

¿OTRA IMPOSIBLE TAREA?

Por JOSÉ RAMÓN COSSÍO D. */**

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.—3. DOS RESOLUCIONES EN MATERIA DE PROCEDENCIA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES: A) Sobre el objeto del control. B) El interés para promover las controversias.—4. POSIBLES CONSECUENCIAS DE LAS RESOLUCIONES ANALIZADAS: A) Las cuestiones cuantitativas. B) Las cuestiones cualitativas.

1. INTRODUCCIÓN

Don Emilio Rabasa publicó en 1906 el trabajo titulado *El artículo 14*¹. Se trata de una obra importante desde el punto de vista dogmático pero, ante todo, con una enorme conciencia de los problemas a que estaba dando lugar la interpretación que de ese texto hacían los tribunales federales, particularmente la Suprema Corte de Justicia. En el capítulo XIII, titulado *La imposible tarea de la Corte*, Rabasa apunta las razones por las que la interpretación de ese artículo, «malea y daña la obra en general de la Corte, amenazando al Primer Tribunal con un desprestigio de que no podrán librarlo los esfuerzos de los magistrados más celosos, sabios y honorables»². Las palabras de Rabasa encontraban justificación en la síntesis que realizaba de las enormes cargas *cuantitativas* que representaba el juicio de am-

* Jefe del Departamento de Derecho del ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México).

** Con mi agradecimiento por el apoyo brindado por mis alumnos Antonio Espinosa, Ignacio Medina-Mora y Federico Scheffler, para la elaboración de este trabajo.

¹ Recogido ahora, junto con *El juicio constitucional*, en el libro que lleva ambos títulos, publicado por la Editorial Porrúa.

² *Idem*, p. 103.

paro promovido en contra de violaciones cometidas en los procesos penales y civiles³. El análisis del año judicial que corrió del 1.º de mayo de 1904 al 1.º de mayo de 1905, arrojó los siguientes datos: la Suprema Corte despachó 4,160 negocios relativos al juicio de amparo⁴; los mismos fueron analizados en 260 sesiones, lo que equivalió a resolver 16 asuntos por día; tomando en cuenta que las sesiones no duraban más de 4 horas, «llegamos a la conclusión de que el tiempo medio consagrado a cada asunto es de quince minutos, insuficiente, sin duda, para saber de qué se trata, en el negocio más sencillo, si ha de saber uno de veras de qué se trata»⁵.

¿Cómo se llegó a una situación que, a juicio del propio Rabasa, habría de significarle a la Corte una «imposible tarea»? Los autores están de acuerdo en considerar que fue a partir de una resolución de la propia Suprema Corte. Específicamente, la dictada al resolver un amparo en 1869. En diciembre de 1868, el Juez de Letras con sede en Culiacán, Sinaloa, Miguel Vega absolvió a José Bañuelos por la herida grave que en la madrugada del 3 de octubre del mismo año produjo a Benito Prado, «fundándose en que la herida fue causada en propia defensa, dando al mismo tiempo por compurgado al heridor, con el tiempo de cerca de dos meses y medio que llevaba de estar preso por la riña que provocó». El Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa resolvió en marzo de 1869 revocar la sentencia recurrida, condenando a Bañuelos por haber provocado las lesiones en riña y por portación de arma prohibida, e impuso al Juez Vega «un año de suspensión *del ejercicio de su profesión* por haber fallado en esta causa contra las leyes expresas»⁶. Vega consideró que con independencia de la determinación tomada por el Tribunal Superior, se le había privado de su derecho a ejercer la profesión de abogado por el plazo de un año, decisión que impugnó ante el Juez de Distrito en el Estado. Este último desechó de plano la demanda, por lo que mediante el sistema de la época, Vega acudió en apelación ante la Suprema Corte de Justicia, la que dispuso en su resolución del 29 de abril de 1869:

Se procedió a determinar el juicio de amparo promovido ante el Juzgado de Distrito de Sinaloa por el licenciado Miguel Vega, contra una providencia del Supremo Tribunal de Justicia del mismo Estado que le impuso la pena de un año de suspensión del ejercicio de su

³ Para una muy completa reseña de las etapas, motivos y efectos de este tipo de amparo, cfr. H. FIX ZAMUDIO, «La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo», *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 501-533.

⁴ De ese total, 2,156 se referían a violaciones atribuidas a autoridades judiciales (*Idem*, p. 105).

⁵ *Idem*, p. 103.

⁶ El texto completo de la sentencia de segunda instancia puede consultarse en *El Derecho. Periódico de Jurisprudencia y Legislación*, tomo II, núm. 20, 15 de mayo de 1869, pp. 351-352 (cursivas nuestras).

profesión por haber fallado en una causa contra leyes expresas; y después de una detenida discusión quedó acordado por siete votos, contra seis, lo siguiente: Conforme al artículo 101 de la Constitución Federal, 1.º. Se revoca el auto de fecha 27 de marzo, próximo pasado, del juzgado de Distrito de Sinaloa, que declaró no haber lugar por inadmisibile el recurso de amparo que promueve el licenciado Vega, 2.º. Vuelva el expediente al Juzgado de su origen para que sustancie dicho recurso y pronuncie sentencia conforme a derecho⁷.

Con independencia de que la resolución trajo consigo el inicio del juicio político en contra de ocho ministros⁸ que votaron en sentido afirmativo en la sesión del Pleno del 20 de julio de 1869 el Pleno otorgó el amparo al Lic. Vega por considerar que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa violó en su perjuicio la garantía consignada en el artículo 4 de la Constitución. Las consecuencias del caso son extrañas atinadamente por Lucio Cabrera:

La sentencia de 20 de julio de 1869 concediendo el amparo al quejoso Miguel Vega, no declaró expresamente la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Amparo (de 1869)⁹. Sin embargo, debido a las circunstancias políticas que habían rodeado tan sonado asunto y al triunfar la Corte contra las acusaciones del Congreso así fue interpretado por la opinión pública. El caso tuvo una doble consecuencia sobre la naturaleza del juicio de amparo. En primer lugar, éste sería considerado como un juicio que otorgaba a la justicia federal la facultad de interpretar la Constitución y de juzgar sobre la validez de las leyes ordinarias frente a la norma suprema. O sea, que la Corte no debería ser únicamente intérprete de la ley, sino también de su validez respecto a normas superiores. De acuerdo con ello, una ley contraria a la Constitución debería ser declarada nula por la Suprema Corte. La otra consecuencia que tuvo este fallo de la Corte fue que el juicio de amparo prosperara contra actos judiciales, ya lo fueran por su naturaleza —como en el caso Gagern contra la Comandancia Militar— o por emanar formalmente de un juez o tribunal¹⁰.

Las consecuencias que a partir de entonces ha producido el amparo judicial, son extraordinariamente importantes, habiendo llegado, inclusive, a determinar la estructura y las competencias de los órganos del Poder

⁷ El auto transcrito se encuentra en L. CABRERA, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, tomo I, México, Suprema Corte de Justicia, 1997, p. 460.

⁸ *Idem*, pp. 460 y ss.

⁹ Mismo que disponía lo siguiente: «No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales», con lo cual se modificaba completamente lo dispuesto en el artículo 3.º de la Ley de 30 de noviembre de 1861.

¹⁰ *Idem*, p. 4711.

Judicial de la Federación¹¹, pudiéndose afirmar que las reformas a la Constitución y a la Ley de Amparo habidas entre 1950 y 1988, buscaron corregir los cada vez más numerosos casos que en la materia se presentaban.

Una vez detallada la forma como se estableció y las consecuencias que ha tenido el «amparo judicial», en lo que sigue queremos considerar si dos recientes resoluciones de nuestra Suprema Corte de Justicia han abierto una puerta análoga respecto de las controversias constitucionales. Es decir, se trata de saber si en lo que hace a este renovado proceso constitucional, y teniendo a la vista la exposición del modo como la interpretación sostenida en una sentencia judicial dio lugar a una nueva modalidad de impugnación, esas recientes sentencias pueden dar lugar también a un nuevo tipo de impugnaciones y, lo que es más relevante, pueden suscitar problemas semejantes a los que desde hace tiempo provoca el amparo judicial.

2. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Antes de entrar a la exposición de las resoluciones cuyos posibles efectos nos preocupan, conviene recordar aquellos elementos de las controversias constitucionales que pueden sernos de utilidad en el presente trabajo. Mediante las controversias se pretenden salvaguardar dos elementos fundamentales del orden jurídico mexicano: el sistema federal y la división de poderes. En el orden jurídico mexicano la creación normativa se encuentra descentralizada entre órganos pertenecientes a los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal. En cada caso, la Constitución Política o las normas de cada uno de los órdenes de que se trate obligan, prohíben o facultan a los titulares de los órganos a realizar una determinada conducta, lo cual les exige identificar e interpretar la norma en la cual pretendan fundamentar su actuación, así como crear aquellas en las cuales plasmen su acto de autoridad. Debido a la descentralización que conllevan el sistema federal y la división de poderes, es previsible que lleguen a darse conflictos por la identificación, la interpretación o la creación normativa entre los distintos órganos jurídicos. Aun cuando, en un primer momento, la Suprema Corte redujo las controversias a conflictos competenciales¹², posteriormente, estableció que en las mismas podían llegarse a conocer cualquier tipo de violaciones a la Constitución por parte de los órganos u órdenes previstos en los incisos de la fracción I del artículo 105¹³.

El actual modelo de las controversias quedó establecido a partir de lo previsto en la iniciativa presentada el 5 de diciembre de 1994 al Senado

¹¹ Para una visión de este complejo desarrollo, cfr. J. R. COSSÍO DÍAZ, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, en prensa, especialmente el capítulo I.

¹² SJF, 9, VIII, diciembre de 1998, p. 788.

¹³ SJF, 9, X, septiembre de 1999, p. 703.

de la República, Zedillo inició el proceso de reforma de, entre otros, el artículo 105 constitucional. En la parte conducente de la iniciativa se afirmó que la consolidación de la Suprema Corte como tribunal constitucional «...exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo». En la fracción I del artículo 105 quedaron reguladas las controversias constitucionales. Se trata de una denominación genérica que agrupa procesos con distintas características, por lo que es necesario ordenar los supuestos recogidos en sus once incisos: en primer término, la relativa a los conflictos entre distintos *órdenes* jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales¹⁴; en segundo término, la compuesta por los conflictos entre *órganos* de distintos órdenes jurídicos por los mismos motivos y tipos de normas y, finalmente, la relativa a los conflictos entre órganos del mismo orden jurídico, con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales. Así, dentro de la primera categoría cabe agrupar a los incisos a), b), d), e), f) y g); en la segunda a los incisos c) y j), y en la tercera a los incisos h), i) y k) (sobre el sentido de la constitucionalidad)¹⁵.

Para nuestra posterior exposición cobra particular importancia el tema de los sujetos legitimados, mismos que, en términos generales, corresponde a los órdenes normativos y órganos enunciados en la propia fracción I del artículo 105. Esta enumeración no plantea, en términos generales, mayores dificultades, si bien conviene apuntar que respecto de los municipios, la Suprema Corte ha establecido que su competencia se limita a conocer de las controversias en que se impugne la violación de un precepto de la Constitución «federal»¹⁶, mientras que en lo tocante a los estados, consideró que pueden plantear una controversia si estiman que una averiguación previa federal vulnera su autonomía y puede restringir la inmunidad de sus servidores públicos¹⁷. En cuanto a la legitimación activa, merecen algún comentario, las siguientes cuestiones: primera, que al no mencionársele expresamente ni tener el carácter de representantes del orden federal, el Poder Judicial de la Federación —*i.e.*, Suprema Corte, tribunales de circuito, tribunales electorales, jueces de distrito y Tribunal Electoral— no tienen legitimación en ellas; segunda, que los conflictos en que pudieran ser partes los órganos del Poder Judicial de la Federación son exclusivamente competenciales, atento a lo dispuesto en el artículo 106 constitucional¹⁸ y, ter-

¹⁴ SJF, 9, VIII, diciembre de 1998, pp. 800-821.

¹⁵ SJF, 9, III, marzo de 1996, p. 320.

¹⁶ SJF, 9, II, marzo 1996, p. 320.

¹⁷ SJF, 9, III, junio 1996, p. 389.

¹⁸ SJF, 6, vol. LXIX, p. 16.

cera, que los poderes judiciales locales pueden ser partes en las controversias constitucionales tratándose de los supuestos comprendidos en los incisos h) y k) de la fracción I o en el artículo 105. En todo caso, la Suprema Corte ha sostenido que las controversias no son la vía idónea para combatir resoluciones judiciales¹⁹, de manera que aquellas que se suscitaban respecto de los poderes judiciales tendrían que tener, en principio, una forma de creación jurídica distinta. En materia de legitimación pasiva la Suprema Corte hace una distinción importante, pues permite la intervención de aquellas autoridades que hubieren intervenido en el proceso de creación de la norma impugnada²⁰. Finalmente, y de acuerdo con lo establecido en el párrafo tercero del apartado A) del artículo 102 de la Constitución, el Procurador General de la República tiene también el carácter de parte en las controversias constitucionales —y en las acciones de inconstitucionalidad—. Mientras que en materia de amparo la intervención del Procurador o del ministerio público se realiza en interés de la Constitución o en representación del Presidente de la República (arts. 102, inciso A, y 107, fracc. XV), en las controversias constitucionales se limita a la primera de ellas (arts. 10 y 11, Ley Reglamentaria).

Para las resoluciones de las controversias, la Constitución no consigna mayores requisitos, limitándose a fijar sus efectos de dos maneras: en primer lugar, disponiendo que cuando se impugnen las normas generales de un orden normativo con un ámbito menos general por los órganos de un orden más general —la Federación las de los estados o municipios, o los estados las de los municipios, por ejemplo—, o se impugnen las normas generales por órganos de un mismo orden, las resoluciones estimatorias de inconstitucionalidad tendrán efectos generales siempre que fueren aprobadas por el voto de al menos ocho ministros; en segundo lugar, estableciendo que las resoluciones distintas a las acabadas de mencionar tendrán efectos sólo para las partes²¹. Tratándose de las declaraciones que exigen ocho votos para producir la invalidez de la norma con efectos generales, de inmediato surge la siguiente pregunta: ¿qué acontece con la norma general impugnada y con la resolución de la Suprema Corte cuando tal votación no se alcanza? En este sentido, podemos decir que si los ocho votos constituyen un quórum, la falta del mismo impide que el órgano dicte resolución. En términos de la Ley Reglamentaria (arts. 42 y 43), cuando se suscita esta situación se produce la desestimación de la acción intentada impidiéndose, por ende, la producción de cualquier efecto²². Sin embargo, y debido a que la votación calificada se exige respecto de las normas generales impugnadas, nada impide que cuando sea posible distinguir tal reclamación de la

¹⁹ SJF, 9, VII, junio de 1998, p. 421.

²⁰ SJF, 9, VIII, diciembre de 1998, p. 790.

²¹ SJF, 9, IX, abril de 1999, p. 281.

²² SJF, 9, IX, abril de 1999, p. 284.

de un acto individual cuestionando por vicios propios, puedan llegarse a resolver éstos últimos con el voto de menos de ocho ministros.

Respecto a los casos en los que no se exige la votación calificada, es necesario precisar dos cuestiones: primera, aquella a que se alude con la expresión «en los demás casos» y, segunda, a los alcances de las resoluciones dictadas. Como «demás casos», pudieran identificarse aquellos en que las normas generales dictadas por la Federación sean impugnadas por los municipios, así como los actos o normas individuales dictados por cualquiera de los órganos previstos en la fracción I. En lo tocante a los efectos que las resoluciones pueden producir, recordemos que, como regla general, se dispone que habrán de limitarse a las partes. Sin embargo, siempre que la norma cuestionada sea de carácter general, la declaración de inconstitucionalidad la privará de efectos *erga omnes*, si bien constreñida al orden jurídico al que pertenezca²³. No deja de resultar curioso el que, por vía de ejemplo, para la privación de efectos de una norma general impugnada por un Estado se exija mayoría simple en la votación, mientras que tratándose de una norma local impugnada por la Federación se requieran más de ocho votos. Al igual que acontecía con el derogado artículo 105, las resoluciones de la Suprema Corte que declaren la invalidez de una norma general limitarán sus efectos al orden jurídico al que pertenezca la norma cuestionada, de lo que resultará que si es propia de un orden menos general —caso en que se exigen ocho votos— el efecto se limitará al ámbito de ese orden, y si es de un orden más general, sólo tendrá efectos entre las partes; dicho en otras palabras, las normas generales de carácter federal o local en ningún caso pueden ser anuladas con efectos plenamente generales.

En lo concerniente a los efectos temporales de las sentencias dictadas en las controversias constitucionales, el penúltimo párrafo del artículo 105 dispone que no podrán ser retroactivos, salvo en materia penal. Para precisar los alcances de esta disposición, debe distinguirse entre las sentencias dictadas en controversias en las que se hayan cuestionado actos o normas generales. Tratándose de las primeras, resulta difícil suponer los alcances retroactivos en tanto la declaración de invalidez recaerá únicamente sobre el acto concreto cuestionado y sus efectos, pero no sobre situaciones ajenas al acto mismo. De este modo, debemos entender que la prohibición de retroactividad se refiere a las resoluciones en que llegue a declararse la invalidez de una norma de carácter general, de ahí que no sea válido afectar situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a la fecha que para la iniciación de efectos de la sentencia hubiese fijado la Suprema Corte (art. 45, Ley Reglamentaria). Las disposiciones aplicables del artículo 105 resultan más restrictivas que las contenidas en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, pues mientras en este segundo caso la limitación

²³ SJF, 9, IV, noviembre de 1996, p. 249.

constitucional impide que las leyes o actos²⁴ se apliquen retroactivamente en perjuicio de las personas, pero no en su beneficio²⁵, tratándose de las controversias la aplicación retroactiva en beneficio se limita exclusivamente a los asuntos de naturaleza penal²⁶.

En el último párrafo del artículo 105 se establece que en caso de incumplimiento de las resoluciones dictadas en las controversias, se aplicarán los procedimientos previstos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional. Estas fracciones señalan dos supuestos: primero, el caso en que la autoridad contra la cual se dictó la sentencia (de amparo) insista en la repetición del acto reclamado o trate de eludir su cumplimiento, caso en el cual la Suprema Corte puede separarla del cargo y consignarla directamente al juez de distrito que corresponda si estima que el incumplimiento es inexcusable²⁷; segundo, el caso en el que siendo excusable el incumplimiento, la Suprema Corte otorgue un plazo para tal efecto y, tercero, el caso en que la Suprema Corte pueda disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo «cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso», o cuando el quejoso solicite ese tipo de cumplimiento ante el órgano correspondiente. Al haberse utilizado la expresión genérica «incumplimiento» en el artículo 105, resulta posible afirmar que la revisión de la fracción XVI del artículo 107 atañe tanto a la inejecución de la sentencia como a la repetición del acto reclamado, de ahí que deban definirse los alcances de estas dos modalidades de incumplimiento. Tratándose de normas generales, la sola declaración de invalidez de la Suprema Corte produce y consume los efectos anulatorios, de ahí que respecto de ella no sea posible ninguna modalidad de incumplimiento. En cuanto a la repetición del acto respecto de la declaración de nulidad de normas generales, teóricamente es posible establecerla para la autoridad que emita una norma idéntica a la declarada inconstitucional. Sin embargo, y en términos del artículo 47 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, la repetición sólo es posible en estos casos respecto a la autoridad que aplique la norma invalidada. Finalmente, tampoco es posible aplicar el sistema de cumplimiento sustituto de las sentencias, puesto que, como se señaló, la sola declaración de la Suprema Corte produce la totalidad de los efectos anulatorios. En este sentido, el incumplimiento y la consecuente aplicación de los procedimientos del artículo 107, fracción XVI, en materia de sentencias que declaren la nulidad de una norma general, sólo puede darse por vía indirecta cuando una autoridad lleve a cabo un acto concreto de aplicación de esa norma.

²⁴ SJF, 5, XC, p. 2412.

²⁵ SJF, 7, vol. 39, sexta parte, p. 59.

²⁶ SJF, 9, VI, septiembre de 1997, p. 548.

²⁷ SJF, 8, VIII, p. 7.

Respecto de las sentencias en que se hubiese invalidado un acto, sí tienen aplicación los tres supuestos de incumplimiento de la fracción XVI, toda vez que la autoridad condenada en la controversia puede dejar de ejecutar la sentencia o repetir el acto y, por ende, posibilitarse el cumplimiento sustituto. En los dos primeros casos —y en el de la repetición o aplicación de una norma general invalidada—, puede llegarse a actualizar la excepción al monopolio del ejercicio de la acción penal con que cuenta el ministerio público, debido a que la Suprema Corte de Justicia puede consignar a la autoridad «responsable» directamente al juez de distrito a fin de que sea procesada por la comisión de ese delito²⁸.

3. DOS RESOLUCIONES EN MATERIA DE PROCEDENCIA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Precisado el carácter general de las controversias constitucionales, estamos en posibilidad de exponer las características generales de las dos resoluciones cuyas implicaciones nos preocupan.

A) Sobre el objeto del control

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió en agosto de 1999 la controversia constitucional 31/97, planteada por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos, en contra del Gobernador y del Congreso de ese Estado. El asunto resuelto por mayoría de ocho ministros fue planteado por el Ayuntamiento de Temixco en contra de la reforma de la Ley de División Territorial del Estado de Morelos, por virtud de la cual se amplió en su perjuicio el territorio del Municipio de Cuernavaca. Temixco argumentó, en esencia, diversas violaciones formales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente a lo dispuesto en sus artículos 14 y 16. Estimó que al desahogarse el proceso de resolución de conflicto de límites entre municipios por el Congreso local, no se dio audiencia al Ayuntamiento sino sólo a su presidente; no se le permitió opinar dentro del proceso al ejecutivo estatal; no se valoraron las pruebas ofrecidas por el presidente municipal, y no se expresaron adecuadamente los fundamentos aplicables.

La cuestión, entonces, radica en saber si la actuación del Congreso de Morelos se apegó o no a lo dispuesto en la mencionada Ley de División Territorial al momento de extender el territorio del Municipio de Cuernavaca, respecto de aquel que Temixco estimaba suyo, y si, en su caso, la

²⁸ SJF, 8, VII, p.7.

falta de acatamiento a las disposiciones legales resultaba o no violatoria de las garantías individuales previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales. Al tratarse de un conflicto entre un Estado y uno de sus municipios, y por ser necesario para la procedencia de estos que se afecte un precepto constitucional, en la resolución se analiza primeramente ese tema. La forma de hacerlo comienza con la identificación de los cuatro niveles normativos que componen nuestro orden jurídico, asunto que aun cuando utilizado en forma incorrecta, fue identificado desde los años veinte por Kelsen²⁹ e introducido y desarrollado de otra manera entre nosotros por Ulises Schmill³⁰: el orden o nivel constitucional, el estatal, el municipal y el del Distrito Federal. Considerando las funciones propias del orden constitucional, la Corte estima que las controversias tienen la función de salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional. Aun cuando esta afirmación es parcial (en tanto no considera que otra de las funciones de las controversias es salvaguardar la división de poderes), de ella y de las exposiciones de motivos de las iniciativas presidenciales a la reforma constitucional de diciembre de 1994 y de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, infiere la Corte su carácter de tribunal constitucional³¹. La caracterización de nuestra Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad permite a los ministros de la mayoría estimar que la propia Corte puede controlar todos aquellos actos de poder que puedan tener conexión con el orden jurídico y que puedan afectar la dignidad de los habitantes del territorio nacional. Esta afirmación fundamental presenta problemas en tanto que, primero, la expresión tribunal constitucional no es un «algo» que pueda conferirle a un órgano más competencias que las previstas en el ordenamiento y, segundo, que los actos que pueden llegar a ser controlados no sólo son aquellos que afecten a habitantes o personas, sino también a órdenes u órganos jurídicos.

La siguiente etapa de argumentación de la Corte no se detiene ya en la identificación de sus características orgánicas o funcionales, sino en las cualidades del objeto con el cual tiene que trabajar: la Constitución. Aquí la identifica compuesta de normas ambiguas e indeterminadas y de un sistema de valores. Debido a las funciones que está llevando a cumplir la Corte respecto de esa Constitución, en la resolución se establece que tiene la competencia para armonizar y actualizar el sistema de valores constitucionales.

Si en este momento hiciera un corte en la cadena argumental de la resolución, aparecerían de inmediato varias preguntas: ¿cuándo considera

²⁹ HANS KELSEN, *Teoría General del Estado*, Barcelona, Labor, 1934, tr. Luis Legaz Lecambra, p. 262.

³⁰ ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Manuel Porrúa, 1977, pp. 140 ss.

³¹ Sobre la utilización por la Suprema Corte de este criterio, cfr. J. R. COSSÍO DÍAZ, *La teoría constitucional de la Suprema Corte*, especialmente en la parte final del capítulo II.

la Corte que las normas son ambiguas o indeterminadas?; ¿qué tipo de razonamientos debe seguir en tales casos?; ¿cómo puede identificarse el sistema de valores propio de una Constitución que ha sido reformada innumerables veces?; ¿qué técnica interpretativa debe seguirse para darle sistematización a un conjunto de valores?, por ejemplo. En la resolución en comentario no se analizan estas cuestiones, sino que sencillamente se institucionalizan para resolver el problema previo acerca de qué tipo de conflictos entre Estados y municipios pueden ser resueltos por la Corte. Debido a la forma de construcción de las premisas y a la amplia permisión que se otorgó para actuar sobre la Constitución, la Corte se asignó, por decirlo así, amplias facultades para establecer las modalidades de ese tipo de controversias. Así, en la resolución se analizan una serie de resoluciones dictadas con motivo de las controversias constitucionales habidas entre estados y municipios, para concluir afirmando la necesidad de separarse de los criterios que había sostenido. Estima que para darle coherencia a los órdenes que conforman nuestro orden jurídico, tiene que afrontar sus tareas de garante del federalismo y baluarte del Estado de derecho, pues sólo así puede lograr el bienestar de la población que se encuentra bajo el imperio de los poderes y órganos de poder. Para lograr sus fines, la Corte declara la necesidad de proteger el «bienestar de la persona humana» que, a su juicio, se encuentra en la previsión de las garantías individuales recogidas en los primeros 24 artículos de la Constitución; en las garantías de debido proceso y legalidad; en los preceptos que hacen radicar la soberanía en el pueblo; en la división de poderes y en las formas de organización estatal y municipal. Fundado en todo lo anterior, concluye afirmando que los mecanismos de control constitucional, es decir, su actuación, «debe servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse siquiera limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que en aserción irían en contra del pueblo soberano». Así las cosas, sigue diciéndose, aun cuando la materia sobre lo que versan las controversias fueren de carácter político, su expresión es jurídica y por ello puede intervenir.

Como ya se dijo, uno de los elementos de relevancia de la resolución radica en que ocho de los integrantes del Pleno introdujeron un criterio novedoso en nuestro orden jurídico: la consideración al «bienestar de la persona humana». En oposición al limitadísimo uso de expresiones como «bienestar» o «dignidad» de la persona humana en el ordenamiento mexicano, en algunos otros han sido de uso frecuente. En las constituciones europeas de la posguerra, esa expresión se insertó de modo explícito a fin de terminar con el antagonismo a que en la dinámica constitucional había dado lugar la disputa entre el liberalismo y la democracia frente al socialismo. Así, se dijo, la forma de romper ese antagonismo era dejando de considerar que las posibilidades de realización social e individual tuvieran

que satisfacerse sólo por la vía de los derechos que establecían limitaciones a los actos de autoridad (liberales) o de aquellos que imponían restricciones a grupos sociales poderosos o el otorgamiento de prestaciones materiales a cargo del Estado (sociales)³². En un nuevo entendimiento, se estimó que lo relevante no era a satisfacer uno u otro ideario, sino la dignidad de la persona, y que ello sería posible sólo mediante una adecuada «combinación» de ambos tipos de derechos.

El bienestar de la persona tuvo su propia historia. Primeramente, fue un criterio de lucha de aquellos que reivindicaban el establecimiento de mejores condiciones de vida para quienes se encontraban en desventaja. Sin embargo, dentro de la discusión europea, el bienestar de la persona quedó subordinado, si puede decirse así, al concepto de dignidad de la persona, de modo tal que la realización de ese bienestar debe llevarse a cabo en consonancia con la realización de los valores de tipo liberal. Ejemplos recientes de lo acabado de expresar lo constituyen los casos alemán y español. La Ley Fundamental alemana habla en su artículo 1.º de la dignidad de la persona; obliga a los poderes a protegerla, y se proclama la adhesión a los derechos inviolables e inalienables de la persona humana «como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo». Para darle sentido integral a este concepto, el artículo 20 de la propia Ley Fundamental postula al Estado alemán como federal, democrático y social, y en el 28 vincula a los *Länder* con esos principios. La Constitución española, por su parte, postula en su artículo 10.1 que «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social». Esta declaración queda contextualizada en términos del artículo 1.1, donde se establece que España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que postula como valores superiores de su ordenamiento jurídico la justicia, la libertad, la igualdad y el pluralismo político³³.

³² J. R. COSSÍO DÍAZ, *Estado social y derechos de prestación*, Madrid, CEC, 1989, cap. I.

³³ En el ámbito internacional, encontramos iguales consideraciones. Así, por ejemplo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se dice: «Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; [...] en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres [...] Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país». También en la Convención Americana sobre Derechos Humanos encontramos algo similar: «Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre. [...] Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dig-

Los postulados de la dignidad de la persona y de la compleja forma de Estado que se encuentra prevista en las Constituciones españolas y alemana, han dado lugar a interesantes interpretaciones de sus respectivos tribunales constitucionales. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán ha utilizado esa expresión para enfrentar asuntos de libertad religiosa (1960), pena de cadena perpetua (1977) o libertad de expresión (1980). En el caso español, por su parte, el Tribunal Constitucional ha sostenido el sentido jurídico y los alcances de la expresión (1985); su vinculación con aquellos que cumplan penas privativas de libertad (1990) o la necesidad de garantizarle a las personas un mínimo económico a efecto de garantizarle ese contenido constitucional (1993). Como se deriva de los anteriores ejemplos, los tribunales constitucionales alemán y español han utilizado frecuentemente la expresión «dignidad de la persona» para la resolución de casos. Ello ha sido factible debido a que, por una parte, tal expresión se encuentra expresamente prevista en los textos fundamentales correspondientes y a que, por otra, la teoría constitucional que subyace a cada uno de esos ordenamientos respalda plenamente ese valor o principio constitucional.

No estamos descalificando de antemano la solución adoptada por nuestra Suprema Corte sino, sencillamente, apuntando la necesidad de seguir cuidadosamente sus argumentos a efecto de considerar la solidez de sus conclusiones. Si la Suprema Corte es el órgano límite de la interpretación constitucional, debe ser particularmente clara en el tipo de elementos que «identifica» como propios de ese texto. De no ser así, podría llegarse a presentar una situación en la que, bajo pretexto de estar interpretando ciertos elementos, introdujera los criterios de aquellas personas que de modo temporal ocupan el cargo de ministro, con todo lo que ello significa para la vida democrática que todos estamos empeñados en construir.

Si hacemos otro corte a la argumentación, tenemos que, a partir de la reivindicación de su carácter de tribunal constitucional y la postulación de un Texto Fundamental ambiguo, la Suprema Corte lleva a cabo la expansión de aquellas competencias que se había impuesto al resolver otras controversias y que, para hacerlo, invoca el bienestar de la persona y lleva a cabo una confusa consideración de los actos políticos y los jurídicos. Si analizamos la controversia planteada, lo que al final de cuentas está haciendo la Corte es establecer una serie de criterios que, bajo el pretexto de la protección al «bienestar de la persona», en el futuro le permitirán ampliar sus competencias tan lejos como sea necesario en la búsqueda de tal fin. El caso concreto, sin embargo, bien pudo resolverse sin necesidad de todo

nidad. [...] Todos los ciudadanos deben gozar de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. [...] Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley (cursivas nuestras).

ese aparato conceptual. Para ello, le hubiera bastado a la Corte preguntarse si los contenidos de los artículos 14 y 16 deben o no aplicarse a los procesos realizados por las autoridades en los casos en que las normas se creen respecto de otras autoridades u órdenes normativos.

En efecto, con independencia de las implicaciones que pueda tener para la conformación de las controversias, mismas que enseguida analizaremos, el asunto pudo resolverse sin gran dificultad siempre que se hubiere aceptado que las todavía llamadas «garantías individuales» son contenidos normativos que determinan las posibilidades de actuación de cualquier autoridad pública y, especialmente, de los legisladores federales y locales. Sin embargo, como implícitamente se sigue manteniendo la idea de que tales garantías son emanaciones de la persona o que son derechos públicos subjetivos, tal camino estará cerrado y tendrán que tomar cualquiera de estas opciones: separar por completo las llamadas partes orgánica y dogmática de la Constitución, o aceptar que ambos elementos pueden unirse en un valor superior tal como es para el caso, el bienestar de la persona. De haberse aceptado que por ser primordialmente límites a las actuaciones del Estado, las llamadas garantías individuales deben ser observadas siempre, en el caso concreto, y en caso de haberse comprobado las violaciones planteadas por el Ayuntamiento de Temixco, pudo haberse revocado la decisión de asignación territorial a favor de Cuernavaca. Por el contrario, y como ya se dijo, la Corte estableció un criterio abstracto y generalísimo que le permitirá, en futuras ocasiones, ampliar su competencia de control jurisdiccional y, lo que es más, darle un sentido puramente instrumental a la expresión «sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales». Es cierto que hay varias disposiciones constitucionales que tienen como propósito la protección de las personas a través de la asignación de una serie de derechos de tipo sustantivo (garantías individuales) o adjetivo (juicio de amparo), u otras que de modo explícito reconocen que la soberanía radica en el pueblo. Aun cuando ambos extremos sean relevantes y altamente significativos para la comprensión constitucional y las tareas de la Suprema Corte, de ello no puede inferirse la posibilidad de ésta para ampliar las competencias que la Constitución le confiere. La posibilidad extrema de este argumento de la Corte se daría (cosa que, por cierto, reconocen abierta y enfáticamente ocho de los integrantes de nuestro máximo tribunal) cuando, por una parte, la Corte admitiera que cualquier planteamiento en una controversia constituye un concepto de invalidez y, por la otra, cuando (como también lo ha hecho) estime que su función es la de reorientar tal concepto a efecto de estar en posibilidad de resolver la cuestión efectivamente planteada. La consecuencia de lo anterior es que basta cualquier indicio para que un ministro pueda, primero, hacer decir a las partes lo que estime y, luego, estime que ello debe ser resuelto por la Corte por afectar al bienestar de la per-

sona. Lo que eran los límites de un texto que, al menos en sus enunciados puede llegar a ser compartido, termina por ser objeto exclusivo de los integrantes temporales de la Suprema Corte.

Junto a la posición de los ocho ministros se produjo el voto particular del Ministro Gudiño. No coincido con él en su posición acerca del orden constitucional. Creo que sus tesis las extrae de la resolución que combate, más no de los autores que originariamente las formulan. En donde, sí guardo coincidencia es en la crítica que hace a la idea de que el bienestar del pueblo sea el criterio que permita determinar el alcance de las competencias de la Suprema Corte. Me parece igualmente importante la siguiente afirmación suya, por el hecho de que vivimos bajo un régimen en el que la Constitución es escrita, rígida y prescribe un sistema de poderes constituidos: «...reconozco que sostener este criterio más restringido de que se puede conocer en vía de controversias constitucionales, tendrá como consecuencia el impedir el pronunciamiento de la Suprema Corte en muchos de los casos que se puedan presentar... pero esto es precisamente lo que creo que debe ser». Desde la reforma judicial de 1988 se introdujo entre nosotros la idea de que la Suprema Corte debía ser un tribunal constitucional. La idea, en principio, me parece correcta, sencillamente por la necesidad de asignarle nuevas funciones a la Constitución y superar el entendimiento meramente político en que nuestros constitucionalistas nos colocaron desde los años cincuenta. Sin embargo, la idea misma del tribunal constitucional, de la persecución para alcanzar ese nuevo ideal ha dado lugar a una serie de excesos, uno de los cuales está contenido, precisamente, en la resolución del llamado caso Temixco.

En lo que nos interesa destacar de esta resolución, y dejando de lado los muchos problemas que a nuestro juicio contiene, está el hecho de que la Corte abrió la puerta a la posibilidad de que las controversias constitucionales se promuevan por cualquier violación a los procedimientos llevados a cabo por las autoridades públicas, en contravención a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales. Es más, a lo que dio lugar es a la posibilidad de realizar a través de las controversias constitucionales la revisión de la correcta aplicación de las normas legales por parte de unos órganos de autoridad respecto de otros. De este modo, lo verdaderamente importante aquí es que la Corte podrá, bajo pretexto de estar revisando la correcta aplicación de una parte de la Constitución, los artículos 14 y 16, considerar si los actos de autoridad cumplieron con una serie de previsiones legales. Como se sabe, el universo de temas y cuestiones planteados por estos dos preceptos es extraordinariamente amplio y lleno de sutilezas. En consecuencia, a partir de lo anterior cabe preguntarse si ¿desde el momento en que una autoridad pública viola en perjuicio de otra cualquiera de los contenidos de esos dos preceptos, la misma puede promover en contra de otra una controversia constitucional a efecto de que el Pleno anule

la resolución y, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, ordene la reposición del procedimiento o se sustituya en la responsable y dicte la resolución que a aquella le hubiere correspondido de forma originaria?

El problema con este criterio estriba en que la Corte, tal como se hizo desde 1869 con el amparo judicial, termine confundiendo las violaciones directas a la Constitución con la indebida aplicación de las normas legales o reglamentarias en prácticamente cualquier tipo de procedimiento. Al hacerlo, estaría dando cabida, primero, a un número enormemente amplio de asuntos a trámite y, segundo, estaría también desvirtuando el sentido originario de este tipo de procesos constitucionales. Bajo una idea equivocada de presencia constitucional, función democrática o gran árbitro de los conflictos jurídicos nacionales, terminará conociendo de casos en los que, en rigor, no debería intervenir.

B) El interés para promover las controversias

En la sesión del 4 de septiembre de 2001, la Suprema Corte resolvió las controversias constitucionales 5/2001 y 8/2001, mismas que también son definitorias del sentido que habrán de tener en el futuro. En la primera de ellas, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal demandó a la Federación, al Ejecutivo Federal y a los secretarios de Gobernación y Energía, por emitir el Decreto de 30 de enero de 2001 mediante el cual se estableció que en el territorio nacional habría cuatro husos horarios. En la segunda, el Poder Ejecutivo Federal demandó al Distrito Federal la invalidez del artículo 1.º del Decreto de 26 de enero de 2001, por el cual se ordenaba conservar en el Distrito Federal el huso horario vigente en ese momento. Desafortunadamente, la importancia jurídica de estos asuntos quedó desplazada al haberse visto como la mera manifestación de un conflicto entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Adicionalmente a la explicación cuasi pugilística que de forma generalizada se dio para el caso, en la resolución a la controversia 5/2001 se estableció un criterio de gran importancia que, si bien no es completamente novedoso respecto a los precedentes de la Corte, sí cierra y determina de modo acabado una tendencia en cuanto a la naturaleza del interés requerido para acudir a ella. Analicemos con algún detalle el caso 5/2001.

En su demanda, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal planteó varios conceptos de invalidez. Primero, que las autoridades demandadas no eran competentes para expedir el decreto impugnado, pues sus facultades reglamentarias únicamente podían darse respecto de leyes emitidas por el Congreso de la Unión; segundo, que como el Congreso de la Unión era

el único órgano facultado para emitir la ley reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 73 constitucional (relativa al establecimiento de un sistema de pesas y medidas), el Decreto impugnado no era válido en cuanto no podía reglamentar a una ley no expedida; tercero, que en el caso de que la facultad de regular los husos horarios no tuviera cabida en la fracción XVIII del artículo 73, ésta debería entenderse otorgada a los estados y, por lo mismo, tampoco podía ser reglamentada por el Presidente de la República; finalmente, y para el caso de que la facultad de fijar los husos horarios correspondiera a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Presidente sólo podría emitir su reglamento o decreto a partir de la ley que ésta hubiere expedido, lo cual tampoco había acontecido. Los argumentos, como puede observarse, se reducen a una sola afirmación: la fijación de los husos horarios debe hacerse por ley, y sólo a partir de ella puede actuar el Presidente de la República. Por lo mismo, en el momento en que emitió una disposición autónoma o ajena a la legislación, violó lo dispuesto en los artículos 16; 49; 73, fracción XVIII; 89, fracción I; 128 y 133 constitucionales..

El problema jurídico de fondo en realidad consistía en lo siguiente: ¿podía o no fijar el Presidente de la República los husos horarios para todo el país? La respuesta a esta pregunta dependía, a su vez, de saber si tal atribución correspondía al Congreso de la Unión, lo que, a su vez, dependía del sentido que se diera a la interrogante de si los husos horarios debían ser incluidos dentro de algún precepto constitucional, específicamente el relativo a la fijación de «pesas y medidas». La respuesta a estas preguntas no es en sí misma compleja, dado que en nuestro orden jurídico y el sentido que de él ha dado la propia Corte, es evidente que la facultad reglamentaria del Presidente de la República no puede ejercerse mas que a partir de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión. La única cuestión novedosa recaía, en realidad, en determinar si los husos horarios debían ser considerados dentro de las pesas y medidas a que hicimos referencia. Para responder a esta pregunta, en la resolución se hace un prolijo recuento de antecedentes y determinaciones comenzando desde la Colonia, mismos que a final de cuentas poco influyeron en el sentido del fallo. Sin embargo, en la parte recuperable de ellos se determinó de forma precisa que los husos horarios no eran en sí mismos magnitudes de tiempo sino elementos para integrarlo, por lo que debían considerarse partes de él y ser comprendidos, de esa forma, dentro de las pesas y medidas que debían regir en el país. En sentido contrario a lo que antes se apuntó, si esta última competencia correspondía al Congreso, y éste no había emitido la ley correspondiente, el Presidente no podía emitir a su vez ningún tipo de ordenamiento mediante el cual estableciera husos horarios para todo el país. La consecuencia de todo lo anterior fue la anulación del decreto impugnado. En la parte final de la sentencia se afirma que, como la controversia se dio entre el

Distrito Federal y la Federación, procedía declarar la invalidez del decreto controvertido únicamente entre ellos, por lo que su alcance sería que no se aplicara en el territorio del propio Distrito Federal.

Frente a una medida inconstitucional tomada originalmente por Zedillo y luego seguida por Fox, la Suprema Corte determinó su invalidez. Con ello, provocó que el Presidente de la República tuviera que presentar una iniciativa de ley a efecto de que el Congreso legislara, en primer término, sobre los husos horarios, dada su relación con las medidas. A diferencia de lo que suele acontecer, el ejercicio de la facultad de iniciativa prevista en el artículo 71 constitucional fue distinta: la facultad que se ejerció era de carácter obligatorio en la medida en que, por una parte, quisiera mantenerse el horario de verano y, por la otra, las autoridades federales no incurrieran en responsabilidad cuando lo aplicaran en el territorio del Distrito Federal. A partir de la resolución de la Corte, la única manera de lograr la continuación de los husos y evitar las sanciones penales correspondientes, era satisfaciendo los criterios establecidos por la Corte en su resolución. Como esta última dispuso que tales husos deberían ser precisados por el Congreso de la Unión y, a partir de ahí, que el Presidente podría establecer sus modalidades específicas, ese es el modelo jurídico en la materia. Estamos en realidad ante el ejercicio de una facultad de modo obligatorio a partir de lo dispuesto en una sentencia judicial, mismo que finalmente se plasmó en la Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del día 29 de diciembre de 2001³⁴.

La emisión de una Ley a partir de lo dispuesto en una sentencia judicial es, en sí mismo, un hecho notable para la construcción de un Estado de Derecho. Sin embargo, en la resolución existe una cuestión de mucha mayor envergadura, sencillamente porque habrá de regir para todas las controversias futuras. Como ya se mencionó, nos referimos a la determinación del interés necesario para acudir a ellas. Este término significa, hablando genéricamente, el título jurídico exigido a cada persona para permitirle acceder a la jurisdicción del Estado. La determinación del mismo implica varias cosas, tales como, adicionalmente a la definición del acceso a la justicia, el llamar a otro a que comparezca a un juicio, incurra en gastos, conteste los requerimientos que se le haga, ofrezca pruebas, rinda alegatos, escuche una sentencia y, en caso de resultar derrotado, verse obligado a cumplir forzosamente con lo dispuesto en esta última. La determinación del interés es uno de los asuntos más serios de la justicia, pues a final de cuentas define quién puede defender sus bienes o derechos en juicio o, lo que aquí es igual, quién cuenta realmente con un bien o derecho en la medida en que socialmente éstos existen siempre que puedan ser protegidos a par-

³⁴ Ley del Sistema de Horario en los Estados Unidos Mexicanos, y el Decreto en el que se establece la aplicación del horario estacional, publicado el día 1.º de marzo de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*.

tir del monopolio estatal del uso de la fuerza física. El interés para acudir a un juicio suele dividirse en varias posibilidades: jurídico, cuando se exige que quien pretende demandar tenga un respaldo específico en lo dispuesto en una norma jurídica, tal como acontece con el acreedor de un título de crédito para demandar ante los tribunales al deudor moroso; simple, en los casos en los que por razones de interés social o la relevancia de los bienes que están en juego, se permite que cualquier persona actúe ante los tribunales; legítimo, cuando, en medio de los dos anteriores, se autorice que una persona acuda a juicio en los casos en que una determinada acción pública o privada pudiera llegar a afectarlo, y ello con independencia de que su posición esté o no plenamente reconocida en una norma.

Con esta somera y necesariamente apretada introducción, podemos plantear el problema de fondo de la controversia 5/2001. En su escrito de demanda, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal señaló como acto impugnado el Decreto de fijación de los husos horarios porque, como ya se dijo, consideró que el Presidente de la República no tenía facultad alguna para establecerlo. El problema con este cuestionamiento está en saber si, como lo plantearon las autoridades demandadas, el propio Jefe de Gobierno podía demandar al Presidente por que este hubiera ejercido una facultad que, por otro lado, tampoco a él le correspondía. Es decir, lo que aquí se estaba definiendo es si en las controversias constitucionales sólo contaba con interés para demandar aquella autoridad cuyas atribuciones hubieran sido invadidas o desconocidas por otras o si, por el contrario, tenían un interés más amplio y, en su caso, de qué tipo. Como es fácilmente apreciable, las consecuencias que conlleva cada una de estas posibilidades son enormes y de gran significación jurídica y política. Primeramente, para el caso de que se reconozca que las controversias únicamente pueden promoverse por aquel poder, entidad u órgano cuyas atribuciones hubieren sido «invadidas» por otro, se estaría ante el reconocimiento de un interés jurídico. Además de la especificidad técnica, el asunto de fondo es que se estaría dando lugar a un sistema en el que a cada autoridad le correspondería defender sus propias atribuciones y nada más. Con ello, podría decirse, la regularidad de la Constitución podría sostenerse sólo en los casos en que la parte interesada promoviera la acción y, con motivo de ella, la Corte se pronunciara sobre la validez de las normas impugnadas. La segunda posibilidad que se abre consiste en que se reconozca o un interés simple o un interés legítimo, de forma tal que las entidades, poderes u órganos mencionados en el artículo 105 constitucional, tengan la posibilidad de presentar demandas no sólo en los casos en los que se les hubieren invadido atribuciones, sino también en aquellos en que la norma impugnada pudiera afectarles de algún modo.

La discusión sobre esta disyuntiva se está realizando con motivo del proyecto de Ley de Amparo que, a partir del trabajo realizado por los

integrantes de la Comisión designada por ella misma, la Suprema Corte modificó en algunas de sus partes y ha dado a conocer a la opinión pública³⁵. En este caso, la discusión se ha hecho de forma explícita y frontal, sencillamente por las implicaciones que ese cambio puede tener para el juicio de garantías y la posición de los particulares frente a las autoridades. En el caso de las controversias, sin embargo, la discusión no ha sido así, sino que la aceptación plena del interés legítimo ha sido construida jurisprudencialmente a partir, obviamente, de lo resuelto en varios casos. En la controversia 5/2001, la Corte fijó con contundencia su posición sobre este tema. Comenzó determinando que el concepto de invalidez del D. F. «debe entenderse en el sentido de que se le obliga a observar una norma general emitida por una autoridad que considera incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en el decreto aludido», con lo cual, más que atenerse a la literalidad de la demanda, aplicó lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, lo cual le permitió «analizar la cuestión *efectivamente* planteada». Reformulado así el concepto de violación, sostuvo lo siguiente:

La circunstancia de que en la presente controversia constitucional no se alegue invasión a la esfera competencial que la Constitución Federal consagra a favor de los órganos del Distrito Federal, no la hace improcedente, puesto que, como se ha dicho, lo que se combate es un decreto en el que el Presidente de la República constriñe a esa entidad a aplicar diversos husos horarios para diferentes épocas del año cuando, según los argumentos expuestos en la demanda, no tiene atribuciones para ello, sosteniendo que corresponde al Congreso de la Unión regular ese aspecto, lo cual permite el análisis de la constitucionalidad del aludido decreto a efecto de verificar si el Ejecutivo Federal tiene atribuciones para normar tal asunto, *pues de no ser así, se estaría obligando a la entidad del Distrito Federal a acatar una disposición emanada de una autoridad que no tiene facultades constitucionales para eso*³⁶.

De la transcripción acabada de hacer resulta, más o menos, lo siguiente: si bien es cierto que en el caso no se afecta ninguna atribución del Distrito Federal o de su Jefe de Gobierno, éste tiene legitimación en tanto *se le obliga* a acatar la norma establecida por una autoridad incompetente. El interés para acudir a juicio está, entonces, en el hecho de que se obligue a un poder, entidad u órgano a acatar una norma inválida, en este caso la dictada por una autoridad incompetente. Con esta afirmación, y si bien

³⁵ Cfr. JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ y ARTURO ZALDÍVAR, «¿Una nueva ley de Amparo?», *III, Este País*, México, núm. 124, pp. 44-46.

³⁶ *Cursivas nuestras.*

había algunos precedentes, en el mismo sentido aún cuando menos rotundos la Corte amplió notablemente sus atribuciones para intervenir en el control de la regularidad constitucional. Para hacerlo, es decir, para relacionar la nueva definición del interés (legítimo) con sus atribuciones, sostuvo:

Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, debe tomarse en cuenta que *la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos*, las que nunca deberán rebasar los *principios rectores* previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, las transgresiones invocadas también están sujetas a dicho medio de control constitucional³⁷.

El argumento ahora se construye así: es cierto que las controversias buscan, ante todo, mantener la división competencial a que se refiere la Constitución; sin embargo, la Corte debe hacerse cargo también de los *principios rectores* de la misma y, a partir de ahí, ampliar, simultáneamente, su competencia en razón del cambio de un interés «jurídico» a otro «legítimo». Por ello, y a final de cuentas, la Corte debe admitir todas las controversias en las que una entidad, poder u órgano reclame a otra la regularidad en el ejercicio de sus atribuciones, ello con independencia, en esta segunda parte de la sentencia, de que ello le depare o no una afectación.

Lo sostenido en la resolución acabada de comentar resulta un tanto ambiguo, por lo que la Corte deberá, en caso de insistir en su criterio, precisar algunas cuestiones. Fundamentalmente, cuál de los criterios transcritos acabará por sostener: ¿las controversias proceden cuando una autoridad se vea obligada a acatar las determinaciones inválidas de otra a pesar de que no se hayan invadido sus competencias?, o ¿éstas procederán cuando una autoridad demande a otra por haber desconocido los *principios rectores* de la Constitución? En cualquiera de los dos casos, las consecuencias del fallo son de gran monta. De mantener su criterio, la Corte deberá admitir las demandas promovidas por los poderes, entidades u órganos estatales, municipales o del propio Distrito Federal, que estimen inválida una ley federal que deban aplicar. Así, por ejemplo, podrían reclamar la inconstitucionalidad de cualquiera de las leyes que emitiera el Congreso de la Unión en materia de pesas y medidas, juegos y sorteos, comercio, moneda, etc., siempre que estimara que la misma fue creada por autoridad incompetente o adoleciera de cualquier otro vicio de proce-

³⁷ Cursivas nuestras.

dimiento. Si una autoridad estatal o municipal considerara que no se reunió el *quorum* exigido por la Ley Orgánica para la aprobación de una ley por el Congreso de la Unión y esa ley «obliga» de algún modo a los habitantes de su territorio, la Corte deberá darle legitimación a aquéllas y conocer los problemas jurídicos que ese ordenamiento deba tener. Así las cosas, la posibilidad de potenciar las controversias se abre de un modo notable, con todo lo que ello implica.

4. POSIBLES CONSECUENCIAS DE LAS RESOLUCIONES ANALIZADAS

Es evidente que entre la resolución del caso Vega y la de las controversias Temixco y «horario de verano», existen diferencias notables. Sin embargo, estos casos tienen en común el hecho de que con esas sentencias se abren, si puede decirse así, nuevas vías para la promoción de los correspondientes procesos constitucionales. Las consecuencias que ha traído consigo el amparo judicial son enormes, y han quedado de manifiesto a lo largo del siglo XX. La cuestión importante estriba ahora en saber ¿cuáles pueden llegar a ser las consecuencias que traerá consigo la ampliación que se ha hecho en la legitimación de las controversias constitucionales? Es decir, ¿qué habrá de significar el que, por una parte, la Corte estime que debe conocer de violaciones legales en los procesos desahogados entre órganos del Estado y, por otra, que puedan promover ese tipo de procesos los órganos cuyas atribuciones no se vean directamente invadidas o afectadas? Las respuestas que se pueden dar a estas preguntas son de dos tipos.

A) Las cuestiones cuantitativas

En primer lugar, y de modo más evidente, están los problemas de carácter cuantitativo que conlleva toda ampliación de la procedencia. Es decir, lo que resulta posible que un mayor número de casos lleguen a la Suprema Corte, tanto porque un mayor número de autoridades públicas pueden llegar a estimar que se les está causando un «perjuicio» (así sea a ellas mismas en cuanto a sus atribuciones o a los habitantes de un determinado orden jurídico a los cuales «represente»), como porque se haya ampliado el objeto del control constitucional. A diciembre de 2001, los datos que arrojaban las controversias constitucionales eran los siguientes, por lo que hace al número de demandas presentadas: por año, tenemos que en 1995 fueron 21, 63 en 1996, 32 en 1997, 26 en 1998, 25 en 1999, 34 en 2000 y 355 en 2001³⁸; en lo que hace al número de asuntos resueltos, tenemos

³⁸ Esta ampliación obedece prácticamente al gran número de demandas presentadas por los municipios indígenas en contra de las reformas al artículo 2.º Constitucional.

que en 1995 fueron 4, 19 en 1996, 36 en 1997, 44 en 1998, 13 en 1999, 38 en 2000 y 38 en 2001³⁹. Estos datos demuestran que, por una parte, el crecimiento de los asuntos no ha sido exorbitante, si bien, en segundo lugar, sí hay una constante de crecimiento y, lo que es más importante, que son más los asuntos que están entrando que aquellos que están resolviéndose.

Aun cuando a la fecha el número de controversias no puede en modo alguno considerarse como un riesgo para que llegue a producirse un rezago en el trabajo de nuestro máximo tribunal, frente a los datos acabados de mencionar cabe preguntarse por la forma en que, en términos cuantitativos, las dos resoluciones antes consideradas habrán de incrementar el número de controversias. Resulta sumamente difícil hacer desde aquí un cálculo, así sea somero, de ese impacto, pues ello supondría asignarle un valor (x) a las resoluciones antes comentadas para, a partir de ahí, sumarlo a los porcentajes de número de demandas presentadas y número de asuntos resueltos. Ante la dificultad de determinar (x), lo que nos impide establecer en términos numéricos precisos el impacto de las resoluciones comentadas, podemos intentar otros criterios para tratar de medirlo. En primer lugar, y como tratamos de demostrarlo en otro trabajo, es muy importante señalar que el contexto en el cual se acude a las controversias constitucionales es de «cambio social»⁴⁰. Ello quiere decir, a nuestro juicio, que están dándose aumentos importantes de la conflictividad social, que ello está propiciando la indeterminación normativa, que ello, a su vez, está dando lugar al aumento de la litigiosidad, y que al ser esta la vía de resolución de los conflictos, el Derecho está politizándose de modo creciente y ello, como enseguida veremos, puede poner en duda la legitimidad de los órganos del Estado. Si éstas son las condiciones del Derecho, es decir, el contexto en el que el Derecho en general va a operar, ¿qué significan las sentencias dictadas por la Corte? A nuestro juicio, que los conflictos políticos, uno de los más visibles signos del cambio social y político que experimentamos, van a tramitarse por vía litigiosa, especialmente a través de las controversias constitucionales y que, por ende, el crecimiento de éstas se verá potenciado por haberle dado cabida a nuevos actores y a nuevos objetos de protección. Como es claro, con esta conclusión seguimos en la imposibilidad de calcular el número de asuntos que de forma adicional habrán de entrar a los tribunales, pero aún así nos parece que el incremento será importante en términos relativos.

No deja de resultar curioso el que, por un lado, la Suprema Corte abra de un modo tan generoso la procedencia de las controversias cuando, por otra parte, ha llevado a cabo una completa distorsión del artículo 107 cons-

³⁹ Cfr. *infra* p. 23 Apéndice A.

⁴⁰ J. R. COSSÍO DÍAZ, *Cambio social y cambio jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 263-281.

titucional a efecto de dejar de conocer de los juicios de amparo de su competencia. En efecto, a partir de la reforma de 1999 al artículo 94 constitucional, la Suprema Corte ha expedido diversos acuerdos plenarios en los que ha «deconstruido» las reglas de competencia fijadas en ese artículo.

La posible explicación a este doble juego puede derivarse, tal vez, del hecho de que los integrantes de la Corte consideran que lo verdaderamente importante para el posicionamiento del órgano es la resolución de los conflictos «políticos» entre poderes públicos y que, como consecuencia de ello, la resolución de los juicios de amparo debe ser asignada a los tribunales colegiados de circuito. Esta lógica, sin embargo, es completamente falsa. Ello es así por el simple hecho de que lo importante para la construcción de un Estado de derecho y, con él, de un Estado democrático y social, es la debida determinación de los derechos fundamentales. Posiblemente la Corte piense que su actuación es más democrática o que contribuye más a la consolidación de la democracia a través de la resolución de los conflictos estatales; sin embargo, al hacerlo así deja de lado la raíz misma del Estado constitucional, *i.e.*, la fortaleza de los derechos fundamentales y, con ello, de la posición privilegiada y no instrumental del ser humano respecto de cualquier contenido o consideración que pueda hacerse desde el orden jurídico. Es muy posible que nuestros ministros estimen que, al ser lo cotidiano y la causa de un volumen muy grande, los amparos deben resolverse también por volumen y no ser el objeto de su consideración. Sin embargo, desde el momento en que envían asuntos muy numerosos bajo criterios muy generales a la resolución de los órganos inferiores, están cediendo la posibilidad de construir una sólida doctrina de los derechos fundamentales y, con ello, darle cimiento al Estado constitucional mencionado.

La generosidad de los criterios de remisión de la resolución de los amparos a los colegiados, contrasta fuertemente con los criterios para admitir controversias constitucionales, lo cual no deja de resultar paradójico. Ello, a su vez, no puede derivar sino de lo que estimamos una indebida consideración de lo que son las funciones de la justicia constitucional, tanto por lo que se refiere al exceso, como por lo que toca al defecto. En 1999 se llevó a cabo la reforma del párrafo sexto del artículo 94 constitucional, misma que da lugar a una situación completamente nueva a la que habíamos vivido⁴¹. A partir de sus nuevas facultades, la Corte puede

⁴¹ Desde la reforma de 1999, dicho párrafo establece: «El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados» (cursivas nuestras).

remitir a las salas y a los colegiados aquellos asuntos que originariamente fueren de su competencia, sólo a partir de los términos de los acuerdos que expida, es decir, de lo que ella misma establezca. La circularidad a que da lugar la redacción permite que la Corte disponga del contenido de algunos artículos constitucionales y de un buen número de preceptos legales, sencillamente porque sus acuerdos constituyen sus límites⁴². El primer acuerdo a considerar⁴³ es el 5/1999, de 21 de junio, en el cual se fijan los criterios de importancia y trascendencia en los amparos directos en revisión y se establece el trámite que debe dárseles; en rigor, tenemos que, por una parte, se está dando cumplimiento a lo previsto en la fracción IX del artículo 107 constitucional y, por la otra, la Corte se atribuyó una extraordinaria discrecionalidad por la forma en que definió los conceptos de importancia y trascendencia. El segundo acuerdo es el 6/1999, de 22 de junio, mismo que, a su vez, podemos resumirlo de la siguiente manera: uno, los colegiados son competentes para conocer aquellos recursos de revisión en los que en la sentencia recurrida no se hubiere entrado al conocimiento de las cuestiones de constitucionalidad⁴⁴; dos, de las sentencias dictadas en amparo indirecto en las que se hubiere impugnado un reglamento federal o local; tres, de la revisión a los amparos indirectos en que se hubiere combatido una ley federal o local que no revistan un interés excepcional, no sean inéditos o no requieran la fijación de un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional; cuatro, de aquellos asuntos en que exista jurisprudencia de la Suprema Corte y, cinco, de los conflictos competenciales, con excepción de los suscitados entre colegiados. El tercero de los acuerdos es el 10/2000, de 20 de septiembre, en el que la Corte estableció que correspondía a los colegiados el conocimiento del recurso de revisión de las sentencias dictadas en todos aquellos amparos indirectos en que se hubiere impugnado la constitucionalidad de una ley local. Estos acuerdos dan lugar, además de la disposición de las competencias fijadas en el artículo 107 constitucional, a la fragmentación de la interpretación constitucional. Con esta última afirmación queremos decir que los Acuerdos 6/99 y 10/2000 están asig-

⁴² La única excepción a esta posibilidad la constituye la fracción IX el artículo 107, también reformado en junio de 1999, al establecerse que los amparos directos en revisión podrán ser conocidos por la Corte siempre que (además de decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley) «establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, y *conforme a acuerdos generales*, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia» (cursivas nuestras).

⁴³ Para un análisis más completo de los mismos, cfr. J. R. COSSÍO DÍAZ, *La teoría constitucional de la Suprema Corte*, cap. II *in fine*.

⁴⁴ Si en el asunto no se actualiza improcedencia, por esa u otra causa, el colegiado revocará la sentencia, dejará a salvo la jurisdicción de la Corte y le remitirá el asunto, a menos que ésta hubiere establecido jurisprudencia.

nando a los tribunales colegiados la competencia para decidir de manera exclusiva y definitiva todo lo relacionado con la constitucionalidad de las leyes locales y de los reglamentos federales, estatales y del Distrito Federal. Respecto de estos ordenamientos, la remisión es total, lo que conduce a que no exista una sola Constitución, sino a que exista aquella que determina el Pleno respecto de leyes y tratados federales, y aquella que establecen los colegiados respecto a las leyes locales y los reglamentos de cualquier orden normativo⁴⁵.

B) Las cuestiones cualitativas

Si bien es cierto que no es posible prever que los nuevos criterios produzcan un enorme cúmulo de asuntos y, con ello, rezago en la Corte, sí es posible sostener que los mismos habrán de tener consecuencias de tipo *cualitativo*. Al haberse ampliado la procedencia, las entidades, poderes u órganos mencionados en la fracción I del artículo 105 podrán promover un mayor número de juicios, reclamar una mayor cantidad de violaciones y, consecuentemente, la Corte podrá determinar, también de modo creciente, la validez constitucional de un mayor número de normas, es decir, de decisiones políticas y sociales. ¿Qué significa todo esto? A nuestro juicio, y como lo mencionamos antes, que la Corte, a partir de lo establecido por ella misma, tiene la posibilidad de arbitrar un mayor número de conflictos de carácter político-jurídico, lo cual significa, primero, poner en riesgo su propia legitimidad; segundo, realizar peligrosas incursiones en el juego de la política y, tercero, descuidar la construcción del sistema de garantías individuales previsto expresamente en la Constitución. Es decir, el criterio puede no sólo tener consecuencias de tipo numérico, como apuntó Rabasa para el amparo judicial, sino también de tipo sustantivo, en tanto la Suprema Corte puede afectar de modo directo (y con efectos generales-relativos) las decisiones tomadas por una pluralidad de órganos y poderes a partir de una serie de violaciones de tipo legal, que no estrictamente constitucional.

En primer lugar, la Suprema Corte de Justicia habrá de resolver un número cada vez mayor de casos en los que se planteen una serie muy variada y compleja de cuestiones constitucionales. Hasta ahora, la Corte no ha sido ni muy consistente con respecto a sus propios criterios, ni muy sólida en sus argumentaciones constitucionales. Al contrario, ha encontrado soluciones falsas o ha llevado a cabo ejercicios interpretativos sumamente discutibles⁴⁶. El problema que estas dos situaciones plantean es que

⁴⁵ Podría decirse también que está aquella que determina el Tribunal Electoral el Poder Judicial de la Federación para esa materia.

⁴⁶ J. R. COSSÍO DÍAZ, *últ. op. cit.*, así como los comentarios a las sentencias que periódicamente publico en la revista *Este País*.

la única manera de mantener la legitimidad del órgano supremo de resolución de conflictos es, además de la satisfacción de la coherencia, el acotamiento de aquellas cuestiones que, debidamente, le competen. En el momento en que la Corte, imbuida por un falso espíritu «democrático» o de apertura constitucional, pretenda abrir sus competencias al extremo de constituirse en juez de una serie de cuestiones que no le han sido asignadas, corre el enorme riesgo de ser cuestionada por el resto de los poderes públicos y órdenes jurídicos. La consecuencia de ello es doble: por una parte, el que estos órganos puedan llegar a modificar el sistema de competencias o los precedentes del tribunal⁴⁷ y, por la otra, que lleguen a producir una reforma constitucional a efecto de eliminar o modificar la integración de sus miembros. En cualquiera de los dos casos, los perjuicios para el Estado de Derecho son enormes, sencillamente porque se llega a una situación límite y los órganos políticos pueden llegar a actuar bajo su propia lógica⁴⁸.

En segundo lugar, y en estrecha relación con el punto anterior, está el viejo y conocido problema de la posición democrática de la Corte. En la medida en que la misma decida intervenir en una serie de asuntos variados con el fin de resolver los más pequeños detalles de falta de acatamiento de la ley, o permita que cualquier órgano del Estado reclame de un modo muy general violaciones que «podrían» llegar a afectar a sus «representados», está introduciéndose por un camino en el que, previsiblemente, los órganos políticos habrán de estimar que está afectando sus competencias y, con ello, producir el tipo de reacciones que antes dejamos señaladas.

Finalmente, y como se comentó antes, puede existir el problema de que la Corte continúe estimando que su tarea fundamental consiste en la solución de los conflictos políticos o, al menos, los surgidos entre órganos políticos. Y, por lo mismo, descuide la construcción de un sistema de garantías individuales. Si, como lo tratamos de demostrar en otro trabajo⁴⁹, durante el siglo XX la Corte fue incapaz de construir un sólido y amplio sistema de garantías individuales, el problema está en que, al llegar la etapa democrática presente, tenemos un déficit importante en la materia. Ello significa que si no somos capaces de establecer en el corto plazo ese sistema, el tan mentado Estado de Derecho no podrá construirse ni, como consecuencia de ello, fijarse la posición fundamental para el sostenimiento de la democracia o del Estado social. A nuestro juicio, es

⁴⁷ Como de hecho ha sido el propósito de diversas enmiendas en el sistema norteamericano o, entre nosotros, la adición final al artículo 49 constitucional.

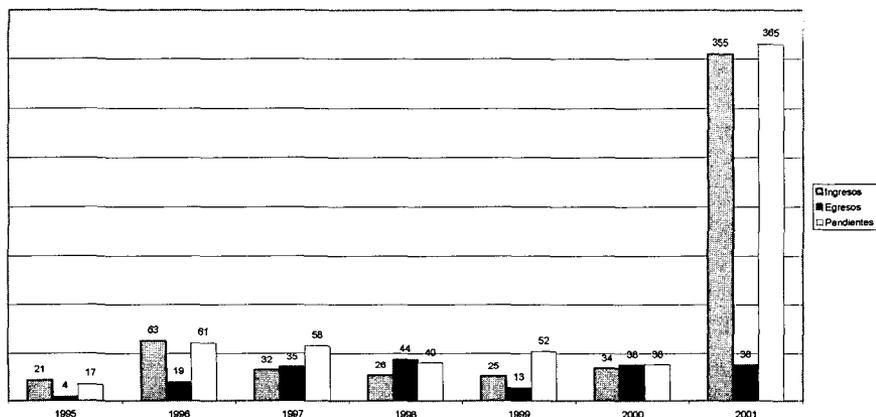
⁴⁸ Lo cual puede tener el sentido parcial propuesto por Roosevelt en su *package the court*, o la reforma llevada a cabo por Cárdenas en 1934, o las recientes amenazas producidas en Argentina en este mismo año por el sentido de la resolución del llamado «corralito financiero».

⁴⁹ *Ult. op. cit.*, Cap II.

importante que la Corte salga del embrujo en que ha estado atrapada al considerar que su función gira en torno a la construcción vacía de la noción de tribunal constitucional entendiendo que ésta se reduce a la solución de los, hasta hoy, «atractivos» conflictos «políticos».

APÉNDICE A

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 1995-2001



APÉNDICE B

| | <i>Ingresos</i> | <i>Egresos</i> | <i>Pendientes</i> | <i>Egresos por fallo</i> | <i>Egresos por jurisprudencia</i> |
|------|-----------------|----------------|-------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| 1995 | 21 | 4 | 17 | 4 | 0 |
| 1996 | 63 | 19 | 61 | 14 | 5 |
| 1997 | 32 | 35 | 58 | 34 | 1 |
| 1998 | 26 | 44 | 40 | 44 | 0 |
| 1999 | 25 | 13 | 52 | 13 | 0 |
| 2000 | 34 | 38 | 38 | 38 | 0 |
| 2001 | 355 | 38 | 365 | 38 | 0 |

FUENTE: Informes Anuales de Labores del Ministro Presidente de la SCJN, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.