

Prólogo

En 2008, Tom Ginsburg, uno de los coordinadores del *Comparative Constitutions Project*, advirtió sobre la relevancia de un fenómeno ocurrido en las décadas recientes: la expansión en la adopción de instrumentos para permitir a órganos jurisdiccionales controlar la constitucionalidad de leyes y actos de gobierno.¹ En efecto, mientras que antes de la Segunda Guerra Mundial un escaso número de constituciones preveía alguna forma de control constitucional, para ese año 158 de 191 textos constitucionales incluían disposiciones en la materia.²

La difusión del control constitucional y su adopción por un número creciente de naciones ha ocurrido, según lo apunta el mismo especialista, en tres fases principales, cada una de ellas asociada a acontecimientos diferentes. El primer impulso derivó de *Marbury v. Madison*, célebre decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en la que se instauró en ese país la revisión judicial de las leyes. Un segundo impulso ocurrió gracias al surgimiento en Austria de un tribunal con funciones centralizadas de control constitucional bajo la inspiración de las

¹ El *Comparative Constitutions Project* es una iniciativa por medio del cual, desde 2005, un grupo de juristas e investigadores sociales de distintas instituciones académicas ha compilado y sistematizado diversas características de los distintos textos constitucionales con que han contado las naciones con al menos de cinco años de vida independiente. *Vid.* ELKINS, Zachary, GINSBURG, Tom y MELTON, James, *The Comparative Constitutions Project*, consultable en <http://comparativeconstitutionsproject.org/> (10 de febrero de 2016).

² GINSBURG, Tom, "The global spread of constitutional review" en WHITINGTON, Keith E., KELEMEN, R. Daniel y CALDEIRA, Gregory A. (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

ideas de Hans Kelsen. Finalmente, de manera más reciente, la denominada *tercera ola de democratización* ha sido el factor asociado a la creación de instrumentos más robustos de control judicial de la constitución.

El control constitucional ha sido ciertamente uno de los aspectos más sobresalientes del constitucionalismo contemporáneo. Desde la teoría del derecho se ha producido un volumen considerable de trabajos dedicados a mostrar la conveniencia que para los sistemas jurídicos tiene la instauración de instrumentos efectivos de control constitucional. En el mismo sentido, desde el derecho comparado diversas investigaciones han mostrado que tanto el federalismo como la difusión de instrumentos e instituciones supra-nacionales de protección de los derechos humanos, han contribuido a la conformación de tribunales con atribuciones más amplias para controlar la constitucionalidad de leyes y actos administrativos.

México, como es bien sabido, no ha estado exento de estos cambios. En diciembre de 1994 se promulgó una reforma constitucional que transformó significativamente la estructura y atribuciones de los órganos encargados de impartir justicia a nivel federal. Entre sus rasgos más relevantes se encuentra, por una parte, la creación de la figura de acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto y centralizado de la constitucionalidad de las leyes; y, por la otra, el fortalecimiento de la figura de controversia constitucional como medio de control concreto y centralizado de la constitucionalidad de leyes y actos de gobierno.

La reforma judicial de 1994 confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación atribuciones que la hicieron un órgano con funciones análogas a las que en otras latitudes tienen los tribunales constitucionales —ello, además, sin perder su papel de máxima instancia en la justicia federal. Los alcances de estos cambios han sido amplios y muy significativos. Una manera sencilla de advertir la dimensión que han alcanzado estos cambios es revisando el número de casos que año con año se resuelven bajo su jurisdicción. Entre la promulgación de la Constitución Política en 1917 y la publicación de la reforma judicial en 1994, la Suprema Corte conoció en promedio por año menos de una controversia constitucional.³ En contraste, la información disponible en *@lex, Portal de Estadística Judicial* del Alto Tribunal, muestra que entre 1995 y 2015

³ En su obra *La Controversia Constitucional*, el Ministro José Ramón Cossío Díaz señala que entre 1917 y 1994 se promovieron en total 63 controversias constitucionales. Cfr. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional*, Porrúa, México, 2008, p. 108.

este tribunal ha tenido bajo su jurisdicción más de dos mil controversias constitucionales y poco más de mil acciones de inconstitucionalidad.⁴

Desde la reconfiguración que impulsó la reforma judicial de 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto un volumen considerable de casos originados en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Muchos de ellos, han planteado diversas cuestiones de la mayor complejidad para las sociedades contemporáneas. Así, por ejemplo, la Suprema Corte se ha visto involucrada en casos relacionados con la definición de los alcances de las competencias de las diferentes autoridades que conforman el pacto federal, o también a otros vinculados a la forma en que las normas y actos administrativos deben plasmar y proteger los derechos fundamentales que consagra la Carta Magna y los tratados internacionales suscritos por México.

Las características y consecuencias de la reforma judicial de 1994 han renovado el interés de la academia en el trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵ Los esfuerzos realizados desde el derecho han cristalizado en un cuerpo cada vez más amplio de trabajos que, a partir de distintas perspectivas, han contribuido a la comprensión de las funciones conferidas por la reforma. En el mismo sentido, el ejercicio e implicaciones asociadas a las nuevas competencias en materia de control constitucional han propiciado el desarrollo de un número creciente de estudios desarrollados por especialistas de otras disciplinas sociales.⁶

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha sido ajena a estas iniciativas. Partiendo de la premisa de que, para robustecer el ejercicio de sus funciones constitucionales, las instituciones del Estado no sólo deben cumplir sus atribuciones responsable y oportunamente, sino

⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, @lex Portal de estadística judicial, consultable en <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex/> (10 de febrero de 2016).

⁵ El profesor Pablo Mijangos muestra cómo este renovado interés en el papel de los tribunales no se ha constreñido a lo vinculado a la reforma judicial de 1994. De hecho, en las últimas dos décadas, desde la historiografía se ha prestado un renovado interés al derecho y a la transformación de las instituciones judiciales en México desde su existencia como nación independiente. Vid. MIJANGOS Y GONZÁLEZ, Pablo, *El nuevo pasado jurídico mexicano. Una revisión de la historiografía jurídica mexicana durante los últimos 20 años*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2011.

⁶ En un balance sobre el estado de la investigación sociojurídica en México, el profesor Julio Ríos Figueroa apunta que las transformaciones políticas que vivió México en las últimas décadas ha, entre otros factores, impulsado el interés de las disciplinas sociales en las cuestiones jurídicas. A pesar de los rasgos positivos derivados de ello, Ríos Figueroa señala que muy diversas preguntas continúan abiertas, por lo cual se requiere mayor investigación empírica en la materia. Vid. RÍOS-FIGUEROA, Julio. "Sociolegal studies on México". *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 8, 2012, pp. 307-321.

también propiciar la reflexión jurídica de largo alcance, la Suprema Corte ha promovido diversas acciones para aproximar la actividad jurisdiccional al trabajo académico. Estos trabajos se han materializado en publicaciones que han ampliado la oferta editorial de esta institución,⁷ así como en repositorios de información que han sistematizado diversas cuestiones asociadas a su labor jurisdiccional como lo es el antes mencionado *Portal de Estadística Judicial*.

Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo de junio de 2011 profundizaron aún más la transformación del sistema jurídico mexicano y, de esta forma, dieron una nueva dimensión a la labor de los órganos jurisdiccionales. Para la Suprema Corte, estas reformas involucraron el reto de robustecer su función como tribunal constitucional, tanto a través de la protección de su rol como garante del orden y equilibrio entre órganos del Estado y órdenes de gobierno, como por medio del desarrollo y la difusión de estudios que contribuyan a la formación de operadores jurídicos y al desarrollo de la cultura jurídica en México. En el mismo sentido, la consolidación del vínculo entre el ordenamiento jurídico nacional y el derecho internacional ha hecho patente la necesidad de afianzar el diálogo entre tribunales y, por tanto, la profundización de estudios serios de naturaleza comparada.

La creación de Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estuvo inspirada en su compromiso por enfrentar con toda seriedad tales retos. El surgimiento de un órgano dedicado al estudio, investigación y difusión del conocimiento en las materias relacionadas con el derecho constitucional es muestra de la convicción del Alto Tribunal por aproximar su trabajo a la reflexión académica y, con ello, contar con mejores insumos para desplegar sus funciones de control constitucional y de salvaguarda de los derechos fundamentales.

La trascendencia que tienen las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales para el sistema jurídico mexicano hace que su estudio sea una tarea ineludible para el Centro de Estudios Constitucionales. La *Serie Artículo 105* tiene como objetivo constituirse en un espacio dedicado al análisis de la labor que realiza la Suprema Corte de Justicia por medio de su jurisdicción exclusiva sobre dichos medios de control constitucional. Un rasgo

⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Tribunales constitucionales y democracia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007; RÍOS-FIGUEROA, Julio y HELMKE, Gretchen (coords.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010.

distintivo de esta publicación es su vocación por aproximar la labor de los encargados de producir las decisiones jurisdiccionales —Ministros, Magistrados, Jueces, Secretarios de Estudio y Cuenta, Jueces, etc.— al análisis de corte académico.

La función que desempeña la Suprema Corte mediante las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales puede ser analizada desde múltiples perspectivas. Esta obra, con la que se inaugura esta serie, busca ofrecer un panorama de algunos de los dilemas más relevantes que enfrenta en la actualidad el ejercicio del control constitucional. De manera particular, este número pretende proporcionar a sus lectores una reflexión sobre cuatro cuestiones que, en su conjunto, ilustran la complejidad de las preguntas que hoy deben resolver aquellos tribunales que, como la Suprema Corte de Justicia, tienen la misión de proteger los principios y los valores constitucionales.

El primer texto, escrito en coautoría por Alfredo Delgado Ahumada, Martha Alejandra Tello Mendoza y Frida Geyne Rajme, respectivamente titular y colaboradoras en la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial de la Suprema Corte, ofrece una radiografía que permite advertir la dimensión que alcanza el litigio constitucional que se procesa en este Alto Tribunal a través de la figura de la acción de inconstitucionalidad.

La segunda colaboración estuvo a cargo de María Amparo Hernández Chong Cuy, actualmente Magistrada de Circuito y ex Magistrada Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En ella, su autora ofrece una reflexión sobre el papel de las propias acciones de inconstitucionalidad como instrumentos para la protección del pluralismo político, particularmente de la oposición o de las minorías políticas.

El tercer texto de esta obra es una colaboración de Laura Patricia Rojas Zamudio, Secretaria de Estudio y Cuenta adscrita a la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, y del propio Director General del Centro de Estudios Constitucionales, Roberto Lara Chagoyán. En él, se aborda uno de los temas más controversiales del constitucionalismo contemporáneo: el alcance del control constitucional para revisar las propias enmiendas a la Constitución. En esta contribución, además, se analiza la reforma constitucional en materia electoral de 2007, la cual ha sido un asunto que ha dado pie a una considerable polémica en el medio nacional.

Finalmente, el cuarto texto de esta obra, David García Sarubbi, Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, presenta un estudio sobre el impacto de la jurisprudencia derivada del control constitucional en el carácter regulador de distintas instituciones del Estado. Como el lector podrá observar, este texto contribuye particularmente a la reflexión sobre las funciones de los órganos autónomos, cuya naturaleza rompe con la tradicional aproximación tripartita de la separación de poderes.

El Centro de Estudios Constitucionales hace votos porque en las páginas siguientes los lectores encuentren reflexiones que les permitan aproximarse de manera más profunda a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, y a las implicaciones que estas tienen tanto en el orden jurídico como en la sociedad mexicana. Esperamos que ésta y el resto de las obras que integren la *Serie Artículo 105* constituyan una invitación para continuar la reflexión sobre el control constitucional y su papel como instrumento para la defensa de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales.

Camilo E. Saavedra Herrera

Investigador jurisprudencial

*Centro de Estudios Constitucionales de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación*