

LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO: LOS NUEVOS RETOS DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

José Ramón COSSÍO DÍAZ*

SUMARIO: I. *Reformas constitucionales: la Suprema Corte como tribunal constitucional.* II. *Los nuevos retos del derecho procesal constitucional.*

A principios de octubre de 2009, gracias a la gentil invitación de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, participé como expositor inaugural del Tercer Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, celebrado en Ciudad Victoria, Tamaulipas.

En ese momento, el Congreso se dedicó a un tema por demás interesante: la protección orgánica de la Constitución. Digo interesante, no porque en la doctrina jurídica haya sido poco tratado, sino porque incluye una variedad de temas altamente controvertidos, tales como la importancia de las controversias constitucionales en la solución jurídica de problemas, por decirlo así, políticos; los efectos de los medios de control constitucional en el ámbito competencial de los Estados; el surgimiento de la justicia constitucional local, entre otras cuestiones.

Ante la dificultad temporal de abordar esa variedad de situaciones, mi participación fue mucho más limitada, y consistió en señalar algunos puntos que considero relevantes en el avance del derecho procesal constitucional y su relación con el control constitucional de la parte orgánica de la Constitución.

Con el objetivo de explicar sucintamente dicha exposición, dividiré este ensayo en dos apartados: en el primero, relataré brevemente las re-

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y profesor de Derecho constitucional en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

formas constitucionales y legales que nos llevaron a nuestro actual sistema de justicia constitucional y la trascendencia de las mismas y, en el segundo, presentaré lo que a mi juicio son los cambios que deben darse en el derecho procesal constitucional.

I. REFORMAS CONSTITUCIONALES: LA SUPREMA CORTE COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lo primero que se debe mencionar es que la presente etapa de la jurisdicción constitucional mexicana inició con las reformas de agosto de 1987 a la Constitución federal, cuando se modificó de manera sustancial el ámbito de competencias de la Suprema Corte. Si bien esta modificación constitucional fue valiosa por sí misma, lo que me parece mucho más relevante es su consecuencia ideológica: la concepción de la Suprema Corte como tribunal constitucional.

Cabe destacar que esta concepción no fue compartida por todos los actores participantes. Si se analizan los documentos de ese entonces, como la exposición de motivos del presidente De la Madrid o los informes de 1987 y 1988 del ministro Del Río, por ejemplo, se puede entender que hay dos líneas de entendimiento de la expresión “Tribunal Constitucional”: una que voy a llamar “judicial”, sostenida básicamente por los ministros Del Río y Ortiz Santos, y la otra, a la que podemos denominar “académica”, sustentada principalmente por el maestro Fix-Zamudio.

¿Por qué es de enorme importancia apreciar esta doble significación del término? Porque al final de cuentas quienes trabajaban en el Poder Judicial entendieron que dicha modificación legal fue solamente un cambio administrativo, con la finalidad de disminuir la carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia; no obstante, el sector académico sostenía una visión distinta, que a la larga fue la que llevó a entender que el cambio competencial no tenía como único objetivo dejar en manos de la Suprema Corte las cuestiones de constitucionalidad, sino que existía una auténtica aspiración de ir constituyendo un tribunal constitucional ahí donde había una Suprema Corte de Justicia.

Podría decirse que esta distinción es muy sutil o irrelevante. Sin embargo, desde mi punto de vista, ése fue un momento detonante de la lógica que posteriormente habría de tomar el conjunto de reformas constitucionales y legales que vinieron a constituir a la Suprema Corte de Justicia

como “auténtico” tribunal constitucional, ya con un sentido de realización del modelo europeo. Esta idea de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional fue la guía discursiva e ideológica de las reformas de 1994, 1996 y 1999.

Ahora bien, ¿cuáles son los elementos que detonaron fundamentalmente este cambio de concepción? A mi parecer, si la modificación competencial de 1987 fue un primer y gran avance, el objetivo se logró hasta la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, mediante la cual se perfeccionaron, ampliaron y detallaron los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, se crearon las acciones de inconstitucionalidad y, después de muchos intentos, se emitió la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. Cabe destacar que la reforma de 1994 profundizó enormemente en las posibilidades del control constitucional de carácter orgánico, no del sentido de la denominación de ese evento, sino de lo que se sigue denominando como la parte orgánica de la Constitución.

II. LOS NUEVOS RETOS DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

A partir de lo dicho anteriormente, si bien la idea de tribunal constitucional se ha fortalecido con la implementación de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, es pertinente hacernos las siguientes preguntas: ¿por qué son de suma importancia estas formas de control constitucional? ¿Son estos mecanismos las únicas posibilidades viables para una eficaz protección de la Constitución por parte de un tribunal constitucional?

En principio, es importante preservar el funcionamiento y desarrollo de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Si se analizan los números de la Dirección de Estadística en la Suprema Corte de Justicia, es notable el incremento de las controversias constitucionales y, sobre todo, de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por partidos políticos y minorías parlamentarias de las distintas entidades federativas. ¿Cuáles son las implicaciones de este incremento? Que estos medios de control constitucional han funcionado adecuadamente para la resolución de temas centrales que tienen que ver con la parte orgánica de la Constitución: división de poderes, sistema federal,

competencias de los ayuntamientos, competencia de los estados y de sus poderes entre sí, por ejemplo.

Previo a la inclusión de estos medios de control constitucional, existían mecanismos dentro del régimen priísta para solucionar diversos conflictos políticos. Por ejemplo, los problemas que se generaban entre los gobernadores y otros poderes estatales, entre la Federación y las entidades federativas, y entre los estados y los municipios, tenían formas de arbitraje dentro de los propios mecanismos políticos del PRI: el gobernador del Estado respecto a los presidentes municipales, el secretario de Gobernación respecto a los gobernadores y, en última instancia y si era necesario, el presidente de la República.

Un caso paradigmático en este sentido es el conflicto de límites que estalló hace unos años entre Yucatán, Quintana Roo y Campeche. Tal problema territorial se generó desde el momento en que se constituyó el territorio de Quintana Roo, y continuó cuando asumió el estatus de estado. Lo relevante de esto es que en mayo de 1940 fue el propio general Lázaro Cárdenas quien, poco antes de dejar la Presidencia de la República, resolvió el conflicto por medio de un decreto que delimitaba la frontera entre Campeche y Quintana Roo. Este tipo de prácticas hegemónicas del Ejecutivo Federal subsistieron hasta principios de los noventa. Sin embargo, fue a partir de esta época cuando la nueva pluralidad política imperante en el país forzó a los distintos actores a plantear una resolución alternativa que, a la postre, sería la vía judicial.

Por ejemplo, a mediados de los años noventa se dio un conflicto por cuestiones de registro civil entre el municipio de Casas Grandes, Chihuahua, y el gobierno del mismo estado. Dada la imposibilidad de una solución dentro del mismo sistema político, se presentó ante la Suprema Corte de Justicia una controversia que tuvo que seguir las reglas generales del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento que está hecho para resolver problemas entre particulares y no entre órganos del Estado. Es a partir del surgimiento de este tipo de asuntos cuando empieza a aflorar el problema de encontrar una vía para racionalizar jurídicamente los conflictos políticos, ello ante la evidente diversidad política que empezaban a tener las entidades federativas.

Así, fue la propia dinámica política la que hizo necesario el desarrollo de las controversias constitucionales y la inclusión de las acciones de inconstitucionalidad, y es la propia dinámica política la que evidencia la

importancia de estos mecanismos, ante el aumento considerable en las tasas de promoción de tales procesos.

Aunado a lo anterior, y aunque ya no forma parte directamente de la protección orgánica constitucional, no se ha avanzado lo suficiente en el perfeccionamiento del juicio de amparo. Una efectiva protección de la Constitución incluye no sólo hacernos cargo de los problemas orgánicos, sino, en principio, de los sustantivos o, mejor dicho, los relacionados con todos los derechos fundamentales.

El juicio de amparo se ha quedado estancado en el esquema regulado en las reformas de 1987. No se han explorado algunas cuestiones muy específicas que podrían darle un amplio sentido de protección. Por ejemplo, si es posible que la Suprema Corte de Justicia le dé estatus de derechos fundamentales a los derechos políticos; los alcances de la jurisprudencia; la exigibilidad de los derechos sociales, etcétera.

Cabe destacar que estos problemas no han sido del todo desatendidos, pues se han hecho algunos esfuerzos importantes, como el proyecto de la nueva Ley de Amparo, convocado por el entonces presidente de la Suprema Corte, Genaro Góngora Pimentel, en el cual tuve la oportunidad de colaborar con el maestro Fix-Zamudio, en nuestro carácter de académicos.

¿Qué es lo que puede explicarnos que no hayamos sido capaces de avanzar en una modificación de la Ley de Amparo que permita a los ciudadanos utilizar esta garantía constitucional de manera más eficiente? Como antecedente, debe mencionarse que el Proyecto de la nueva Ley de Amparo no se presentó como iniciativa de ley, de forma tal que ante el Congreso carecía de estatus normativo. No fue hasta la LIX Legislatura cuando un conjunto de senadores lo presentaron formalmente, y comenzó su discusión.

Las razones del estancamiento a las modificaciones a la Ley de Amparo no son del todo claras. A partir de las discusiones en comisiones, y desde una posición muy tradicional en materia constitucional, se fueron desechando o descartando propuestas tales como la protección de los derechos humanos reconocidos en cinco tratados internacionales, el tema del interés jurídico, la inclusión del amparo adhesivo, la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad con efectos generales, entre otras cuestiones. Una de las hipótesis que se han planteado para resistirse a estas modificaciones sustanciales al juicio de amparo tiene que ver con impe-

dir, como se ha denominado, el empoderamiento del ciudadano frente al Estado.

Con independencia de si hemos avanzado en la protección de la parte orgánica de la Constitución y menos en el desarrollo del juicio de amparo, es importante resaltar que la justicia constitucional mexicana se enfrenta a un problema de diversa índole: el choque de la racionalidad jurídica con la social, la económica y, principalmente, con la política.

Si se llegara a modificar la Ley de Amparo, se plantearía el dilema de que el aumento de las demandas bajo las condiciones antes descritas y los posibles efectos generales de las resoluciones judiciales provocaría una acentuación en la pugna entre la racionalidad jurídica y la política o la social.

Si la sociedad y la clase política no acompaña y coadyuva con la Suprema Corte de Justicia y los demás órganos jurisdiccionales en la aplicación de los procesos y los efectos de las resoluciones judiciales, va a suceder lo que los profesores Post y Siegel, de la Universidad de Yale, han nombrado como *back slage*. ¿Qué quiere decir esto? Que hay ciertas decisiones de los tribunales que logran un avance en materia de derechos fundamentales, pero que al no ir acompañados de una auténtica interiorización social pueden producir un rebote o un regreso a un punto más lejano que aquel que se logró con el establecimiento de la sentencia. El caso paradigmático que exponen estos autores es el del aborto: para ellos, tras la resolución de *Roe vs. Wade* hubo un gran descontento social y un retroceso en muchas de las prácticas jurídicas que hasta ese momento se estaban dando. Eso es exactamente lo que ha pasado con una importante resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la cual se reconoció la validez de las medidas establecidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para la interrupción del embarazo antes de la semana 12. Las consecuencias han sido un conjunto de reformas en una gran cantidad de entidades federativas, en las que expresamente se establece una protección adicional en las Constituciones de los estados a los no nacidos.

El ejemplo, insisto, muestra cómo algunas decisiones de la Suprema Corte o cualquier otro órgano, que no van acompañadas de un ejercicio social más interiorizado, nos pueden llevar a situaciones de regresión jurídica o de pérdida de derechos, desde un cierto punto de vista que no forzosamente debe ser compartido por todos los actores. Un ejemplo adicional de este fenómeno se dio cuando la Suprema Corte declaró incons-

titucionales los arraigos y, consecuentemente, se promovió una reforma constitucional para preverlos desde la propia Constitución. No digo que esta reacción legislativa, que por demás es absolutamente legítima en un ejercicio democrático, sea o no correcta; simplemente la señalo para entender las reacciones políticas o sociales que puede tener una resolución judicial.

En conclusión, sostengo que en los últimos años se han dado importantes logros en las transformaciones orgánicas de la Constitución o, mejor dicho, procedimentales; sin embargo, el derecho procesal constitucional tiene una cuenta pendiente con otras áreas del derecho diversas a las acciones de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales. Además, es imperante entender cómo es que se está dando el choque entre la racionalidad jurídica o constitucional y la política y social. Entender este fenómeno es un nuevo reto para el derecho procesal constitucional: ¿cómo hacer, por una parte, para generarle a un órgano los procedimientos necesarios para definir estos temas?, y, por otro lado, ¿cómo lograr que las decisiones realmente influyan y sean tomadas en cuenta en la vida cotidiana de las personas?

Finalmente, no me resta más que agradecer nuevamente la generosa invitación para reflexionar con ustedes acerca de estos importantes temas en el contexto del derecho procesal constitucional.