

## LA AGENDA PENDIENTE DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

Ana Laura MAGALONI KERPEL

SUMARIO: I. *La protección de derechos fundamentales en el ámbito de la justicia constitucional.* II. *Pasando al caso de México...* III. *Cómo...*

¿Cuál es el papel que está llamada a desempeñar la justicia constitucional en una democracia?

Esta pregunta, tan ampliamente discutida en muchos países, en México ha estado ausente o muy poco explorada. No obstante, y dada la utilidad que ha tenido este debate en otros países, creo que es pertinente detenernos a analizar qué se espera de los jueces de la constitucionalidad en México, dada las coordenadas históricas en las que nos encontramos. Ello nos permitirá, entre otras cosas, establecer parámetros de evaluación y puntos de partida para ordenar el debate jurídico y político en esta materia (cuánto de lo que hacen se acerca a lo que se de ellos se espera), así como establecer metas y objetivos deseables (dónde estamos, dónde nos gustaría estar y en cuánto tiempo).

La tesis central que defiende es la siguiente:

A pesar de que los cambios políticos del país han traído consigo, entre otras buenas cosas, una nueva Suprema Corte (por decirlo de algún modo), que está desempeñando un papel nunca antes visto en la pacificación jurídica de conflictos políticos (entre partidos, entre distintas esferas de gobierno, entre diversas fracciones parlamentarias), la justicia constitucional mexicana aún no asume y ni ejerce con vigor su papel más importante, ese que hace a la justicia constitucional una pieza clave en el sistema de división de poderes de una democracia, me refiero a la protección real y efectiva de derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos.

En esta ponencia voy a analizar brevemente, a partir de la experiencia de los países con democracias consolidadas (Estados Unidos y en Europa), porqué la principal tarea de los jueces de la constitucionalidad está en el ámbito de protección de derechos y libertades fundamentales. En segundo término, voy a señalar algunas de las características del diseño de la jurisdicción constitucional mexicana que impiden que exista una protección cabal a los derechos individuales, por último voy a proponer lo que sería una posible estrategia para que la Suprema Corte mexicana abrace esta agenda así como las propias ventajas políticas y pragmáticas que ello le conllevaría.

## I. LA PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

La justicia constitucional, como es por todos sabido, busca resolver el problema de la supremacía normativa de la Constitución. Ello, según cada sistema, se ha hecho a partir de dos formas o tipos de control constitucional:

a) El control sobre los problemas de poder que presenta una democracia: estableciendo límites jurídicos al inevitable regateo, negociación y conflictos propios del debate plural y multipartidista. Se trata, por decirlo breve y claro, de dirimir por la vía jurisdiccional los desacuerdos entre partidos u órganos de poder. Bajo esta forma de control se encuentra, por ejemplo, el control abstracto de la ley promovido por una minoría parlamentaria.

b) La segunda forma de control tiene que ver con la protección de los intereses individuales frente a las decisiones públicas. En este ámbito, los jueces de la constitucionalidad se hacen cargo de garantizar al ciudadano que más allá de cuál sea el partido o grupo político en el poder su esfera de acción individual estará protegida de cualquier intervención estatal injustificada o arbitraria. La cuestión de inconstitucionalidad y el recurso de amparo en España y Alemania y, en el caso de México, el juicio de amparo.

En el primer caso, esto es en la pacificación de conflictos políticos, se trata de un modelo de control centrado en la ley, en donde a partir de analizar la constitucionalidad de la ley el juez despeja dudas sobre

la legitimidad de la contienda política y en el caso de estimar la inconstitucionalidad depura el ordenamiento. El segundo modelo, en cambio, es un modelo centrado en la defensa de derechos y, por tanto, la función principal del juez es la proteger al ciudadano frente a los abusos del poder, la depuración del ordenamiento, en caso de que se dé, es una consecuencia derivada y secundaria. El ejemplo paradigmático de este modelo es el *judicial review* norteamericano.

Salvo en Estados Unidos, en el resto del mundo democrático lo que se puede observar como patrón general es una justicia constitucional que mezcla ambos modelos. Sin embargo, a pesar de esta mezcla, lo que también se puede observar en los países de la Europa continental es una tendencia hacia una jurisdicción constitucional centrada en la defensa de derechos. Citando a Rubio Llorente:

...el modelo europeo originario, centrado en el control de la constitucionalidad de la ley, ha evolucionado a una jurisdicción en donde los tribunales constitucionales dedican la mayor parte de su esfuerzo a tareas que tienen por objeto directo la protección de los derechos y sólo de manera indirecta la corrección de la obra del legislador, que a veces ni siquiera de modo indirecto recoge su atención.<sup>1</sup>

Ello se traduce en que los tribunales constitucionales, al igual que la Corte Suprema norteamericana, se dedican a analizar principalmente las decisiones judiciales de otros tribunales, en donde la lesión de los derechos se originan en la aplicación de la ley a una situación fáctica dada más que en el texto de la ley. Así, la Constitución en Europa como en Estados Unidos ha adquirido significado y eficacia real asumiendo que lo relevante no es la depuración del ordenamiento, el tema no está en la ley, sino en los derechos fundamentales, esto es, en protección de los intereses individuales frente a las decisiones públicas, sean éstas leyes o actos de poder.

¿Por qué se ha dado este fenómeno? Yo creo que la democracia, como forma de organización del poder, sólo puede legitimarse si nos tomamos en serio el tema del *status* jurídico de los ciudadanos. La experiencia en los países de América Latina indica que no basta con tener con-

<sup>1</sup> “Tendencias actuales de la jurisdicción constitucional en Europa”, *La jurisdicción constitucional chilena ante la reforma, Cuadernos de Análisis Jurídicos*, núm. 41, 1999, p. 49.

tiendas electorales transparentes y competencia política real para tener mejores gobernantes. Si bien todo ello ayuda a que el ejercicio en el poder tenga frenos y contrapesos, no es suficiente para que el ciudadano ordinario deje de sentirse indefenso frente a los actos de autoridad que vulneran sus derechos. Dicho de otra forma, la política y el sistema de partidos no es el mecanismo idóneo para garantizar al ciudadano que su esfera de acción individual está protegida frente a la intervención estatal arbitraria o injustificada. Ello, en mi opinión, es la tarea central de los tribunales constitucionales. La cuál no es cualquier cosa: pues sin la eficacia real de los derechos constitucionales la democracia está truncada.

## II. PASANDO AL CASO DE MÉXICO...

A partir de 1994 contamos con un modelo de justicia constitucional híbrido: por un lado, el juicio de amparo, con características similares, aunque no idéntico, al *judicial review*, en donde todo ciudadano puede acudir a un tribunal federal a reclamar la inconstitucionalidad de un acto o ley que estime que vulnera sus derechos fundamentales o garantías individuales. Por el otro, la Suprema Corte, además, tiene jurisdicción para resolver los conflictos de poder, entre partidos políticos o entre distintas esferas de gobierno (acción de inconstitucionalidad y conflictos de competencia).

Sin embargo, me parece que el diseño de este sistema tiene ciertos problemas estructurales que hacen que el modelo mexicano en vez de seguir el patrón de evolución que han tenido los sistemas de la Europa continental (de un de control centrado en la ley a un modelo centrado en la defensa de derecho) está siguiendo un patrón inverso. Vemos por qué:

- De acuerdo con nuestro modelo de justicia constitucional la Suprema Corte conoce de: *a*) las acciones de inconstitucionalidad (control abstracto de leyes a petición de una minoría parlamentaria), *b*) conflictos de competencia, leyes o actos que se estima que invaden competencias de otros niveles de gobierno y *c*) revisión de las sentencias de los jueces de distrito (primera instancia federal) cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley.

- Los tribunales colegiados (tribunales intermedios) revisan la constitucionalidad de las decisiones judiciales de los tribunales superiores de los estados, así como las sentencias de los jueces de distrito que versan sobre la constitucionalidad de actos de autoridad.

El resultado de este sistema de competencias es el siguiente:

- La Corte ha dejado de ser el máximo intérprete de la Constitución, pues una parte sustantiva de esta tarea, y en mi opinión la más importante, la realizan los Tribunales Colegiados sin que la Corte tenga alguna injerencia en ello. La jurisdicción de la Corte ha tendido a concentrarse en el control de la ley, la depuración del ordenamiento y la resolución de conflictos políticos. Los principales problemas que tienen que ver con los derechos ciudadanos, que van desde las privaciones ilegales de la libertad hasta que la interpretación judicial de la ley respete los estándares constitucionales, no están en manos de la Suprema Corte.

a) La competencia sobre la eficacia de los derechos fundamentales la concentran los Tribunales Colegiados, cuyas decisiones, obviamente, tienen menos impacto, visibilidad y fuerza que las decisiones de la Suprema Corte.

b) Un elemento adicional sobre los tribunales colegiados es que, a diferencia de la Suprema Corte, cuyos miembros, desde la presidencia de Góngora Pimentel, han tratado de redefinir su papel de acuerdo con las nuevas coordenadas políticas del país, en el caso de los tribunales colegiados este cambio no se ha podido observar. Tales tribunales lo que en la práctica protegen es el derecho a la legalidad dejando a un lado la interpretación sustantiva de la Constitución. Por lo tanto la suerte de los ciudadanos no mejora mucho si lo único que se les puede garantizar es el apego del juez a la ley.

En suma, en México, a pesar de los trascendentes cambios políticos que han tenido lugar en los últimos años, los ciudadanos no se saben efectivamente protegidos frente al abuso de poder. Los límites a la arbitrariedad aún no están trazados. La vigencia plena de los derechos fundamentales es sin lugar a dudas la gran agenda pendiente de la democracia mexicana y creo que la estafeta la tiene que tomar la Suprema Corte de Justicia.

### III. CÓMO...

Primero que nada se requiere que la Suprema Corte quiera recoger la estafeta, es decir, que esté convencida que la vigencia plena de derechos es la principal tarea de la justicia constitucional y que esta pasa necesariamente por el control de las decisiones que aplican la ley. Este control, dado la fuerza normativa que tiene la jurisprudencia de la Corte en todos los tribunales del país, hace que la fuerza normativa de la Constitución impregne, por decirlo de algún modo, la actividad jurisdiccional en general. Ello tiene muchos beneficios:

a) En primer lugar, la experiencia de otros países, pero particularmente de Estados Unidos, demuestra que una vez que la Corte se asegura que los tribunales inferiores sigan sus criterios de interpretación constitucional, el quehacer del legislador y de la administración pública se modifican aunque jurídicamente estos otros poderes no estén vinculados a dicha jurisprudencia. Me parece que el caso de *Miranda vs. Arizona* es paradigmático en este aspecto. Cuando la Corte Suprema norteamericana determinó que si los policías no respetaban los derechos del detenido al momento de aprehenderlo, la evidencia y testimonios recabados no serían válidos en un proceso penal, obligó a todos los cuerpos policíacos del país a modificar sus prácticas arbitrarias de investigación policíaca.

b) En segundo lugar, el hecho de que exista un último intérprete de la Constitución con jurisdicción para controlar el apego de los jueces inferiores a sus propios criterios de interpretación constitucional, asegura la uniformidad en la aplicación de la Constitución o lo que es lo mismo, que los límites constitucionales sean los mismos para todos los órganos de poder, más allá de su ámbito de competencia (federal o local).

c) Finalmente, creo que la mayor fuente de autoridad y fuerza de la Corte Suprema en el largo plazo está en la posibilidad de incidir y controlar lo que sucede en el ámbito jurisdiccional, pues la fuente de legitimidad, y por lo tanto su fuerza para hacer valer sus decisiones ante los otros poderes, va a provenir de la sociedad, no de los actores políticos.

Ahora bien, y ya para terminar, si bien existen todas estas ventajas para que la Corte levante la estafeta de la protección de derechos, lo cierto es que también existe un problema pragmático muy importante: el de la saturación de asuntos. Por ello, se tiene que diseñar un sistema

que permita a la Corte controlar el tipo de asuntos y cuestiones que merezcan su atención y creo que la actual organización de los tribunales federales puede ayudar a tal cometido.

1) A diferencia de Europa, en México no hemos separado la jurisdicción constitucional de la ordinaria. Nuestro sistema se parece más al norteamericano: Suprema Corte, Tribunales Colegiados y jueces de Distrito.

2) La segunda ventaja que tiene la Corte es que su jurisprudencia es obligatoria en todo el país, es decir, al igual que la Corte Suprema norteamericana puede establecer precedentes que vinculan a todos los órganos jurisdiccionales del país.

3) En tercer lugar, la Corte hoy en día tiene la facultad de atraer cualquier asunto que por su relevancia merezca su atención.

Creo que todos estos ingredientes pueden ayudar a diseñar un modelo de control constitucional que permita a la Corte ser el último intérprete de la Constitución y de la ley, estableciendo criterios generales para que el resto de los tribunales los sigan y al mismo tiempo, dada la discreción con la que puede ejercer su facultad de atracción, no tiene que constituirse en una tercera instancia de revisión obligatoria.

En fin, el tema de cómo organizar un sistema que funcione de esta forma abre una amplia discusión que ya no me toca a mi abordar aquí. Lo que quiero decir es que sí se puede hacer sin trastocar en forma drástica la organización judicial actual.

Me gustaría terminar diciendo que dadas las coordenadas históricas en las que está México, nos toca tomarnos en serio la necesidad de pensar y deliberar acerca de nuestras instituciones básicas. Sin duda, la justicia constitucional forma parte de esas instituciones y creo que el mirar qué está sucediendo con esta institución en otros países nos ayudará a fortalecer y mejorar nuestro propio sistema de justicia constitucional.