

CAPÍTULO OCTAVO

EL FUTURO DEL SISTEMA/MODELO MEXICANO

En el capítulo anterior dimos cuenta de dos grandes temas. En primer lugar, del origen, sentido y uso de la idea-guía “tribunal constitucional” en el proceso de creación de un tribunal federal o de uno constitucional; en segundo lugar, de las propuestas que se han realizado en los últimos años para desarrollar esa idea-guía a través, evidentemente, de diversos reacomodos institucionales para alcanzar esos resultados, así como nuestras críticas a ellas. En este capítulo exploraremos algunos temas relacionados con el futuro de nuestro sistema/modelo.

I. LOS LÍMITES DE LAS PROPUESTAS Y SUS CAUSAS. EL AGOTAMIENTO DE LA IDEA-GUÍA DEL “AUTÉNTICO” TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Si consideramos en conjunto las proposiciones hechas para llevar a cabo la transformación de nuestro sistema de control constitucional, resulta evidente la presencia de un elemento constante en materia de reformas constitucionales y legales: la necesidad de continuar con los cambios institucionales necesarios para que nuestro sistema se acerque cada vez más al europeo. Dicho de otro modo, ese tipo de planteamiento sigue girando en torno a la idea planteada desde 1987 en cuanto a hacer de nuestra Suprema Corte un “auténtico” tribunal constitucional. Ninguna duda cabe que esa idea tuvo una importancia extraordinaria en la reasignación de competencias en el Poder Judicial de la Federación, en cuanto horizonte de construcción normativo y en lo tocante

a la representación generadora y orientadora del nuevo discurso jurídico, que tanta falta hacía para constituir la nueva legitimidad de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, me parece que en los tiempos actuales esa idea-guía, por una parte, se ha agotado y, por lo mismo, no es adecuada para orientar las transformaciones judiciales que estamos requiriendo; por otra, la aceptación del control difuso le ha dado a nuestro sistema/modelo un fuerte punto de divergencia con el modelo europeo. Es más, me parece que la persistencia en el objetivo de lograr la “auténtica” realización del tribunal constitucional ha desviado la atención a los problemas más importantes del control de regularidad nacional. Más que una solución, la búsqueda de ese “El Dorado procesal-constitucional” ha permitido fugarnos de los problemas orgánicos, procesales y humanos del control de regularidad. Antes que entre nosotros se siga discutiendo lo que deberíamos hacer en esta materia a partir de las peculiaridades de nuestro modelo mexicano, políticos, juzgadores y académicos están tratando de sustituirlo por otro distinto bajo la suposición de que los cambios son buenos *per se* y por ello generaran las soluciones que dicen, estamos buscamos.

Frente a lo acabado de decir seguramente podrá argumentarse que precisamente por lo serio de los problemas que enfrentamos, resulta necesario cambiar el sistema y, con ello, dar lugar a un nuevo modelo o, al menos, introducirle importantes correctivos al actualmente en vigor. Esta solución, que por lo demás está presupuesta en todos los planteamientos de que dimos cuenta en el capítulo anterior, sería correcta si verdaderamente conllevara la transformación de ese sistema/modelo y lo hiciera funcional en el contexto jurídico general en el que habrá de operar. Lo anterior pasaría, a su vez, por la siguiente alternativa: transformar *todo* el sistema nacional a fin de adecuarlo al europeo, o aceptar que la incorporación únicamente será parcial y, simultáneamente, resolverá los problemas funcionales del actual sistema de control de regularidad constitucional y, también muy importante, no dará lugar a otros que lo hagan disfuncional. Si de lo que se tra-

tara es de presentar una modificación sustancial al sistema actual para dar lugar a otro que resolviera los problemas presentes y no generara otros igual o más complejos, tendría sentido el debate en torno a qué posibilidades se presentan al efecto. Sin embargo, lo que no tiene mucho sentido es plantear todos los cambios a partir de una idea-guía que ya agotó sus posibilidades. En su desarrollo esta idea-guía pasó por la etapa del cambio competencial en amparo hasta la creación de las acciones de inconstitucionalidad y la transformación de las controversias y el control difuso federal-electoral (que no el control difuso “general” en tanto construcción pretoriana), pero no está en posibilidad de dar más de sí, sencillamente porque se ha encontrado con las limitaciones del sistema mismo en el cual se ha venido desarrollando.

La creación del tribunal constitucional fuera del Poder Judicial de la Federación es la solución más directa para acercarnos al modelo europeo. Sin embargo, cabe hacernos algunas preguntas. ¿Tanto el tribunal como los diversos órganos de ese Poder tendrían competencias en materia de constitucionalidad? ¿Qué hacemos entonces con el álgido y brevemente descrito tema de la “guerra de cortes” a que tal solución daría lugar? ¿Acaso esa combinación no propiciaría finalmente otro modelo híbrido inexistente en el resto de los países en tanto unos órganos (los del Poder Judicial de la Federación) conocerían de los amparos, mientras que otro (el tribunal constitucional) conocería del resto de los procesos de control de la regularidad constitucional? ¿Acaso se supondría que como en Alemania o España solo el tribunal constitucional resolvería los miles de amparos que anualmente corresponden a los muchos órganos del Poder Judicial? La verdad es que a pesar de lograrse el cambio planteado no estaríamos haciendo de la Suprema Corte un tribunal “más constitucional” sino, a lo sumo, generando dos instancias de constitucionalidad. ¿Qué resolveríamos con ello? No tengo una respuesta clara al respecto. ¿Qué nuevos problemas generaríamos? Ya se dijo que el de la guerra entre dos cortes de constitucionalidad, lo cual es por completo diferente y más grave que la guerra existente en

otros países entre una corte de constitucionalidad y otra de legalidad.⁴⁶³

La otra solución que se propone es dejar a la Suprema Corte como tribunal constitucional y crear un tribunal federal en materia de legalidad. El camino para lo que se supone es también otra manera de realizar entre nosotros el modelo europeo es menos directo, pero aun así busca ser un paso para arribar a la tan mencionada y buscada “autenticidad”, no solo ya de la Corte o del tribunal sino, me parece, del modelo mexicano mismo en tanto versión europeizada. ¿De verdad hay un problema con el conocimiento simultáneo de asuntos en las materias de constitucionalidad y legalidad? ¿Las cargas de trabajo justifican la doble jurisdicción? ¿No hay otros mecanismos para lograr el fin buscado? ¿No vamos a dar lugar a la misma “guerra entre cortes”? Atendiendo a las propuestas de cambio, tampoco veo cuáles son las ventajas de la adopción del modelo; en cambio, las desventajas quedan de manifiesto con las mismas preguntas acabadas de formular.

¿Por qué nos encontramos en este aparente *impasse* en lo que se estima debiera ser la evolución o desarrollo del sistema de control de constitucionalidad? Porque lejos de entender que la idea-guía “tribunal constitucional” se agotó en sus posibilidades de desarrollo al incorporarse a un sistema *sui generis* o mixto, se está tratando de llevarla más allá, aun a riesgo de no tener ninguna posibilidad de cabida dentro del modelo europeo al que está tra-

⁴⁶³ Con esto nos referimos al hecho observable en otros Estados, donde las ya señaladas “guerras entre cortes” se producen a pesar de que una de ellas es competente en materia de constitucionalidad (tribunales constitucionales, evidentemente) y otras de ellas lo son en cuestiones de legalidad (tribunales supremos o superiores o cortes de casación, destacadamente). El problema aquí es que la materia de la disputa son las leyes, en tanto una de ellas tiene que determinar su sentido para realizar su labor de control, mientras que la otra lo hace por ser su labor ordinaria. Si los conflictos entre cortes se producen por este tipo de normas, la “guerra” que podría darse entre dos órganos que interpretarían la Constitución sería más grave, pues además de que permanecerían los conflictos en materia de legalidad se potenciaría con los de constitucionalidad.

tándose de llegar. De persistirse en este esfuerzo, únicamente se logrará generar problemas funcionales y atrofas mayores.

Quiero dejar bien claro que en modo alguno me opongo a la idea de transformar la justicia constitucional mexicana. Simplemente manifiesto que de ser ese el propósito, el esfuerzo a realizar debe pensarse y desarrollarse a la luz de nuevos criterios o elementos que, a mi juicio, no pueden ser ni la idea original de hacer de nuestra Suprema Corte un “auténtico” tribunal constitucional, ni avanzar sin más en la construcción de un tribunal federal a efecto de acercarnos al “auténtico” modelo europeo.

Cabe destacar que el agotamiento del modelo no concluye sólo en el desarrollo futuro de los cambios institucionales en el control de regularidad constitucional. De manera adicional podemos decir que estas limitaciones se encuentran puestas también y en alguna medida, en el discurso judicial. De unos años para acá parte del discurso de la Suprema Corte se ha sustentado en la idea de que aquello que hace o puede hacer está basado precisamente en su carácter de tribunal constitucional. El problema con esta manera de proceder es que prácticamente se pretende que la mera invocación cumpla una función argumentativa completa, cuando no autoevidente. Dicho en otros términos, se trata de hacer parecer la invocación de la Suprema Corte como tribunal constitucional como el origen, modo y resultado de cierta cadena argumentativa, olvidándose por lo mismo de las formas correctas de argumentación o interpretación. La dificultad con este proceder es que no tiene, evidentemente, la fuerza suficiente para sustentar la parte considerativa de una sentencia ni, consecuentemente, la resolutive. Así las cosas, es claro que también desde el punto de vista judicial la idea del “tribunal constitucional” ha agotado sus funciones.⁴⁶⁴

⁴⁶⁴ Con lo anterior no queremos decir que en el pasado haya estado bien que los juzgadores constitucionales hayan usado cotidianamente la idea del “tribunal constitucional”. Simplemente queremos afirmar que en el futuro la misma no podrá utilizarse más en tal sentido.

II. EL DESARROLLO DEL SISTEMA/MODELO COMO HORIZONTE DE CAMBIO EN EL MEDIANO PLAZO

Si al menos hasta la aparición de argumentos contundentes respecto al cambio de sistema/modelo va a seguir operando nuestro modelo nacional o, dicho con cierto malinchismo, nuestra solución *sui generis* o “mixta”, las preguntas que en el futuro próximo debemos hacernos son distintas a las que hasta ahora hemos explorado: ¿qué cambios es necesario hacerle a nuestro sistema para que sea más adecuado, eficiente o poderoso con respecto del control de regularidad constitucional? Dicho en otros términos, ¿qué debemos hacer, por una parte, en cuanto a la organización de la Suprema Corte (en tanto órgano de regularidad constitucional y legal), de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación y de los jueces del país que ejercen control difuso de regularidad y, por otra parte, con los procesos mediante los cuales se lleva a cabo ese control (amparo, controversias, acciones y control difuso), para que (y repito, hasta en tanto aparezca una opción distinta a la agotada idea del “auténtico” tribunal constitucional) logremos desarrollar a plenitud las posibilidades de nuestro propio y peculiar sistema/modelo?

¿Qué podemos esperar que acontezca en el futuro con el sistema y, por lo mismo, con nuestro modelo de jurisdicción constitucional? En primer lugar habremos de observar cambios importantes en materia del juicio de amparo derivados tanto de las reformas constitucionales y legales como de la nueva construcción jurisprudencial que se hará necesario llevar a cabo. Estos cambios afectarán, fundamentalmente, las cuestiones relativas al objeto de protección (derechos humanos de fuente constitucional y convencional), el interés para promover en el juicio, el concepto de partes, la ampliación de la procedencia en general y del amparo directo en particular,⁴⁶⁵ las formas de tramitación, la ampliación de los efectos de las sentencias, el desarrollo de los

⁴⁶⁵ En este sentido, *cf.* Bustillos, J., *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, UNAM-Porrúa, 2008, pp. 111-128, principalmente.

supuestos de responsabilidad, los nuevos supuestos de la suspensión y las nuevas formas de generación de la jurisprudencia, primordialmente.⁴⁶⁶ En segundo lugar, es previsible que en materia de controversias se lleguen a modificar cuestiones tales como la ampliación de la legitimación (para darle cabida a nuevos órganos), las condiciones de tramitación, la reducción del quórum de votación, la precisión de los efectos de las sentencias o el cambio del sistema jurisprudencial por uno de auténticos precedentes, de manera destacada. En tercer lugar, es posible que en las acciones se llegue a establecer el control previo de cierto tipo de normas (tratados internacionales, principalmente), la ampliación de los sujetos legitimados y la incorporación de las cuestiones procesales que acabo de dejar señaladas para las controversias. Finalmente es posible que llegue a discutirse qué hacer con las decisiones que tomen los órganos a los que se les ha reconocido el ejercicio del control difuso, pudiendo ser que se les deje en la posibilidad de actuar a fin de que una vez llevada a cabo la des aplicación, la sentencia respectiva pueda ser impugnada mediante los medios ordinarios y extraordinarios actualmente en vigor o que, por el contrario, se abra una vía específica para concentrar, por decirlo así, el control del control difuso. Si en todo o en parte

⁴⁶⁶ En buena medida, los cambios habrán de girar en torno a la propuesta de una nueva Ley de Amparo, que a petición de los integrantes de la Suprema Corte preparó y presentó una comisión al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en marzo de 2001. Como ya se mencionó, a finales de 1999 la Suprema Corte de Justicia de la Nación convocó a la comunidad jurídica mexicana a la formulación de propuestas para la elaboración de un proyecto de “Nueva Ley de Amparo”, las cuales fueron sistematizadas y analizadas por una comisión integrada por ministros, magistrados, académicos y litigantes. El resultado de este trabajo se publicó en un libro titulado *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el cual se presentó formalmente como iniciativa de ley por un grupo de senadores de diversos grupos parlamentarios hasta marzo de 2004. Para una extensa exposición de este tema véase Zaldívar, A., *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa-UNAM, 2002 y Cossío, J. R., “Análisis de la propuesta de una nueva Ley de Amparo”, *Bosquejos constitucionales*, pp. 417-445 (este apartado del libro está compuesto por cinco ensayos, tres de ellos en coautoría con el propio ministro Zaldívar Lelo de Larrea).

son correctas las predicciones anteriores, podrá lograrse una mayor eficiencia de los procesos o, tal vez, su ineficiencia creciente. Eso sólo el tiempo lo dirá. Sin embargo, lo que seguramente no se producirá será la radical transformación del sistema/modelo mexicano.

III. PERSISTENCIA DEL MODELO

Con independencia de los muchos problemas que conlleva cada una de las soluciones que simplemente acabo de enunciar, lo cierto es que en torno a ellas se concentra la discusión sobre lo que en el futuro debiera ser el control de constitucionalidad en México. Es difícil suponer cuáles de entre todas esas soluciones serán las que prevalezcan; igualmente, es complejo considerar qué combinación de ellas será la que finalmente le dará contenido al que haya de ser nuestro control de constitucionalidad. Sin embargo y considerado el tema desde un punto de vista general, ¿qué podríamos decir sobre el sistema posiblemente resultante y, por lo mismo, del modelo al que pudiéramos llegar a quedar inscritos?

Evidentemente, si lo que cambiara fueran sólo las cuestiones relativas al amparo, las controversias, las acciones y el control difuso, manteniéndose constante la posición orgánica y competencial de la Suprema Corte, seguiríamos teniendo un sistema tan peculiar que difícilmente podría adscribirse al modelo estadounidense o al europeo. Prácticamente lo mismo podría decirse en el caso de que adicionalmente a las transformaciones de los procesos mencionados, se creara un tribunal federal de apelaciones, pues lo único que se observaría sería un cambio orgánico pero en modo alguno la radical transformación del sistema de control, ni siquiera en lo que hace a la materia de amparo. En todo caso, este tipo de procesos seguiría tramitándose de la misma manera y la Suprema Corte seguiría siendo instancia final de interpretación constitucional, adicionalmente al mantenimiento de su jurisdicción originaria en materia de controversias y acciones.

Finalmente, ¿qué acontecería en términos del sistema si llegara a crearse un tribunal constitucional del tipo que algunos autores y representantes populares han planteado? La verdad es que se transformaría sólo parcialmente nuestro sistema, pues en realidad los órganos federales existentes (tribunales de circuito y jueces de distrito) tendrían que seguir conociendo de los numerosos amparos que se promueven a diario en el país, mientras que ese tribunal establecería en última instancia la interpretación constitucional, sea por la vía del amparo o de las controversias y acciones. De darse esta transformación, el sistema resultante tampoco podría llegar a incorporarse sin dificultades en los modelos existentes: el tribunal constitucional (se supondría que ajeno al Poder Judicial de la Federación) se limitaría a resolver algunos de los casos de que hoy conoce la Suprema Corte, pero en modo alguno conocería (ello por simple imposibilidad física) de la totalidad de los casos de constitucionalidad de que suelen conocer los tribunales considerados por algunos como “verdaderamente” constitucionales.

De lo acabado de decir queda claro que de actualizarse las transformaciones a nuestro sistema constitucional de acuerdo con las previsiones que al día de hoy son posibles hacer a partir de los planteamientos legislativos, políticos y académicos existentes, podemos decir que nuestro modelo de justicia constitucional seguirá siendo “atípico”. Bien se podrá decir que se acerca más en algún punto al estadounidense o en ciertos aspectos se asemeja más al europeo. Lo cierto, sin embargo, es que el mismo y tal como aconteció desde comienzos de nuestra vida independiente, es muy peculiar por la manera en la que hemos ido conformando los sistemas que han estado en vigor a través de los años.

La afirmación acabada de hacer no conlleva, desde luego, nuestra pretensión de restablecer el nacionalismo jurídico que tanto atraso nos produjo en la comprensión y desarrollo de muchísimas cuestiones, entre ellas y principalmente, de nuestro jui-

cio de amparo.⁴⁶⁷ Por el contrario, se trata de dejar precisadas las principales condiciones históricas y actuales del sistema y del modelo resultante, a efecto de entender que no habremos de tener más o mejor jurisdicción constitucional entre más nos acerquemos a la manera en que en otros países se resuelven este tipo de problemas, sino por la capacidad de nuestro propio sistema para resolver los que, esos sí, son propios de las formas de control de constitucionalidad de nuestro tiempo. Hasta en tanto no aparezca entre nosotros una nueva manera de conceptualizar el control y, sobre todo, los arreglos orgánicos y procesales que consecuentemente deben darse para lograr su reelaboración, parece más conveniente ajustar el sistema/modelo mexicano para que a partir de sus premisas haga todas las funciones posibles para mantener la regularidad constitucional de nuestro orden jurídico, lo cual ya sería bastante.

⁴⁶⁷ Para comprender los términos en que se desarrolló, *cf.* las “Palabras previas sobre la sexta edición” escritas por Ignacio Burgoa en *El juicio de amparo*, publicado por la Editorial Porrúa en 1968 (pp. 21-23), así como el inteligente artículo “El amparo mexicano” publicado por Santiago Oñate en la edición del *Excelsior* del 10. de junio de ese mismo año (p. 7-A).