

EL FUTURO DE LA SUPREMA CORTE COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Salvador ROCHA DÍAZ

Agradezco la invitación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de mi *alma mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México, y del Senado de la República, para participar en esta mesa redonda, en la cual procuraré hacer una exposición, lo más breve posible, respecto de cuál es, en mi opinión, el futuro de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional.

Ciertamente, es imposible dejar de hacer alusión al pasado reciente, a la reforma electoral del presente, y al futuro deseado, por lo que lo que yo exprese deberá ser utilizado con prudencia, tanto en relación al pasado, a partir de la reforma constitucional de 1987, que entró en vigor el 15 de enero de 1988, como en relación a la reforma de diciembre de 1994, que entró en vigor el 1 de enero de 1995.

Estimo que el diseño de un sistema judicial está sujeto a ciertas limitantes constitucionales que condicionan su estructura, por lo que es necesario presentar, en primer lugar, los principios constitucionales que deben ser respetados al construir el sistema judicial nacional.

Cada país tiene su historia y sus definiciones ideológicas que se concretan en la norma suprema y que nos obligan a su respeto en el diseño del sistema judicial.

En México, en primer lugar, tenemos un sistema de organización política y jurídica federal que nos obliga necesariamente a tener un sistema de impartición de justicia federal y un sistema de impartición de justicia local, organización dual que deberá subsistir hasta en tanto no cambiemos esta definición jurídico-política en nuestro texto constitucional, lo cual no parece probable en nuestro tiempo. En el ámbito federal, el sistema de impartición de justicia federal se integra exclusivamente por los juzgados de distrito y por los tribunales unitarios de circuito, los cuales forman parte del Poder Judicial de la Federación, pero no son sus únicos órganos, puesto que este poder atiende otras funciones diversas a la mera impartición de justicia del fuero federal.

En segundo lugar, nuestra nación ha creado uno de los procesos más ricos para la protección de las personas ante la autoridad y el control de la legalidad y la constitucionalidad en el país: el juicio de amparo, para cuya atención se han

creado los órganos idóneos, que lo son los juzgados de distrito, los tribunales colegiados de circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con relación a la impartición de justicia laboral encontramos la tercera definición constitucional, que funciona con base en las dos definiciones previas —sistemas federal y local y juicio de amparo—, lo que implica que los tribunales laborales lo sean del orden local y del orden federal, integrados en los términos previstos por el artículo 123 constitucional con representación tripartita de los trabajadores, los patrones y el gobierno, y cuyas resoluciones están sujetas a los controles que resultan del juicio de amparo.

En la justicia agraria, encontramos una cuarta definición constitucional que debe ser respetada al diseñar un sistema de impartición de justicia nacional, puesto que el artículo 27 de nuestra carta magna contiene las disposiciones pertinentes a la impartición de justicia agraria, las cuales se conectan solamente con las normas relativas al juicio de amparo, en tanto que la materia agraria es de naturaleza federal; pero las características del juicio de amparo, sin duda alguna, influyen en la estructura de los órganos y en la naturaleza de los procedimientos agrarios.

Finalmente, y en quinto lugar, tenemos el reconocimiento constitucional de la justicia contencioso-administrativa que se imparte a través del Tribunal Fiscal de la Federación y de los tribunales de lo contencioso administrativo existentes en la mayor parte de los estados de la República, que quedan igualmente sujetos a los controles de constitucionalidad y legalidad que se ejercen a través del juicio de amparo.

La impartición de justicia electoral se ha mantenido ajena al juicio de amparo y a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, hasta el presente, aun cuando se escuchan cada vez más fuertemente las voces que piden la integración de los órganos de justicia electoral al Poder Judicial federal.

Con base en estos principios constitucionales, debe analizarse el tema de la integración de un sistema de justicia electoral, puesto que sería indispensable la reforma constitucional pertinente a alguno de ellos, para que se modificara el diseño del sistema de impartición de justicia electoral.

El maestro Juventino Castro y Castro ha reconocido, en esta mesa redonda, que la reforma constitucional más trascendente para nuestro sistema judicial es la reforma de 1987, que entró en vigor el 15 de enero de 1988, en tanto que fue la primera reforma por la cual se dio rango de tribunal constitucional a la Suprema Corte de Justicia, asignándole primordialmente la tarea de ser el órgano de control de la constitucionalidad en nuestro país, y otorgó a los tribunales colegiados de circuito la función de órganos de control de la legalidad. Ciertamente, esta importantísima reforma de 1987 se enriquece con los nuevos ámbitos constitucionales que resultan de la reforma de diciembre de 1994, la cual no hubiese

podido darse si previamente, en 1987, no se hubiese diseñado la estructura que lo permitiera.

Si miramos hacia el exterior, nos encontramos que en la legislación comparada existen dos tendencias: una tendencia unificadora, en la cual se procura que todos los órganos responsables de la impartición de justicia en las diversas materias se integren a un solo Poder Judicial nacional; y una tendencia que podríamos denominar diversificadora, en la cual se estructuran los órganos responsables de la impartición de justicia en las diversas materias, dando a cada grupo de órganos su autonomía en la materia correspondiente y sin que se busque su integración al Poder Judicial.

Si procuramos observar la realidad jurídica mexicana, nos parece revelar una tendencia unificadora, en tanto que decidimos prescindir de una Corte de Casación que se encargara del control de la legalidad y preferimos integrar tal control al Poder Judicial de la Federación, por medio del juicio de amparo, unido al control de constitucionalidad encomendado a este propio poder. En México, decidimos prescindir del consejo de Estado, como órgano supremo de la justicia administrativa, para mantener nuestros tribunales administrativos e integrarlos indirectamente al Poder Judicial de la Federación, por medio del juicio de amparo.

Pero es indispensable reconocer que la diversidad de órganos, bien sea integrados al Poder Judicial o bien sea con autonomía, es resultado de la necesidad de la especialidad, pues momento a momento cada materia se vuelve más compleja y requiere conocimientos más puntuales y específicos; es la razón de la aparición de los tribunales laborales, de los tribunales administrativos, de los tribunales agrarios y de los tribunales electorales. Se pretende que los titulares de los órganos encargados de la impartición de justicia en materias especiales, tengan la formación general básica, pero, además, tengan los conocimientos y experiencia específicos en la materia correspondiente.

En el ámbito del control de la constitucionalidad, se desea que los titulares de los órganos encargados de esta trascendental función tengan la sólida y profunda formación filosófica, política y jurídica, que les permita apreciar la integración de un orden jurídico congruente y respetuoso de los derechos y valores individuales y sociales.

Además de lo anterior, debe considerarse la eficacia y eficiencia que deben tener los órganos de impartir justicia, pues es verdad sabida que justicia retardada deviene en injusticia inevitable. Nuestro Poder Judicial federal ha cumplido también con estas características, pues, según las estadísticas y sin dejar de reconocer excepciones, un juicio de amparo requiere cuatro meses entre la presentación de la demanda y el dictado de la sentencia correspondiente; si el recurso de revisión es competencia de un tribunal colegiado por tratarse de temas de legalidad, su trámite y resolución exige solamente de tres meses, y si es competencia de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación por involucrar cuestionamientos de constitucionalidad de leyes, tratados o reglamentos, requerirá aproximadamente doce meses. A la fecha de la reforma de diciembre de 1994 y como se reconoció expresamente en la iniciativa de reforma constitucional de esa fecha, no existía rezago ni en la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni en los tribunales colegiados de circuito.

Atentos a lo anterior, es mi opinión que debemos seguir la tendencia histórica y realizar los máximos esfuerzos para que todos nuestros órganos jurisdiccionales queden integrados al Poder Judicial de la Federación, para lo cual debemos ejercitar nuestra imaginación y creatividad para que la justicia administrativa, agraria, laboral y electoral se integren al Poder Judicial de la Federación, distribuyendo entre sus órganos el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad.

La tendencia unificadora tendría, sin duda alguna, la consecuencia de fortalecer al Poder Judicial federal y propiciar un mejor equilibrio con los poderes Ejecutivo y Legislativo, que redundará en la vigencia más profunda y real de un Estado de derecho.

Estamos en el momento en que se propone insistentemente la integración de los órganos encargados de la impartición de justicia electoral al Poder Judicial de la Federación, momento que resulta propicio para reflexionar sobre la posible integración, también, de los órganos encargados de la impartición de la justicia administrativa, agraria y laboral. Para ello, es necesario apoyarnos en lo que ya hemos construido, sin pretender empezar de cero, sino aprovechando la experiencia que nos ha dado el trabajo realizado, buscar la integración de un Poder Judicial de la Federación que abarque todas las materias y que reconozca la trascendental división entre el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad.

Me permito proponer, en consecuencia, que reflexionemos sobre la integración de una Suprema Corte de Justicia de la Nación por veinticinco ministros, que en pleno ejerzan básicamente la función de tribunal de competencias entre las cinco salas en que impartirían justicia constitucional. Las cinco salas se ocuparían de los conflictos de constitucionalidad en materia penal, civil y mercantil, en materia administrativa y fiscal, en materia laboral, en materia agraria y en materia electoral; cada una de las salas sería tribunal constitucional en sus materias y resolvería sobre contradicciones de tesis de los tribunales colegiados de circuito en materia de legalidad. Para la más fácil comprensión de mi propuesta, agregó una gráfica de la misma.

En el orden jerárquico y procesal se encontrarían los órganos encargados de impartir justicia en materias que sólo implicaran legalidad y de ser tribunales de primera instancia en temas de constitucionalidad. Así, bajo la sala penal, civil y mercantil, estarían los tribunales unitarios y colegiados de circuito; bajo la sala

administrativa y fiscal, estaría la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación y de los tribunales de lo contencioso administrativo locales; bajo la sala laboral, estarían las juntas federal y central de conciliación y arbitraje, incorporándoles una junta superior; bajo la sala agraria, se ubicaría la sala superior del Tribunal Federal Agrario; y bajo la sala electoral, se incorporaría la sala superior del Tribunal Federal Electoral y las de los tribunales electorales locales.

Como órganos de primera instancia, respectivamente encontraríamos los juzgados de distrito, las salas regionales en la materia administrativa y fiscal, las salas regionales en materia agraria, las Juntas Federales y locales de conciliación y arbitraje y las salas regionales del Tribunal Federal Electoral y de los tribunales federales locales.

Como exministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, me resulta difícil encontrar los hoy once, probablemente, mañana, quince y, conforme a nuestro crecimiento demográfico y social, pasado mañana, veinticinco juristas que poseen la experiencia y conocimientos en todas las materias ya mencionadas; seguramente los encontramos si limitamos su tarea a los temas de constitucionalidad, pero difícilmente si pretendemos comprometerlos con el control de la legalidad. Con todo respeto he sugerido a los actuales ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que empiecen a estudiar la legislación electoral desde sus orígenes, pues temo que ninguno la conozca por la tradicional exclusión del Poder Judicial federal respecto de la materia electoral, habida cuenta de que se oyen voces insistentes de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza su trascendental tarea de tribunal constitucional también en la materia electoral.

Este esquema integrador daría unidad y fortaleza al Poder Judicial mexicano y respetaría la exigencia de especialización en las materias enunciadas, que pueden ser mejor conceptuadas y divididas que como las proponemos, pero siempre reconociendo los principios que las explican y justifican.

Tribunal de conflictos (25 Ministros)

