

LOS ACUERDOS PLENARIOS 10/2000 Y 5/2001, Y EL FUTURO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL

*José de Jesús Gudiño Pelayo**

Respecto a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el sentido de su evolución que inicia la re-forma constitucional de 1988 y se consolida con las de 1994 y 1999, resulta claro e indiscutible reservar la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para las cuestiones estrictamente constitucionales, como la interpretación directa de la Constitución, la inconstitucionalidad de leyes, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. No obstante, la SCJN aún conserva competencia en cuestiones que, aunque trascendentes, no implican examen de constitucionalidad, como son las contradicciones de tesis, las inejecuciones de sentencias, las inconformidades y repeticiones del acto reclamado, etcétera.

* **Ministro de la Primera Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Sin embargo, no tardó en aparecer el ancestral fantasma del rezago, inspirador e impulsor de las más trascendentes reformas del Poder Judicial de la Federación,¹ y aunque no era alarmante sí empezaba a ser significativo, lo que motivó que la Suprema Corte, con apoyo en la interpretación constitucional, delegara competencia en los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer, en última instancia, de la constitucionalidad de determinadas leyes, entre ellas las locales.

En efecto, la Suprema Corte estableció en los acuerdos generales 10/2000 y 5/2001 que de la interpretación del séptimo párrafo, del artículo 94 de la Constitución, se deriva la facultad de remitir para su conocimiento, mediante acuerdos generales, a los Tribunales Colegiados de Circuito, los asuntos en los que subsistiera el problema de constitucionalidad, y no se hubiera establecido jurisprudencia, si la propia Corte estimaba innecesaria su intervención por no requerirse *“la fijación de criterios trascendentes de orden jurídico nacional”*.

Los argumentos fundamentales en que se basa esta interpretación, se encuentran contenidos en los considerandos tercero y cuarto del decreto 10/2000:

1 Las reformas constitucionales de 1951 que crean los Tribunales Colegiados de Circuito, la de 1988 que les otorga competencia para decidir de todo el amparo legalidad, así como las de 1994 y 1999, encuentran como una de sus causas determinantes, expresamente declarada en su exposición de motivos, la necesidad de abatir el rezago.

TERCERO. Que por decreto de nueve de junio de mil novecientos noventa y nueve, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de once de junio del mismo año, se reformó entre otros, el artículo 94 de la Constitución, en cuyo párrafo séptimo, se otorgó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad para expedir acuerdos generales con el fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiere establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia;

CUARTO. Que en la exposición de motivos del proyecto de Decreto aludido en el Considerando anterior se reafirmó el propósito de las reformas constitucionales mencionadas en el considerando primero de este acuerdo, de que la Suprema Corte tuviera con mayor plenitud, el carácter de Tribunal Constitucional. En efecto, en diversas partes de ese documento se manifestó que, con el objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, se sometía a la consideración del Poder Reformador de la Constitución la reforma del párrafo sexto del artículo 94 (que paso a ser séptimo) a fin de

ampliar la facultad con que contaba el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, aunque la Suprema Corte continuaría, en principio, conociendo de todos los recursos de revisión que se promuevan en contra de sentencias de los jueces de Distrito en que se hubiera analizado la constitucionalidad de normas generales, *la propia Corte podría dejar de conocer de aquellos casos en los cuales no sea necesaria la fijación de criterios trascendentes al orden jurídico; y que era imprescindible permitirle como sucede en otras naciones concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de los asuntos que comprenden un alto nivel de importancia y trascendencia;*

El mencionado acuerdo establece:

ÚNICO. Del recurso de revisión contra sentencias definitivas pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, si en la demanda de amparo se hubiere impugnado una ley local, conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, a partir de la fecha en que entre en vigor este acuerdo, sin perjuicio de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza su facultad de atracción para conocer y resolver los casos que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten.

En el acuerdo 5/2001, punto quinto, fracción I, apartado c), se dispone lo siguiente:

QUINTO. De los asuntos de la competencia originaria de la SCJN, con las salvedades especificadas en los puntos Tercero y Cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

...

c) Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de constitucionalidad de las mismas, si resulta innecesaria la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por no darse ninguno de los casos precisados en los puntos Primero y Segundo de este Acuerdo, como los que de manera ejemplificativa se enuncian a continuación...

Al encontrar en la interpretación del séptimo párrafo, del artículo 94 constitucional, una facultad que le permite, en materia de constitucionalidad de leyes, delegar su competencia y remitir a tribunales jerárquicamente infe-

riores los amparos en revisión en que considere innecesaria su intervención, aun cuando se plantee la inconstitucionalidad de una ley y no exista precedente alguno al respecto, es indudable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha profundizado, por vía de interpretación, las reformas constitucionales de 1994 y 1999. Sin embargo, aunque la interpretación se estime correcta, pienso que debe admitirse que es discutible y, por otra parte, que sus consecuencias son trascendentes, por lo cual los criterios de la Corte contenidos en los acuerdos 10/2000 y 5/2001 deben incluirse en una reforma constitucional, en la medida que se considere pertinente.

En estos acuerdos generales, la Suprema Corte sólo se propuso abatir el rezago. Sin embargo, instaló las bases para justificar el futuro establecimiento de las cortes estatales de constitucionalidad, cuya existencia es normal en todo sistema federal. Sólo en un federalismo tan particular como el mexicano, la idea de las cortes constitucionales estatales provoca reacciones que van de la extrañeza al escándalo, pero al final la necesidad se impondrá, tal como lo reconoce la Suprema Corte en sus acuerdos.

Al remitir los amparos en revisión (a los que se refieren los mencionados acuerdos) a los Tribunales Colegiados de Circuito, se promueve su especialización en constitucionalidad de leyes, Tribunales Colegiados que de modo eventual podrían integrarse como tales, o sus integrantes en lo individual, a las cortes locales de constitucionalidad.

Las resoluciones de las cortes constitucionales estatales deberán ser definitivas e inatacables, excepto aquellas en las que el criterio que se adopte revista especial trascendencia, mismas que podrán ser revisadas por la Suprema Corte a través de un procedimiento similar al *writ of certiorari* norteamericano.²

Ésta podría ser la pauta de cómo integrar las cortes locales en la primera etapa. A mi juicio, es imprescindible satisfacer los siguientes requisitos:

- establecerlas como órganos constitucionalmente autónomos tanto de los estados en los que ejercerían jurisdicción, como de las autoridades federales;
- integrarlas con Magistrados de Circuito, Magistrados del Tribunal Superior o de otros órganos jurisdiccionales locales terminales, cuya excelencia profesional y probidad sean manifiestas en el transcurso de su carrera judicial, y con académicos y postulantes en idénticas circunstancias, en las proporciones que establezca el órgano reformador de la Constitución;

2 *Writ of certiorari*, auto de avocación. Orden de un tribunal superior mediante la cual éste declara su avocación al conocimiento de una causa, y solicita al tribunal inferior correspondiente su elevación. Cabanellas de las Cuevas, Guillermo Jorge, Hoague, Eleanor. *Diccionario jurídico inglés-español*, 1ª. edición, Editorial Heliasta, S.R.L. Brasil, 1993, pág. 666.

- en la propuesta y elección de los candidatos para cada estado intervendrían las instancias locales correspondientes, las federales (judiciales y legislativas) y las otras instituciones académicas y profesionales que, previos estudios y previsiones, sea necesaria su participación de acuerdo con el diseño institucional elaborado;
- establecer un sistema muy preciso de responsabilidades en el que intervengan instancias locales y federales para ejercer un control recíproco.

Con esto se orientarían los primeros pasos para, como lo sugiere Manuel Machado, “*hacer camino al andar*”. El trayecto es largo y fatigoso, pero en este momento lo más importante es el primer paso que, bajo mi óptica, ya lo dio la Suprema Corte con los acuerdos generales 10/2000 y 5/2001.

Una medida adicional tendiente a robustecer a la SCJN como tribunal constitucional, pero no compatible con los anteriores acuerdos plenarios, es la propuesta plasmada en el proyecto de la nueva Ley de Amparo que aprobó en forma reciente el Pleno de la SCJN, es decir, la “*Declaratoria general de inconstitucionalidad o de la interpretación conforme*”,³ así como establecer la obliga-

3 Los artículos del proyecto que regulan esta institución son del 230 al 233, cuyo tenor es el siguiente:

toriedad de la jurisprudencia para las autoridades administrativas.⁴

A pesar de que constituye un notable progreso que la jurisprudencia se integre con tres ejecutorias en lugar de

Artículo 230. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en juicios de amparo indirecto en revisión, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procederá a emitir la declaratoria general correspondiente.

Artículo 231. Dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la aprobación de la jurisprudencia referida en el artículo anterior, la Suprema Corte de Justicia formulará la declaratoria general de inconstitucionalidad o bien de la interpretación conforme.

Artículo 232. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, y

Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad o de interpretación conforme.

Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos, salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 233. La declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme se remitirá al *Diario Oficial de la Federación* y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma respectiva para su publicación dentro de siete días hábiles.

4 El artículo 215 del proyecto de nueva Ley de Amparo dispone:

Artículo 215. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de las que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales *así como para toda autoridad administrativa.*

cinco, una ejecutoria debería ser suficiente para la integración de jurisprudencia, cualquiera que sea la votación, pues externado el criterio del más Alto Tribunal, éste debe ser acatado por todas las autoridades sin necesidad de esperar su reiteración para que surja la obligación de acatarla; con el actual sistema, se prolonga de modo innecesario el periodo de incertidumbre jurídica, durante el cual los justiciables ignoran qué criterio aplicará el juez: el suyo propio o el precedente no obligatorio del más Alto Tribunal. En este contexto, es imprescindible establecer que la jurisprudencia sólo es factible revisarla a petición de algún Ministro de la Suprema Corte, o bien de los Magistrados de Circuito o jueces de Distrito, quienes expresarán las razones por las que estiman que la Corte debe modificar su criterio. Desde luego, falta desarrollar estas ideas y solucionar los problemas que pudieran surgir en el trayecto. Éstas tan sólo son sugerencias para ulteriores reformas.

La “*Declaratoria general de inconstitucionalidad o de la interpretación conforme*”, tal como se contempla en el referido proyecto de Ley de Amparo es atribución exclusiva, no delegable, de la SCJN. En consecuencia, esta reforma es incompatible con el contenido de los acuerdos 10/2000 y 5/2001, por lo que al iniciar aquéllas su vigencia éstos quedarían derogados, pues no tiene sentido que los Tribunales Colegiados de Circuito conozcan de amparos en revisión en los que se plantee la constitucionalidad de leyes locales, si carecen de facultades para emitir la declaratoria general correspondiente, parte esencial del

nuevo sistema del amparo contra leyes. Lo anterior, traería como consecuencia el retorno a la situación cuya problemática determinó el esfuerzo interpretativo, que culminó con la expedición de los referidos acuerdos generales, lo cual se perdería de manera irremisible con la aprobación de la mencionada reforma, misma que, por otra parte, es indispensable para dar congruencia y eficacia a nuestro sistema de justicia constitucional, como ya lo he manifestado en diversas ocasiones.⁵

La solución debe buscarse en el establecimiento de las cortes locales de constitucionalidad. Es importante iniciar la discusión del tema y analizar, de manera minuciosa, los posibles modelos o diseños de instituciones que conviene adoptar, para que se conviertan en una realidad estas cortes locales.

5 Gudiño Pelayo, José de Jesús. "Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia: Inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo". *El Estado contra sí mismo*, Colección Reflexión y Análisis, Noriega, Editores. México, 1998, páginas 260 a 299.