

REFLEXIONES SOBRE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL
EN MÉXICO. A DOCE AÑOS DE LA REESTRUCTURACIÓN
DE LA SUPREMA CORTE Y A PROPÓSITO
DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DEL 14 DE SEPTIEMBRE DE 2006

Arturo ZALDÍVAR*

A doce años de la llamada *reforma judicial* publicada en diciembre de 1994 y que entró en vigor en enero de 1995, se hace necesario realizar un balance general, necesariamente superficial, sobre el estado que guarda la justicia constitucional en México, especialmente, de la que se encarga la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por razones de tiempo, así como para centrar la atención en el tema de los derechos fundamentales (materia de la que trata la reforma constitucional que da lugar a este seminario) llevaremos a cabo algunas reflexiones de carácter general que requerirían ser desarrolladas con más profundidad, pero sobre las cuales, hemos insistido desde hace varios años.

La reforma de 1994, en lo que nos interesa, reestructura la integración de la Suprema Corte, dotándola, además, de mejores instrumentos para el control de la constitucionalidad, al efecto, amplía las controversias constitucionales y establece las acciones de inconstitucionalidad. Al tiempo que crea el Consejo de la Judicatura Federal, con la idea, entre otras, de quitar a la Corte la carga de administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación.¹ Esta reforma se complementa con la reforma constitucional

* Catedrático de Derecho constitucional en la Escuela Libre de Derecho.

¹ La integración del Consejo de la Judicatura y sus relaciones con la Suprema Corte, así como el alcance de sus facultades de vigilancia respecto de magistrados y jueces federales han dado lugar a no pocos problemas prácticos, cuyo análisis excede los propósitos de esta ponencia, pero que obligan a la academia y al foro a la discusión sobre su estructura y atribuciones.

de 1996 que incorpora el Tribunal Electoral a la estructura del Poder Judicial.

En diversas ocasiones hemos destacado la importante labor que ha jugado la Suprema Corte a partir de 1995.² De manera especial, a propósito de las mesas redondas organizadas para celebrar los diez años de la reestructuración de la Suprema Corte, hicimos un recuento de los aspectos positivos de la labor de la Corte, poniendo especial énfasis en su función controladora de los conflictos entre poderes. Reiteramos, entonces, la idea que hemos venido sosteniendo desde hace años, en el sentido de que es necesaria una labor de la Corte más frecuente y de mejor calidad en la interpretación y el desarrollo de los derechos fundamentales. Al efecto, cerramos nuestra intervención con la siguiente consideración:

Estos diez años, si se me permite una generalización, han sido los años del control de las esferas competenciales de los poderes. El reto es que los próximos diez años, —sin descuidar la labor que hasta este momento ha realizado la Corte—, sean los años del desarrollo de los derechos fundamentales. Es momento, utilizando el título de un célebre libro, de tomarnos los derechos en serio.³

Dos años después, los derechos fundamentales siguen en la agenda pendiente de la Suprema Corte.

Pero antes de pasar al tema de los derechos fundamentales se hace necesario señalar, así sea de manera enunciativa, algunas de las consecuencias que ha traído para el sistema jurídico nacional la labor de la Suprema Corte de Justicia en estos doce años:

1. El primer aspecto a destacar es la independencia y autonomía de la que goza la Suprema Corte. Es posible calificar esta situación como un *lo-*

² Véase, por ejemplo, nuestros estudios: “El juicio de amparo en el contexto del derecho procesal constitucional”, *Derecho procesal constitucional, Coloquio Internacional*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2004; “La reforma judicial. El nuevo papel de la Suprema Corte de Justicia”, *Diálogos nacionales. ¿Es posible un pacto nacional?*, México, UNAM, 2001; “La trascendencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a diez años de su reestructuración”, *Décimo aniversario de la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005; “Los límites de la Suprema Corte”, *El mundo del abogado*, México, año 4, núm. 29, septiembre de 2001; “La justicia constitucional en México. Balance y retos”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.

³ “La trascendencia de...”, *cit*, nota 2, p. 382.

gro, solamente por el pasado reciente y la situación que imperó en la Corte durante la mayor parte del siglo XX, tiempo durante el cual nuestro máximo Tribunal no era un órgano independiente, sino que integraba el llamado *sistema político mexicano*, que implicaba su subordinación al titular del Ejecutivo en turno. Una vez consolidada la autonomía de la Corte, debe de reconocerse que no es sino un presupuesto básico del actuar de cualquier tribunal.

2. La actividad de la Corte en estos años ha venido a dotar de un auténtico carácter normativo a la Constitución. Esta afirmación no podría entenderse sin tener en cuenta el papel que desempeñaban la Constitución y la Suprema Corte antes de 1995.

Sin poder profundizar sobre el particular, sino únicamente con la idea de fijar ciertos presupuestos metodológicos, debemos reconocer que durante la mayor parte del siglo XX, México vivió bajo un régimen autoritario —no totalitario— que incluyó a todas las esferas de la vida pública mexicana. La Suprema Corte de Justicia no podía ser la excepción. Así, se constituyó en un elemento más del sistema político mexicano que coadyuvó a la legitimación del régimen priísta. Esto es sin desdoro de los ministros que integraron la Suprema Corte durante los años del sistema priísta. En todas las etapas de la Corte podemos encontrar grandes ministros en lo intelectual y en lo moral, pero es sabido que los regímenes del tipo que comentamos invaden de modo total la vida social, sin que sea factible un escape institucional.

De tal suerte, la Suprema Corte tuvo escasa relevancia política en aquellos años. La justicia constitucional, por regla general, no participó en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, actividad ésta que, como enseña el ilustre jurista Héctor Fix-Zamudio, realizan los órganos jurisdiccionales contemporáneos y puede calificarse como política en un sentido técnico.⁴ Tampoco sirvió como controlador en forma importante de la constitucionalidad de las normas generales y actos en sentido estricto de los otros órganos del Estado.

El Poder Judicial federal mexicano se limitó a cumplir una función de controlador de la legalidad y de defensor de las garantías individuales en algunas materias. (La Constitución mexicana conserva el anacronismo de denominar garantías individuales a los derechos fundamentales). Aun en este esquema, se nota una actividad poco relevante e incluso nula en al-

⁴ *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986, p. 3.

gunas materias que para el sistema eran especialmente sensibles. Como, por ejemplo, la materia electoral y penal.

En lo que respecta al ámbito electoral, la Suprema Corte sostuvo reiteradamente la no justiciabilidad de los derechos políticos con el pobre argumento de que en contra de la violación de los derechos políticos no procede el juicio de amparo por no tratarse de garantías individuales. Lo que equivalía a afirmar que los derechos políticos no eran derechos fundamentales.⁵

En la materia penal, los criterios de la Suprema Corte contribuyeron a institucionalizar la práctica de la tortura y de diversas violaciones a los derechos humanos de los gobernados. El máximo tribunal mexicano dio mayor validez a las confesiones realizadas ante policías judiciales o agentes del Ministerio Público, sin presencia del abogado del indiciado. Esto a pesar de que se sabía que dichas confesiones eran arrancadas por medio de la tortura. Asimismo, la Corte se negó a aceptar la retractación del particular, salvo que acreditara la coacción que había sufrido —no es necesario insistir en que esa prueba era imposible—.⁶

Puede decirse, en resumen, que la Suprema Corte mexicana se circunscribió a realizar una limitada protección de los derechos fundamentales clásicos.

Obvio es que el marginal papel de la justicia constitucional durante el régimen priísta respondía a diversas causas, la mayoría de ellas, externas al Poder Judicial. La más importante es el sistema presidencial mexica-

⁵ Véase, por ejemplo, Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: 71 Primera Parte, página: 21; Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XL, página 2187.

⁶ Véase, por ejemplo, Quinta Época, Primera Sala, Informe 1935, p. 44; Quinta Época, Primera Sala, Informe 1937, p. 31; Quinta Época, Primera Sala, Informe 1955, p. 33; Sexta Época, Primera Sala, Informe 1959, p. 27: “CONFESIÓN INICIAL RETRACTADA. Cuando uno de los coacusados expone, a través del proceso, diversas versiones, debe tenerse como auténtica la inicial, por razón de su vecindad con los hechos que lógicamente lleva a tenerla como la más veraz por menor falta de oportunidad para la reflexión o el consejo exculpatorio”. En los primeros años del siglo XX, la Corte había rechazado tan absurdos e inhumanos criterios: Quinta Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo: II, p. 1241: “CONFESIÓN DEL ACUSADO. Carece de valor la hecha ante los funcionarios de policía, si no es ratificada ante el Juez competente, sobre todo, por la presunción moral que existe de que dicha confesión, fue hecha bajo la presión de amenazas y medios de coacción”. Amparo penal en revisión. Navarrete, Salvador y Montellano, Salvador. 24 de abril de 1918. Mayoría de siete votos.

no.⁷ De él se derivan todas las otras causas del papel secundario del Poder Judicial.

La centralización del poder de este presidencialismo absorbente, hizo innecesaria la actividad equilibradora de un órgano neutral e independiente. La solución de los conflictos políticos, lejos de llevarse a la arena de los tribunales, se solucionaban de manera vertical, piramidal y por vía y criterios políticos.

De esto derivó un constitucionalismo nominal: la Constitución no juega una función normativa sino de programa político. No es una norma para cumplirse sino un programa para venerarse; un instrumento legitimador del grupo gobernante, en vez de auténtica norma jurídica suprema vinculante para gobernantes y gobernados.

La Constitución de Querétaro recogió nominalmente las conquistas de la Revolución triunfante y al paso de los años fue acumulando todas aquellas que le fueron útiles al presidente en turno —es ésta una de las razones del número impresionante de reformas que ha sufrido—. Del mismo modo sirvió como careta para cubrir la apariencia de un régimen democrático. Existían en la norma que no en la realidad: la soberanía popular, el sistema federal, la división de poderes, la supremacía constitucional y en general todos los principios existentes en los países democráticos, al tiempo que se llevan a cabo sucesivas reformas electorales tendentes a fortalecer la legitimación del engaño y a controlar legalmente a los opositores. —No se desconoce que en la administración de Ernesto Zedillo se aprobaron importantes reformas constitucionales que posibilitaron la alternancia pacífica, a través de las urnas—.

De esta forma, la Constitución se convirtió en instrumento del poder y no en norma jurídica para el control del ejercicio del poder. Para esto fue creada y reformada la Constitución; este era su papel fundamental y lo cumplió bien.

A partir de los cambios democráticos que ha vivido el país en los últimos años y de la labor cotidiana de la Suprema Corte se ha logrado que la Constitución adquiriera el verdadero carácter de norma jurídica, de cuerpo normativo vinculante para gobernantes y para los particulares; hemos superado el constitucionalismo nominal y hemos arribado a un constitucionalismo pleno desde el sentido normativo.

⁷ Para el examen del sistema presidencial en México, sigue siendo indispensable la lectura del clásico estudio del jurista Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

En México tenemos una paradoja curiosa, nunca se ha negado a la Constitución su carácter normativo, como sucedió en Europa, por lo menos hasta el primer cuarto del siglo pasado. Sin embargo, a pesar de que teóricamente la Constitución siempre se ha considerado una norma jurídica, durante gran parte de nuestra historia no hemos asumido las consecuencias de que la Constitución sea norma jurídica. Teníamos una especie de simulación constitucional en esta materia.

La intervención marginal de la Suprema Corte de Justicia en asuntos de relevancia política, impidió una aplicación plena de la Constitución en un sentido normativo, la normatividad constitucional estuvo limitada a las materias en las cuales se ejercía un control jurisdiccional eficaz por parte del Poder Judicial Federal.

3. En cierta medida, las resoluciones de la Suprema Corte han significado el inicio de un nuevo orden constitucional, que se caracteriza por un mayor dinamismo y que se deriva de una necesaria e indispensable relectura de la Constitución mexicana.

En efecto, la Suprema Corte a través de estos años ha tenido que abordar, no sin problemas, tres retos: uno, el ejercicio de nuevos métodos interpretativos que exigen mayor rigor argumentativo y un esfuerzo de congruencia entre las distintas sentencias que se dictan; otro, la interpretación de instituciones constitucionales de maneras distintas a los criterios tradicionales; así como enfrentarse al análisis de problemas constitucionales que no habían sido sometidos a un control de tipo jurisdiccional; esto al margen de la opinión que se tenga sobre la forma en que la Corte ha enfrentado los retos anteriores.

Sin embargo, no es un asunto menor señalar que la Suprema Corte no ha podido, hasta este momento, construir una doctrina constitucional que sirva como referente de constitucionalidad y que ayude a una interpretación coherente de la Constitución.

4. Desde el punto de vista académico, el nuevo papel de la Corte ha obligado a la academia mexicana a estudiar el derecho constitucional de una forma distinta. No parece exagerado afirmar que con la novena época inicia también una nueva dogmática constitucional en México, el estudio del derecho constitucional no sólo no puede hacerse al margen de la labor que viene realizando la Corte, sino que cada vez más tiene que tomar como punto de partida y centro de discusión las resoluciones de la Suprema Corte.

Con todo, después de doce años de la *reforma judicial*, es necesario poner énfasis en la agenda pendiente de la Corte, pues los logros de ésta han sido suficientemente valorados a lo largo de estos años. De poco serviría insistir en las bondades de lo que se ha hecho, vale más reiterar lo que en nuestra opinión falta por hacer.

Una vista general del sistema de justicia constitucional mexicano arriba a una conclusión poco satisfactoria. Se ha venido construyendo durante estos años, una justicia constitucional que privilegia la solución de los conflictos entre poderes, frente al derecho procesal constitucional que se ocupa del desarrollo y protección de los derechos fundamentales. En la terminología de Cappelletti se ha preferido la justicia constitucional orgánica a la justicia constitucional de las libertades; en otros términos, se ha considerado más importante el derecho procesal constitucional del poder que el derecho procesal constitucional de los derechos.

Es entendible que durante los primeros años de la reestructuración de la Corte se otorgara mayor atención a las controversias entre poderes, tanto por su novedad, como por el momento de acomodo político que acompañó a esa etapa. Pero no hay justificación alguna para que siga considerándose una cuestión secundaria la defensa de los derechos fundamentales. Máxime si, como hemos sostenido en otra ocasión, “reducir la misión del Tribunal Constitucional a la de árbitro de conflictos entre actores políticos es desconocer su real poder, es decir, su posibilidad de impactar en la construcción de una democracia sustantiva”.⁸ La mayor trascendencia en la labor de los tribunales constitucionales se da en la protección y el desarrollo de los derechos fundamentales, ahí radica la mayor riqueza interpretativa, la posibilidad de impactar en la vida de los ciudadanos, de hacer de la Constitución un texto vivo.

El carácter secundario del tema de los derechos en la Corte, se acredita por lo menos por dos datos:

1. La Corte ha establecido criterios abiertos y generosos para la procedencia y la resolución de fondo en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, frente a la permanencia de criterios rigoristas por lo que toca al juicio de amparo.

Entre otros ejemplos basta con señalar los tres siguientes:

⁸ Magaloni, Ana Laura y Zaldívar, Arturo, “El ciudadano olvidado”, *Nexos*, México, núm. 342, junio de 2006, p. 35.

- a) La aceptación de las controversias no sólo por violaciones directas a la Constitución general, sino también por violaciones indirectas a la Constitución.⁹
- b) La aceptación de interés legítimo para la promoción de las controversias constitucionales,¹⁰ así como el criterio de no requerir agravio para las acciones de inconstitucionalidad;¹¹ mientras que en el juicio de amparo se sigue exigiendo el acreditamiento del interés jurídico entendido como derecho subjetivo.
- c) La suplencia de la queja amplísima en los casos de las controversias y de las acciones (si bien, con fundamento en los artículos 40 y 71 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución) frente al principio de estricto derecho que sigue imperando en la mayoría de los amparos civiles y administrativos. Eso sin contar con que (en) por regla general cuando se aplica la suplencia de la queja en amparo se hace a la luz de los criterios tradicionales, es decir, a partir de fórmulas poco garantistas.

2. La delegación a los tribunales colegiados de circuito de la mayor parte de los juicios de amparo; esto a través de la emisión de diversos acuerdos generales, mediante los cuales llegan a la Corte prácticamente sólo asuntos de carácter fiscal.

Desconocemos las razones que han llevado a los ministros a considerar una cuestión menor el tema de los derechos y la resolución de los juicios de amparo. Sin embargo, tenemos la impresión de que, en parte, se debe a que en la Corte sigue permeando el viejo paradigma de que el juicio de amparo defiende únicamente derechos de particulares. Ante una idea así, los temas materia de las controversias y acciones tendrían una relevancia mayor.

Sin embargo, hoy en día la importancia de la defensa de los derechos fundamentales *i.e.* del juicio de amparo no puede verse como una problemática que atiende únicamente un interés de un particular en específico. Es menester cambiar el paradigma para reconocer que cuando un juez constitucional resuelve un juicio de amparo —que necesariamente versa

⁹ P/J 98/99, Pleno, 9a. Época, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, X, septiembre de 1999.

¹⁰ P/J 83/2001 Pleno, 9a. Época, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIV, julio de 2001.

¹¹ Por ejemplo, P/J 71/2000, Pleno, 9a. Época, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, agosto de 2000.

sobre la violación de derechos fundamentales— protege, a partir del caso concreto, el orden constitucional en su conjunto en *interés* de la propia Constitución y del sistema democrático que ella garantiza y desarrolla. Esta idea, tomada en serio, obligaría a un cambio radical en la actuación no sólo de la Suprema Corte sino del Poder Judicial en su conjunto. Un nuevo paradigma exige un actuar diferente del juzgador y un modo distinto (más garantista) de entender el proceso de amparo.

Ante este escenario, es una buena noticia la reforma constitucional de septiembre de 2006 puesto que legitima como actores en las acciones de inconstitucionalidad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución; y a los organismos de protección de los derechos humanos de los estados y del Distrito Federal en contra de leyes estatales y del Distrito Federal. Lo que, como es previsible, llevará a la Suprema Corte asuntos relevantes en materia de derechos fundamentales.

En este sentido, la reforma referida podría ser un parteaguas en la historia reciente de la justicia constitucional en México; pues un instrumento (las acciones de inconstitucionalidad) diseñado originalmente como una vía de derecho procesal constitucional del poder *i.e.* como defensa, principalmente, de las minorías parlamentarias¹² y de los intereses que defiende la Procuraduría General de la República, participa ahora del derecho procesal constitucional de los derechos. Pero será trascendente, sobre todo, si el desarrollo de la reforma provoca un mayor desarrollo de los derechos humanos por parte de la Suprema Corte de Justicia.

De entrada nos parece que se hará necesario que la Corte se enfrente a dos problemas que permitirían una gran riqueza en su labor interpretativa, a propósito de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos protectores de derechos humanos.

La primera se refiere a la inconstitucionalidad por omisión parcial. Problema que se presentará, por ejemplo, en aquellos casos en que la legislación secundaria que reglamente un derecho fundamental vulnere el núcleo central del derecho por insuficiencia en el desarrollo de dicho derecho. La Corte tendrá que analizar, por un lado, la procedencia de la ac-

¹² En el mismo concepto de interés de las minorías ubicamos a los partidos políticos como actores en contra de leyes electorales.

ción en casos de este tipo, para después acometer el método para el análisis del problema y, por último, los efectos de una sentencia estimatoria de este tipo. Sin la posibilidad de la inconstitucionalidad por omisión parcial, la utilidad práctica de las acciones intentadas por las comisiones de derechos humanos se vería seriamente limitada.

El otro tema tiene que ver con una mayor utilización de la interpretación conforme para salvar la constitucionalidad de la ley, al tiempo que se impone una interpretación obligatoria que defiende y desarrolla los derechos.

Con todo, la reforma que venimos comentado no resuelve de manera completa el problema de la protección de los derechos fundamentales, pues tiene las limitaciones de estar encomendada a entidades públicas, que si bien tienen por objeto defender los derechos humanos no pueden abarcar la protección completa de un asunto tan complejo; y las que se derivan del propio tipo de control, y que se refieren a la temporalidad en que estas acciones tienen que ser ejercitadas, así como a que el control abstracto en no pocas ocasiones es inepto para prever la totalidad del espectro que en la vida cotidiana despliega la vulneración de los derechos fundamentales.

Debe reconocerse, entonces, que es el juicio de amparo el instrumento procesal por excelencia para la protección de los derechos y que su evolución y perfeccionamiento implica una mejor defensa de los derechos fundamentales, en beneficio de los cuales encuentra sentido toda la ingeniería constitucional.

Para responder a ello y ante la parálisis en la discusión y aprobación de la iniciativa de nueva ley de amparo,¹³ consideramos urgente que la Suprema Corte asuma las siguientes líneas de actuación:

1. Un ejercicio selectivo de la facultad de atracción que permita la detección de asuntos que presenten la oportunidad de un desarrollo de los derechos humanos, a partir de los cuales se vaya construyendo una doctrina constitucional por parte de la Corte en este tema. Esta primera propuesta parte del presupuesto de una filosofía garantista por parte de los ministros; de lo contrario, los efectos del análisis de la Corte serían abiertamente contraproducentes.

¹³ Para un estudio amplio de la iniciativa, véase Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 2004.

2. La evolución del juicio de amparo, a través de la modificación de los criterios tradicionales en materias como interés jurídico, suspensión, improcedencia, autoridad para los efectos del amparo, *amparos para efectos*, entre otros temas de importancia.
3. Revisión de la jurisprudencia que en materia de *garantías individuales i.e.* derechos fundamentales se estableció durante el régimen priísta y que no se compadecen con una sociedad más democrática, abierta y plural.
4. La modificación de las *prácticas judiciales*, a partir del establecimiento de nuevos criterios jurisdiccionales. Parece que pasa inadvertido para la Corte la posibilidad de generar a partir de ahí una *gran reforma judicial*, sin necesidad de modificación legal alguna.