

ACCESO CIUDADANO A LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL ESPECIALIZADA

Jorge SILVERO SALGUEIRO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Desarrollo constitucional conceptual e histórico.* III. *Acceso a la jurisdicción en el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad.* IV. *Reflexiones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, quisiera agradecer a los organizadores en la persona del licenciado Juan Antonio Magaña de la Mora, magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial de Michoacán. Es para mí un honor participar en este magnífico Congreso y una gran satisfacción estar en Morelia, esta ilustre ciudad a la cual siento un poco mía pues es Patrimonio de la Humanidad. Así que mi deber también es cuidarla. Quisiera saludar especialmente al juez de la Corte Interamericana, doctor Eduardo Ferrer, dado que gracias a su iniciativa estamos hoy aquí presentes. Su capacidad *multitasking*, como juez y académico es encomiable. Asimismo, es un gusto enorme compartir esta mesa con tan distinguidos colegas.

El panel que se inicia esta mañana trata sobre “Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales”, que son dos de las acciones procesales que entre otras como el amparo, el hábeas corpus y el hábeas data son conocidas en México y Latinoamérica como garantías constitucionales, cuya función general es restablecer el orden constitucional en caso de que haya sido infringido. Tanto la “inconstitucionalidad” como la “controversia” tienen la característica que se inician ante la Suprema Corte de Justicia y que entre los sujetos legitimados para presentarla no se encuentran

* Jurista paraguayo, LL.M. (Heidelberg). Ex investigador visitante en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del New York City Bar Association.

los ciudadanos. Esto es entendible, pues ambas acciones tratan problemas suscitados al interior del Estado entre sus diversos organismos de gobierno. Si una minoría calificada de diputados federales en México tiene dudas acerca de la constitucionalidad de una ley aprobada por la mayoría puede acudir a la Suprema Corte de Justicia gracias a que tiene abierta la vía de la acción de inconstitucionalidad. O en su caso, si una entidad federativa por medio de su gobernador entiende que una norma oficial emitida por el Poder Ejecutivo mexicano no cumple con aquello que la Constitución estableció en materia de distribución de competencias puede presentarse ante la Suprema Corte de Justicia en busca de justicia para sus pretensiones. Estos casos, entre otros, revelan que claramente los organismos de gobierno sean locales, estatales o federales cuentan con un acceso directo a una jurisdicción constitucional especializada, entendida esta como el ámbito jurisdiccional reservado en exclusividad para dirimir conflictos de constitucionalidad.

La pregunta que surge es: ¿los ciudadanos también podrían tener el privilegio de acceder a una jurisdicción constitucional especializada? El planteamiento es relevante no por un mero acrecentamiento de privilegios ciudadanos sino porque una jurisdicción constitucional especializada está en mejores condiciones de optimizar una protección eficiente y eficaz de derechos humanos. En efecto, si se tiene en consideración que es en esta jurisdicción donde con autoridad y en forma última y definitiva se expresa lo que la Constitución garantiza, entonces, es aquí donde se libra la batalla final y decisiva sobre los derechos de las personas.

Quienes desde la máxima jurisdicción asumen el rol de defensores de la Constitución deberían, asimismo, consagrar gran parte de sus funciones a la defensa de los derechos de los ciudadanos, o mejor dicho, de toda persona humana. En este sentido, los ciudadanos tendrían que tener en sus manos el derecho de acceso a la jurisdicción constitucional especializada; por ejemplo, un caso paradigmático en México sobre ponderación y concretización de derechos humanos es *La Jornada vs. Letras Libres*¹ donde estaban en juego el derecho al honor *vs.* la libertad de expresión que recayó en la Corte Suprema de Justicia porque la misma ejerció su facultad de atracción, la cual queda a su discreción sin que las partes tuvieran derecho alguno a acceder a la máxima instancia jurisdiccional. Este derecho a ser oído por

¹ Amparo directo 28/2010, véase: Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 68, *Libertad de expresión y de imprenta. Caso La Jornada vs. Letras Libres*, México, 2013, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3584-decisiones-relevantes-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-num-68-libertad-de-expresion-y-de-imprenta-caso-la-jornada-vs-letras-libres>.

jueces constitucionales especializados si bien no es considerado irrestricto y, por supuesto, está sujeto al cumplimiento de requisitos procesales previos, no deja de cobrar sentido que sea incorporado sobre todo cuando en el contexto político de fortalecer la democracia lo relevante para los ciudadanos es que desde una jurisprudencia constitucional fluya una teoría de derechos fundamentales que explique el contenido, alcance y límites de sus derechos. El acceso a la jurisdicción es una pieza clave del acceso a la justicia, la cual es entendida como “una de las condiciones para profundizar en la democratización de la sociedad mexicana y en la vigencia del Estado de derecho”.²

Mi ponencia reflexionará sobre los obstáculos y las posibilidades del acceso ciudadano a la jurisdicción constitucional especializada. Para ello ahondaremos primeramente en una breve evolución histórica de cómo se van desarrollando las Constituciones desde un ámbito jurisdiccional. Seguidamente, señalaremos algunas incidencias de relevancia del acceso a la jurisdicción en los sistemas de control constitucional y convencional a fin de demostrar el empuje que puede tener el accionar ciudadano en el fortalecimiento de mejores sistemas constitucionales. Posteriormente, concluiremos con unas reflexiones donde desde ya se puede adelantar que la pretensión final del trabajo es favorecer un debate sobre la apertura de la jurisdicción constitucional especializada a las personas a fin de hacer realidad una Constitución de los derechos humanos.

II. DESARROLLO CONSTITUCIONAL CONCEPTUAL E HISTÓRICO

En términos conceptuales, es conveniente recordar la forma en que operan las Constituciones, dado que ello nos dará información de la forma en cómo funcionan para lograr su cometido de realización de derechos. Así, por un lado, las Constituciones consagran derechos, pero esta idea de declarar, de enumerar derechos por sí sola no es suficiente para lograr la vigencia de los mismos. Por eso, por el otro lado, las Constituciones contienen un sistema de protección de derechos, como las garantías constitucionales citadas, pues los derechos deben ser reparados en caso que sean conculcados. En el mismo sentido, las Constituciones establecen competencias y atribuciones entre los diversos organismos de gobierno componentes del sistema federal y político, y en caso de conflictos les garantizan acciones procesales para atender sus reclamos. Por tanto, las Constituciones prevén conflictos sobre sus normas,

² Fix Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2001, p. 135.

por dicho motivo en forma precavida establecen, además, vías jurisdiccionales para la solución de dichos conflictos constitucionales. En eso consiste el Estado de derecho —en una de sus múltiples facetas—, en atender conforme a derecho los conflictos acerca de la Constitución en el ámbito institucional jurisdiccional previsto para ello. Todo ello partiendo de la concepción fundamental de que la Constitución del Estado de derecho es una Constitución jurídica, no política, que desarrolla toda su fuerza normativa vinculando de modo expreso y directo a cualquier instancia de gobierno y a cualquier sujeto, individual o jurídico.³

En términos históricos, cuando México en 1994 reformó su Constitución para introducir la acción de inconstitucionalidad en su ordenamiento jurídico fue un momento trascendental porque de esa manera la Suprema Corte de Justicia de México se diferenció de su antiguo modelo referencial: la Corte Suprema de Estados Unidos, y empezó a asemejarse al tribunal constitucional alemán, entre otros tribunales constitucionales europeos. El modelo de justicia había cambiado en aquella oportunidad, pues no se trataba de la introducción de una mera acción procesal más, sino de incorporar un control abstracto de constitucionalidad que no requería de un caso concreto. Ello significó que no se necesitaba llegar hasta la aplicación de la ley considerada inconstitucional y que produjera un perjuicio o daño, sino que su sola publicación enervaba a la Constitución y, en consecuencia, los actores legitimados para ello podían demandar su inconstitucionalidad. De esta forma, se fortalecía el sistema de defensa de la Constitución. México se decidió en aquel entonces por sumarse a esa distinción que es propia de los Tribunales constitucionales europeos, y de la cual carece la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, instancia que requiere siempre de un caso concreto para tratar temas de inconstitucionalidad. México, además, afianzó este camino cuando en 1996 le dio la oportunidad a los partidos políticos de demandar la inconstitucionalidad de leyes electorales. Posteriormente, en 2006 cuando se decidió otorgar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la posibilidad de impugnar leyes que consideraba inconstitucionales en materia de derechos humanos. Por tanto, en esos años, el control de constitucionalidad estaba indiscutiblemente de moda.

México contaba entonces, con una Constitución soberana y una Suprema Corte de Justicia, que sin abandonar su antiguo rol de máxima Corte

³ “En nuestro país la Constitución no es ya sólo un documento de carácter político, sino una norma jurídica vinculante”, sentencia del 17 de junio de 2009, Amparo directo en revisión 2044/2008, Suprema Corte de Justicia de México, Primera Sala, véase: *Diálogo Jurisprudencial*, México, julio-diciembre de 2008, p. 229.

de Justicia en materia de legalidad asumía uno nuevo, el de defensor de la Constitución en una jurisdicción especializada y exclusiva, y que era y es la última instancia en materia constitucional. En todo esto fue decisiva la ampliación del acceso a la jurisdicción constitucional por medio de nuevas acciones procesales.

Pero faltaba todavía un cambio importante, y México también lo realizó. En 2011 se produjo la reforma constitucional más significativa pues se adoptó en la Constitución un concepto de derechos humanos acorde al derecho internacional de los derechos humanos. Atrás quedó el concepto de “garantías individuales” y sólo de fuente jurídica nacional. Ahora los mexicanos y las mexicanas, ya sin cuestionamientos cuentan con derechos humanos de fuente nacional, regional y universal, que pueden hacer valer ante sus propias jurisdicciones nacionales. En teoría, y si las cosas funcionan bien, no se necesitaría llegar hasta una corte internacional, pues cualquier juez mexicano podría reparar los derechos humanos que en su caso se hubieran violados. En términos técnicos, se denomina “control de convencionalidad” a este mecanismo que conecta lo mejor de dos mundos, los derechos compartidos regionalmente en el sistema americano y su aplicación local, nacional, ahí donde las personas tienen su juez natural.

Entonces, el derecho procesal constitucional ha evolucionado de una manera increíble en los últimos 25 años. Si bien, aquí sólo señalamos breves etapas mexicanas pero también otros países latinoamericanos comparten esta evolución caracterizada por el fortalecimiento del sistema de control de constitucionalidad y la adopción del control de convencionalidad en su modalidad interna, realizada por los jueces nacionales. Pero, ante esta realidad surgen algunas cuestiones: ¿estos dos sistemas de control, el de constitucionalidad y el de convencionalidad, están bien acoplados? ¿Se complementan sin mayores dificultades? ¿Qué más necesitan las Constituciones para su defensa y los ciudadanos para su protección de derechos? ¿Se requieren acaso nuevas acciones procesales o, sencillamente, mejorar las existentes para adaptarlas al mejor funcionamiento de ambos sistemas de control? ¿Hasta aquí llegó la evolución del derecho procesal constitucional? ¿Es el fin de los tiempos con el estado actual de ambos sistemas de control? ¿Y de manera gloriosa?

III. ACCESO A LA JURISDICCIÓN EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Una primera respuesta, espontánea e intuitiva, a las cuestiones anteriores es que queda mucho camino por andar. Pienso que si bien, ambos sistemas de

control tratan cosas aparentemente diferentes, el uno sustentado y referido a la Constitución, el otro enfocándose en la Convención Americana de Derechos Humanos, en los demás tratados regionales sobre dicha materia, y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el fondo están muy unidos pues en ambos sistemas de control, constitucional o de convencionalidad, se podrían lograr la vigencia y reparación de un mismo derecho, aunque ajustados a sus particularidades y requisitos procesales.

Asimismo, al control de constitucionalidad lo caracteriza que se desenvuelve en el ámbito de sus propias acciones procesales contempladas en una Constitución con sujetos determinados que gozan de legitimidad para iniciar esas acciones y materias concretas y seleccionadas sobre las cuales se dirimen los conflictos constitucionales. Mientras tanto, el control de convencionalidad se aplica en cualquier proceso, constitucional o legal, vale decir que no es propio y exclusivo de un proceso o de un grupo determinado de procesos judiciales. En ese sentido, el control de convencionalidad tiene la característica que permea a todo tipo de procesos judiciales, actuales y aun a los que se introdujeran en el futuro, pues lo que el control de convencionalidad reclama es que, ahí donde haya una persona, un proceso y un juez siempre se respeten los derechos humanos de esta persona. Por ello, el punto principal y fundamental es: ¿cómo una persona humana accede a un juez? Pues ése es el momento decisivo, la oportunidad final que la persona tiene en un Estado de derecho para reclamar la vigencia y reparación de su derecho que considere está siendo conculcado. Y si las vías procesales para acceder a una jurisdicción están resentidas, el control de constitucionalidad y de convencionalidad pierden en eficacia.

Sin embargo, el hecho de que el sistema de control de constitucionalidad es absolutamente dependiente de las acciones procesales destinadas a ese fin, hace que este sistema sea más sensible a deterioros en el acceso a la jurisdicción constitucional, como veremos más abajo en el caso mexicano de amparo contra leyes. Si bien cabe destacar que el juicio de amparo sufrió importantes transformaciones con la reforma constitucional mexicana de 2011 y la promulgación de una nueva Ley de Amparo en 2013 a fin de adecuarlo al nuevo paradigma constitucional vigente de derechos humanos quedaría pendiente la evaluación de si la misma no quedó atrapada en cuestiones de legalidad antes de servir como un medio altamente idóneo en materia de reparación de derechos constitucionales conculcados.

En términos comparados, en Alemania, la Constitución de Bonn contempla una acción procesal denominada *Verfassungsbeschwerden*, reclamo o queja de constitucionalidad en una traducción literal, pero técnicamente es una acción de inconstitucionalidad dada a los ciudadanos para ejercer la

defensa de sus derechos ante el tribunal constitucional. Basta que el ciudadano alegue que le violaron sus derechos constitucionales y que cumpla con los requisitos procesales, esto es, que agote las vías procesales que en su caso tenga a su disposición. Vale decir, los alemanes tienen un derecho de acceso a una jurisdicción constitucional especializada. El Tribunal Constitucional alemán recibe por año alrededor de 6,000 demandas de constitucionalidad, para ser precisos, en 2014 recibió 6,606. Esta cifra representa el 96% de todos los casos que trata al año. Además, el 65% de estas demandas de constitucionalidad se tramitan y finalizan en un año, el 21% en dos años y el 7% llega a cuatro años. Los datos están en la página de Internet del tribunal citado.⁴ Conviene decir que con estas estadísticas de su labor, se puede expresar que el Tribunal Constitucional alemán se ocupa mayormente de los ciudadanos y de sus derechos, ahí invierten su tiempo y sus recursos, debatiendo la mejor forma de realización de los derechos constitucionales. Por ello, tampoco es casualidad que dicho tribunal sea una de las instituciones más prestigiosas de su país.⁵

Entonces, a mi entender, cualquier sistema de control de constitucionalidad y de convencionalidad debe ser optimizado en ese sentido, a favor de los ciudadanos y sus derechos. Recientemente, un ciudadano austriaco demandó a Facebook en Irlanda, donde esta compañía norteamericana tiene su sede para Europa, porque entendió que Facebook no le garantizaba la protección y privacidad de sus datos, pues la compañía supuestamente compartía estos datos con el gobierno americano. El caso llegó hasta el Tribunal de Justicia Europeo con sede en Luxemburgo que le dio la razón al ciudadano austriaco y obligó a la Unión Europea a que negocie un nuevo acuerdo de privacidad y protección de datos con Estados Unidos y consideró a este país como un “puerto inseguro” en la comunicación de datos. El ciudadano austriaco basó su demanda en las revelaciones de Edward Snowden acerca de Facebook y de otras compañías que colaboraron con el programa de espionaje Prism de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) de Estados Unidos.⁶

⁴ Véase las estadísticas del Tribunal Constitucional alemán, disponible en: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresstatistiken/Archiv/Archiv.html>.

⁵ Asimismo una de las obras alemanas más difundidas en Iberoamérica es la *Teoría de los derechos fundamentales* de Robert Alexy referida a los derechos de la Constitución de Bonn, pero haciendo hincapié que “lo que hoy son los derechos fundamentales es definido, principalmente, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal”, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 23.

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de octubre de 2015 en el asunto C-362/14 (Schrems).

Este es un claro ejemplo del poder de las acciones individuales en manos de los ciudadanos. Se agradece el fortalecimiento del control de constitucionalidad y de convencionalidad, pero también se agradece que los ciudadanos tengan siempre una vía idónea para reclamar aquello que ellos sienten que está mal y afecta sus derechos.

En el caso mexicano si preguntamos: ¿cuál es la acción procesal que tienen las personas para demandar la inconstitucionalidad de una norma? Tendríamos que la primera respuesta es el así denominado “amparo contra leyes”; sin embargo, en la propia literatura mexicana sobre el tema se encuentran cuestionamientos a su eficacia. Justamente, el colega y amigo Rubén Sánchez Gil, en especial, denuncia que “abstrusos conceptos”⁷ como el de interés jurídico aplicados en ese juicio obstaculizan el buen desempeño de la acción. Entre otras cosas se refiere, además, a:

La irreflexiva aplicación del criterio de “individualización (in)condicionada” [que] en el campo del amparo, en el mejor de los casos ha ocasionado incertidumbre sobre la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de una norma general, y con ello sobre la procedencia de su impugnación mediante el juicio de amparo (y la controversia constitucional en su caso); y en el peor [de los casos], produce la indefensión del gobernado.⁸

Sánchez Gil entiende que en el amparo contra leyes existen problemas que:

Obstaculizan a los gobernados el acceso a la justicia constitucional; en segundo término, y pese a las limitantes del juicio de amparo en este aspecto, impiden depurar el ordenamiento jurídico mediante la señalización y/o eliminación de disposiciones contrarias a la ley fundamental. Estos motivos bastan, en nuestra opinión, para reconsiderar el criterio de “individualización (in) condicionada” en sus actuales términos.⁹

Sánchez Gil sigue enunciado otros problemas para luego concluir que:

Tal situación constituye un importante obstáculo al derecho fundamental de acceso a la justicia constitucional, tutelado por los artículos 17 de la ley suprema, y 2, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

⁷ Sánchez Gil, Rubén, “La aplicabilidad de normas generales y su impugnación en amparo”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac Gregor, Eduardo, *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, 2011, p. 396.

⁸ *Ibidem*, p. 370.

⁹ *Idem*.

además de los que específicamente prevén el juicio de amparo. Ello obstaculiza la posibilidad de que los justiciables puedan plantear efectivamente una acción constitucional contra una norma general.¹⁰

Dicho de otro modo, pareciera que en el amparo contra leyes el debate judicial gira mayormente sobre la aplicación de la ley y, no tanto, sobre la violación del derecho, entonces, el debate no estaría centrado en defender los derechos de los ciudadanos, lo cual tendría que ser la tarea principal en el juicio. Asimismo, las objeciones procesales hacen de esta acción una vía accidentada y llena de obstáculos para acceder a la jurisdicción. En el mismo sentido, Jaime Cárdenas considera: “Si queremos que el amparo proteja efectivamente a los derechos fundamentales y la supremacía de la Constitución estamos obligados a ampliar los supuestos del interés legítimo y simple y, reducir los supuestos del interés jurídico”.¹¹

Por eso, estimo que el desarrollo de las garantías constitucionales en México pasa por la mejora de ese tipo de amparo y que en términos funcionales se convierta más en una acción de inconstitucionalidad, como la alemana, acción que abre la justicia constitucional a los ciudadanos simplemente con expresar: “Me violaron mi derecho constitucional y fue de ésta forma”.¹²

Por otro lado, cabría preguntarse qué tanto acceso tienen las personas a la Suprema Corte de Justicia, no en su calidad de máximo tribunal en lo civil, penal, etcétera, sino a la Suprema Corte de Justicia en su calidad de tribunal constitucional. Si bien se podría decir que hay varias formas procesales de acceder, quisiera llamar la atención sobre una de ellas: la facultad de atracción, que fue introducida con la reforma constitucional de 1987/88. Esta facultad es técnicamente un auto de avocación. Es similar a la petición de *certiorari* de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, pues depende de la Corte si la ejerce o no, es discrecional. En ese sentido, no garantiza a las personas un acceso a la jurisdicción constitucional especializada. En Estados Unidos la Corte Suprema de Justicia recibe un promedio de 10,000 peticiones de *certiorari* por año, pero sólo alrededor de 80 casos son seleccio-

¹⁰ *Ibidem*, p. 390.

¹¹ Cárdenas, Jaime, “La nueva Ley de Amparo”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 29, julio-diciembre de 2013, p. 386.

¹² Véase el artículo 93 de la Ley Fundamental de Bonn: “Competencia del Tribunal constitucional alemán: 4a. sobre los recursos de amparo que pueden ser interpuestos por toda persona que se crea lesionada por el poder público en uno de sus derechos fundamentales o en uno de sus derechos contenidos en los artículos 20, apartado 4, 33, 38, 101, 103 y 104”.

dados por la Corte para darle trámite y dictar sentencia.¹³ La alta selectividad de los casos no favorece a que importantes demandas sobre derechos constitucionales sean atendidos. En ese sentido, es un contraste enorme con el tribunal constitucional alemán mucho más abierto a las personas.

En materia de acceso a la jurisdicción constitucional especializada el sistema interamericano de derechos humanos cuenta con un caso de relevancia. En *Castañeda vs. México*¹⁴ la Corte Interamericana resolvió que el Estado mexicano violó en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, no concediéndole al demandante, sin embargo, violación alguna a su derecho político a ser elegido reconocido en el artículo 23.1.b de la Convención Americana, que era la primera y principal demanda del actor. Lo notable fue que esta condena al Estado mexicano ocurrió a pesar de que las autoridades actuaran con base en la legalidad existente, sin aparente arbitrariedad ni abuso. El problema entonces no estuvo en negar a un ciudadano un derecho político, sino en que el sistema de constitucionalidad no contemplaba un acceso procesal, una vía adecuada para que el ciudadano discutiera ante jueces constitucionales lo que él consideraba era una violación a un derecho constitucional, que terminó no siendo.

Los antecedentes judiciales del caso en México muestran el contraste que pese a que el señor Castañeda recorrió una serie de instancias judiciales y su caso llegó hasta la máxima instancia, la Suprema Corte de Justicia, sin embargo, aún así el Estado mexicano le violó su derecho a la protección judicial del artículo 25 de la Convención Americana citado. Esto se explica porque en todas las instancias judiciales el debate se centró en la legalidad, si las autoridades violaron algún precepto normativo, y no tanto en atender el reclamo de inconstitucionalidad que el demandante estaba haciendo sobre la legalidad existente. El sistema procesal no estaba preparado para ello. He aquí el recuento de pasos jurisdiccionales.

Solicitud de inscripción. El 5 de marzo de 2004 el señor Castañeda presentó al Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) una solicitud de inscripción como candidato independiente al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos para las elecciones del 2 de julio de 2006.

Rechazo de la solicitud. Mediante escrito del 11 de marzo de 2004, notificado al día siguiente, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Dirección de Partidos Políticos y Financiamiento del IFE, informó

¹³ Véase: <https://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/2014year-endreport.pdf>.

¹⁴ Sentencia del 6 de agosto de 2008, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298.

al señor Castañeda Gutman que “no [era] posible atender su petición en los términos solicitados”. Como fundamento de dicha decisión, el IFE citó, entre otras disposiciones, el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que establece que “corresponde únicamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

Presentación de amparo. Contra dicho pronunciamiento del Instituto Federal Electoral, el señor Castañeda presentó el 29 de marzo de 2004 una demanda de amparo ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal.

Declaración de improcedencia del amparo. El 16 de julio de 2004 el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal resolvió declarar improcedente el juicio de amparo interpuesto por la presunta víctima en virtud de:

La improcedencia constitucional que se deriva del 105 Constitucional, fracción II, párrafo tercero, [que] establece... que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad; disposición que... guarda armonía con la improcedencia legal contenida en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo.

Recurso de revisión. El 2 de agosto de 2004 el señor Castañeda Gutman interpuso un recurso de revisión contra la decisión del Juzgado Séptimo. Como dicho recurso planteaba cuestiones legales y constitucionales, el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al que correspondió el conocimiento del recurso, resolvió mediante sentencia del 11 de noviembre de 2004 las cuestiones legales y planteó que la Suprema Corte de Justicia ejerciera su facultad de atracción sobre las cuestiones constitucionales.

Improcedencia del amparo en revisión. Los días 8 y 16 de agosto de 2005 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la sentencia recurrida y resolvió declarar improcedente el amparo en revisión respecto de los artículos 175, 176, 177, párrafo 1, inciso e, y 178 del Cofipe, cuya constitucionalidad cuestionaba la presunta víctima, sin entrar a analizar el fondo de la cuestión.

Agotados los recursos judiciales en México, el señor Castañeda recurrió al sistema interamericano de protección de derechos humanos siendo acogida su petición por la Comisión Interamericana que decidió llevar su caso ante la Corte Interamericana.

Así, el 21 de marzo de 2007, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 51 y 61 de la Convención Americana, la Comisión Interamericana

de Derechos Humanos sometió a la Corte una demanda en contra de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se originó en la petición presentada el 12 de octubre de 2005 por Jorge Castañeda Gutman. Según indicó la Comisión, la demanda “2. se relaciona con la inexistencia en el ámbito interno de un recurso sencillo y efectivo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos y el consecuente impedimento para que el señor Jorge Castañeda Gutman... inscribiera su candidatura independiente a la Presidencia de México”¹⁵ para las elecciones que se celebraron en julio de 2006.

Entre los hechos traídos al proceso interamericano se observa que:

115. La Comisión [Interamericana] señaló que el fundamento del acto administrativo del IFE por el que se rechazó la inscripción de la presunta víctima era la aplicación del artículo 175 del COFIPE, por lo que la única forma de declarar la inaplicabilidad de dicho artículo al caso concreto era mediante el examen de su constitucionalidad. Es decir para declarar inaplicable dicho artículo al caso particular era preciso considerarlo contrario a la Constitución. Sin embargo, el sistema legal mexicano no contemplaba un mecanismo para que los particulares como el señor Castañeda Gutman pudieran realizar cuestionamientos constitucionales de las leyes electorales. Según la Comisión, la decisión negativa de la Suprema Corte sobre el amparo cerró de manera definitiva la aspiración de la presunta víctima a una determinación oportuna de sus derechos [El número inicial marca el párrafo de la sentencia citada].

Por su parte, a la hora de resolver el caso entre las consideraciones que la Corte Interamericana realizó cobra relevancia este comentario sobre las vías procesales que estaban a disposición del demandante:

107. En el presente caso, la presunta víctima reclamó una violación a su derecho político de ser elegido, en virtud de que una ley de carácter electoral imponía como requisito para ser candidato el ser postulado por un partido político. La Corte deberá determinar si el juicio de protección [de derechos político-electorales] era un recurso accesible para la presunta víctima. Como se observó, el amparo era un recurso improcedente en razón de la materia (*supra* párr. 91) y por otra parte la acción de inconstitucionalidad tampoco estaba disponible para una persona particular como el señor Castañeda Gutman, ya que se trata de un recurso extraordinario limitado, entre otros aspectos, en su legitimación activa (*infra* párr. 128).

De ahí que la Corte Interamericana concluyó:

¹⁵ Véase, párrafo 2 de la sentencia del 6 de agosto de 2008.

131. Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección [de derechos político-electorales] para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.

Cabe observar que si bien el Estado mexicano actuó rápidamente y antes de que concluyera el proceso ante la Corte Interamericana y se dictara sentencia procedió a realizar una reforma del artículo 99 de la Constitución en el año 2007 permitiendo que las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tengan competencia en declarar la inaplicabilidad de leyes electorales contrarias a la Constitución con efecto al caso concreto.¹⁶ De esta forma, la sola interposición de una demanda en sede jurisdiccional interamericana ya motivó un debate constitucional al respecto y dio pie a una reforma constitucional.

Finalmente, la Corte Interamericana entre sus puntos resolutivos decidió:

6. El Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido, en los términos de los párrafos 227 a 231 de la presente Sentencia.

IV. REFLEXIONES FINALES

Las reformas constitucionales de los años noventa y primera década de este siglo se caracterizaron por mejorar el control de constitucionalidad ponien-

¹⁶ Véase la reforma constitucional de 2007 al artículo 99 en materia electoral, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

do en el centro la defensa de la Constitución, eso fue así tanto en México como en Latinoamérica; sin embargo, en México las acciones procesales que se introdujeron o se perfeccionaron con ese fin estuvieron mayormente relacionadas con entidades de gobierno, grupos parlamentarios o partidos políticos. Por tanto, la facultad de activar judicialmente la defensa de la Constitución no recayó mayormente en los ciudadanos según el diseño de dichas reformas, salvo aquellas iniciativas dadas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Detrás de estos cambios estaba la idea de la necesidad de transformar la Suprema Corte de Justicia mexicana y convertirla en un tribunal constitucional a fin de que actuara como árbitro en las disputas de poder dejando siempre a salvo la supremacía de la Constitución en dicha tarea. Con ello, todo resabio de autoritarismo decaería y así se contribuiría a consolidar la democracia. En esa línea el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Guillermo Ortiz Mayagoitia, destacaba que “la relación causal entre la jurisdicción constitucional y la consolidación de la democracia” era un núcleo central de estudio, donde había que entender “en qué medida y de qué forma los tribunales constitucionales inciden en la consolidación de la democracia de un país”.¹⁷

Ahora bien, en años recientes la evolución del control de constitucionalidad está poniendo en el centro la defensa de los derechos humanos. Basta recordar la reforma constitucional mexicana de 2011 en esa materia, como un hito histórico que obliga a todas las autoridades en el ámbito de sus competencias a garantizar la protección de los derechos humanos. A ello se suma la adopción del control de convencionalidad que refuerza la idea de que los reclamos de violación de derechos deben ser atendidos prioritariamente, ahí en la instancia jurisdiccional donde ocurra. Todo esto plantea que el siguiente paso en la reforma del derecho procesal constitucional sea revisar y fortalecer el acceso ciudadano a la jurisdicción constitucional especializada a fin de mantener activa la tendencia por una vigencia plena de los derechos humanos. Evidentemente, se puede consagrar un derecho de acceso a una jurisdicción constitucional especializada o mejorar los existentes, aunque le corresponderá al derecho procesal constitucional arbitrar los medios, donde cumpliendo ciertos requisitos la máxima instancia jurisdiccional esté a disposición de las personas.

En ese sentido, sería un cambio fundamental en el rol de una Corte Suprema de Justicia en su calidad de tribunal constitucional que ocupe la mayor parte de su tiempo en atender los reclamos de los ciudadanos sobre

¹⁷ Ortiz Mayagoitia, Guillermo, “Presentación”, en Suprema Corte de Justicia, *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia*, México, 2007, pp. X y XI.

derechos humanos, de esa forma la democracia a consolidar sería una democracia de derechos humanos poniendo en el centro el respeto a los derechos de cada persona humana.¹⁸

¹⁸ Definitivamente, después de su gran obra *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia*, a la Suprema Corte de justicia de México le faltaría una que podría titularse “Tribunales constitucionales y derechos humanos”, donde se asiente una teoría de derechos humanos basada en la jurisprudencia constitucional.