

## El Tribunal Constitucional.

En México hace falta un tribunal Constitucional y más mecanismos de control constitucional, además de perfeccionar las actúales en aras de aproximarlos a los ciudadanos. Hay un debate en nuestro país, en el que importantes juristas<sup>1</sup> insisten en considerar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un Tribunal Constitucional de carácter material, y argumentan que la Corte mexicana ha ido ampliando sus competencias constitucionales por medio de las reformas de 1987, 1994 y 1999, en las que ciertamente, se intentó rescatar su papel como el órgano de control constitucional, se incorporaron las acciones de inconstitucionalidad, se perfeccionó su intervención en las controversias constitucionales y, se limitó su participación-salvo casos excepcionales- en cuestiones de legalidad a través del llamado amparo casación. No podemos, sin embargo, estar de acuerdo con este punto de vista, pues como bien lo ha señalado Louis Favoreu<sup>2</sup>, los tribunales constitucionales, son creados para conocer de conflictos constitucionales pero están situados fuera del aparato jurisdiccional ordinario, son órganos constitucionales autónomos en la terminología de García Pelayo<sup>3</sup>. El tema no es ocioso ni puede ser considerado como un aspecto formal del debate. El que el Tribunal Constitucional sea autónomo de los tres poderes tradicionales es una cuestión toral, clave, en el papel del Tribunal. ¿Por qué? Entre otras razones por su orientación jurídico constitucional.

---

<sup>1</sup> FIX – ZAMUDIO, Héctor, “Tribunales Constitucionales”, En Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, 2000. FERRER MAC- GREGOR, Eduardo, Ensayos sobre derecho procesal constitucional, Editorial Porrúa y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004.

<sup>2</sup> FAVOREU, Louis, Los tribunales constitucionales, traducción de Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994.

<sup>3</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

Los argumentos que tenemos para no sumarnos a la opinión de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un Tribunal Constitucional, son las siguientes:

- 1) Un Tribunal Constitucional no conoce cuestiones de pura legalidad como lo hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 2) Un Tribunal Constitucional se orienta a proteger y garantizar derechos humanos respecto de la totalidad de los actos de los poderes establecidos, incluyendo al poder judicial, en la tesitura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sus decisiones últimas sobre legalidad no pueden ser revisadas desde la constitucionalidad por otro órgano del Estado;
- 3) Un Tribunal Constitucional posee un sinnúmero de atribuciones para conocer de toda la constitucionalidad, de todo el bloque de constitucionalidad, acciones y recursos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no conoce: control previo de constitucionalidad (tratados, leyes, reglamentos), acciones de inconstitucionalidad por omisión, cuestión de constitucionalidad, acción constitucional popular, etcétera; la Corte mexicana es un remedo de órgano de control constitucional, no conoce de muchos asuntos que son fundamentales para salvaguardar a la Constitución de las acechanzas del poder;
- 4) Las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no pueden imponer al legislador determinadas funciones, por ejemplo, plazos o condiciones para legislar como algunos Tribunales Constitucionales europeos lo hacen<sup>4</sup>;
- 5) Los Tribunales Constitucionales tienen por propósito la constitucionalización del Derecho, darle a la Constitución plena fuerza normativa<sup>5</sup> y, hasta el momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no lo ha hecho, los tribunales federales, por ejemplo, declaran improcedentes amparos respecto de decisiones soberanas del Congreso<sup>6</sup> federal o de los

---

<sup>4</sup> ROUSSEAU, Dominique, La justicia constitucional en Europa, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p.73.

<sup>5</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Hacia una Constitución normativa”, en El significado actual de la Constitución, UNAM, México, 1998, pp. 93-118.

<sup>6</sup> El artículo 73 fracción VIII de la Ley de Amparo establece que el juicio de amparo es improcedente “contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados

Congresos locales, ningún Tribunal Constitucional haría eso; 6) En algunos casos, los Tribunales Constitucionales conocen y deciden sobre la inconstitucionalidad de reformas constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reulado, pues había admitido que por razones de procedimiento una reforma constitucional podría ser anticonstitucional<sup>7</sup> y, en la actualidad, sostiene que una revisión de una reforma constitucional es imposible, aún por razones de procedimiento; 7) Los tribunales constitucionales modifican el sentido y el alcance de la democracia: “la ley deja de encontrar su sentido en la voluntad de los elegidos y pasa a encontrarla en la Constitución tal y como la interpretan e imponen los jueces constitucionales; los ciudadanos ya no quedan desamparados, sino que encuentran en el recurso a las Tribunales Constitucionales el instrumento que les permite controlar, entre dos elecciones, el trabajo legislativo de sus representantes”<sup>8</sup>, es obvio, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el momento no significa nada de eso; y, 8) Los tribunales constitucionales potencian, maximizan los derechos fundamentales, conforme a los principios pro homine y pro libertates, para ello, suelen: a) aplicar directamente como parámetro del propio juicio las disposiciones de las convenciones internacionales sobre los derechos fundamentales, sobre todo en los ordenamientos que prevén la incorporación en la Constitución de normas internacionales sobre los derechos fundamentales, o bien que reconozca a dichas normas una fuerza superior a la de la ley ordinaria, b) aplicar el principio

---

o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente”.

<sup>7</sup> Amparo en revisión 2996/96. Quejoso: Manuel Camacho Solís. Ministro Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: María Guadalupe Saucedo Zavala y Antonio González García, tres de febrero de 1997. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución, serie debates, pleno, México, 1997.

<sup>8</sup> ROUSSEAU, Dominique, La justicia constitucional en Europa, obra citada, pp. 106-107.

de que, en caso de conflicto, las normas internacionales deben considerarse en cualquier caso, prevalentes sobre las producidas por las fuentes primarias, c) utilizar el criterio de la interpretación constructiva, con base a la cual la normativa nacional debe ser interpretada, en la medida de lo posible, en sintonía con el mismo significado y alcance que los propios derechos tienen en el ámbito internacional, y d) apelar al principio garantista, por el cual, ante diversas interpretaciones posibles, se debe dar preferencia a la que permita con mayor efectividad dar desarrollo a la eficacia jurídica de un determinado derecho<sup>9</sup>.

Desde luego, que nada de lo anterior, realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni el poder judicial federal en su conjunto. En síntesis, como dice Gustavo Zagrebelsky, en el sistema de los tribunales constitucionales, el legislador tiene un juez específico que vigila sus decisiones, a diferencia de los sistemas judiciales no hay materias vedadas -justiciability doctrines o political questions- todas las materias están sujetas al conocimiento de dichos tribunales<sup>10</sup>.

Por las razones expuestas creemos que no es posible confundir o decir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un Tribunal Constitucional. Los mismos defensores de la idea de considerar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un Tribunal Constitucional, señalan que a futuro podrían existir cuatro posibilidades: “Primera. Crear formal y materialmente un tribunal constitucional, inclusive con esta denominación, situado dentro o fuera del poder judicial federal. De tal manera que la Suprema Corte se dedique exclusivamente a los asuntos de mera legalidad y aquél a los casos de contenido constitucional. Segunda. Crear un tribunal supremo o sala superior federal, dentro del poder

---

<sup>9</sup> ROLLA, Giancarlo, Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional, UNAM, México, 2002, pp. 179-180.

<sup>10</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, Trotta, Madrid, 1995, pp. 64-68.

judicial federal, que absorba los asuntos de mera legalidad. A la Suprema Corte le quedarían solo los asuntos estrictamente de naturaleza constitucional. Tercera. Crear una sala Constitucional dentro de la propia Suprema Corte de Justicia, a semejanza de las existentes en varios países de América Latina, y, Cuarta. Fortalecer al pleno de la Suprema Corte en su calidad de tribunal constitucional...”<sup>11</sup>.

La simple enunciación de las cuatro posibilidades deja muy en claro que la última es la menos recomendable y, que la primera, debe ser la que guíe, la transformación. En México, los cambios graduales para modificar el sistema político y constitucional han llegado a su fin, fueron el instrumento del viejo régimen para liberalizar lentamente el sistema político. Como muchos sabemos, el sistema constitucional requiere de un cambio de grandes dimensiones para que pueda ser la base de un Estado de Derecho Constitucional y democrático<sup>12</sup>, en donde las instituciones se orienten hacia la protección efectiva de los derechos humanos y, se maximicen los preceptos constitucionales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede cumplir esa tarea por la desconfianza que provoca en algunos sectores, dada su orientación histórica a favor del ejecutivo<sup>13</sup>. La única forma de limitar la desconfianza de los partidos y grupos sociales después de la transición y durante ella, será teniendo un árbitro constitucional, imparcial y autónomo que no se deje avasallar por mayorías futuras o presentes, capaz de resolver los conflictos entre los órganos del

---

<sup>11</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, Ensayos sobre derecho procesal constitucional, editorial Porrúa y Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, p. 57.

<sup>12</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, UNAM, México, 1996 y CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Transición política y reforma constitucional en México, UNAM, México, 1994.

<sup>13</sup> MELGAR ADALID, Mario, “Hacia un auténtico Tribunal Constitucional”, en Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 11, julio-diciembre de 2004, pp. 150-151 y PAZOS CHÁVEZ, Jorge Humberto, Juicio político. El poder de la discrecionalidad, edición del autor, México, 2005.

Estado y, con suficientes atribuciones para imponer las reglas, principios y valores constitucionales. Ese árbitro no puede ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación porque es una institución que requiere ser profundamente evaluada, desde sus cimientos, por la sociedad, por su carácter endogámico, el nepotismo que impera en su interior, su falta de democracia y transparencia interna, y porque es ineficaz en sus propósitos de salvaguardar derechos fundamentales.

Los tribunales constitucionales son fundamentales en la lucha contra la corrupción. Los actos, decisiones, leyes del poder público, incluyendo los políticos podrán ser controlados en sede constitucional. Por ejemplo, los actos administrativos del poder judicial y del Consejo de la Judicatura Federal, serían vigilados estrictamente, pues como dicen algunos autores, los excesos judiciales resultan aún más preocupantes cuando se protegen de modo corporativo que, aunque medio de defensa frente a otros poderes, carece de sentido cuando el juez se convierte en centro del sistema jurídico. En tal momento, la legitimación de su actuación no precisa tanto del apoyo de su corporación cuanto del reconocimiento social de la corrección de sus resoluciones. El corporativismo convierte a la carrera profesional en un instrumento al servicio de sus integrantes y no en un medio para servir a la sociedad, priva de legitimidad a la actividad judicial y socava la confianza de los ciudadanos en el sistema. Los privilegios de los jueces pueden desvincularlos de la sociedad a la que deben servir<sup>14</sup>. El Tribunal Constitucional podría ser un medio poderosísimo para combatir la concepción corporativa del poder judicial y, de otros poderes, e instancias públicas.

Igualmente, el Tribunal Constitucional podría orientar a través de sus decisiones, las funciones de la policía, del Ministerio Público, de los jueces penales y de las autoridades de control interno y externo de la actividad económica y financiera del Estado, a fin de que, maximicen sus atribuciones fiscalizadoras respecto a

---

<sup>14</sup> IBAÑEZ, Perfecto Andrés, “La corrupción en el banquillo”, Claves de razón práctica, Madrid, número 40, marzo de 1994, pp. 2 y ss.

conductas corruptas. El Tribunal Constitucional podría promover nuevos paradigmas en las autoridades, hacer de éstas, autoridades imparciales, independientes, sometidas a responsabilidades (civil, administrativa, penal y social), a quienes la sociedad confía la solución jurídica, racional y formalizada de los conflictos, bajo principios de constitucionalidad y necesidad, aplicando el ordenamiento jurídico, previa una interpretación desde la Constitución.

Como último guardián de la Constitución, el Tribunal Constitucional sería la institución cúspide, no sólo de fiscalizar toda la actividad del Estado sino de orientar la lucha contra la corrupción de otros órganos y poderes del Estado. De hecho y de derecho, el Tribunal Constitucional ocupa un puesto clave en el sistema de controles, puesto que su competencia se extiende, directa o indirectamente, a todos los demás poderes. Como dice Alejandro Nieto, un Tribunal Constitucional celoso y vigilante puede enderezar, por tanto, la actuación de todo el Estado, de la misma forma que si es hostil y parcial, puede bloquear gravemente la acción de un gobierno. Los gobiernos podrían intentar desactivarlo y lograr que no sólo no entorpezca la acción política sino que avale las mayores tropelías del ejecutivo y del legislativo. Para lograr esto último, el gobierno podría controlar a la mayoría de sus componentes, mediante designaciones sectarias y promesas de premios a posteriori, o con cualquier otro método de chantaje o de cooptación<sup>15</sup>. La solución está en garantizar la autonomía institucional del Tribunal Constitucional, según los criterios expuestos por Manuel García Pelayo: la inmediatez, la esencialidad, dirección política, paridad de rango, y autonomía<sup>16</sup> y, en exigir amplísimas mayorías legislativas para la designación de los miembros titulares del Tribunal Constitucional y, en proporcionarles, todas las garantías judiciales de independencia interna y

---

<sup>15</sup> NIETO, Alejandro, “Mecanismos jurídicos de control del poder”, en Las sombras del sistema constitucional español, edición de CAPELLA, Juan Ramón, editorial Trotta, Madrid, 2003, p. 393.

<sup>16</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, obra citada, pp. 11-34.

externa, así como de responsabilidad frente al Congreso y la sociedad. Igualmente, el control ciudadano, la publicidad de sus actuaciones, la calidad de las mismas, se podrán determinar y medir socialmente, para conocer de las convicciones constitucionales y democráticas del tribunal constitucional y, que éste, no sea un órgano más, dócil a los intereses del status quo y, sin capacidad para desarrollar los fines del Estado Constitucional, incluyendo entre ellos, la lucha contra la corrupción.

El principal riesgo a la autonomía del Tribunal Constitucional implicaría que en la designación de los magistrados, los partidos utilizaran esos cargos como parte del reparto del botín político<sup>17</sup>. También que el poder judicial pretendiera el control del mismo mediante designaciones de magistrados del Tribunal Constitucional provenientes del poder judicial; ello es gravísimo porque reduciría la originalidad interpretativa del Tribunal Constitucional. En Europa en donde los miembros del poder judicial han intentado ese control, la capacidad del Tribunal Constitucional para mostrar planeamientos innovadores ha quedado atenazada por el conservadurismo judicial. Un asunto clave para un Tribunal Constitucional es evitar, mediante la organización adecuada, que el rezago destruya la posibilidad de que el Tribunal Constitucional sea el órgano garante de los derechos y de la Constitución. Entre otras cosas, las sentencias deben ser breves y claras, de suerte que las razones que justifiquen las decisiones sean las apropiadas y que las consideraciones laterales no obscurezcan el fundamento de la decisión. El Tribunal Constitucional debe evitar el burocratismo y el corporativismo a su interior, ello se logra con un servicio civil de carrera equitativo y con el desarrollo de la plena transparencia en el funcionamiento del Tribunal. El manejo de los recursos y su control debe ser impecable. El Tribunal Constitucional tiene una misión que es la del control de la constitucionalidad por la vía de una exigente tutela judicial ejecutiva. El Tribunal debe propiciar para ese objetivo que el juez de legalidad y la autoridad administrativa reaccionen

---

<sup>17</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco, "El Tribunal Constitucional", en Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, número 71, mayo/agosto 2004, p. 16.

ante las leyes inconstitucionales, no sólo para no sobrecargar la tarea del Tribunal, sino para compartir con todas las autoridades el ideal de la Constitución normativa, que consiste en la posibilidad de que todas las autoridades interpreten y apliquen la norma fundamental hasta con medios de control difuso de constitucionalidad como en el sistema portugués o en América Latina con los ejemplos de Perú y Nicaragua