

## LA DEMOCRACIA MEXICANA Y SU ÁRBITRO CONSTITUCIONAL

Saúl LÓPEZ NORIEGA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El árbitro constitucional y sus desafíos*. III. *La nueva conversación constitucional*. IV. *Algunas asignaturas pendientes*. V. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

En el simbolismo institucional de nuestro país del siglo XX, existe un momento fundacional de la justicia constitucional: el año de 1995. Fecha en la que entró en vigor una ambiciosa reforma constitucional que reestructuró a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en general, al Poder Judicial de la Federación. Fue justo a partir de ahí, según este imaginario, que México por fin tuvo un árbitro constitucional.

Lo cierto, sin embargo, es que la tarea de erigir a la Suprema Corte como un tribunal constitucional fue más bien un proceso, en ocasiones silencioso e imperceptible, que implicó varias reformas, y que inclusive para algunos se trata de un trabajo aún

---

\* Investigador en la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Licenciado en derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); cuenta con un doctorado en filosofía política y derecho constitucional por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Imparte cursos sobre derecho constitucional y democracia y medios de comunicación. Su investigación se centra en los temas de justicia constitucional, democracia y tribunales constitucionales y la concentración de los medios de comunicación. Es miembro de la mesa editorial de la revista *Nexos*, donde edita su blog judicial El juego de la Suprema Corte. Algunas de sus publicaciones son: *Democracia, poder y medios de comunicación*, México, Fontamara-Konrad Adenauer, 2009; *El IFE frente a los medios de comunicación*, México, TEPJF, 2011; *Elección presidencial de 2012. Análisis de su impugnación*, México, TEPJF, 2015; *Manual de periodismo judicial. Tribunales y opinión pública*, México, Tirant lo Blanch, 2015 (en coordinación con José Carreño Carlón); y *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tirant lo Blanch, 2016 (en coedición y coautoría con Andrea Castagnola). El autor agradece el apoyo para la elaboración de este texto de Gustavo Marín Hernández, estudiante de la maestría en ciencia política del CIDE.

SAÚL LÓPEZ NORIEGA

con asignaturas pendientes.<sup>1</sup> Asimismo, sobra mencionar que antes de esta reforma, la Corte contaba con al menos una herramienta propia de un tribunal constitucional. El juicio de amparo, sin duda, era un instrumento jurídico que permitía, con todas sus limitantes y excentricidades, hacer efectivas diversas disposiciones del texto constitucional.

La relevancia, entonces, de la reforma de 1995, más allá de sus méritos estrictamente normativos, reside en el contexto del país en el que se impulsó y entró en vigor. A diferencia de otras reformas, ninguna saltó a la vida institucional del país en los albores de la etapa clave de su transición democrática que exigió décadas y un sinfín de ajustes institucionales sobre todo relacionados con el andamiaje electoral. De hecho buena parte de la literatura académica ha reflexionado respecto a los incentivos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para impulsar una reforma de este calibre,<sup>2</sup> encaminada a consolidar la justicia constitucional, cuando borbotaba ya un pluralismo político que cuajaría pocos años después en un régimen presidencial bajo una dinámica de gobierno dividido y, por supuesto, con la alternancia en la presidencia de la República. Este inédito escenario político, junto con la nueva batería de herramientas constitucionales que otorgó a la Suprema Corte la reforma de 1995, fue el caldo de cultivo que terminó por cocinar una justicia constitucional mucho más sólida que antaño. Insisto: no sólo por el nuevo arsenal de medios de control constitucional que ganó la Suprema Corte, sino también porque las características de la nueva arena política hicieron que pronto la Corte se ubicara en el centro de no pocas de las exigencias institucionales del país.

Pero, ¿qué ha pasado desde entonces con la justicia constitucional del país? ¿Cuáles eran las metas que debía cumplir la Suprema Corte en pleno proceso de consolidación democrática? ¿Cómo las ha sorteado? ¿Se ha erigido en un árbitro efectivo de los principales conflictos del país? ¿Son necesarios todavía algunos ajustes para consolidar a la Suprema Corte como tribunal constitucional? El objetivo de este texto es justamente tratar de contestar éstas y otras interrogantes encaminadas a hacer un balance de la Corte como tribunal constitucional a más de 20 años de la mencionada reforma de 1995 y, sobre todo, pensar en los retos que le esperan a ésta en el siglo XXI. Si bien resulta sugestivo realizar una lectura histórica del papel de la Corte en la vida de nuestro país, más cuando celebramos los primeros 100 años de la Constitución de 1917, lo cierto es que la justicia constitucional nunca había

---

<sup>1</sup> Cossío, José Ramón y Fix-Zamudio, Héctor, *El poder judicial en el ordenamiento jurídico mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996; Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial en México, ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?”, en *Reforma judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, 2002, pp. 251-324; Caballero, José Antonio *et al.*, “La Suprema Corte y el sistema nacional de impartición de justicia: ¿a dónde va la reforma judicial?”, en Ferrer, Eduardo y Zaldívar, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, t. II, 2008, pp. 39-59.

<sup>2</sup> Magaloni, Beatriz, “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, 2003, pp. 266-305; Finkel, Jodi S., *Judicial Reform as Political Insurance. Argentina, Peru and Mexico in the 1990s*, University of Notre Dame Press, 2008; Inclán Oseguera, Silvia, “Judicial Reform in Mexico: Political Insurance or the Search for Political Legitimacy?”, en *Political Research Quarterly*, vol. 62, núm. 4, 2009, pp. 753-766.

sido tan relevante para el país sino hasta en el último par de décadas. Así, sin duda, los avances conseguidos en este arco de tiempo, así como los desafíos aún pendientes, definirán la suerte de uno de los grandes retos de nuestra democracia: hacer de la Constitución una norma jurídica efectiva que coadyuve a darle estabilidad y cauce al país.

Este texto, en este sentido, se divide de la siguiente manera. En primer lugar, se trazan los principales retos que enfrentó la Corte al inaugurarse la vida democrática. Después, se explican algunos de los cambios más significativos que ha sufrido la conversación constitucional en estos años, en rubros como la complejidad de los casos y preguntas que se les plantean a los ministros, así como en los cambios en el sustrato de la justicia constitucional. Por último, se esbozan algunas de las metas que debe alcanzar la Suprema Corte, no para erigirse como tribunal constitucional, sino para fortalecerse como tal y exprimir su potencial en el arduo trabajo que implica consolidar una democracia.

## II. EL ÁRBITRO CONSTITUCIONAL Y SUS DESAFÍOS

¿Qué esperar de una corte constitucional en una transición democrática como la mexicana? Vale apuntar de inicio que todo fenómeno de transición significa, en términos generales, el abandono de ciertas reglas clave de un régimen autoritario o dictatorial para adoptar pautas básicas de uno democrático. Un punto relevante, no obstante, reside en cómo se da este salto entre un grupo de reglas y otro. En principio, existen dos escenarios posibles. O estamos ante un punto de quiebre que permite ubicar con claridad un antes y después institucional, a través de un proceso constituyente que establece una nueva Constitución con las reglas de convivencia propias de un sistema democrático. O, en su caso, se trata de un proceso gradual, que puede extenderse inclusive por décadas, y que a lo largo de este lapso de tiempo se va ajustando de manera paulatina la maquinaria autoritaria para establecer condiciones democráticas en el acceso y ejercicio del poder.<sup>3</sup> De tal manera que, a pesar de que haya sufrido un número significativo de reformas para alcanzar este propósito, el mismo texto constitucional que cobijó al régimen autoritario es ahora el sustrato institucional del edificio democrático. Esta diferencia en los procesos de transición democrática, a pesar de presentarse aquí de manera un tanto esquemática, no es menor al momento de definir el tipo de tareas que deberá enfrentar una corte constitucional al estrenarse en una dinámica democrática.

Es cierto: en términos generales, algunos han considerado que la función principal de este tipo de instituciones en un proceso de transición democrática es garantizar la estabilidad del nuevo sistema político, mediante una patente adherencia —sea por convicción o responsabilidad— a las reglas democráticas y una manifiesta

<sup>3</sup> Elster, Jon y Slagstad, Rune (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, 1988.

SAÚL LÓPEZ NORIEGA

imparcialidad frente a los conflictos que tiene que resolver.<sup>4</sup> Otros, por su parte, han señalado que su tarea medular consiste en escudriñar el ejercicio del poder del resto de la estructura estatal, tarea cuyo éxito está atado a la suerte de varios factores que varían en cada sociedad, tales como la cultura de legalidad, los alcances de los medios de control constitucional, la independencia de los jueces de acuerdo con su entorno institucional y político, así como el bono de legitimidad con que cuente el tribunal constitucional en cuestión.<sup>5</sup> No obstante, y aunque esta discusión es por demás fecunda y relevante, me interesa enfocarme en los retos de una corte constitucional de acuerdo con las particularidades de su transición democrática y la manera de entender su texto constitucional, perspectiva donde la ausencia de una nueva Constitución plantea ciertamente dificultades adicionales o, en su caso, éstas se presentan con mayor intensidad que en una transición democrática que diferencia con nitidez entre el pasado y el futuro institucional de una sociedad.

Un primer reto, en este sentido, de la Suprema Corte, en su renovado papel de corte constitucional a partir de 1995, derivó del hecho de que ante una transición democrática como la mexicana —gradual, que no resultó en un nuevo texto constitucional— era probable que se presentara de manera acentuada una contradicción entre instituciones del régimen anterior frente a aquellas reglas democráticas que se habían incorporado. Es decir, ante la falta de un trazo claro entre el universo de instituciones de raíz autoritaria frente a aquellas de diseño democrático, una corte constitucional inevitablemente tiene que enfrentarse a un mosaico de reglas que arrastran una tradición y funcionamiento autoritario y, no menos grave, que en no pocas ocasiones son apoyadas por grupos sociales cuyo propósito es mantener estos arreglos institucionales, sea por los beneficios que les arrojan o porque genuinamente consideran que éstos son adecuados.

El ámbito jurisdiccional, por ejemplo, puede ofrecer una imagen más clara de este fenómeno. Por un lado, porque es muy probable que se presente un choque entre una jurisprudencia en materia penal —por mencionar uno de los rubros clave en una transición democrática— con un claro tufo autoritario, frente a instituciones propias del nuevo régimen que replantean este conjunto de procedimientos desde una óptica de derechos fundamentales. Pero también porque no es descabellado que el Poder Judicial esté piloteado por jueces que legitimaron varias decisiones del viejo régimen autoritario, además de beneficiarse de éste con prebendas y ascensos laborales. De tal manera que, en principio, no es un grupo de funcionarios que necesariamente vaya a coadyuvar sin resistencia alguna a la implementación de las pautas democráticas o cuyo entendimiento del derecho, y de las problemáticas sociales en torno a éste, sea la idónea para operar las reglas democráticas encargadas de procesar el nuevo pluralismo sociopolítico.

Esta contradicción también se puede presentar en una transición democrática que esté bautizada por un texto constitucional. Sin embargo, una nueva Constitu-

---

<sup>4</sup> Garzón Valdés, Ernesto, “El papel del poder judicial en la transición a la democracia”, *Isonomía*. México, núm. 18, abril, 2003, pp. 27-46.

<sup>5</sup> Gargarella, Roberto *et al.*, *Democratization and the Judiciary. The Accountability Function of Courts in New Democracies*, Frank Cass, 2004.

ción ofrece una enorme ventaja para el trabajo de una corte constitucional, pues zanja la discusión respecto a varias de las nuevas premisas que deben moldear la estructura estatal erigiéndose en el rasero para calificar reglas arraigadas en la otrora lógica autoritaria. Existe un enorme trabajo por delante, pues en buena medida un tribunal constitucional debe ir resolviendo las diversas vicisitudes que se presentan al momento de aterrizar los matices de tales categorías. Pero lo cierto es que este cascarón constitucional en clave democrática, ofrece una buena batería de insumos adecuados para el trabajo de la justicia constitucional, con el bono de legitimidad de haber sido pactado por las fuerzas políticas de una sociedad a través de un texto constitucional.

En una transición gradual, por el contrario, sin la marca de nacimiento de una Constitución, las fuerzas políticas van pactando poco a poco reglas encaminadas a redistribuir el poder político, pero muchos otros temas quedan fuera del debate. Es más: en ocasiones el arribo a la democracia es posible justo porque tales aspectos quedan fuera del pacto democrático. Pensemos, por ejemplo, en temas tan peliagudos como federalismo, fuerzas armadas y uso de la fuerza pública, que no fueron considerados por los partidos políticos de nuestro país en el proceso de acordar el salto al régimen democrático, a pesar de ser claves para la consolidación de éste y, en este sentido, necesitar eventualmente una redefinición constitucional en clave democrática. Así, pues, la Suprema Corte tuvo que lidiar con estos y otros acertijos sin una Constitución que ofreciese legitimidad y herramientas constitucionales para procesarlos. Por ello, su primer reto consistió en construir una narrativa constitucional capaz de procesar estos claroscuros institucionales, nutrida a partir de un conjunto de valores que abonasen el terreno para que el régimen democrático echase raíces. Al final se trataba de una función bisagra entre pasado y futuro institucional que, al no ser procesada en sus categorías principales por un nuevo texto constitucional, el trabajo cayó en la cancha de la Suprema Corte: paso a paso, de acuerdo con los casos que fuese conociendo y con la inevitable resistencia de aquellos grupos beneficiados por tales arcaísmos institucionales. No era, por supuesto, una tarea sencilla, sobre todo por el papel que había desempeñado la Constitución de 1917 durante el régimen de partido hegemónico.

En efecto, el otro gran reto que enfrentó la Suprema Corte desde los primeros días de la democracia mexicana fue leer, por primera vez, el texto constitucional en clave normativa. No hay que olvidar que la lógica del sistema autoritario priista tuvo, entre otras consecuencias, que la Constitución no se entendiera como una norma jurídica cuyo propósito fuese asir el poder. Se trató, más bien, de un insumo clave para un discurso político legitimador de un régimen autoritario y de una manera no liberal de entender el ejercicio del poder. Así, a lo largo de las décadas que duró esta hegemonía del PRI, un significativo grupo de disposiciones constitucionales nunca fueron utilizadas. O, en su caso, se aprovecharon como mero ramillete de flores que adornaban discursos políticos, pero nunca sortearon las complicaciones propias de hacerlas operables en la realidad. Esto se debió, en buena medida, a la enorme concentración de poder depositada en la figura del presidente de la República, la cual si bien no le quitaba a éste el desafío de mantener un equilibrio entre

SAÚL LÓPEZ NORIEGA

las diversas fuerzas que integraban al PRI hegemónico, sí le permitía gozar de facultades meta-constitucionales a través de las cuales se resolvían varios de los conflictos sociales sin considerar los valores y pautas constitucionales.<sup>6</sup> México vivió una siesta constitucional. Una dinámica política y social cuya conflictividad no era resuelta considerando a la Constitución como un referente. La Constitución era discurso, proyecto, reliquia histórica, pero no norma jurídica.<sup>7</sup>

Esta ausencia de la Constitución en la vida pública, como herramienta jurídica, se debió a la necesidad del régimen de partido hegemónico de utilizarla como ingrediente para un discurso político que presuponía una sociedad homogénea, carente de conflictos y diferencias, lo cual canceló cualquier posibilidad de entender a la norma constitucional como el sustrato normativo de una sociedad pluralista y, de esta manera, abrir la perenne discusión respecto a los múltiples significados que puede tener la batería de disposiciones que la integran. Así, pues, esta nata discursiva de la homogeneidad social hizo innecesaria e inclusive inconveniente la discusión sobre los diversos sentidos de las normas constitucionales. Esto se tradujo en que los diferentes segmentos que integraban a la sociedad mexicana no pudiesen manifestarse en el ámbito de las normas constitucionales suspendiendo uno de los ejercicios democráticos por antonomasia: la batalla social por definir las diversas lecturas que puede tener esa madeja normativa que es nuestra Constitución.<sup>8</sup>

El reto de la Corte, entonces, al despertar de la siesta del texto constitucional, consistió en dirigir la recreación jurídica de la Constitución de 1917. Procesar las diferentes lecturas que inevitablemente se empezaron a desprender de la maquinaria constitucional una vez que empezó a funcionar. Moderar el debate constitucional que apenas iniciaba. Marcar la lógica de trabajo de ese empolvado conjunto de tuercas y engranajes constitucionales. En breve: hacer que la Constitución fuese norma y tuviese un asidero en la realidad del país. ¿Cuál es la estructura del sistema federal? ¿Cómo opera el veto presidencial? ¿Cuáles son los alcances del juicio de amparo para proteger derechos? ¿Dónde se ubica el derecho internacional en el ordenamiento jurídico mexicano? Éstas y un sinfín de preguntas inéditas empezaron a presentarse ante la Suprema Corte, mismas que tuvo que resolver en un inicio sin precedentes judiciales y doctrina adecuada que guiasen la discusión. De ahí que fuese un trabajo que implicaba inclusive una nueva ciencia constitucional. Ciertamente: la reconstrucción de la Constitución, exigía un re-entendimiento del texto constitucional. Una nueva manera de pensar el derecho. Y a la Corte inevitablemente le correspondió asumir el papel de referente respecto cómo entender, leer y utilizar a la Constitución en el escenario democrático que se inauguraba.<sup>9</sup>

Otra característica de la manera de entender y utilizar a la Constitución, propia del sistema de partido hegemónico del PRI, fue un excesivo reformismo constitucio-

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

<sup>7</sup> Silva-Herzog Márquez, Jesús, “El fin de la siesta constitucional”, en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 369-387.

<sup>8</sup> Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998.

<sup>9</sup> Silva-Herzog Márquez, Jesús, “El fin de la siesta constitucional”, *op. cit.*, pp. 386-387.



nal. Es cierto que la Constitución de 1917 ha mantenido hasta nuestros días un procedimiento rígido para ajustar su propio texto. Es decir, las exigencias procedimentales son más difíciles de sortear que en el caso de un proceso legislativo ordinario. No obstante, lo cierto es que en la práctica éste no fue un obstáculo. Si revisamos la era dorada del PRI, de 1946 a 1982, cuando su dominio político era tan contundente que controlaba al Congreso con mayorías superiores al 85% y la oposición no había conquistado siquiera la gubernatura de una entidad federativa, encontramos 59 decretos de reforma constitucional.<sup>10</sup> La explicación, en su momento, a este fenómeno era sencilla: si bien el procedimiento para reformar la Constitución era rígido, en la práctica el enorme músculo político del PRI en los poderes representativos era tal que le permitía flexibilizarla de acuerdo con los intereses del presidente de la República en turno. Sin ir más lejos: si un presidente así lo deseaba, su plan de trabajo sexenal podía trazarse en el lienzo de la Constitución. La otra cara de esta reflexión era la siguiente: una vez que la fuerza numérica del PRI en el Congreso empezara a menguar, hasta perder inclusive la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997, entonces, no habría condiciones para continuar con este reformismo constitucional. Esta hipótesis partía del supuesto de que el surgimiento de un gobierno dividido —es decir, cuando el partido político del presidente de la República carece de una mayoría absoluta en el Congreso— se traduciría en un dique que acabaría con este frenesí de reformas constitucionales.

La sorpresa, sin embargo, es que sucedió lo contrario: conforme el sistema político vivió una creciente pluralidad, los ajustes al texto constitucional también aumentaron. Un dato: de 1982 a 2012, lapso en el que se democratizó el país, hubo alternancia en el poder ejecutivo federal y se estableció un gobierno dividido que se mantiene hasta la fecha, el número de decretos de reformas constitucionales ascendió a 108, casi el doble del periodo previo donde la posición del PRI era por demás sólida. Es más: en el sexenio de 2006 a 2012 se concretaron más cambios a la Constitución que en ningún otro, al grado de representar el 20% del total de reformas desde 1917.<sup>11</sup> Esta rareza de nuestra clase política que, aun con pluralismo y gobierno dividido, sigue manteniendo una enorme disposición para pactar soluciones a los problemas del país a través de reformas a la Constitución, refleja un fetichismo constitucional que considera que cada modificación a la Constitución implica una transformación prácticamente causal de la realidad. La carta magna como solución a todos nuestros males. La madeja de disposiciones constitucionales como una poción mágica que transforma al país. La Constitución, aun como discurso, proyecto, retórica. Pero ya no para legitimar a un partido político hegemónico, sino para inflar la demagogia de nuestros gobernantes y evadir su responsabilidad principal en la vida democrática: gobernar. En vez de hacer política para enfrentar las inherentes vicisitudes de aterrizar los postulados constitucionales, de sortear los obstáculos que implica traducir los diseños del pizarrón jurídico a políticas públicas exitosas, mejor sólo reformar la Constitución. La democracia mexicana ha consis-

<sup>10</sup> Casar, María Amparo, “El fetichismo constitucional”, en *Nexos*, núm. 422, febrero, 2013, pp. 13-17.

<sup>11</sup> *Idem*.

SAÚL LÓPEZ NORIEGA

tido, en buena medida, en una acumulación de reformas constitucionales que han hecho de éste un texto desordenado, abigarrado, confuso y con un pobrísimo impacto en la realidad.<sup>12</sup>

Lo cierto, sin embargo, es que junto a esta concepción demagógica del texto constitucional, ha ido afirmándose también una lectura normativa. Voltar a la Constitución y a la Suprema Corte como su principal intérprete, para resolver conflictos y ganar batallas respecto de las posibles lecturas del texto constitucional. No sé qué tanto de este viraje sea fruto de una genuina convicción que empiece a cuajar en sectores de la sociedad, lo cierto es que el escenario democrático del país, en ciertas trincheras, no le ha dado otra opción a las fuerzas políticas que utilizar a la Constitución para cohabitar en democracia. Es decir, si bien la fragmentación del poder político ha permitido continuar con la fiesta del reformismo constitucional, también ha debilitado a los poderes ejecutivo y legislativo, al grado de entorpecer su coordinación entre sí y con el resto de los niveles de gobierno. De tal manera que la Suprema Corte se ha fortalecido como el árbitro que destraba estos conflictos mediante una lectura normativa del texto constitucional.<sup>13</sup> Ambas concepciones de la Constitución, por supuesto, son contradictorias. Se encuentran en tensión. Y, en el caso del reformismo constitucional, dificulta el trabajo de la Suprema Corte.

En efecto, este es el punto que me interesa subrayar: la democracia no ha logrado frenar el ímpetu por tijeartear a la Constitución y esto implica un reto mayúsculo para que la Suprema Corte cumpla cabalmente con su papel de corte constitucional. Algunos inclusive han apuntado que simplemente no es posible consolidar una justicia constitucional cuando se vive un perenne reformismo constitucional.<sup>14</sup> El argumento parte de que la tarea de una corte constitucional consiste en pulir las disposiciones constitucionales. Dilucidar su significado, trazar sus límites y alcances. Es decir, a través de cada caso, los jueces constitucionales, en un trabajo similar al de un orfebre, define los matices de las libertades y competencias que integran la madeja constitucional. Esta labor, por supuesto, puede ser más o menos sofisticada dependiendo de la chispa creativa de cada tribunal y del bagaje teórico que utilicen para operar la maquinaria constitucional. Lo cierto, no obstante, es que una condición clave para realizar este trabajo artesanal es que la Constitución goce de cierta estabilidad. Que sus principios y reglas se mantengan sin cambios por un tiempo que permita justo deshilar sus significados. En caso contrario, un texto constitucional que se modifica constantemente no permite ese mínimo de estabilidad para trabajar los conceptos constitucionales.

---

<sup>12</sup> López Noriega, Saúl, “Constitución sin constitucionalistas”, en *Nexos*, núm. 434, febrero, 2014, pp. 48-49; Salazar, Pedro, “Longeva, parchada y deformada: qué hacer en 2017 con la Constitución de 1917”, en *Nexos*, núm. 458, febrero, 2016, pp. 12-16.

<sup>13</sup> Ríos-Figueroa, Julio, “Fragmentation of Power and the Emergence of Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 49, núm. 1, 2002, pp. 31-57.

<sup>14</sup> Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999; Magaloni, Beatriz, “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, *op. cit.*



## LA DEMOCRACIA MEXICANA Y SU ÁRBITRO CONSTITUCIONAL

Un excesivo reformismo constitucional, por otro lado, tiene como consecuencia que arrebatara arenas de batalla a la trinchera judicial. Hay que recordar que en una democracia constitucional existen, en principio, dos grandes intérpretes de las piezas constitucionales: el órgano reformador de la Constitución y la corte constitucional. Ambos, atados a diferentes lógicas, son los lectores últimos del texto constitucional. En este sentido, si el órgano reformador de la Constitución tiene la fuerza para modificar incesantemente el texto de ésta, entonces, muchos temas quedarán fuera de la agenda de la corte constitucional. No serán los ministros de la Suprema Corte quienes decidan si es viable la participación de privados en la industria petrolera o si el arraigo tiene cabida en el sistema penal. El activismo de la mayoría que modifica a la Constitución implica que un número no menor de discusiones quede fuera del campo de acción judicial.

Es cierto: después de una reforma constitucional, viene una cascada de reglas y decisiones administrativas que eventualmente serán controvertidas para tratar de fijar cierto significado de dicha reforma a la Constitución, trabajo que le corresponde enteramente a la Corte. Pero buena parte de las grandes preguntas constitucionales son contestadas por el órgano reformador de la Constitución. Esto, a su vez, abre la puerta a que, en respuesta a una decisión de la corte constitucional, las fuerzas políticas reviren mediante un ajuste legal. Un claro ejemplo fue la serie de casos que se presentaron en los últimos años en la Corte respecto a la posibilidad de considerar inconstitucional una reforma constitucional a través del juicio de amparo; es decir, la posibilidad de controlar judicialmente el juguete favorito de nuestros gobernantes. La respuesta a estas decisiones fue cancelar explícitamente en la nueva ley de amparo esta posibilidad en dicho medio de control constitucional. Así, el escenario extremo de esta flexibilización de la norma constitucional es que se siembre la semilla de la incertidumbre en uno de los puntos medulares para una corte constitucional: las garantías de su independencia. Más allá de los costos políticos que implicaría, lo cierto es que mientras sea sencillo en términos prácticos ajustar las tuberías de la Constitución, existe un mayor riesgo de que la autonomía de la Corte pueda ser vulnerada. Lo cual, sobra mencionar, no es menor al tener que asumir su papel de árbitro constitucional.

Ahora bien, a pesar de estos obstáculos vale preguntarse qué tanto ha cambiado la conversación constitucional en nuestro país en estos años. ¿Hay diferencias en el tipo de asuntos que conoce la Suprema Corte? ¿Es posible detectar una variación en la complejidad de las preguntas constitucionales que los litigantes han estado formulando? En breve: en estos años, ¿se ha elevado el nivel de conversación constitucional en nuestra Suprema Corte?

### III. LA NUEVA CONVERSACIÓN CONSTITUCIONAL

En 1997, cuando la Suprema Corte apenas tenía dos años de estrenar su empaque de tribunal constitucional, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Dipu-

SAÚL LÓPEZ NORIEGA

tados, se inauguraba la era democrática en el país y una dinámica de régimen presidencial con gobierno dividido.<sup>15</sup> La fragmentación política, junto con un despertar de la sociedad civil que se venía gestando hace varios lustros,<sup>16</sup> resultó en un caldo social cuyas exigencias empezaron a procesarse a través de nuevos cauces institucionales. Uno de ellos fue, sin duda, la justicia constitucional. La Suprema Corte, entonces, de manera inevitable, empezó a ocupar un lugar central en la vida pública del país. Se erigió en el árbitro constitucional de la vida pública. El proceso para consolidar este nuevo rol no ha sido sencillo: ya esbozamos los principales obstáculos que ha tenido que sortear en estas últimas décadas. Lo cierto, sin embargo, es que, a pesar de estas dificultades, la conversación constitucional ha cambiado de manera significativa en el país en este mismo arco de tiempo: el nivel del diálogo respecto de la Constitución mejoró sustancialmente.

Un primer aspecto que vale destacar es el incremento de casos ante la Suprema Corte que evidencia su rol como árbitro constitucional para las fuerzas políticas en el contexto de un férreo pluralismo.<sup>17</sup> En efecto, la figura de la controversia constitucional, diseñada para proteger los principios del federalismo y la división de poderes, existe en el orden jurídico mexicano desde 1917. Sin embargo, desde ese año hasta 1994, apenas se presentaron 55 controversias ante la Suprema Corte, menos de una por año. Claramente en ese periodo no era un instrumento útil para la clase política para procesar sus conflictos. En 1995, cuando entró en vigor la reforma constitucional que apuntaló a la Corte como tribunal constitucional y rediseñó la figura de la controversia, se presentaron dos de éstas. Al año siguiente, fueron 10. Pero en 1997, el número saltó a 32. Y desde esta fecha hasta 2014, se presentaron 846; es decir, un promedio de casi 50 controversias constitucionales por año.<sup>18</sup>

A partir de ese momento empezó a gestarse un cambio en la proporción de casos que resolvía la Corte; de ser un tribunal que básicamente se dedicaba a discutir amparos, a partir de 1998 empezaron a despuntar las controversias constitucionales y las recién incorporadas acciones de inconstitucionalidad. En este año, por ejemplo, la proporción entre estos tres medios de control constitucional era la siguiente: 88.5% de juicios de amparo, 2.2% de acciones de inconstitucionalidad y 9.2% de controversias constitucionales. Más de tres lustros después, en 2014, el panorama era muy distinto: 21.2% de juicios de amparo, 21.2% de controversias constitucionales y 57.6% de acciones de inconstitucionalidad. Es cierto que el número de

---

<sup>15</sup> Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999.

<sup>16</sup> López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997; Aguilar Camín, Héctor, *México. La ceniza y la semilla*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 81 y ss.

<sup>17</sup> Finkel, Jodi S., "Supreme Court Decisions on Electoral Rules after Mexico's 1944 Judicial Reform: and Empowered Court", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, núm. 4, noviembre, 2003, pp. 777-799.

<sup>18</sup> Estos datos y el resto de los presentados en este trabajo fueron obtenidos del proyecto *Monitor judicial*, el cual compila diversas variables de los asuntos resueltos por el pleno de la Suprema Corte desde 1995 hasta 2014, respecto a controversias constitucionales, juicios de amparo, acciones de inconstitucionalidad y contradicciones de tesis. Esta base de datos es elaborada por Andrea Castagnola, Gustavo Marín Hernández y el autor de este texto.

juicios de amparo ha disminuido drásticamente en el Pleno de la Corte porque justo los ministros han decidido que la mayoría de éstos se resuelvan en alguna de sus dos salas. Sin embargo, lo cierto es que hoy en día cada una de las principales herramientas de la Suprema Corte, se utilizan de manera por demás activa. Esto es relevante en sí mismo por lo que implica en términos de la confianza de los sectores de la sociedad para acercarse a la Corte para procesar sus exigencias, pero también porque, finalmente, las diferencias técnicas entre cada uno de estos medios, con sus respectivas ventajas y limitaciones, permiten que se abran diferentes flancos para una lectura mucho más rica de la Constitución.

Desde otra perspectiva, es necesario subrayar que los casos que resuelve la Suprema Corte cada día se han vuelto más complejos, lo cual se ha traducido, a su vez, en una mayor división entre los ministros. En efecto, como se sabe, cada caso que conoce la Corte implica un conjunto de preguntas que precisamente deben resolver los ministros mediante el número correspondiente de rondas de votación. Es decir, por cada interrogante que los demandantes les plantean a los ministros, éstos tienen que votar si están de acuerdo o no con ésta. En este sentido, si revisamos, por ejemplo, el número de rondas de votación que implicaron los casos que resolvieron en 1997 los ministros, encontramos no más de 200 rondas de votación. Los casos eran sencillos, en su mayoría no se traducían en más de un cuestionamiento e, inclusive, en no pocos amparos, al ser tan similares entre sí, los ministros los agrupaban y con una o dos rondas de votación podían llegar a resolver decenas de este tipo de casos. Al año siguiente, sin embargo, el número de rondas de votación ascendió a 466 y el siguiente, en 1999, a 621. De esta manera tenemos que en el periodo de 1998 a 2014, el promedio anual de rondas de votación en el Pleno de la Corte ha sido prácticamente de 415. Esto significa que los casos que resuelven los ministros son cada vez más difíciles, con planteamientos sostenidos por cadenas de interrogantes que exigen respuestas con matices y acentos.

Este viraje en el tipo de casos que llegan a la Suprema Corte se ha acompañado a su vez con una mayor división entre los ministros. Es cierto: la Corte mexicana al día de hoy sigue siendo un tribunal que tiende a resolver sus asuntos con mayorías sólidas e, inclusive, con votaciones unánimes. Pero si uno revisa la evolución de las votaciones de los ministros desde 1995 hasta 2014, lo que encontramos es una tendencia a tener más votaciones divididas. Veamos: en 1998, sólo el 10% de las votaciones de los ministros fueron divididas. Dos años después, las votaciones divididas ascendieron a un 18%. En 2005, la brecha se amplió a un 32% de votaciones divididas. En 2014, casi veinte años después de la Corte como tribunal constitucional, poco más del 50% de las votaciones de los ministros fue dividida. Esto no significa, por supuesto, que no hayan sido capaces de aglutinar mayorías que se tradujesen en decisiones. El punto a destacar es que el tipo de casos que llegan a la Corte, y la discusión entre los ministros que se genera a partir de éstos, inevitablemente está resultando en una diferencia entre ellos respecto a la respuesta constitucional que exigen los demandantes. Hoy en día, no hay duda: hay una batalla entre los ministros de la Corte por establecer ciertos significados de la Constitución como los dominantes.

SAÚL LÓPEZ NORIEGA

Este fenómeno, sin duda, es fruto de varios factores. Es necesario considerar, en primer lugar, el tipo de planteamientos que los demandantes hacen en sus exigencias judiciales. Pero también es determinante el perfil de los abogados que en estas últimas décadas han asumido el cargo de ministros en la Suprema Corte, así como la independencia de éstos. Este es uno de los cambios más relevantes en la Corte: la trayectoria de los moderadores de la conversación constitucional. Aun con sus respectivas diferencias, los estudios que existen al respecto ofrecen dos conclusiones clave: durante los años de la hegemonía del PRI, por un lado, un grupo relevante de los ministros de la Corte había ocupado previamente un cargo político y, por el otro, no era inusual que renunciaran antes de concluir su puesto para continuar su carrera política al ocupar un cargo en el poder ejecutivo o legislativo.<sup>19</sup>

La influencia del presidente de la República sobre la Suprema Corte convirtió a ésta en la banca de personajes de la política que esperaban su turno para regresar a la cancha de los poderes representativos. Esto cambió de manera importante a partir de 1995. Hoy en día, existe una discusión respecto al perfil que deben tener los ministros de la Suprema Corte, en buena medida aguijoneada por una legítima insatisfacción respecto a la baja calidad de varios de los abogados que han llegado a la Corte en tiempos democráticos.<sup>20</sup> Pero, con independencia de esta discusión, medular para el futuro de nuestra justicia constitucional, lo cierto es que a la distancia se pueden enarbolar dos avances decisivos: por un lado, el enorme costo que implica para un presidente de la República impulsar como ministro de la Corte a un abogado cercano a su grupo político y, además, el hecho de que ningún ministro ha abandonado a ésta para asumir un cargo público que esté a la sombra del presidente o atado a la lógica política-partidista. Si bien estos logros no son suficientes para consolidar los perfiles idóneos de los ministros para nuestra incipiente democracia, sí aseguran un mínimo de independencia para que los ministros se aboquen a la discusión de los asuntos y gocen de la libertad para disentir respecto al significado constitucional de éstos.

Desde 1995 los casos que resuelve la Suprema Corte implican cada vez un mayor número de preguntas a los ministros, más rondas de votación para definir su suerte y más votaciones divididas entre los ministros, es importante destacar ahora cómo ha cambiado la sustancia de estas preguntas. Es decir, como se sabe, un aspecto medular de la justicia constitucional es el calibre de las interrogantes que la sociedad formula a los tribunales. Mientras no exista una estructura de apoyo por parte de la sociedad civil que sea capaz de procesar el variopinto mosaico de la problemática social en interrogantes creativas y agudas a las cortes constitucionales, entonces, difícilmente éstas tendrán oportunidad para robustecer su discusión e hilvanar una

---

<sup>19</sup> Domingo, Pilar, “Judicial Independence: the Politics of the Supreme Court in Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 3, 2000, pp. 705-735; Magaloni, Beatriz, “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, *op. cit.*; Caballero, José Antonio, “Amparos y *abogángsters*. La justicia en México entre 1940-1968”, en Servín, Elisa (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1944*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica-Conaculta-INNERHM-Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 128-181.

<sup>20</sup> López Noriega, Saúl, “La Suprema Corte en su encrucijada”, en *Nexos*, núm. 454, octubre, 2015, pp. 26-27.

narrativa constitucional sofisticada.<sup>21</sup> Las esgrimas judiciales de los litigantes son, pues, clave para elevar la conversación constitucional de una sociedad.

En este sentido, en el juicio de amparo, en los primeros años de la Corte como tribunal constitucional, en buena medida, los puntos de ataque se sostenían de disposiciones constitucionales relacionadas con el principio de legalidad, formalidades del proceso legislativo o de la aplicación de un acto de autoridad, así como de los principios de proporcionalidad y equidad de los impuestos. Con algunos chispazos en temas laborales, esta tendencia se mantuvo hasta 2000, momento en que el pleno de la Suprema Corte empezó a conocer amparos que argüían violaciones a disposiciones de la Constitución enteramente novedosas. En efecto, a partir de ese año se sumaron argumentos relacionados con el derecho a la educación, al acceso a la información gubernamental, a la salud, a un sistema de justicia neutral, a la no discriminación, a la libertad de expresión, derechos colectivos propios de los pueblos indígenas, derechos sexuales y reproductivos, garantías mínimas en el proceso penal y un largo etcétera que abarca inclusive esa excentricidad de nuestra justicia constitucional, y que en otros países no es más que una ociosidad académica:<sup>22</sup> la inconstitucionalidad de reformas constitucionales por no ceñirse a su procedimiento o por vulnerar el núcleo duro del orden constitucional.

En cuanto a las controversias de constitucionalidad y las acciones de inconstitucionalidad, en los primeros años democráticos la mayoría de los casos se centraron en discusiones respecto a su procedencia. Es decir, los ministros apenas aprendían las reglas básicas procesales de estas dos nuevas figuras y sus debates giraban en torno a qué, quién, cómo y cuándo podían entrar al fondo de temas presentados a través de estos medios de control. Pronto, no obstante, se plantearon cuestionamientos inéditos. No debe sorprender: el nuevo contexto sociopolítico orilló a que las fuerzas políticas y la sociedad civil volteasen a leer por primera vez la Constitución. Sobra mencionar que es difícil elegir las preguntas más relevantes que se le han planteado en estos cuatro lustros a la Corte, pues sin exagerar cada año los ministros resuelven decenas de casos por demás relevantes. No obstante, con ánimo meramente ejemplificativo aquí va un ramillete de los cuestionamientos, en sus principales medios de control, que han marcado un punto de inflexión en la conversación constitucional en tiempos democráticos.

¿Acaso no atenta en contra del federalismo una investigación auspiciada por el gobierno federal en contra del gobernador de una entidad federativa?<sup>23</sup> ¿Existe alguna garantía en la Constitución federal que proteja la autonomía e inamovilidad de los poderes judiciales locales frente a los congresos locales?<sup>24</sup> ¿Es posible plantear

---

<sup>21</sup> Epp, Charles R., *The Rights Revolution. Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective*, The University of Chicago Press, 1998; del mismo autor, "Courts and the Rights Revolution", en Hall, Kermit L. y McGuire Kevin T. (coords.), *The Judicial Branch*, Oxford University Press, 2005, pp. 343-374.

<sup>22</sup> Jacobsohn, Gary J., "An Unconstitutional Constitution? A Comparative Perspective", en *International Journal of Constitutional Law*, vol. 4, núm. 3, julio, 2006, pp. 460-487.

<sup>23</sup> Controversia constitucional 11/95.

<sup>24</sup> Amparo en revisión 2639/96.

SAÚL LÓPEZ NORIEGA

la inconstitucionalidad de la ley del juicio de amparo?<sup>25</sup> ¿Procede el juicio de amparo para impugnar actos del Consejo de la Judicatura Federal?<sup>26</sup> ¿Es inconstitucional una legislación local que establece un esquema por indicadores de interrupción del embarazo?<sup>27</sup> ¿Cómo debe ser la distribución de competencias en el tema energético de acuerdo con los principios de reserva de ley del Congreso de la Unión y la facultad reglamentaria del presidente de la República?<sup>28</sup> ¿Cuál es la jerarquía de los tratados internacionales dentro del sistema jurídico?<sup>29</sup> ¿Tiene facultad el ejecutivo federal para vetar el presupuesto de egresos?<sup>30</sup> ¿Cómo debe ser la transición de tecnología analógica a digital del espectro radioeléctrico para efectos de asegurar un escenario mediático de acuerdo con principios democráticos y de libre competencia?<sup>31</sup> ¿Acaso el Senado de la República tiene facultad para objetar el nombramiento de órganos desconcentrados de la administración pública federal como la Cofetel?<sup>32</sup> ¿Cuáles son los límites y alcances constitucionales del fuero militar?<sup>33</sup> ¿A qué orden de gobierno le corresponde la facultad de decidir el suministro de la “píldora del día siguiente”?<sup>34</sup> ¿Es constitucional la legislación local que amplía la definición de matrimonio para parejas del mismo sexo?<sup>35</sup> ¿Las personas morales son titulares de derechos fundamentales?<sup>36</sup> ¿Es posible que la jurisprudencia de la Suprema Corte sea objeto de control de constitucionalidad y convencionalidad a cargo de los jueces nacionales si consideran que ésta vulnera un derecho fundamental?<sup>37</sup>

Se trata de apenas algunos mordiscos al pastel de casos relevantes de la Suprema Corte en estos años democráticos. Las respuestas de los ministros a estas preguntas no siempre han sido del todo satisfactorias, sobre todo por la raquílica argumentación que usualmente ofrecen para apuntalar sus decisiones. Cierto: si en un rubro la Corte ha quedado a deber es justo en liderar una nueva ciencia constitucional, sus aportaciones a la narrativa constitucional es una historia de claroscuros. En ciertos temas —por ejemplo, libertad de expresión,<sup>38</sup> o derechos reproductivos—<sup>39</sup> han aportado argumentos realmente de avanzada. Pero cuando pareciese que

<sup>25</sup> Amparos en revisión 1133/96, 2138/96 y 2696/96.

<sup>26</sup> Amparos en revisión 3263/97 y 1218/98.

<sup>27</sup> Acción de inconstitucionalidad 10/2000.

<sup>28</sup> Controversia constitucional 22/2001.

<sup>29</sup> Amparo en revisión 537/2002.

<sup>30</sup> Controversia constitucional 09/2004.

<sup>31</sup> Acción de inconstitucionalidad 26/2006.

<sup>32</sup> Amparo en revisión 1067/2007.

<sup>33</sup> Amparo en revisión 989/2009.

<sup>34</sup> Controversia constitucional 54/2009.

<sup>35</sup> Acción de inconstitucionalidad 2/2010.

<sup>36</sup> Contradicción de tesis 360/2013.

<sup>37</sup> Contradicción de tesis 299/2013.

<sup>38</sup> Pou, Francisca, “La libertad de expresión y sus límites”, en Caballero, José Luis *et al.* (coord.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, UNAM-SCJN-Konrad Adenauer, t. I, 2013, pp. 903-948.

<sup>39</sup> Madrazo, Alejandro y Vela, Estefanía, “The Mexican Supreme Court’s (Sexual) Revolution?”, en *Texas Law Review*, vol. 89, núm. 7, junio, 2011, pp. 1863-1893.



finalmente va a dar el salto para ser un tribunal constitucional con argumentaciones complejas, sólidas, se pierde en formalismos y concepciones del derecho enteramente anacrónicas. No obstante, si bien aún falta por avanzar, no hay duda que los cuestionamientos que nutren a la conversación constitucional son cada vez más complejos y sustanciosos.

Esto se debe también a que el sustrato institucional de esta conversación ha cambiado en estos años. En efecto, a lo largo de estas décadas, ha habido varias reformas a la Constitución que han impactado de manera directa en la justicia constitucional. Por una parte, se han sumado más personajes a la conversación constitucional. Esto es, se han agregado más sujetos legitimados para utilizar alguno de los instrumentos de revisión constitucional. En el caso de las controversias constitucionales, por ejemplo, se estableció de manera explícita que los órganos constitucionales autónomos, cuyo número ha aumentado de manera importante en los últimos años, puedan utilizar esta figura para resolver conflictos competenciales entre sí o frente al ejecutivo o legislativo federal. En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, se abrió la puerta a los partidos políticos para impugnar leyes electorales, al ejecutivo federal para atacar leyes federales y locales, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus órganos equivalentes locales para cuestionar leyes, federales o locales según el caso, en materia de derechos humanos, así como al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para revisar la constitucionalidad de leyes federales, locales y tratados internacionales en dichas materias, además de las instituciones locales análogas respecto a leyes de su ámbito territorial. Esto es un signo positivo de que el árbitro constitucional, con todas sus limitantes, funciona y de ahí que más instituciones busquen participar en esta conversación.

El otro aspecto que cambió las coordenadas de la justicia constitucional son las reformas en materia de derechos humanos y juicio de amparo. Hay que recordar que una de las críticas más duras a la reforma de 1995, que robusteció a la Corte como tribunal constitucional, fue su falta de modernización del juicio de amparo.<sup>40</sup> Fue necesario esperar más de quince años para que se impulsaran esos cambios. En breve, esta reforma implicó estos cambios estructurales: se amplió la protección al abrir la posibilidad de que, mediante el amparo, se protegiesen derechos de nuestra Constitución, pero también aquellos establecidos en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano; asimismo, se determinó que el amparo sirve para atacar, además de actos y normas jurídicas, las omisiones de las autoridades que violen algún derecho; una característica clave del amparo era que sus efectos sólo impactaban en aquellas personas que hubiesen impulsado el juicio, gracias a esta reforma se estableció un procedimiento para superar esta regla y expulsar del orden jurídico leyes

---

<sup>40</sup> Domingo, Pilar, “Judicial Independence: the Politics of the Supreme Court in Mexico”, *op. cit.*, pp. 716-718; Ríos-Figueroa, Julio, “Fragmentation of Power and the Emergence of Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002”, *op. cit.* pp. 35-40; Zaldívar, Arturo, “Reflexiones sobre la jurisdicción constitucional en México. A doce años de la reestructuración de la SCJN y a propósito de la reforma constitucional del 14 de septiembre de 2006”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 7, enero-junio, 2007, pp. 159-169; del mismo autor, “Control del poder, Suprema Corte y juicio de amparo en México”, en Häberle, Peter y García, Domingo (coords.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, México, UNAM, t. I, 2011, pp. 375-385.

SAÚL LÓPEZ NORIEGA

inconstitucionales; por último, se eliminó como requisito para que el Poder Judicial de la Federación conociese de un amparo el interés jurídico para adoptar más bien como criterio de procedencia menos riguroso y formalista: el interés legítimo. Es un tema un tanto técnico, pero esta modificación abre la puerta para que un universo más amplio de problemáticas sociales se pueda procesar en la arena de la judicial.

En el caso de la reforma de derechos humanos, entre los cambios más relevantes destacan los siguientes: en sintonía con la reforma del juicio de amparo, se estableció que los derechos humanos ubicados en algún tratado internacional, ratificado por el Estado mexicano, tienen la misma posición jerárquica que la Constitución; otro cambio relevante fue la inclusión del principio *pro persona* como criterio clave para interpretar cualquiera de las aristas que giran alrededor de los derechos humanos; por otra parte, se estableció la obligación a todas las autoridades del Estado, sin importar el nivel de gobierno o si desempeñan una tarea legislativa, administrativa o judicial, de que en el ámbito de sus responsabilidades promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos; por último, tenemos que se insertó otro ramillete de obligaciones para el Estado mexicano: prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier afectación a un derecho, con el objetivo de que haya consecuencias puntuales para el responsable de la vulneración y, en la medida de lo posible, ésta sea reparada.

#### IV. ALGUNAS ASIGNATURAS PENDIENTES

A pesar de los desafíos que enfrentó nuestro árbitro constitucional, el nivel de su debate se ha elevado en los últimos años. Esto no sólo es mérito de la Suprema Corte. En general, es resultado de los cambios profundos que han sufrido diversos ámbitos de la sociedad. En ocasiones, inclusive, se podría decir que hay una buena discusión constitucional a pesar de los ministros. ¿Qué podemos esperar, entonces, en el futuro respecto de nuestro árbitro constitucional? Lo más probable es que la fiesta del reformismo y de la demagogia constitucional continúe durante varios años más. La Corte deberá seguir trabajando en un escenario marcado por estas excentricidades. Pero a pesar de las limitaciones que esto implica, hay varios desafíos que bien se pueden sortear para mejorar nuestra justicia constitucional. Es decir, es necesario mejorar el empaque institucional de la Corte de tal manera que sus decisiones tengan un mayor impacto al enraizar la Constitución en la realidad. El objetivo ahora, hay que tenerlo presente, no consiste en erigir un árbitro constitucional sino en fortalecerlo.

Algunos temas de esta lista de pendientes son los siguientes: reestructurar el procedimiento de decisión de la Corte que coadyuve a decisiones apoyadas en argumentaciones más robustas, y que permita que la opinión pública ponga atención en las sentencias y no en las discusiones mediáticas de los ministros.<sup>41</sup> Eliminar,

---

<sup>41</sup> Pou, Francisca, “Cambio constitucional y la arquitectura institucional de la Suprema Corte”, en Castagnola, Andrea y López Noriega, Saúl (coords.), *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 63-103.

por otra parte, la exigencia de una mayoría calificada para realizar declaraciones de invalidez tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad,<sup>42</sup> ya que esto ocasiona que el impacto de las sentencias de la Corte sea muy limitado. En este sentido, valdría estirar el efecto de las sentencias a las autoridades administrativas y repensar el procedimiento para que las decisiones en el juicio de amparo tengan un efecto general al calificar la constitucionalidad de una ley, pues el que existe actualmente dificulta conseguir tal impacto.<sup>43</sup> Otro pendiente consiste en rediseñar la manera de confeccionar la jurisprudencia, a partir de una reflexión sobre el papel que deben tener las sentencias de la Corte frente a los tribunales inferiores y a los litigantes.<sup>44</sup> Y, por supuesto, la Corte debe hacer un esfuerzo por repensar su estrategia de comunicación con el propósito de explicar mejor sus decisiones y, más importante aún, la cadena argumentativa de éstas.<sup>45</sup>

Varios de estos ajustes puede realizarlos la misma Suprema Corte, sin el apoyo de los poderes representativos para impulsar cambios legislativos o constitucionales. Ahí debe empezar la siguiente etapa de la justicia constitucional mexicana. Ese es el trabajo que se ha esperado desde la Corte durante estos años. A menos, por supuesto, que estemos ante un escenario que difícilmente alguien pudo haber apostado en los albores de la democracia mexicana: que nuestros ministros carezcan de la ambición y creatividad para fortalecerse como árbitros constitucionales y cumplir con las exigencias de nuestra joven democracia. De ahí que hoy, más que nunca, el futuro del árbitro constitucional dependa de los abogados que asuman el cargo de ministro.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *México. La ceniza y la semilla*, México, Cal y Arena, 2000.
- CABALLERO, José Antonio *et al.*, “La Suprema Corte y el sistema nacional de impartición de justicia: ¿a dónde va la reforma judicial?”, en FERRER, Eduardo y ZALDÍVAR, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, t. II, 2008, pp. 39-59.
- CABALLERO, José Antonio, “Amparos y *abogángsters*. La justicia en México entre 1940-1968”, en SERVÍN, Elisa (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1944*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica-Conaculta-INERHM-Fundación Cultura de la Ciudad de México, 2010, pp. 128-181.

---

<sup>42</sup> Finkel, Jodi S., “Supreme Court Decisions on Electoral Rules after Mexico’s 1944 Judicial Reform: and Empowered Court”, *op. cit.*, p. 798.

<sup>43</sup> Hernández Macías, Juan Luis, “La declaratoria general de invalidez, ¿arma sin filo?”, en el blog El juego de la Suprema Corte, 9 de julio de 2014. Disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3923>.

<sup>44</sup> Magaloni, Ana Laura, “La Suprema Corte y el obsoleto sistema de jurisprudencia constitucional”, Cuaderno de trabajo, núm. 57, CIDE, 2011.

<sup>45</sup> Staton, Jeffrey K., *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*, Cambridge University Press, 2010.

SAÚL LÓPEZ NORIEGA

- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo XXI, 1978.
- CASAR, María Amparo, “El fetichismo constitucional”, en *Nexos*, núm. 422, febrero, 2013, pp. 13-17.
- COSSÍO, José Ramón y FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El poder judicial en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- COSSÍO, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998.
- DOMINGO, Pilar, “Judicial Independence: the Politics of the Supreme Court in Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 3, 2000, pp. 705-735.
- ELSTER, Jon y SLAGSTAD, Rune (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, 1988.
- EPP, Charles R., *The Rights Revolution. Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective*, The University of Chicago Press, 1998.
- , “Courts and the Rights Revolution”, en HALL, Kermit L. y MCGUIRE, Kevin T. (coords.), *The Judicial Branch*, Oxford University Press, 2005, pp. 343-374.
- FINKEL, Jodi S., “Supreme Court Decisions on Electoral Rules after Mexico’s 1944 Judicial Reform: and Empowered Court”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, núm. 4, noviembre, 2003, pp. 777-799.
- , *Judicial Reform as Political Insurance. Argentina, Peru and Mexico in the 1990s*, University of Notre Dame Press, 2008.
- FIX-FIERRO, Héctor, “La reforma judicial en México, ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?”, en *Reforma judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, 2002, pp. 251-324.
- , “Jorge Carpizo, la jurisdicción constitucional y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en ASTUDILLO, César y FIX-FIERRO, Héctor (coords.), *Estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa. Libro homenaje al doctor Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 29-56.
- GARGARELLA, Roberto *et al.*, *Democratization and the Judiciary. The Accountability Function of Courts in New Democracies*, Frank Cass, 2004.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “El papel del poder judicial en la transición a la democracia”, *Isonomía*, México, núm. 18, abril, 2003, pp. 27-46.
- HERNÁNDEZ MACÍAS, Juan Luis, “La declaratoria general de invalidez, ¿arma sin filo?”, en el blog El juego de la Suprema Corte, 9 de julio de 2014. Disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3923>.
- INCLÁN OSEGUERA, Silvia, “Judicial Reform in Mexico: Political Insurance or the Search for Political Legitimacy?”, en *Political Research Quarterly*, vol. 62, núm. 4, 2009, pp. 753-766.
- JACOBSON, Gary J., “An Unconstitutional Constitution? A Comparative Perspective”, en *International Journal of Constitutional Law*, vol. 4, núm. 3, julio, 2006, pp. 460-487.
- LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999.

- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997.
- LÓPEZ NORIEGA, Saúl, “Constitución sin constitucionalistas”, en *Nexos*, núm. 434, febrero, 2014, pp. 48-49.
- , “La Suprema Corte en su encrucijada”, en *Nexos*, núm. 454, octubre, 2015, pp. 26-27.
- MADRAZO, Alejandro y VELA, Estefanía, “The Mexican Supreme Court’s (Sexual) Revolution?”, en *Texas Law Review*, vol. 89, núm. 7, junio, 2011, pp. 1863-1893.
- MAGALONI, Ana Laura, “La Suprema Corte y el obsoleto sistema de jurisprudencia constitucional”, Cuaderno de trabajo, núm. 57, CIDE, 2011.
- MAGALONI, Beatriz, “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, en MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, 2003, pp. 266-305.
- POU, Francisca, “La libertad de expresión y sus límites”, en CABALLERO, José Luis *et al.* (coord.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, UNAM-SCJN-Konrad Adenauer, t. I, 2013, pp. 903-948.
- , “Cambio constitucional y la arquitectura institucional de la Suprema Corte”, en CASTAGNOLA, Andrea y LÓPEZ NORIEGA, Saúl (coords.), *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 63-103.
- RÍOS-FIGUEROA, Julio, “Fragmentation of Power and the Emergence of Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 49, núm. 1, 2002, pp. 31-57.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “Longeva, parchada y deformada: qué hacer en 2017 con la Constitución de 1917”, en *Nexos*, núm. 458, febrero, 2016, pp. 12-16.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999.
- , “El fin de la siesta constitucional”, en CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 369-387.
- STATON, Jeffrey K., *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*, Cambridge University Press, 2010.
- ZALDÍVAR, Arturo, “Reflexiones sobre la jurisdicción constitucional en México. A doce años de la reestructuración de la SCJN y a propósito de la reforma constitucional del 14 de septiembre de 2006”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 7, enero-junio, 2007, pp. 159-169.
- , “Control del poder, Suprema Corte y juicio de amparo en México”, en HÄBERLE, Peter y GARCÍA, Domingo (coords.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, México, UNAM, t. I, 2011, pp. 375-385.

