tarea de este calado precisa, además, unidad e independencia del Tribunal Constitucional, personal y, sobre todo, jueces altamente especializados. Nuestra Corte comienza a configurarse de este modo; sin embargo, todavía no acaba de cuajar porque, simplemente, no ha sido diseñada para la formidable tarea de control del poder interorgánico horizontal y vertical; se trata, con mucho, de la tarea más refinada, delicada y vital en el Estado constitucional. Aquí no caben los improvisados ni los imprudentes; para cumplir con la necesaria cuota de medida e inteligencia, el Tribunal Constitucional debe ser abierto, proclive a la academia y ajeno a los atisbos sesgados que de cuando en cuando son capaces de elevar a esta altísima magistratura a personajes grises y limitados. Nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene todavía mucho por hacer.

#### LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL DEL PODER

Una vez advertida la necesidad de generar los escenarios, mecanismos e instrumentos para el ejercicio del poder, en el propósito de que el Estado cumpla con sus fines, resulta oportuno señalar que una de las cuestiones más demandantes en el contexto del Estado constitucional es la que se refiere a la sintonía deseable entre el contexto normativo y la realidad a la que procura encauzar, regular y a veces contener.

Decimos esto por la innegable colisión que existe entre la norma constitucional y la realidad. En el caso de las constituciones rígidas como la nuestra, el proceso de adecuación/armonización debe verificarse a través de la reforma constitucional; este mecanismo permite actualizar la norma constitucional y ajustarla a las exigencias y necesidades de la sociedad. Empero, el proceso es repetitivo y hasta cierto punto infructuoso, porque la reforma constitucional ya concluida siempre queda expuesta a nuevas necesidades y, de manera concomitante, a la exigencia de un nuevo proceso de reforma. Tal vez ésta sea la mejor explicación de las más de 600 reformas que ha tenido nuestra Constitución y, mientras no tengamos un proceso de reforma permeable y ágil, así seguiremos hasta arribar al momento que haga insostenible la afirmación de que nuestro texto actual es la misma Constitución de 1917.

De acuerdo con lo anterior, los cambios constitucionales derivan de una doble exigencia: por un lado, la que proviene de las reformas intencionales que procuran ir de la mano con los cambios que se introducen en las instituciones, por ejemplo, la reforma al sistema de justicia penal y la relativa a derechos humanos; otras modificaciones, en cambio, derivan de las mutaciones constitucionales. Nuestro interés en las primeras se limita a la necesidad de hacer armónicos los diversos *corpus* que integran el orden jurídico mexicano; en lo tocante a las segundas, nuestro interés cobra mayor fuerza, pues gran parte de las tareas del Estado constitucional estriban en el mantenimiento del orden constitucional, a pesar de los vaivenes y el empuje de la dialéctica de la sociedad.

Así las cosas, mutación y reforma, representan un reto mayúsculo para la teoría constitucional, pues más allá del formalismo que preconiza el proceso de reforma constitucional, es imprescindible responder al enorme desafío que significa contar con un orden constitucional actual, vigente y activo, que permita el desarrollo de las potencialidades de la sociedad y del Estado y, al mismo tiempo, un marco de referencia para el “proceso de absorción” de las demandas y necesidades de los habitantes, cada día más incisivas, cada vez más amplias y diversas.

De cara a la instrumentación de un proceso que sea capaz de superar la rigidez del sistema normativo, es evidente que el sistema jurídico mexicano no puede seguir en la inercial perspectiva de que “lo constitucional” se reduce a lo que dice la Constitución. Nos parece que más allá

del texto normativo, las mutaciones y la práctica consuetudinaria dan cuenta de procesos de *natura* constitucional que deben ser atendidos, interpretados e incorporados al orden jurídico del Estado. ¿Cómo hacerlo? He aquí el reto para el Estado constitucional y, desde luego, para su sistema de justicia constitucional, en el entendido de que un novedoso sistema de incorporación y absorción de “lo constitucional” fáctico<sup>16</sup> no puede quedar en manos de quienes hoy se encargan de poner al día la Constitución mediante el proceso de reforma constitucional.

Con lo aquí dicho, el panorama empieza a ser más claro en el sentido de que una cosa es la reforma constitucional y otra el proceso de sintonía normativa que debe operar el Estado entre su Constitución/texto y “lo constitucional” más allá del texto. Como sabemos, esta distinción fue señalada por Lasalle; ni duda cabe que con todo y su relevancia, la *hoja de papel* es lo menos importante para la vida de los hombres. Hasta hoy, la idea del sistema jurídico como *sistema cerrado*,<sup>17</sup> pocas opciones ofrece al referido proceso de absorción, porque para tal efecto es imprescindible activar la reforma constitucional, según lo indica el artículo 135 de nuestra Carta Magna.

En nuestra concepción, corresponderá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación hacerse cargo de este proceso de interpretación e incorporación de los fenómenos de naturaleza constitucional a nuestra

<sup>16</sup> Aunque la doctrina no es abundante en esta cuestión, podemos señalar que “la dimensión” de lo constitucional desborda lo que dice el texto de la Constitución. No es éste el lugar para tratar una cuestión tan profunda, pero nos parece de suma importancia señalar que la superación del rígido modelo de reforma constitucional previsto en nuestra Carta Magna será remplazado por otro más ágil y dinámico que reserve para el proceso dificultado de reforma constitucional, los cambios a lo esencial descrito por las letras de la Constitución escrita; lo demás, lo no esencial, los cambios, las mutaciones y hasta las modificaciones poco exigentes en comas y acentos, términos y hasta lo relativo a los periodos vacacionales de algunos funcionarios, deberán ser un tema que podemos llamar de “modulación constitucional”, asequible mediante un proceso de absorción normativa de lo constitucional.

<sup>17</sup> En lo tocante a este tópico, vale la pena repasar la obra de Ludwig von Bertalanffy, *Teoría general de los sistemas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 206. Aquí el autor refiere algunos principios como el de retroalimentación y homeostasia que operan en forma de ciclo y alimentan al sistema. Como él mismo lo señala: “La dificultades no están solo en la complejidad de los fenómenos sino en la definición de las entidades consideradas”. Nuestro sistema constitucional normativo adolece de este mecanismo, porque el esquema es rígido, formalista y cerrado.

Ley Fundamental. ¿Cómo? Aún no está definido. Lo que resulta innegable es que el mecanismo a que nos hemos referido debe quedar en manos de los jueces constitucionales y, desde luego, es necesario también que la teoría constitucional genere procesos de reforma/adopción constitucional por vía de la interpretación. Es probable que el sistema jurídico mexicano sea el primero en el mundo en poner en marcha el sistema de reforma/adopción constitucional, donde será posible materializar los cambios constitucionales mediante el consabido proceso de revisión, pero llevado de la mano con la interpretación inteligente que permitirá identificar y configurar “otras” cuestiones constitucionales, adicionales a las que son visibles desde las letras de la Constitución. Para esto último, el único órgano cualificado para su realización es el Tribunal Constitucional.

Una vez configurado el contexto de *lo constitucional*, tanto normativo como fáctico, es necesario señalar que la práctica de cualquier tarea de orden constitucional debe realizarse en los límites y de acuerdo con las exigencias marcadas por el propio texto de la Carta Magna. El asunto del poder no puede ser más simple que esto. Sin embargo, el problema se presenta con su ejercicio, con el diario accionar de los órganos del Estado. De este modo, lo que a primera vista debe ser un asunto de regularidad constitucional (al menos normativa), muestra en un segundo plano las fragilidades que son inherentes al ejercicio del poder público. Por eso, la dualidad tangible entre la normalidad *normativo-constitucional* y la regularidad *fáctico-constitucional* tiene un hondo significado en el acontecer y modo de acontecer del Estado.

En el cénit de esta valoración teórico-normativa, la convergencia entre lo constitucional *normativo* y lo constitucional *no normativo* (si se prefiere fáctico), se avista como un reto de grandes dimensiones que le tocará enfrentar al Tribunal Constitucional. Este órgano y ningún otro, deberá poner en marcha un mecanismo funcional para operar la *absorción* de lo fenoménico-constitucional que hasta el día de hoy, sólo es viable a través de la reforma constitucional. Como dice De Cabo en relación con la dimensión temporal de las constituciones:

Porque buena parte de los defectos, patologías, desajustes y hasta omisiones que se contienen en las Constituciones tienen su origen en esa circunstan-

cia, lo que termina creando en el interior de la Norma una dinámica —otra vez— contradictoria: la de, frente a su vocación de permanencia, incluir la necesidad de una inmediata —pasada la coyuntura de la que nacen— corrección de todas esas adherencias. De ahí que pudiera formularse de manera generalizable la necesidad de una Reforma «depurativa» de las Constituciones cuando el tiempo constitucional recobrara su normalidad histórica.<sup>18</sup>

Como se puede colegir de esto, cada Constitución está inmersa en su propio proceso de ajuste y adecuación al arco temporal en el que tiene lugar su vida. Esto es, que afín a la naturaleza de las constituciones, es su permanente adecuación al tiempo, a las circunstancias y condiciones que paulatinamente van apareciendo en la sociedad a la que regula. Por eso, la anotación que aquí agregamos a las complejas tareas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se materializará en la necesidad/apremio de generar un mecanismo que permita “poner al día a la Constitución”, controlar los procesos (formal-legislativo y material-interpretativo) de incorporación de “lo constitucional” y el desechamiento de lo inoperante o “no constitucional”, con independencia del proceso anacrónico e inconducente que realiza el Poder Revisor de la Constitución.

Con esta novedosa atribución de *valoración, incorporación y modularción* de “lo constitucional”, nuestro Alto Tribunal será capaz de asumir la función de intérprete/creador<sup>19</sup> y, con ello, aceptar la responsabilidad de mantener dentro de los cauces de “lo constitucional”, sólo aquello que tenga esta dimensión. Seguramente las tareas de tipo interorgánico deberán incluir a nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un actor fundamental en el proceso de adecuación de “lo constitucional”, al “tiempo constitucional”.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Carlos de Cabo Martín, *La Reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del Derecho*, Madrid, Trotta, 2003, p. 23.

<sup>19</sup> Sobre esta función propia de un Tribunal Constitucional, es importante señalar que la jurisprudencia que emite nuestro máximo tribunal es un importante acercamiento a lo que aquí hemos señalado; sin embargo, los alcances plenos de lo propuesto incluyen una función heurística que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no conoce, porque el monopolio del cambio constitucional asfixiante y limitado (por ser rígido y formal), lo tienen “el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas locales” (artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

<sup>20</sup> El tema del tiempo, los derechos humanos y la Constitución puede verse en Enrique

La relevancia de una comprensión puntual de lo que aquí hemos señalado se vincula con un acertado comentario vertido con respecto a la idea de Lasalle sobre los factores reales de poder: “Cuando en el caso mexicano, por el contrario, se recibe esa doctrina de manera acrítica, con el propósito de ‘aplicarse’ a un orden jurídico autoritario, y a efecto de sostener que tal orden necesariamente resulta de ciertos factores de poder (la revolución, el régimen, la historia nacional, etc.), lo que se logra es establecer una vía o modo privilegiado para justificar el *statu quo*”.<sup>21</sup>

Por eso, para evitar el abuso de poder y la inamovilidad de lo “inconstitucional” aherrojado en la Carta Magna, nosotros, hombres y mujeres del siglo XXI, necesitamos de mecanismos viables y eficaces para modular nuestra Constitución, tiempo y circunstancia, mediante los procedimientos técnicos más depurados; la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un elemento infaltable.

#### EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EL SISTEMA FEDERAL

Una vez exploradas las tareas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su papel de Tribunal Constitucional, podemos recalcar que su importante función como fiel de la balanza, con relación a los poderes Legislativo y Ejecutivo, se apuntala aún más cuando advertimos que el máximo órgano jurisdiccional tiene un papel fundamental en el control del poder que podemos identificar en dos vertientes: el control *lato sensu* y el control del poder político en sentido estricto.

Al respecto, consideramos esencial afinar esta distinción con el fin de no desbordar el ámbito de atribuciones de nuestra Suprema Corte; la explicación sobre este punto, se encuentra pergeñada con la idea de que el control de constitucionalidad del poder (en sentido amplio) no

Uribe Arzate e Isaac de Paz González, “Los efectos de los derechos fundamentales en el tiempo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XLVIII, núm. 144, septiembre-diciembre de 2015.

<sup>21</sup> José Ramón Cossío, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, p. 58.

puede tener otro asidero que el control de tipo jurisdiccional.<sup>22</sup> En el mismo orden de ideas, el control de constitucionalidad de tipo abierto corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, justamente por la configuración de tipo federal que tiene el Estado mexicano.

De esta forma se articula el quehacer de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el modelo federal, pues además de servir como el punto de equilibrio entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, cumple la tarea de verificar la regularidad constitucional del sistema político mexicano. En la explicación más puntual sobre esto, converge la necesidad de que las entidades federativas y el ámbito federal cumplan, cada cual —con mesura y a cabalidad—, con sus atribuciones. A esto se refiere la regularidad constitucional del sistema político mexicano que, como podemos advertir, opera en dos sentidos: por un lado, manteniendo el equilibrio de los tres poderes, y por el otro, interviniendo decisivamente en la operación y funcionamiento del sistema federal, a través del control del poder entre la federación y los estados. Nos parece que en esto último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a fungir como un Tribunal Constitucional pleno, porque el sistema jurídico mexicano no cuenta con los mecanismos ni con los instrumentos con diseño adecuado para atender esta cuestión.

Una revisión de los supuestos que la Constitución prevé para tales casos, nos lleva a la afirmación de que el control del poder, cuya configuración es posible por el abuso o por la ausencia de su ejercicio, no es una tarea que pueda cumplir de manera fehaciente ni la Procuraduría General de la República, ni la Secretaría de la Función Pública y ni siquiera el Senado. Sobre los dos primeros poco podemos decir que no sea evidente respecto a su inviabilidad: de la Procuraduría, por su competencia especializada en todo, menos en control del poder; de la Secretaría citada, por la inocultable dependencia que tiene del

<sup>22</sup> Véase Ignacio de Otto Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985. En esta obra el autor destaca que el control de constitucionalidad debe alcanzar a estos importantes actores de la vida política y pública del Estado. Con esto queda claro que la función del Poder Judicial y, en este caso concreto, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, traducida en control jurisdiccional de la constitucionalidad, no se constriñe a los actos y normas emanados de los órganos constituidos.

presidente de la República. En cuanto al Senado —llamado a ser el órgano especializado y competente en estas cuestiones—, un análisis somero de su competencia nos muestra de inmediato que sus atribuciones en lo tocante al control del poder salen de su órbita, pues no corresponden ni pueden ser encargadas a un órgano de naturaleza política. Sobre este punto, el artículo 76 de nuestra Carta Magna señala algunos supuestos que en nuestra opinión contribuyen a madurar la idea de que el control del poder debe ser una cuestión de orden constitucional y, específicamente, de tipo jurisdiccional, y no un tema de orden político. Veamos algunos de estos supuestos con el correspondiente comentario.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I...

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Comentario: es indubitable que la firma de tratados internacionales debe ser un asunto sometido a severo escrutinio y control de constitucionalidad; esto significa que el órgano especializado y competente no es otro que el Tribunal Constitucional.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Comentario: En el mismo sentido, podemos señalar que los conflictos de poder no tienen mejor vía para su atención que la intervención de un Tribunal Constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe atender estos asuntos y, en todo caso —como lo veremos en la parte final de este capítulo—, deben ser las Cortes Constitucionales

locales del Poder Judicial de cada entidad federativa las que resuelvan cualquier colisión interorgánica local.

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

Comentario: Sobre este punto, muy poco se puede añadir a lo que de manera reiterada se ha sostenido en el sentido de que el juicio político no cumple con el propósito de su creación.<sup>23</sup>

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.

Comentario: los conflictos de límites entre las entidades federativas han estado presentes a lo largo de nuestra historia. Nos parece que es momento ya de que estos asuntos tan delicados puedan ser atendidos y resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues se trata de tópicos concernientes a la regularidad constitucional de las relaciones entre entidades federativas; es decir, en el fondo, más allá de los kilómetros o hectáreas de terreno que puedan estar en disputa, el asunto fino se sitúa en la definición de los ámbitos competenciales de las partes en conflicto; creemos que todo aquello que esté vinculado con temas del ejercicio de la potestad, debe ser conocido y definido por el Tribunal Constitucional.

Con estos ejemplos, podemos asumir que la garantía del poder en la vida política e institucional del Estado solamente puede verificarse con la acción eficaz de un Tribunal Constitucional.

En el plano horizontal, el control del poder (al margen de los controles de tipo interorgánico) debe ser atribuido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en el plano vertical que se visualiza en la organización de tipo federal, solamente un Tribunal Constitucional puede

<sup>23</sup> Volvemos a sugerir la lectura de Clemente Valdés, *op. cit.*, y de García de Eduardo Enterría, *Democracia, ley e inmunidades del poder*, Lima, Palestra, 2004.

asegurar la regularidad constitucional en el ejercicio de la potestad, tanto de las entidades federativas (con sus límites territoriales: ámbito espacial) como de los órganos de competencia federal.

La competencia o concurrencia interorgánica siempre será un asunto de orden constitucional y, siendo así, su definición debe ser articulada desde la intervención de un órgano especializado de tipo jurisdiccional que no puede ser otro que el Tribunal Constitucional.

*La articulación de la Suprema Corte de Justicia  
de la Nación con las jurisdicciones locales*

Como podemos ver, la existencia de un Tribunal Constitucional se ha convertido en un asunto vital para la pervivencia del orden constitucional y, en definitiva, para el desarrollo del Estado constitucional.

En lo que se refiere a la necesidad de mantener la estabilidad entre los órganos del Estado, no sobra recordar que en el plano de las relaciones interorgánicas de tipo horizontal, la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —nuestro Tribunal Constitucional— resulta tanto o más apremiante que su intervención en las funciones de mantenimiento del orden constitucional interorgánico entre los diferentes ámbitos competenciales de la federación.

Esto significa que nuestro Tribunal Constitucional debe asumir un doble papel en este complejo entramado: por una parte —como ya se dijo líneas atrás—, en su función de fiel de la balanza, como equilibrio eficaz entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, encargado de la tarea de mantener el equilibrio de los tres poderes; por otro lado, asumiendo un rol protagónico en la defensa del diseño constitucional del Estado que se asumió desde su formación, como una república representativa, democrática y federal.

Por lo que se refiere a la primera gran tarea, ya comentamos en las páginas precedentes de qué manera la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser vista en su faceta de Tribunal Constitucional, garante del equilibrio entre los dos poderes que tradicionalmente se han disputado la primacía. En la segunda función, hallamos una imbricación más compleja e interesante que implica a las entidades federativas en este propósito de mantenimiento de la regularidad constitucional. La

participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este caso, debe ser comprendida como una de las más relevantes en el diseño del Estado Constitucional, porque nuestro máximo tribunal y solamente él es el órgano que puede cumplir con la tarea central de dar continuidad al modelo federal, mediante la garantía de los ámbitos competenciales que la Carta Magna ha determinado para la federación y los estados libres y soberanos.

En seguimiento de esta idea, es oportuno introducir una breve digresión para señalar que las voces *federación* y *estados libres y soberanos*, son síntoma manifiesto del uso inveterado e impreciso que la doctrina constitucional todavía sigue haciendo de algunos conceptos clave para la explicación y comprensión del modelo federal. La *federación* de ninguna manera se refiere al ámbito competencial de los órganos federales; los *estados libres y soberanos* difícilmente pueden ser plenos en sus adjetivos. La federación es el todo, alude indefectiblemente a la totalidad del Estado federal; las entidades federativas están articuladas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, a partir de esta condición insuperable, su orden normativo particular está sujeto a las reglas, principios, condiciones y parámetros de la única Constitución posible que es la del todo, la Constitución federal.

Una perspectiva como la que precede nos lleva a la afirmación de que las Constituciones locales son una extensión de lo contenido en la Carta Magna. No iremos más lejos en lo hasta aquí señalado, pues no es el propósito de este trabajo, baste con señalar que el Estado mexicano es de tipo federal, diseñado y definido desde la Carta Magna, eslabonado desde la convergencia de dos ámbitos competenciales que para funcionar con pulcritud necesitan *a fortiori*, de la intervención de un órgano jurisdiccional especializado y con atribuciones plenas para mantener dentro de las órbitas de sus atribuciones a los poderes locales y a los de la federación.

En el ánimo de ser más enfático en lo concerniente a los alcances de un Tribunal Constitucional, competente y eficaz en el control del poder interorgánico de tipo vertical, es posible desglosar estas funciones en dos importantes derivaciones que podemos llamar así:

- a) *El control interorgánico vertical directo o simple.* En este caso, se trata de operar los mecanismos de mantenimiento de la regularidad constitucional desde la intervención directa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el fin de asegurar que los órganos locales en las entidades federativas ciñan su actuación al respeto de los derechos fundamentales y al control de quienes ejercen la potestad. Por fortuna, nuestro máximo tribunal puede conocer de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales; sin embargo, creemos que son insuficientes, que es tiempo ya de analizar la viabilidad de sumar otros instrumentos constitucionales.

Este control interorgánico vertical simple no lo puede ejercer el presidente de la República, porque entonces se convierte en autocrático; tampoco lo puede operar el Congreso de la Unión, porque entonces las legislaturas locales serían anuladas y, con ello, fulminado el modelo de Estado federal.

- b) *El control interorgánico vertical indirecto o derivado.* Para que las entidades federativas puedan vivenciar el modelo federal desde sus respectivos ámbitos competenciales, nos parece aconsejable que el control del poder tenga un sentido diverso al que se puede manifestar desde la federación. En este supuesto, es pertinente analizar la conveniencia de que las entidades federativas puedan contribuir desde sus ámbitos competenciales al mantenimiento de la regularidad constitucional, tantas veces citada a lo largo de estas páginas.

Lo que aquí anotamos se refiere a la posibilidad de que los tribunales locales de cada entidad federativa puedan convertirse en Tribunales Constitucionales de tipo local; tal vez, diseñar y aprobar la operación de un órgano jurisdiccional local especializado en estas funciones.

A la par del diseño estructural y competencial de los órganos jurisdiccionales especializados en el control interorgánico vertical, es necesario definir el objeto de su intervención, los casos y los mecanismos en los que será posible que nuestro máximo tribunal se vincule con los tribunales locales y armar, desde la conjunción de sus esfuerzos, el más formidable sistema de control de la constitucionalidad de actos y de normas, y casi como consecuencia natural, el más amplio y eficaz sistema de control jurisdiccional especializado de la regularidad constitucional, razón y motor del Estado constitucional de tipo federal.

En este contexto, es posible mirar desde un enfoque holístico el ser y quehacer de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se trata, como podemos advertir, de un órgano fundamental para la buena marcha del Estado mexicano. En el marco de nuestras aspiraciones colectivas, ni duda cabe que la función de control del poder de nuestra Corte corresponde a los más aventajados diseños de orden constitucional, donde las atribuciones de cada órgano deben ser ejercidas con absoluto respeto a la Carta Magna y en congruencia con el modelo de tipo federal definido para México.

En el itinerario propuesto al inicio de estas reflexiones indicamos nuestro interés en el estudio de lo que la Corte *debe ser* y *hacer*. Luego de tratar algunas de las cuestiones de mayor interés y apremio para nuestro país, nos queda claro que después de las reformas tan importantes que nuestro máximo tribunal ha tenido a lo largo del siglo XXI, todavía nos queda, de cara al futuro, la tarea de afinar y fortalecer la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los dos puntos nodales tratados. Al respecto, bien podemos señalar que las reformas constitucionales de 1994 que introdujeron cambios sustanciales al Poder Judicial de la Federación, la de 2011 en el tema de los derechos humanos, la relativa al juicio de amparo, y la sucesiva restructuración de las competencias de la Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito, han dejado franco el paso a la reflexión constructiva en el propósito de que México cuente con un Tribunal Constitucional debidamente estructurado, diseñado con mesura y de acuerdo con nuestra realidad y condiciones sociales, políticas, económicas y culturales.

Ante la urgencia por hacer que el ejercicio del poder no desborde los contornos competenciales de cada órgano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único espacio del poder público que muestra posibilidades reales para llevar a cabo esta revolución constitucional en México. Los cambios constitucionales y estructurales ya referidos, transitan en ese sentido; los atisbos de la doctrina, de la jurisprudencia y los de la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, son expresión contundente de este cambio de paradigma que desde Montesquieu no ha sufrido cambio alguno; esto es, que el poder del Estado es uno sólo, que la división de poderes es apenas una referencia a ciertas funciones esenciales del Estado y que, en la aproximación al paradigma

del Estado constitucional, el Poder Judicial de la Federación y específicamente su máximo tribunal debe servir como fiel de la balanza entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, secularmente enfrentados —incluso desde la definición de la forma de gobierno: presidencial o parlamentario—, y además, en la salvaguarda, impulso y consolidación del sistema federal, todavía de frágil composición y tímidos esbozos en México.

Ésta es la tarea, aún inacabada del Poder Judicial de la Federación. La conversión del más alto tribunal en Tribunal Constitucional no puede asumirse a plenitud si todavía tenemos dudas con respecto al papel de este máximo órgano jurisdiccional en la función vital del control del poder. De este modo, a la cuestión inicialmente citada sobre el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un Tribunal Constitucional, lacónicamente diremos que estamos en este proceso; que la referida conversión o, en todo caso, el feliz arribo a este momento no dependerá de la amplitud y riqueza que cualquier reforma sucesiva sea capaz de imprimir al juicio de amparo, a las acciones de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales. Es momento ya de abrir las exigencias del control del poder a otros instrumentos que lamentablemente son casi desconocidos y cuya inexistencia es claro óbice para nuestro mayor desarrollo constitucional; por ejemplo, la revocación de mandato (de tipo jurisdiccional, no político), el control previo de la constitucionalidad de normas (tratados internacionales, leyes ordinarias, reforma constitucional), el juicio de responsabilidad constitucional que remplace y elimine el inconducente juicio político, el *habeas data* (garante del derecho a la información), por referir algunos.

Finalmente, vale la pena repensar hasta dónde es viable y aconsejable que nuestro máximo tribunal —en tareas de un genuino Tribunal Constitucional—, controle la constitucionalidad de los partidos políticos y de las elecciones; la vía democrática, condición esencial para la vida humana en sociedad, debe alimentarse de esta posibilidad. Es hora ya de poner orden en el tema de las candidaturas absurdas y en las frívolas campañas carentes de propuestas que permiten gastar en anodinos *spots* el dinero público destinado a consolidar nuestra democracia.

Resulta axiomático decir que sin democracia no puede haber Tribunal Constitucional; los ensayos sobre la configuración de un órgano

de este calado, necesitan suelo fértil, so pena de fracasar abruptamente en el intento por acabar con las expresiones de impudicia que hoy, lamentablemente, nos avergüenzan ante el mundo por la ligereza y el descaro que perviven en el ejercicio del poder público. Y porque el Estado constitucional es esencialmente democrático, México no tiene alternativa; el apremio/necesidad de contar con un Tribunal Constitucional crece en términos exponenciales en la medida que el abuso del poder, las corruptelas y el ocultamiento, la ineficacia y la simulación se extienden ominosos desde el gobierno y se materializan en el comportamiento deleznable de mexicanos que, sin pudor, medran sin control en el ejercicio del poder público.

#### FUENTES CONSULTADAS

##### *Bibliográficas*

- BERTALANFFY, Ludwig von, *Teoría general de los sistemas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- CABO MARTÍN, Carlos de, *La Reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del Derecho*, Madrid, Trotta, 2003.
- COSSÍO, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998.
- FIX ZAMUDIO, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1988.
- , *Democracia, ley e inmunidades del poder*, Lima, Palestra, 2004.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional, 1983.
- LECHNER, Norbert, *et al.* (coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdés/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 2005.
- OTTO PARDO, Ignacio de, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX (notas para su estudio)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

- *et al.* (eds.), *La reforma del Estado, Estudios comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996.
- URIBE ARZATE, Enrique, *El Tribunal Constitucional*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- , *La naturaleza constitucional dual del derecho a la información y su papel en la construcción del estado constitucional en México*, México, Instituto de Acceso a la Información del Estado de México, 2010.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- , *El gobierno de gabinete*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- VALDÉS, Clemente, *El juicio político, la impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, México, Coyoacán, 2000.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Temas selectos de derecho de la información*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- WOLDENBERG, José, “Suprema Corte: árbitro de la política”, en Carlos F. Natarén Nandayapa y Diana Castañeda Ponce (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.

*Hemerográficas*

- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *et al.*, “Notas sobre el derecho a la información y a la transparencia como herramientas para el combate a la corrupción en el estado constitucional”, *Criterio Jurídico*, vol. 11, núm. 2, Cali, Pontificia Universidad Javeriana, 2011, pp. 116-143.
- , y Grisel Alejandra Correa Esquivel, “Mutaciones constitucionales y la problemática de su control en el Estado constitucional”, *Revista de Derecho*, núm. 38, Barranquilla, Universidad del Norte, julio-diciembre de 2012.
- , e Isaac de Paz González, “Los efectos de los derechos fundamentales en el tiempo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XLVIII, núm. 144, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, septiembre-diciembre de 2015.



