

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo principal contribuir en la definición del rol y las tareas que debe desempeñar el órgano de justicia constitucional en México y en la determinación de la forma en que debe desarrollar legítimamente sus funciones en estos nuevos tiempos que corren para el país. Esta propuesta de definición la realizaremos no sólo centrándonos en las facultades o competencias del denominado juez constitucional, sino considerando como presupuesto fundamental e ineludible la base democrática de legitimidad que sostiene, o debe sostener, a la Constitución, y, en consecuencia, la naturaleza y significado de la posición que corresponde en un sistema político de este tipo al legislador. Nuestro marco de referencia será el entendimiento de la Constitución como una norma con estructura específica y funciones determinadas que contiene, en una importante relación de implicación recíproca, diversos tipos de normas y principios, entre las que sobresalen las que contienen derechos fundamentales y las que consignan y desarrollan el principio de separación de poderes.

Estas cuestiones relacionadas con las cualidades y el significado de la Constitución, la división de poderes, los derechos fundamentales, la posición del legislador y del órgano de control constitucional dentro del sistema político, en un país en el que sus juristas comienzan a construir teorías que explican el significado de su Constitución y al mismo tiempo sus ciudadanos se empeñan en configurar un auténtico régimen democrático después de haber vivido durante tantos años bajo uno autoritario, son sumamente importantes, porque implican el intento no sólo de contribuir a la renovación de la teoría constitucional nacional, sino a la construcción de los supuestos que sirvan de soporte al desarrollo normativo posterior y, específicamente, al otorgamiento de sentido de los productos normativos del legislador, a la atribución de valor a la ley y al procedimiento de su creación y, sobre todo, y para el caso de este trabajo, a la interpretación y aplicación de normas y al adecuado y congruente desarrollo de los instrumentos creados y utilizados por el juez para el

desarrollo de sus labores. En pocas palabras, solamente mediante un entendimiento específico de la Constitución y de sus elementos singulares, todos los órganos estatales y, especialmente, el juez constitucional podrán desarrollar su función de forma adecuada y comprometida con el sentido y orientación que impone la misma. Nuestro objeto es, como con sumo acierto ha motivado Cossío a todo el ámbito jurídico de nuestro país, “enfrentarnos con la construcción del tema central de este modelo jurisdiccional: la Constitución misma”.

Por ello, este trabajo pretende señalar la posición que ocupa el juez constitucional dentro del sistema jurídico político, pero sin aislarlo del sentido que pensamos tiene la propia Constitución y de la posición que en ella ocupa el órgano legislativo, en virtud de la idea democrática que impregna todo el ordenamiento y la consagración consciente del principio de división de poderes. Otra de las intenciones de esta investigación es mostrar cómo han ido creciendo los órganos de control constitucional no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino en relación con cada uno de los elementos que conforman el llamado “derecho de control de constitucionalidad”. Exponer estas tendencias nos permitirá identificar los cambios de concepción que en pocos años de evolución constitucional se han fraguado sobre diversos temas; los caminos que diversos ordenamientos han seguido para solucionar los problemas que se les han presentado y el surgimiento de distintas formas de enfrentarse a la Constitución; pero también las incongruencias que en muchas ocasiones existen entre estos desarrollos y la declarada orientación popular de la propia norma básica, y, específicamente, las contradicciones respecto a la declarada libertad del legislador en el desarrollo de sus funciones.

Hacemos un recuento general desde una perspectiva comparada, porque, primero, hay que reconocer que es poco lo que podemos recoger de nuestra historia inmediata en lo relativo tanto a modos de entendimiento como a técnicas de aplicación de las normas constitucionales; segundo, porque es de esperarse que la teoría constitucional mexicana se enriquezca, en lo sucesivo, con las reflexiones y elaboraciones teóricas construidas en otras latitudes y, tercero, porque muchos de los problemas que se presentan en esos ámbitos y por corresponder en lo general a un modelo democrático similar, es decir, por ser cuestiones estructurales que afectan a todos los sistemas regidos por Constituciones democráticas, tendrán que presentarse y discutirse en nuestro país.

En la búsqueda en la que estamos empeñados, relacionada con la normatividad y sentido de la Constitución y la naturaleza de sus normas, no podemos dejar de señalar que en los problemas concretos que se presentan en la realidad están las causas por las que se han extendido concepciones sobre la posición cada vez más activa del juez constitucional y se ha ido limitando, a veces incluso imperceptiblemente, como si fuera algo natural, la posición de creación del legislador. Se ha intentado construir demasiada Constitución, pero a costa de excluir su orientación democrática. Estos desarrollos, que están marcados, de forma significativa, por las disfunciones que sufren los órganos representativos, interesan a la dogmática mexicana porque a pesar de que es muy reciente la consagración y el entendimiento de la Constitución como norma jurídica y, por tanto, como norma vinculante en todos sus extremos para sus operadores jurídicos, que aún es en nuestro medio una novedad el entendimiento de las normas constitucionales como principios o valores, y que, como hemos dicho arriba, apenas se construye una orientación o sentido general que otorgue unidad a la norma básica, es previsible que estos extremos y las diversas formas de desarrollar las normas vayan a ser continuadas por nuestros juristas y jueces, lo que impele a dar a conocer que algunos de estos desarrollos normativos traen consecuencias difíciles de compaginar con una clara orientación democrática del ordenamiento. Estamos convencidos de que a pesar de la necesidad de justicia constitucional que tiene nuestro Estado constitucional, no podemos dejarnos guiar por entusiastas propuestas que limitan el debate democrático, excluyen la participación ciudadana en la toma de decisiones básicas y eliminan la discusión como la mejor forma de tomar dichas decisiones. Es momento, creemos, de racionalizar la actividad de nuestro órgano de justicia constitucional y hacer que en el ejercicio de sus funciones se dirija a cumplir con las tareas que le señala la Constitución y el sistema político que ésta configura, los cuales además, le imponen límites y vínculos ineludibles en el ejercicio de sus actividades.

No desconocemos que, como escribe Horn, la facultad de revisar la constitucionalidad de la leyes aprobadas por el Poder Legislativo “es un tópico crucial de la discusión constitucional”, ni que, como enseña Pi-bernat, la relación entre justicia constitucional y representación popular es uno de los temas capitales que se plantean en el Estado constitucional contemporáneo. La importancia de estas cuestiones se acentúa en Estados como el mexicano, que recientemente han dejado de estar bajo la égida

de un sistema autoritario y se empeñan en construir un régimen democrático. Sin embargo, es precisamente porque pensamos que es enfrentándose con estos problemas cruciales como nuestra Constitución y, en general, nuestro ordenamiento pueden desarrollarse adecuadamente bajo el manto de desarrollos congruentes elaborados por los propios ciudadanos, por el que hemos elegido un esquema amplio que nos permita vislumbrar adecuadamente el estado actual de estas cuestiones tan importantes.

Lo primero que haremos en este trabajo es mostrar nuestro entendimiento de la Constitución, la división de poderes y el principio democrático, fundamento y eje de las constituciones actuales, para establecer el paradigma del que partimos. Para cumplir con este objetivo, en el primer capítulo definimos a la Constitución como una norma estructuralmente abierta que tiene, por esa misma característica, la posibilidad de cumplir con variadas funciones. Esta apertura, sostenemos, está dirigida a todos los órganos estatales, pero principalmente al legislador encargado de desplegar la potencialidad del texto constitucional en virtud de su posición dentro del ordenamiento. Es decir, la estructura abierta de la Constitución es el primer elemento que nos conduce a sostener la primacía del legislador para crear derecho y desarrollar sus contenidos. A continuación definimos el lugar que ocupa cada órgano estatal dentro del sistema, específicamente, el legislador y el juez, porque sólo mediante la determinación de esta posición y la aclaración de sus funciones podremos explicar los conceptos de derecho y Estado en los que nos basaremos, y mostrar que el principio de la división de poderes es un sistema delicado que requiere el respeto y la cooperación de los diversos órganos estatales.

Asimismo, además de señalar que uno de los efectos de la supremacía constitucional y del reconocimiento de la autoridad del legislador dentro del ordenamiento es el principio de interpretación conforme a la misma, sostenemos que una regla constitucional básica del sistema, en gran parte derivada de la anterior, es la presunción de constitucionalidad de las leyes que indica el necesario respeto que todos los operadores jurídicos deben tener al legislador democrático y a todos sus productos normativos que son válidos hasta que se demuestre una clara e indudable contradicción con las normas enunciadas en la Constitución. Pero no podemos solamente señalar la existencia del principio de deferencia legislativa, sino que es necesario encontrar las causas de su consagración, que básicamente están en las características del procedimiento por medio del

cual son elaboradas las leyes. La definición de la Constitución como norma abierta, la explicación del significado de la división de poderes, la descripción de las funciones del legislador y el juez y, sobre todo, la determinación de las causas por las que los productos elaborados por el legislador tienen cualidades que impelen a dotarlas de una validez intrínseca, conforma para nosotros un paradigma que nos permitirá exponer una forma de entender la Constitución.

En el segundo capítulo mostraremos que en muchas de las experiencias constitucionales actuales, el esquema de la justificación democrática y la presunción de validez de los productos normativos del legislador está debilitado, o está siendo eludido, ya que los jueces, a través de múltiples formas, han logrado aumentar su presencia dentro del sistema jurídico y político estatal y hasta sobreponerse al legislador, quien pierde cada vez más la libertad que debía caracterizar su actividad, y el Parlamento decae como el espacio en que se construye la dirección política del Estado. Los jueces, al eludir el esquema teórico democrático que sostiene a la propia Constitución, están interfiriendo en competencias que no les corresponden. La forma en que pretendemos abordar este proceso es a través del análisis de algunos de los elementos que conforman el derecho del control constitucional, ya que consideramos que ésta es la única forma en que podemos sólidamente mostrar que efectivamente se ha producido esta modificación de la preeminencia en el desarrollo y concretización de la Constitución, de la facultad de creación del derecho y de fungir como escenario para la resolución de los conflictos sociales y políticos importantes. Aludimos por ello al cambio de concepción sobre ciertos temas y determinados elementos del control constitucional, para mostrar este proceso a partir de un punto de vista general y apoyándonos en el derecho comparado, porque, insisto, uno de los objetivos de este trabajo es la búsqueda de elementos que nos ayuden a conformar nuestra propia experiencia constitucional.

Así, abarcamos varios temas: el crecimiento de los institutos encargados de realizar la función de control buscando las causas por las que se ha producido dicho incremento; la conversión de estos órganos en entidades encargadas de resolver las cuestiones sociales más apremiantes, puesto que se ponen a su consideración asuntos de extrema actualidad y significación política; el cambio en la concepción del parámetro de control aludiendo a la doble sujeción jurídica a que el legislador se encuentra vinculado, a la extensión que el mismo ha sufrido de manos de

los propios jueces y a la aparición de nuevas técnicas interpretativas que cada vez con mayor rigor examinan y limitan la labor del legislador hasta el extremo de estrechar, casi anular, su ámbito de discreción; el tipo de normas, cada vez más variadas, que fungen como objeto del control, señalando algunos de los casos más evidentes y trascendentes; los tipos de procedimientos empleados para controlar la constitucionalidad de las leyes para mostrar que la mayoría de los sistemas entran dentro de la categoría de los denominados sistemas mixtos porque emplean métodos provenientes de los dos modelos tradicionales, así como la existencia y extensión del control previo y del número de sujetos legitimados para interponer una acción ante estos órganos constitucionales; el aumento de competencias que los convierte de órganos jurisdiccionales de control de normas en verdaderos órganos de justicia constitucional, y, finalmente, la forma en que el legislador participa directa o indirectamente en la creación del derecho a través de sus resoluciones. Repetimos: mostrar estas tendencias tiene la intención de conocer, en general, la evolución de los distintos modelos de justicia constitucional, calibrar las consecuencias de su configuración y forma de actuar y tener elementos para darnos un diseño a través del cual construir conscientemente el propio.

En el capítulo tercero analizamos las causas que han conducido al crecimiento de la posición del juez dentro del Estado y a la reducción de la posición de preeminencia del legislador. En general, encontramos dichas causas en dos factores: en una concepción amplia o intensa de los derechos fundamentales y en las disfuncionalidades que se presentan en la sede legislativa. Nos interesa mostrar que una determinada idea sobre los derechos puede conducir a desarrollos exorbitantes que requieren y exigen en todo momento la intervención del juez. Asimismo, que al contrario de lo que el establecimiento del Estado social pretendía fomentar, fenómenos tales como el crecimiento de las tareas del legislador, la decadencia y administrativización de la ley y la apropiación del procedimiento legislativo por parte de grupos de interés, han conducido a debilitar la posición del legislador y propiciado que los ciudadanos busquen sedes alternas no sólo para resolver sus disputas, sino para solucionar sus problemas y tomar las decisiones más importantes de la comunidad.

Basándonos en todo lo anterior, es decir, en la justificación de la base democrática del Estado, por un lado, y en el análisis de algunos de los elementos y causas que han conducido a extender la presencia de los jueces en los sistemas políticos y jurídicos y a reducir tanto la credibilidad

como las funciones del legislador, proponemos un camino determinado de desarrollo a nuestra justicia constitucional que, considerando las experiencias de otros Estados, proyecte adecuadamente un entendimiento de la Constitución hacia el futuro, fomente la democracia en nuestro país y contribuya a configurar una comunidad donde sus propios integrantes diseñen su dirección política a través de procesos comunicativos cada vez más extensos.

Hace algunos años, Spadaro escribía, para una experiencia concreta, que en virtud de los problemas políticos y sociales actuales y los desarrollos teóricos de los últimos años, era necesario diseñar y configurar adecuadamente una “Corte per la Costituzione”. Pensamos que en México es a esa tarea a la que debemos abocarnos para asegurar que la Corte ande el camino trazado por el sentido de la Constitución y no realice su trabajo sin contar con un paradigma o entendimiento de la norma básica que la conduzca a elaboraciones contradictorias o poco sólidas. Por ello, en este último capítulo estudiamos, en términos generales, la evolución de los elementos que integran el derecho de control constitucional en nuestro país, sobre todo aludiendo a las elaboraciones y propuestas que a partir de 1994 se han producido en torno a los mismos. Comprobamos que si bien ha existido un desarrollo importante en este tema, tribunales y juristas trabajan aún sin poseer un marco determinado que sirva de paradigma para la construcción de dichos elementos, es decir, para la configuración de su naturaleza, elementos característicos, posibilidades y límites. Enseguida aludimos a las singulares condiciones políticas de nuestro país, para que estemos en posición de realizar tres propuestas que para el presente trabajo son fundamentales: una propuesta de determinación del sentido que la Constitución adopta; una propuesta sobre las funciones que debe realizar la Corte para, precisamente, cumplir no sólo con los preceptos de la Constitución, sino con sus fundamentos y sentido, y, por último, una propuesta sobre el modo en que debe realizar sus funciones o, en otras palabras, sobre los vínculos ineludibles a los que está sujeta en la realización de sus actividades, precisamente en virtud de la naturaleza, posición y funciones que el propio sentido democrático de la Constitución le impone. En suma, se propone un entendimiento de la Constitución para modelar el comportamiento de los órganos jurisdiccionales, orientar la forma de realizar sus actividades y fijar sus propios límites.

En México junto con el cambio político se construye una nueva dogmática; ésta ha empezado a trabajar en la configuración de formas de entender la Constitución y en la definición funcional de nuestro órgano de control determinando los elementos que lo caracterizan como tribunal constitucional. Es novedoso, además, el estudio sobre ciertas cualidades de la Constitución, el carácter o naturaleza de las normas constitucionales y su estructura principialista. También es nueva la comprensión del ordenamiento como un sistema de valores; se analiza y discute el principio de separación de poderes; se ocupan métodos y técnicas interpretativas diversas alejadas de las tradicionales y, para nuestro ámbito normales, como la literalidad de la norma o las intenciones de sus creadores. Se discute la introducción de efectos generales en la declaración de inconstitucionalidad de las leyes; la consagración expresa de la declaración general de interpretación conforme; la fijación, como autoridades responsables de violaciones a los derechos fundamentales, de los grupos sociales o privados, con lo que se alude al tema del efecto de irradiación de los derechos; la ampliación de la posibilidad de acceder a la justicia constitucional mediante la sustitución del interés jurídico por el interés legítimo; y, la extensión del ámbito de derechos protegidos mediante recursos judiciales, entre otros temas. Este trabajo es una propuesta que pretende, basándose en un paradigma, mostrar la evolución de los órganos de justicia constitucional y analizar las causas y vertientes de su desarrollo y evolución tanto en la realidad como en la teoría, para estar en aptitud de determinar adecuadamente la posición del juez constitucional en el ordenamiento, y proponer un modo de entender la función del control constitucional y de la propia Constitución, que nos proporcione, a su vez, pautas para que nuestra Corte siga un camino que la conduzca, junto a todo el sistema político y jurídico nacional, a hacer realidad el principio democrático, renovada base y revivido fundamento de nuestra norma básica.