

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN LA REFORMA DEL ESTADO*

Porfirio MUÑOZ LEDO

Agradezco a Diego Valadés su gentileza y que me haya invitado para abordar un tema tan relevante y tan delicado.

Tratare de plantear los tres temas que en mi opinión están concatenados: *primero*, el papel de los tribunales de justicia en la tradición democrática; *segundo*, el papel de estos tribunales, de la Corte en particular, en la reforma del Estado y, *tercero*, el papel que le corresponderá a la Suprema Corte cuando haya habido reforma del Estado.

Si entendemos que toda transición democrática implica un cambio fundamental en la correlación de fuerzas, en las prácticas políticas y en la vigencia del derecho, llegaremos rápidamente a la conclusión de que el problema de la interpretación del derecho, de la creación del derecho en los tiempos de cambio, es fundamental.

No es posible minimizar la importancia de los cambios que se han dado en los últimos diez años en el país, por ejemplo haber transitado de un sistema de partido hegemónico, en donde no había poder que no tuviera una influencia más o menos definitiva del Ejecutivo de la unión. No podríamos argumentar que los órdenes del gobierno estatal y municipal y los poderes públicos no tenían formas diversas de dependencia del Ejecutivo de la unión.

* Versión estenográfica, 20 de septiembre de 2005.

Ello cambió por un sistema regido por un sufragio efectivo y confiable, que ha dado como consecuencia el pluralismo político, esto es, el reparto entre distintos partidos políticos de las diferentes funciones selectivas, y por lo tanto, un nuevo equilibrio de relaciones entre los poderes de la unión, entre los poderes de los estados, y entre éstos y los poderes federales.

Decía Ferdinand Lasalle que cuando hay cambios fundamentales en lo que él llamaba factores reales de poder, la Constitución se vuelve una hoja de papel.

Además de Lasalle, un teórico contemporáneo, José Woldenberg, decía en la reunión del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que después de haber realizado esta reforma en el sistema electivo, de haber instaurado la pluralidad en el país, lo que se necesita es una cirugía mayor para el rediseño de las instituciones del país, lo cual ha sido el papel, hasta ahora, de los órganos jurisdiccionales entre sí y de los órganos jurisdiccionales con respecto a las relaciones generales de poder, donde comenzó la tradición democrática. En mi opinión, y lo digo con toda franqueza, el cambio ha sido prudente, ha sido sensato y ha sido gradual.

Es por eso que la primera mesa directiva de oposición, electa en la historia de la Cámara de Diputados, desde la fundación del país, decidió convocar a los ministros de la Corte, en septiembre de 1997, y para gran sorpresa y también por vez primera en la historia del país, los ministros de la Corte acudieron a la Cámara de Diputados, con lo cual se estableció la primera relación, por algunos considerada pecaminosa, entre dos Poderes de la unión al margen de un tercero, que no contra él, porque no era el caso.

A la Cámara de Diputados le interesaba marcar una doble ruptura en el sistema de dominación del Poder Ejecutivo. El 1o. de septiembre de 1997 se acabó para siempre jamás la supeditación del Legislativo hacia el Ejecutivo e importaba apoyarnos, diría interapoyarnos, para que ambos conquistáramos, no esa mayoría de edad, sino esa plena autonomía política.

El interés de la Corte era muy claro, el presidente lo expresó en aquella reunión, que fue la primera que transmitió el canal del

Congreso para sorpresa de los legisladores del antiguo partido gobernante, que acusaron por cierto a los ministros de la Corte de venir a cabildear a la Cámara de Diputados.

¿Cuál era el interés legítimo y superior de los ministros de la Corte?: la nueva Ley de Amparo y el derecho de iniciativa de la Corte para todo aquello que tuviese que ver con la organización del Poder Judicial. Nosotros obviamente adquirimos el compromiso en toda la esfera de nuestra competencia, de apoyar a la Corte en estos deberes fundamentales que deseaba asumir, nosotros fuimos muy claros en decir que estamos viviendo un cambio en el significado del derecho, en las relaciones cotidianas y en las relaciones de poder.

Que lo que estábamos iniciando era un viraje hacia el Estado de derecho o Estado constitucional de derecho en su doble sentido: primero, en la supeditación de los detentadores del poder público, las normas legales, que es el sentido último del Estado de derecho, con todos los sistemas de control y administración de cuentas, que he analizado en un libro de Diego Valadés, y el otro, la justicia para los ciudadanos, es decir, la accesibilidad de la justicia para los ciudadanos, esto es, el Estado de derecho para las ciudadanos y el sometimiento de las autoridades al orden jurídico.

Fuimos muy claros también en que la ambigüedad jurídica característica del viejo orden normativo y derivada de la tradición constitucional que siempre fue yuxtapuesta, desde 1824, sobre todo a partir de la adopción de una nueva filosofía jurídica y social en la Constitución de 1917, y que fue multiplicada por un sinnúmero de reformas constitucionales que se realizaron durante cerca de ochenta años a la Constitución política.

Esa ambigüedad, esa prolijidad, esa falta de concordancia en las normas, que es patente, era un instrumento adicional de la autoridad; el autoritarismo tiene, antes de la implantación de las democracias, como uno de sus instrumentos, dirimir las controversias diciendo la última verdad en materia de aplicación de las leyes que no son claras o como diría aquél cuento de Lewis Carroll “las palabras quieren decir lo que dice el que manda”.

Se quería evitar el traslado de la discrecionalidad propia del Ejecutivo a otros órganos de poder, no queríamos dejarle al Poder Judicial un sistema jurídico enormemente confuso, abigarrado, complejo y contradictorio.

La responsabilidad de tomar a su cargo decisiones que finalmente serían discrecionales, en unas aplicaría la contextualidad, en otras la aplicación sistémica, en otras la textualidad de la ley y, finalmente, aquello que se llama ahora la aplicación integral de la norma, donde se junta el conocimiento fáctico.

Sobre la concepción que se tiene del sistema jurídico y la aplicación de la norma compleja, releendo textos, he dado con uno que me interesó sobremanera del ahora ministro José Ramón Cossío, que dice algo que me parece la clave para lo que estoy tratando: todo proceso de transición genera incertidumbre por aplicar un cambio. Ésta se traduce en el hecho de que los actores políticos no le confieren eficacia a las normas jurídicas, esta falta de reconocimiento da lugar a situaciones que a su vez requieren solución normativa, que desde el punto de vista técnico-jurídico puede darse de dos maneras: mediante el establecimiento de normas generales que den lugar al establecimiento de grandes supuestos, quiere decir, la reforma del orden normativo, y a través de normas particulares y concretas dictadas con ocasión del problema o asunto a que se esté enfrentado o tenga que resolver.

Parece difícil, dice, que en momentos de transición los actores políticos tengan la capacidad para llevar a cabo las negociaciones de pactos que establezcan normas jurídicas generales; ante una situación así, la única vía que queda para la determinación de las reglas nuevas es mediante la resolución de conflictos concretos, esto es muy importante ante la incapacidad del Poder Legislativo para cumplir su deber. ¿Le queda entonces el deber a la Suprema Corte, a sabiendas de que el orden jurídico es infuncional? ese es el fondo del problema.

Entonces, he aquí a la Corte aplicando un orden jurídico que está absolutamente rebasado por la realidad, y acabo de encontrar también, pero no quise traer aquí una biblioteca, las reflexiones

que hacíamos en 1967, en el cincuenta aniversario de la Constitución, mucho antes de la transición democrática, en que todos nos pronunciamos por una sistemática de la Constitución, por la estabilidad de la Constitución, por la reforma en el andamiaje constitucional.

Entonces, desde hace tiempo sabemos que es un andamiaje constitucional precario, que estaba constituido por un Poder Ejecutivo que era la instancia última y suprema de la nación, ahora bien, en este proceso ¿qué es lo que le correspondería a la Corte? ya no en la transición, pues ya sabemos lo que ha hecho: cubrir las lagunas de una falta de legislación a través de soluciones concretas, es decir, legislar para el caso concreto, en toda circunstancia, que sería lo deseable.

Nosotros pensamos desde entonces, y está en las actas de la Comisión de los Estudios para la Reforma del Estado, que la Suprema Corte es jurídicamente el tribunal constitucional, esto es indubitable, sin embargo, no afirmamos que lo deba ser. Esta es la parte final de nuestra exposición, sería más conveniente que pudiera opinar sobre el conjunto de la Constitución.

Creo que en el gran sistema de convención, estoy pensando en una nueva constitucionalidad para el país, es el que se ha intentado en muchos países, y hablando de la experiencia europea, es lo que se hizo en Europa. La convención constitucional para preparar el tratado que instituye una Constitución para Europa, en la que estaba el Poder Judicial, estaban los Poderes Judiciales de los Estados miembros, estaban los parlamentos de los Estados nacionales, quienes tuvieron pleno derecho de iniciativa sobre la estructura constitucional de la Unión Europea, obviamente los tribunales de derechos humanos y los tribunales de justicia encargados y responsables de aplicar la ley.

Ahora bien, ¿cómo podemos pensar en un horizonte próximo y dentro de un sistema de negociación transparente convenido por todos los actores, en que pudiéramos dar cabida y lugar a la elaboración de un nuevo andamiaje de Constitución? Me parece casi indiscutible, yo no creo que hoy ningún transicionista diga

lo contrario, que el nuevo andamio constitucional es el responsable: primero, porque el orden jurídico anterior es obsoleto; segundo, por razones políticas; tercero, por razones históricas, y cuarto, por razones morales.

Una transición democrática, de alguna manera es una reconstrucción del orden jurídico, ahora pensado por todos, elaborado entre todos y acatado por todos, en este momento hay 262 proyectos de reforma constitucional en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, muchos sobre el mismo tema. Nunca antes en la historia de México había habido un número tal de propuestas, nosotros hicimos en el año de 1998 una encuesta entre facultades de derecho, barras de abogados, el Congreso de la Unión y recibimos propuestas para reformar 122 artículos de la Constitución, más del 90% de los artículos.

Tan solo sobre el título primero de la Constitución General de la República, antes de que lleguen los proyectos e iniciativas de la Corte, hay propuestas de reforma sobre 19 artículos, quizá haya 18 por la Corte Penal Internacional, 18 contando hasta el artículo 24 que es donde se acaban las garantías individuales. ¿Qué hay sobre planeación democrática del desarrollo?, no digo los derechos humanos, que es otro cantar y otras inmensas anomalías, entonces ¿cómo se va a hacer?, hay o no material para un andamiaje constitucional; sobra material para un nuevo andamiaje constitucional, esto es absolutamente obvio.

Se está por terminar, tanto por el presidente de la Corte y los ministros, después de una encuesta muy amplia, el conjunto de iniciativas para las reformas de todo el sistema judicial del país, yo diría del sistema judicial federativo, no me atrevo siquiera a calcular cuáles son las implicaciones constitucionales de ese cambio, yo quiero recordar que en la última reforma importante en materia electoral, en la de 1996, tocamos 17 artículos de la Constitución que no habíamos pensado tocar.

Las ramificaciones de una reforma de mediana envergadura son inmensas, entonces el papel de la Corte y del Poder Judicial no puede escapar de este proceso.

Ahora bien, para llegar a un fin, ¿cuál sería nuestro criterio sobre el futuro papel de la Corte dentro de una nueva arquitectura constitucional? La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado fue muy cuidadosa en el análisis de este problema, se manejaron tres hipótesis: una, el fortalecimiento de la Corte como tribunal constitucional; dos, la creación de la una Sala Constitucional de la Corte, que podría entrar en controversia incluso con el propio Pleno de la Corte, sí no en controversias si en problemas de competencia y de peso político, y el tercero, la creación de un tribunal constitucional. El debate está dado, el que esto escribe se inclinó y se sigue inclinando por un tribunal constitucional.

Como el espacio es breve, diré cuáles son los argumentos fundamentales a semejanza de lo que hizo el ministro Aguirre Anguiano. La concepción de la Corte como poder del Estado y como lo ha dicho muy bien el doctor Corzo, el nombramiento por el Legislativo es, primero, una herencia del artículo 14 del supremo Poder Legislativo y desde luego, una herencia, como lo ha demostrado el Diego Valadés, de las Cortes de Cádiz.

La primera forma de elección de la Corte, en 1824, fue por voto secreto de las legislaturas de los estados, cuyo cómputo hacía la Cámara de Diputados sin promulgación, es el primer sistema, es un sistema federativo, la sola intervención de uno de los poderes de la Federación es el cómputo y promulgación.

En la Constitución de 1857, se asimila a la elección de presidente de la República, y lo dice textualmente la Constitución, el mismo sistema que para elegir presidente, de ahí deriva la legitimidad del presidente Benito Juárez.

La Constitución de 1917, desde el proyecto Carranza hasta su aprobación, es por propuesta de las legislaturas de los estados y sujetas al voto de dos tercios de la Cámara de Diputados y Senadores, que es el único quórum calificado que conozco del proceso constitucional mexicano; quórum calificado de dos tercios, entonces será un poder del Estado cuando con las reformas de 1928 y posteriores, se le quita a los poderes legislativos de los

estados de la Unión la elección de la Corte y pasa a ser una potestad del Ejecutivo, con ratificación del Senado. Se cambia así la naturaleza de la Corte, de ser un poder del Estado en sentido propio e histórico, a ser un Poder Judicial en un sentido propio.

También según el sistema que nos rige hasta ahora, la terna, la segunda terna la nombra el presidente, el caso es que no puede haber por lo menos un ministro de la Corte, en el sistema constitucional mexicano que no sea propuesto por el presidente de la República, eso no corresponde a la normalidad constitucional del Estado democrático, lo digo con toda claridad.

Termino en tres cosas: primero, no afectar la estabilidad de la Corte, porque ha sufrido muchas menguas en su prestigio y autonomía, y aprovechar, al contrario, la creciente profesionalización del Poder Judicial; segundo, instar al Poder Judicial a tomar su plena responsabilidad como cabeza de todos los tribunales de legalidad del país, ya que una de las grandes lagunas de México es el acceso a la justicia; y tercero, el conjunto de reformas de un estado social de derecho, desde la defensoría de oficio hasta la autonomía del Ministerio Público, las soluciones alternativas de controversias y la reparación del daño.

Hay una enorme cantidad de tareas propias y exclusivas del Poder Judicial de la Federación y de los estados que son indelegables y que tienen que ver con la justicia, otras son las que tienen que ver con la política, y elegir un tribunal constitucional sobre las bases de una representación cabal del sistema federativo del país, en una palabra, nuestro propósito es obviarle a la Suprema Corte cualquier tentación política e instarla al máximo apego a sus deberes republicanos, la vocación del Poder Judicial es la justicia, no el poder político, la Corte debe tener todo el poder que se requiera para hacer justicia a efecto de que no incurra en la injusticia de aspirar el poder.

Quisiera realizar tres comentarios al ministro Aguirre Anguiano, de la manera más respetuosa y cordial, además, más perdió el presidente de la República, qué puede perder un tribunal; estamos en una época de reinvencción constitucional, cualquiera de

las dos tesis son defendibles ministros, hay algunos que nos inclinamos por otra, quizá porque estamos más metidos en la transición en su aspecto de reforma constitucional y por nuestra propia herencia del derecho constitucional comparado.

Ahora bien, yo dije “legisla”, entre comillas, obviamente, pero cité a un ministro de la Corte, José Ramón Cossío, que con una gran propiedad señala que es una época de transición, donde el orden jurídico comienza a ser insuficiente para resolver ese problema, o nos vamos con la forma de las normas o se tiene que resolver el caso concreto, aplicando el derecho como se pueda, y discúlpeme ministro al decir que el derecho no es una tabla raza, como si fueran las matemáticas.

La interpretación del derecho es muy complicada, se sabe, ahora se habla de interpretación integral, interpretación fáctica, si yo le citara a usted ministro a un debate y exponer de memoria los argumentos que ha dado la Corte en cada uno de sus últimos fallos importantes, a algunos se refería José Woldenberg, verá usted, que da para cada caso un argumento distinto, yo nunca digo que tenga una opinión distinta a la Corte, yo digo, si yo fuera ministro hubiera votado con la mayoría y si yo fuera ministro hubiera votado por la minoría, siempre con respeto.

Mis programas y mis intervenciones públicas, como el caso del presupuesto, es una intervención sistémica. Como una interpretación de lo que es el sistema presidencial, cuando desde 1917 hay elementos claramente parlamentarios en todo el sistema, esto es, para restituirle al presidente poderes que ha perdido, también se puede fallar para provocar un cambio hacia el parlamentarismo, tenemos el caso de candidatos independientes.

Entonces, lo que es claro en la experiencia actual, la que yo tengo, sobre todo como miembro de la Comisión de Venecia, donde vemos la estructura de todos los poderes constitucionales de Europa, es la inclinación casi universal a favor de cortes constitucionales, muchas de ellas se llaman cortes de arbitraje.

Un caso importante a mencionar es el el veinticinco aniversario de la Constitución española. El conflicto que estallo esos días

entre el Supremo Tribunal y el Tribunal Constitucional es que hay distintos diseños; en España el amparo se le pasó al constitucional, el sistema más generalizado, aquél en el que todo lo que sea responder a quejas de los particulares, la protección del ciudadano, la justicia al ciudadano pertenece al Poder Judicial.

Todo lo que sea conflicto entre poderes, llámese controversia constitucional, llámese acción de inconstitucional, como lo dijo muy bien el doctor Corzo, una serie de materias nuevas que no están asignadas en nuestro derecho, opinión previa para reformas constitucionales, opinión previa para asignatura de tratados, opinión para aplicación de referéndum.

Hay un conjunto de materias que no son propias del Poder Judicial, que son propias del Poder Constitucional, ¿por qué nos vamos a negar a la evidencia? No podría darle un porcentaje, además las cifras en esto no son argumentos definitivos de una verdadera tendencia, sobre todo en las condiciones de los últimos veinte años, a crear un tribunal constitucional.

La idea de Montesquieu era de la época de la Santísima Trinidad, el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, si usted ve el organigrama constitucional, las Constituciones modernas, son sistemas galácticos, donde hay instituciones autónomas, Estado, consejos constitucionales, son organigramas mucho más complejos de los que se empezaban a manejar en la época de Montesquieu.

Quiero decir que nosotros deseamos lo mejor para la Corte y deseamos lo mejor para el ciudadano, lo que nosotros creemos es que la Corte, ahora que tiene autonomía, ahora que ha dado pruebas de una enorme capacidad decisoria en materia política, de poder para juzgar, no poder para dirimir controversias entre otros poderes, tiene una tarea inmensa realmente, esto es, el problema del acceso a la justicia.

El artículo 17 de la Constitución, es un problema de una extrema gravedad en este país, no quiero dar porcentajes; recientemente se publicó un reportaje espléndido, en la revista *Enfoque*, sobre el estado que guarda el acceso a la justicia en el país, lo que tiene que hacer el Poder Judicial, en su materia propia de

protección al ciudadano, es coordinarse con los Poderes Judiciales de los estados.

Las controversias que habrá por efecto de pluralismo político y por efecto de un periodo de ajuste entre una vieja normativa y una nueva normativa van a ser inmensas, son tareas muy diferentes, en muchos países de Europa se les llama tribunales de arbitraje, que no son además, estrictamente de derecho.

En una reunión en Bruselas hubo tres miembros de tres cortes europeas y les explicaron a los legisladores mexicanos, como esas sesiones tienen que ver con el derecho, tienen que ver con la historia, tienen que ver con el precedente y van buscando el espíritu del federalista, van buscando la interpretación de la norma, para la construcción de un sistema político conforme a un diseño constitucional; no es solamente decidir en derecho, yo no me extendería, pero si la otra solución es la que se impone, pues vamos a proponérsela a la Corte, soy claramente partidario de esa solución, creo que tiene enormes ventajas y que nos ayuda a la interrelación de los órganos del poder público en México.

Son muchas las preguntas, diré a varios que me preguntaron sobre la reforma del Estado, que es una convención, que hay dos grandes tendencias y muchas variantes. Para hablar del Estado, la que llamo tendencia alemana, Estado que es Estado-nación, territorio y sociedad, la que cayó en demérito después de la Segunda Guerra Mundial, de la que los autores latinos no querían ni oír hablar de ella; y la corriente latina, que es entender como estado el conjunto de las instituciones públicas permanentes.

Entonces, cuando hablamos de reformas del Estado las estamos diferenciando de reformas al Estado, que son muchas, que pueden ser infinitas y estamos hablando de un nuevo andamiaje constitucional. En ese sentido, reforma del Estado es sinónimo de nueva constitucionalidad.