

BASES QUE CIMENTARON LOS ELEMENTOS DEL NUEVO PARADIGMA MEXICANO (1994-2011)

En un ejercicio de retrospectiva, imaginemos el entorno de la década de los años setenta y ochenta en México. La doctrina nacional más calificada exhibía a nuestro régimen constitucional de división de poderes como un sistema de presidencialismo exacerbado (Carpizo 1993). La doctrina internacional consideraba a nuestro país como ejemplo de un sistema de partidos no competitivo de corte hegemónico (Sartori 2002). La legitimidad histórica del régimen descansaba en una revolución que había terminado en su etapa armada, al menos, cincuenta años antes.

El Poder Judicial

vivía en un estado de auto-conservación técnica, sin una verdadera doctrina constitucional (Cárdenas 1996 y Cossío 2002). Los derechos sociales eran considerados normas de carácter programático, por tanto, no defendibles judicialmente. La materia electoral se resolvía por los caminos de la política y nunca por los del derecho. La filosofía del derecho se encontraba prácticamente extinta. La dogmática jurídica empezaba y terminaba en la descripción avalorativa de las leyes y nunca en el análisis realista. La crisis económica mermaba la capacidad de desarrollo de la nación y de las familias. La violencia empezaba a gestarse como modelo de vida en algunas zonas del país.

Ante ese panorama, la perspectiva positivista imperaba en el derecho. Entre formalismos jurídicos y tecnicismos judiciales, el mecanismo de protección de las entonces denominadas garantías individuales, palidecía ante cualquier intento serio de buscar la mutación social a partir de la interpretación judicial. El valor jurídico más importante era la certeza y la seguridad, por encima de los derechos fundamentales de las personas, por ejemplo. Esta perspectiva, avalorativa del sistema jurídico, impedía ver cómo, particularmente en los grupos minoritarios, la supuesta homologación jurídica se traducía, en realidad, en una desigualdad sustancial.

Ante la realidad política de la hegemonía, la reforma constitucional impulsada por Jesús Reyes Helores buscó la inclusión electoral: diputados de representación proporcional, acceso a medios de comunicación, legalización de partidos políticos. Con el paso del tiempo, en menos de dos décadas, el sistema pasó del partido hegemónico a la pluralidad moderada. Con los procesos electorales, la legitimidad democrática del régimen no provino más del contexto histórico, sino del voto ciudadano depositado en las urnas.

El proceso de desmantelamiento del presidencialismo ocurrió desde varios frentes. Renuncia a las facultades metaconstitucionales a partir del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Reformas constitucionales que favorecieron la creación de órganos constitucionales autónomos y el fortalecimiento del Poder Legislativo y el Judicial. A continuación haré referencia a este último aspecto.

1) La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como Tribunal Constitucional.

El aspecto institucional u orgánico más importante es la consolidación de la SCJN. En 1994, como una de las respuestas institucionales a la violencia política y entonces incipiente violencia social, Ernesto Zedillo, en ese tiempo candidato del PRI a la Presidencia de la República, planteó diez puntos para reformar el sistema de impartición de justicia, cuatro de los cuales involucraban al Poder Judicial de la Federación. La base del discurso sobre el sistema de impartición de justicia, partía de la premisa de que existía una desconfianza en los órganos de procuración e impartición, y que era necesario brindar certeza y seguridad a una sociedad moderna, urbana y de servicios, como era la mexicana de finales del siglo xx.²

Con la idea de modernizar el sistema judicial, el discurso antes citado se convertiría en la columna vertebral de la reforma constitucional de diciembre de 1994, el cual planteó la división entre las facultades jurisdiccionales y las administrativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la necesidad de garantizar el acceso a la justicia, el establecimiento de mecanismos efectivos para controlar los actos de autoridad y la necesidad de mejorar la independencia judicial. Lo anterior, se traduciría en la reforma a 27 artículos constitucionales para transformar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al reducir a once ministros su integración, otorgándole nuevas facultades, como las renovadas controversias constitucionales, y las innovadoras acciones de inconstitucionalidad con efectos *erga omnes* en los casos de declaración de invalidez por ocho ministros, así como la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

² Discurso pronunciado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 14 de julio de 1994. Zedillo, como buen economista, sabía que una reforma al sistema judicial podría dar confianza a los inversionistas y abaratar los costos de las transacciones económicas. De hecho, el discurso de Guadalajara fue la base de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994.

Inició la novena época del Semanario de Jurisprudencia y, con ella, los primeros pasos de la construcción del Estado constitucional de derecho.

Durante algunos años, sectores completos de la academia cuestionaron a la SCJN y su actuación. Las críticas oscilaban entre su ausencia del ejercicio gubernativo, sus resoluciones en torno a la figura del anatocismo, el control constitucional en materia electoral o la libertad de expresión en el caso del “poeta maldito”.

Sin embargo, lo cierto es que, de manera paulatina, a través del golpe de jurisprudencia, el más Alto Tribunal de la República ha ocupado un sitio destacado como pilar del Estado constitucional de derecho mexicano. Resoluciones e investigaciones como Aguas Blancas, que significaron la transformación del derecho a la información en una garantía individual asequible a cualquier persona; la interpretación sobre la imprescriptibilidad de los delitos de desaparición forzada; la protección y, por ende, no discriminación de los militares contagiados con el VIH y la inconstitucionalidad del Reglamento de energía eléctrica, en contra de la posición del Ejecutivo federal, lo cual hubiera sido simplemente inconcebible unos años atrás. Fueron los cimientos del Estado constitucional de derecho, forjados a través de la interpretación judicial.

Las bases estaban fincadas. El proceso de construcción del Estado constitucional de derecho se encontraba en marcha desde la primera década de esa novena época del Poder Judicial de la Federación. De ahí mi cuestionamiento al lugar común de que sólo los tres elementos torales (el caso Radilla, el asunto varios 912/2010 y la reforma de 2011) marcan el surgimiento de la transformación a una política judicial garantista. Los pasos previos fueron también relevantes. México fue un ejemplo de transición jurídica gradual al garantismo. Proceso que inició en la novena época y que, después de los elementos precitados, adquirió más fuerza que nunca con la reforma constitucional. Pero no significaba que antes no se hubieran dado pasos con firmeza, por el contrario, eran incidentes

aislados que no tenían repercusión nacional, dado que la mayor parte de los tribunales ordinarios y de amparo seguían viviendo en el modelo de la legalidad.

No hay que perder de vista que el garantismo, al concebir al derecho como un sistema de garantías jurisdiccionales de protección de los derechos, es una cuestión de grado. Es decir, la estrategia de ingreso al área de influencia del garantismo puede ser producto de una transformación supina del régimen jurídico, como sucedió en Colombia con la Constitución de 1991. No obstante, el camino empleado en México ha sido diverso. La transición jurídica, como se mencionó líneas arriba, fue gradual. Primero se reformó la Constitución para establecer un Tribunal Constitucional, posteriormente, se le otorgaron facultades de control constitucional moderno, y casi inmediatamente después, sería concebido un diverso órgano de corte constitucional: el Tribunal Electoral.

- 2) El Tribunal Electoral y el control de constitucionalidad electoral. El segundo elemento institucional u orgánico que ha permitido la transformación del Estado de derecho legislativo en el Estado constitucional de derecho fue la justicia electoral. Con la reforma del 22 de agosto de 1996, el Tribunal Federal Electoral muta su naturaleza jurídica para convertirse en un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (en lo subsecuente Tribunal Electoral sin el vocablo Federal), dejando su autonomía pero adquiriendo la fortaleza propia de un órgano cúspide del Poder Judicial.

Con la reforma de 1996, dos medios de impugnación convirtieron al Tribunal Electoral en un órgano de constitucionalidad: el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y el Juicio de revisión constitucional electoral (JRC). Con el paso del tiempo, y con la argumentación jurídica de la primera integración del TEPJF (1996-2006), la materia electoral se pondría a la vanguardia de las líneas argumentativas del derecho en México.

La Sala Superior fijó, como uno de los primeros pasos, su competencia constitucional en una jurisprudencia del año 1999:

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENEN FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, que señaló, en su parte medular que el Tribunal Electoral podía ordenar la desaplicación de normas contrarias a la Constitución en los casos concretos cuando el acto o resolución analizada fuera inconstitucional o, en su caso, se fundara en disposiciones contrarias a la Constitución. Señaló que el artículo 105 constitucional, al referir que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución en la acción de inconstitucionalidad no reñía con la posibilidad de que el Tribunal pudiera desaplicar actos y resoluciones dentro del marco de su competencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, al resolver la contradicción de tesis 2/2000, cercenó dicha facultad del Tribunal Electoral, al considerarlo exclusivamente como un órgano de legalidad. Sobre este tema regresaré más tarde, al abordar los antecedentes del caso Hank. Tuvieron que pasar cinco años, de la resolución de la contradicción de tesis en 2002 a la reforma constitucional del año 2007, para que el Tribunal Electoral volviera a ejercer esta importante herramienta. No obstante, la labor del TEPJF ha sido bastante elogiada. Resoluciones como la protección de intereses difusos a través de acciones tuitivas, es un precedente relevante para entender el interés legítimo que hoy permea en la materia de amparo (PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN REDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERÉS, DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN EN LAS ELECCIONES). También se desarrolló una línea jurisprudencial muy relevante en los temas de integración de autoridades electorales locales atribuibles a congresos locales (Caso Yucatán SUP-JRC-391/2000 y SUP-JRC440/2000 y acumulados); causal abstracta de nulidad de elecciones (Caso Tabasco SUP-JRC-487/2000 y acumulados); y, por supuesto, democracia interna de los partidos políticos o acceso a la información pública de los mismos (SUP-JDC-40/2004).

En la actualidad, la segunda integración del TEPJF ha puesto énfasis en la protección de los derechos de los pueblos indígenas (SUP-JDC-11/2007), en la perspectiva de género (SUP-JDC-461/2009, el caso Mari Thelma Guajardo, o el SUP-JDC-12624/2011 sobre cuotas de género en las candidaturas de mayoría relativa) y, finalmente, de forma muy especial, se emitió la primera sentencia de desaplicación de una norma legal de carácter estatal, por controvertir los postulados de la Convención Americana sobre derechos humanos, en el Caso Hank.

Lo anterior pone de manifiesto que, desde épocas previas, el TEPJF había aportado a la gestación del Estado constitucional de derecho una visión garantista o progresista. Según señala la tesis del suscrito, el cambio de paradigma había empezado a gestarse en el ámbito electoral con anterioridad. El impacto de la reforma sobre todo en materia de derechos humanos ha sido cuantitativo. Los precedentes ya estaban, hacía falta reiterarlos y aplicarlos en la mayor cantidad de casos posibles. Antes eran de carácter reducido, para casos específicos, focalizados. Por otra parte, el litigio en el fuero común seguía inmerso en la aplicación mecánica y en la reducción al principio de legalidad. Por lo que, además de la mejora cuantitativa en el ámbito federal, el otro aspecto que fue revolucionado con la resolución fue el ámbito local, en el que los juzgadores iniciaron el ejercicio del control de convencionalidad y de constitucionalidad, por vez primera.