

para entender la justicia constitucional

Una de las características principales de nuestro sistema político es la capacidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para interpretar la Constitución y anular o inaplicar una ley o un acto del gobierno si decide que éstos son contrarios a la Carta Magna. ¿Cuáles son los orígenes de la justicia constitucional que en años recientes ha resuelto controversias tan trascendentes como la despenalización del aborto o el poder del Ejecutivo de vetar el presupuesto? Este libro presenta de manera clara y sucinta el desarrollo de la justicia constitucional en México a lo largo de sus doscientos años de vida independiente, al tiempo que da cuenta de las bases teóricas del control de la constitucionalidad y analiza los retos que aún tiene por delante.

Andrea Pozas Loyo, candidata a doctora y maestra en Ciencia Política por la Universidad de Nueva York, es maestra en Filosofía por la New School for Social Research y tiene varias publicaciones nacionales e internacionales.

Julio Ríos Figueroa, profesor investigador en la División de Estudios Políticos del CIDE, es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Nueva York. Sus trabajos han sido publicados en revistas nacionales e internacionales.

pe México en su Bicentenario

Una serie de la colección que, en el marco del Bicentenario del movimiento de Independencia nacional y del Centenario de la Revolución mexicana, busca indagar, a través de la pluma de reconocidos y expertos investigadores, cómo se han desarrollado las principales instituciones, movimientos y estructuras que han marcado la vida política, social, económica y cultural de nuestro país en estos doscientos años.

pe México en su Bicentenario



ISBN: 978-6077603603

9 786077 603603

pe para entender La justicia constitucional

Andrea Pozas Loyo/Julio Ríos Figueroa



para entender

México en su Bicentenario

La justicia constitucional

Andrea Pozas Loyo
Julio Ríos Figueroa



www.nostraediciones.com



pe para entender

La justicia constitucional

Las opiniones expresadas
en esta obra son responsabilidad
del autor y no representan
necesariamente la ideología
de la editorial.

para entender
La justicia constitucional
Andrea Pozas Loyo
Julio Ríos Figueroa

Dirección: Mauricio Volpi
Dirección editorial: Andrea Fuentes Silva
Coordinación: Alejandro Cruz Atienza
Línea gráfica / Diseño de la colección: Taller de Comunicación Gráfica
Jefa de diseño: Sandra Ferrer Alarcón
Formación: Rosalinda Reséndiz Padrón
Corrección: Emiliano Becerril Silva
Notas: Emiliano Becerril Silva

Primera edición: Nostra Ediciones, 2010

D.R. © Nostra Ediciones S. A. de C.V., 2010
Alberto Zamora 64, Col. Villa Coyoacán,
04000, México, D.F.

Textos © Andrea Pozas Loyo
© Julio Ríos Figueroa

ISBN: 978-607-7603-xx-x Nostra Ediciones

Impreso en China

Prohibida su reproducción por cualquier medio mecánico
o electrónico existente o por existir sin la autorización escrita
del editor o titular de los derechos.

pe para entender

La justicia constitucional

Andrea Pozas Loyo
Julio Ríos Figueroa

Para Inés

Índice

1. Introducción	9
2. ¿Qué es la justicia constitucional?	13
3. El laboratorio del control constitucional: de la Independencia a 1857	23
4. Consolidación y alcances del juicio de amparo: 1857 - 1917	33
5. La justicia constitucional subordinada a la política: 1917 - 1988	43
6. Una justicia constitucional efectiva: de 1994 al día de hoy	51
7. Conclusión	63
8. Glosario	67
9. Bibliografía	69

1. Introducción

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tienen la capacidad de interpretar la Constitución y pueden anular o inaplicar una ley o un acto del gobierno si deciden que éstos son contrarios a la Carta Magna. Por ejemplo, recientemente la SCJN ha tenido que interpretar si la ley que despenaliza la interrupción del embarazo emitida por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es constitucional o no. Al ejercicio de interpretar la Constitución y, en su caso, anular las leyes o actos que la contradicen se le conoce como justicia constitucional.

Interpretación
y control
de la Constitución:

Este libro trata sobre la justicia constitucional en la historia de México desde la Independencia hasta nuestros días. La justicia constitucional tiene una vida tan larga como la del México independiente; sin embargo, aunque actualmente tenemos una justicia constitucional viva y dinámica, esto no siempre ha sido así. En el transcurso de los últimos 200 años han existido cambios importantes en esta materia que han seguido dos vías: la legal y la política.

Por la vía legal, diversas ideas sobre el modo en que la justicia constitucional debe ser llevada a cabo han sido plasmadas en nuestras sucesivas Constituciones. Por ejemplo, la SCJN no siempre fue la encargada de realizar esta importante labor; en algunos momentos el intérprete último fue el Congreso de la Unión, mientras que en otras ocasiones lo fueron órganos especiales, como el llamado Supremo Poder Conservador en los años treinta del siglo diecinueve.

-La vía legal

Por la vía política, el contexto social y político ha determinado si las ideas legales plasmadas en las Constituciones tienen de hecho un impacto real en la vida del país y sus ciudadanos o si éstas son más una aspiración o un ideal que tiene dificultades para pasar a ser algo más que palabras escritas sobre papel. Es decir, la eficacia de la justicia constitucional está íntimamente ligada al contexto político. En particular, la justicia constitucional florece cuando existe competencia entre diversos partidos políticos por el gobierno del país y ninguno tiene total dominio sobre la arena pública. En contraste, la justicia constitucional pasa a un segundo plano cuando un partido monopoliza los principales órganos gubernamentales o cuando no hay estabilidad social y la lucha por el poder político se da en arenas extra legales y con medios no pacíficos. En nuestros doscientos años de historia, no solamente hemos tenido varias Constituciones que han

-La vía política

dictado distintos modos de organizar la justicia constitucional, sino que también hemos experimentado episodios de inestabilidad, de baja competencia política, de autoritarismo y de democracia.

La idea de este libro es entretelar las características legales de la justicia constitucional con los distintos contextos políticos que han existido en México para explicar cuándo y por qué hemos tenido o carecido de un control constitucional efectivo. Algunas formas legales favorecen el ejercicio constitucional en tanto que otras lo obstaculizan, y en algunas circunstancias políticas éste florece mientras que en otras se eclipsa. Comenzamos con un capítulo donde analizamos a mayor detalle qué es la justicia constitucional y qué papel juega en una democracia para después revisar, en orden cronológico, cuatro distintas etapas de la justicia constitucional en la historia de México.

Agradecimientos

Agradecemos la cuidadosa lectura, los enriquecedores comentarios y las sugerencias de Pablo Mijangos y González, así como los cuidados editoriales de Andrea Fuentes Silva.



2. ¿Qué es la justicia constitucional?

La justicia constitucional es la facultad que la Constitución otorga a algunos jueces para declarar inválida una ley, reglamento o un acto de la autoridad política cuando éstos contravienen a la Carta Magna. La justicia constitucional es un medio para salvaguardar la supremacía de la Constitución sobre las demás leyes y actos de las autoridades políticas; es decir, para garantizar que no haya norma o acto gubernamental que se oponga a los mandatos de la ley fundamental. Por lo tanto, la piedra angular de la justicia constitucional es la jerarquía de las normas legales donde la Constitución está por encima de los tratados internacionales, las leyes, los reglamentos y los decretos y por ello éstos deben siempre obedecer los preceptos de aquélla.

La Constitución es la norma suprema porque en ella se establecen las funciones y prerrogativas de todas las instituciones del gobierno, y se especifican los derechos y obligaciones básicos de los ciudadanos. A diferencia de las leyes ordinarias, la Constitución no puede ser alterada por mayorías simples del Poder Legislativo (esto es el cincuenta por ciento más uno de los miembros del Congreso de la Unión) y mucho menos por otras instituciones del gobierno. Para cambiarla se requiere un amplio consenso representado por la participación de todos los órganos que conforman el poder constituyente permanente —o poder reformador— de un país.

El poder constituyente permanente es el único órgano facultado para llevar a cabo una reforma constitucional, y la propia Constitución de cada país determina quién lo conforma. En la gran mayoría de los países el poder constituyente permanente está compuesto por al menos una mayoría calificada del Poder Legislativo, por ejemplo de dos terceras partes de los legisladores, más la mayoría de las legislaturas estatales en regímenes federales y —también muchas veces— la mayoría de los ciudadanos mediante un referéndum aprobatorio.

La justicia constitucional, también llamada control de constitucionalidad, es una capacidad jurisdiccional; es decir, de administración de justicia, por lo que su ejercicio se lleva a cabo por jueces en cortes y tribunales. Las características del control constitucional se especifican en la Constitución de cada país, por lo que éstas solamente pueden ser alteradas por el poder reformador de la Constitución mencionado en el párrafo anterior. En algunos países, como en Alemania, existe un órgano especializado llamado Tribunal Constitucional que es el

Protección de la
supremacía
de la Constitución

-Poder
constituyente
permanente

Órganos
con capacidad
jurisdiccional

Separación
de poderes

único capaz de realizar el control constitucional. En otros, como en México, esta facultad corresponde a la SCJN, mientras que en países como Estados Unidos todos los jueces tienen esta capacidad.

Cuando los jueces de la SCJN declaran que una ley aprobada —por los poderes Ejecutivo y Legislativo— o un acto del gobierno contradicen la Constitución, imponen límites a la acción de estos poderes políticos. Esta función judicial se deriva del sistema de separación de poderes que considera que las tres ramas del gobierno —ejecutiva, legislativa y judicial— deben participar conjuntamente en la toma de decisiones, y que cada una de ellas debe contar con herramientas que pongan límites a la concentración del poder y al uso arbitrario de los instrumentos del Estado.

Aunque las funciones específicas de cada rama sean distintas, la participación de las tres es necesaria para tomar decisiones importantes que se traduzcan en leyes. Por ejemplo, para que en México una ley se publique y entre en vigor es necesario que la apruebe al menos una mayoría de los miembros del Poder Legislativo (tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores) y que la firme o no la veto el Poder Ejecutivo. Además la constitucionalidad de una ley que cumpla con estos requisitos puede ser cuestionada ante la SCJN que podría anular la ley si juzga que contraviene la Constitución. En otras palabras, en el sistema de separación de poderes las tres ramas del gobierno deben ser independientes pero al mismo tiempo ninguna debe tomar una decisión sin tomar en cuenta a las otras dos.

Origen
del control
constitucional:
-el caso Marbury
vs. Madison

Históricamente, el ejercicio del control constitucional se estableció por primera vez en Estados Unidos en una famosa decisión del caso *Marbury vs. Madison* (1803), escrita por el entonces presidente de la Corte Suprema, John Marshall. El caso en cuestión consistía en un conflicto de atribuciones entre el Presidente saliente, John Adams, y el Presidente entrante, Thomas Jefferson, con respecto a la nominación de varios jueces (entre ellos William Marbury). El conflicto requería la interpretación de la Constitución respecto a las atribuciones de los poderes públicos. En su decisión, el juez Marshall no sólo ofreció una solución al caso concreto que la Corte tenía frente a sí, sino que argumentó que el Poder Judicial y los jueces son los árbitros responsables de interpretar y determinar el sentido de la Constitución en casos concretos, así como de nulificar la validez de las leyes y los actos de autoridades políticas que entren en conflicto con la Constitución.

Modelo
estadounidense
de control
constitucional

En el modelo estadounidense de control constitucional, cualquier juez federal puede nulificar una ley o acto de la autoridad pública cuando, según su interpretación, la ley o acto en cuestión contradice algún precepto de la Constitución. Esta situación muchas veces lleva a la coexistencia de distintas interpretaciones sobre casos muy

similares, hasta que el asunto llega a la Corte Suprema que establece un criterio que todas las cortes inferiores deben seguir. Este proceso puede llevar mucho tiempo, lo cual genera inseguridad jurídica en los ciudadanos; dicho de otro modo: mientras la Corte Suprema no haya establecido una interpretación final, los ciudadanos no pueden saber a ciencia cierta cuál es el sentido de la ley y por lo tanto no pueden advertir con exactitud las consecuencias jurídicas de sus acciones, ya que un mismo acto podría ser o no ser considerado delito por distintos jueces.

Para evitar la inseguridad jurídica del sistema estadounidense, el jurista austriaco Hans Kelsen inventó en 1920 el llamado Tribunal Constitucional, que es básicamente una corte especializada en dirimir conflictos que implican la interpretación de la Constitución. Al centralizar la toma de decisiones constitucionales en un solo tribunal, el objetivo de Kelsen era no sólo garantizar la supremacía de la Constitución sino también unificar el criterio de interpretación y proteger la seguridad jurídica puesta en riesgo por la existencia simultánea de interpretaciones diversas producida por el modelo estadounidense.

Con excepción de Estados Unidos, en el periodo de más de un siglo entre el caso *Marbury vs. Madison* y la invención del Tribunal Constitucional, la mayor parte de los juristas y políticos consideraba que la función del Poder Judicial debía estar restringida a la aplicación de la ley en casos particulares, excluyendo tajantemente la interpretación judicial de la Constitución. La razón es que la interpretación de la ley conlleva necesariamente cierto grado de discrecionalidad. En otras palabras, interpretar la ley también implica, en cierta forma, legislar, pues con la interpretación se precisa el contenido de la ley. Y la función legislativa se consideraba una facultad exclusiva de los representantes directamente electos por la ciudadanía reunidos en el Poder Legislativo.

El hecho de que poseer la facultad de interpretar la ley conlleve cierta capacidad legislativa es particularmente cierto con respecto a la interpretación de la Constitución, no sólo porque las Constituciones tienden a ser documentos abstractos y breves que contienen principios generales más que lineamientos precisos —por lo que la discrecionalidad judicial en su interpretación es relativamente amplia—, sino también porque la declaración de inconstitucionalidad de una ley implica su invalidez debido a la jerarquía de las normas. De hecho, la tradición francesa establecía que el Poder Legislativo debía ejercer el control constitucional. Se consideraba que los representantes del pueblo, no los jueces, debían interpretar la Constitución cuando hubiese dudas respecto del sentido de sus principios para solucionar un caso concreto. En el modelo francés se partía de que la ley es obra de los representantes directos del pueblo, los legisladores,

Tribunal
constitucional:
Hans Kelsen

Visión
antigua
del Poder
Judicial:
aplicación
de la ley

Expansión del Poder Judicial

y por tanto son ellos los más adecuados para clarificar el sentido o el espíritu de la ley.

Durante mucho tiempo Estados Unidos fue el único país donde los jueces tenían el poder de interpretación constitucional. Al finalizar la segunda guerra mundial, el modelo kelseniano de control constitucional se expandió por Europa con el fin de establecer gobiernos limitados y de prevenir tragedias, como la de la República Alemana de Weimar, en la cual una mayoría del Partido Nazi en el parlamento aprobó leyes que violaban derechos humanos básicos contenidos en la Constitución. Desde entonces ha habido una expansión global del Poder Judicial y en específico del control de constitucionalidad. Hoy en día muchos países en el mundo y prácticamente todos los países latinoamericanos cuentan con instrumentos de control constitucional y con ellos se establece la posibilidad de salvaguardar los derechos constitucionales y crear gobiernos limitados. México no es la excepción. Sin embargo, como vimos brevemente en la introducción, que esa posibilidad se materialice depende de los instrumentos legales con que se cuente y del contexto político, en particular de la competencia entre partidos y de la estabilidad social.

La justicia constitucional y el contexto político

Determinantes para la efectividad del control constitucional:

Para que la justicia constitucional sea efectiva, el Poder Judicial y los jueces que la ejercen deben ser independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y todas las decisiones de los jueces constitucionales deben ser acatadas e implementadas por los legisladores y el Presidente. Por ejemplo, los jueces constitucionales pueden tomar una decisión que anule un acto del Presidente por considerarlo inconstitucional, pero en última instancia es el Ejecutivo quien debe acatar esa restricción y modificar su comportamiento. Si el Ejecutivo decide no hacer caso a la decisión de los jueces y no recibe presiones por su incumplimiento, ya sea del Poder Legislativo o de la opinión pública, entonces la decisión judicial se vuelve irrelevante. En otras palabras, la efectividad de la justicia constitucional está relacionada con la reacción que las decisiones de los jueces susciten no sólo en los poderes Ejecutivo y Legislativo sino también en la población en general.

-Sana competencia partidista

Aquí es donde la sana competencia entre distintos grupos y partidos políticos cobra importancia. Cuando un partido político controla la presidencia de la República y otro partido controla el Poder Legislativo, es más probable que el Poder Legislativo presione al Ejecutivo a cumplir una sentencia emitida por los jueces constitucionales. El partido político que controla el Poder Legislativo tendrá interés en que el partido que controla el Poder Ejecutivo actúe de

acuerdo con la Constitución y ejerza el poder de una manera limitada; por lo tanto, estará muy atento a las resoluciones del Poder Judicial y presionará para que éstas se acaten. Por el contrario, cuando un mismo partido político controla tanto la rama ejecutiva como la legislativa es poco probable que existan presiones entre éstas dos ramas para acatar una resolución judicial. De hecho, en caso de ausencia de competencia partidaria, muy probablemente habrá presiones para limitar la independencia del Poder Judicial e impedir que incluso se tomen decisiones que afecten los intereses del partido. Esta amenaza a la independencia judicial es aún mayor cuando un partido político tiene control sobre el poder constituyente permanente, o poder reformador, porque podría alterar unilateralmente la Constitución para limitar las funciones judiciales. Por esto decimos que es más factible que haya una justicia constitucional viva y dinámica si existe una sana competencia entre partidos políticos.

La competencia partidista no es la única circunstancia que permite que la justicia constitucional florezca; también es necesaria la estabilidad social y política. Las crisis de gobernabilidad, los continuos cambios de gobierno —ya sea por extensas presiones sociales o por golpes de Estado—, las guerras o guerrillas y la intervención no pacífica de un país extranjero en la política local, atentan contra la paz y la estabilidad de un país. Bajo estas circunstancias la justicia constitucional no puede realizarse de manera efectiva. Como hemos dicho, el control de la constitucionalidad es un instrumento que fomenta la moderación en el ejercicio del gobierno y la participación conjunta y respetuosa entre los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En momentos de gran inestabilidad, los políticos buscan el poder por medios no legales e incluso violentos, la moderación y cooperación entre los distintos actores políticos brilla por su ausencia, y por tanto una decisión de los jueces constitucionales que pretenda introducir límites a la arbitrariedad muy probablemente no será acatada e incluso podría poner a los jueces en grave riesgo personal.

En conclusión, la justicia constitucional será más efectiva y jugará un papel más importante para la vida de los ciudadanos cuando exista estabilidad y competencia partidaria. Por el contrario, la inestabilidad y el dominio hegemónico de un partido político obstaculizan su desarrollo. En otras palabras, la justicia constitucional florece en las democracias. Sin embargo, como veremos a continuación, hay algunos puntos de tensión entre ambas.

-Estabilidad
social y política

La justicia constitucional frente a la representación democrática

Protección
de los derechos
individuales

Quienes consideran que el control de constitucionalidad es un elemento necesario para la democracia, afirman que sin éste la democracia se transformaría en una tiranía de la mayoría (legislativa), un régimen donde los derechos y los límites constitucionales no son más que palabras sobre hojas de papel. La experiencia de la llamada República Alemana de Weimar (1919-1933), cuando la mayoría Nazi en el Parlamento pudo legalmente pasar leyes que violaban derechos fundamentales establecidos en la Constitución sin que éstas fueran sujetas a revisión, es el caso más dramático donde se demostró la necesidad de otorgar el poder del control de constitucionalidad a los jueces, aunque éstos no fueran elegidos directamente por los ciudadanos.

Repartición
del poder político

El control constitucional es necesario no sólo para proteger los derechos individuales, previniendo que una mayoría tiranice a una minoría, sino también como un control adicional para evitar que una rama del gobierno concentre el poder político derivando en un gobierno autoritario. El control constitucional es, de este modo, la característica central de un gobierno limitado en el que el poder político está dividido y las autoridades públicas, incluyendo a la mayoría de representantes directamente electos, actúan dentro de un marco dictado por la Constitución.

Críticas
al control
constitucional:

Sin embargo, el hecho de que unos pocos jueces no electos directamente y por tanto no representativos de la ciudadanía pueda echar abajo las decisiones de una mayoría electa y representativa es también la característica más criticada del control constitucional. Como lo dijo un famoso profesor de leyes estadounidense, Alexander Bickel, cuando la Suprema Corte declara inconstitucional una ley o la acción de un Ejecutivo electo, ella tuerce la voluntad de los representantes del pueblo real de aquí y ahora. De aquí viene la acusación de que el control constitucional es antidemocrático o “contra-mayoritario”.

-Limitaciones
a la soberanía
popular

Esta característica “contra-mayoritaria” del control constitucional es polémica y debatida. Mientras que algunos críticos como Alexander Bickel enfatizan las limitaciones a la soberanía popular, representada en la mayoría gobernante, otros analistas como Stephen Holmes enfatizan que los límites al ejercicio del poder establecidos por la Constitución y el control de constitucionalidad son un caso donde “menos es más”. En efecto, de acuerdo con esta interpretación, una Constitución es un mecanismo de autocontrol mediante el cual el pueblo soberano (representado en el poder constituyente) decide poner fuera del alcance de mayorías simples las decisiones políticas fundamentales de una sociedad, como las funciones de las instituciones del gobierno, las reglas del juego político y los dere-

chos y obligaciones de los ciudadanos. Esta autolimitación es constructiva pues las supermayorías requeridas para alterar la Constitución y el control de constitucionalidad impiden que una mayoría simple, presa de una pasión política coyuntural, logre rechazar o modificar dichas decisiones fundamentales. En otras palabras, el control constitucional introduce un tiempo necesario para la deliberación y la reflexión que invitan a la eventual formación de un consenso político más amplio en caso de que se quiera reformar la Carta Magna.

Incluso si se aceptan las ventajas del control constitucional, es indudable que la facultad de determinar lo que dice la Constitución es un poder muy grande cuyas consecuencias afectan a todos los ciudadanos, y que este poder recae en unos pocos jueces cuyo periodo en el cargo tiende a ser largo (en nuestro país es de quince años) y que no son electos directamente.

Ahora bien, para sopesar si el control de constitucionalidad se opone o complementa el principio democrático de representación, es fundamental preguntarnos ¿cuál es la fuente de legitimidad del poder interpretativo de los jueces constitucionales? Como hemos dicho, los jueces constitucionales no son electos por los ciudadanos ni están sujetos a los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas. Sin embargo, estos jueces están sujetos a un requerimiento del que están exentos los representantes populares: sus decisiones deben estar rigurosamente argumentadas con base en la Constitución, las leyes y los mejores conocimientos históricos y científicos disponibles. En última instancia, la legitimidad del control constitucional depende de que las decisiones de los jueces esclarezcan y hagan valer los principios fundamentales, derechos y obligaciones que se establecen en el texto constitucional. La legitimidad de los jueces constitucionales radica en el conocimiento especializado que poseen, en aquello que el inglés Sir Edward Coke llamó la “razón artificial”, que es el conocimiento detallado de las leyes, que produce la estabilidad jurídica y la coherencia.

En suma, en las democracias constitucionales contemporáneas existen dos principios de legitimidad que se complementan: el principio de legitimidad basado en la representación —el cual justifica el Poder Legislativo y Ejecutivo—, y el principio de legitimidad basado en la deliberación constitucional —la cual justifica el control constitucional—. Bajo esta interpretación, en las democracias actuales el control de constitucionalidad complementa al principio de representación proveyendo de una garantía que protege los valores y principios presentes en la Constitución, y establece un medio para la protección de minorías, así como un mecanismo anti-autoritario de límites al ejercicio del poder. Más aún, cuando los jueces constitucionales deliberan y argumentan debidamente sus decisiones, el

-Legitimidad
de los jueces

-Representación
y deliberación
constitucional

control de constitucionalidad provee un mecanismo de diálogo entre los poderes del Estado y entre el Estado y la sociedad, educando de este modo al país en su conjunto sobre lo que es el gobierno de las leyes, el Estado de derecho.

En los doscientos años de historia de México han existido diversas formas de entender y organizar el control constitucional y también han variado también las condiciones políticas que permiten u obstaculizan su ejercicio. En el resto del libro analizamos la interrelación entre lo legal y lo político para entender el importante papel que puede tener un control constitucional efectivo en nuestro país.



3. El laboratorio del control constitucional: de la Independencia a 1857

En el capítulo anterior vimos que existen el modelo estadounidense, el modelo francés y el modelo kelseniano de control constitucional. En México, a partir de la Constitución de 1824 hasta la de 1857, hubo varias formas de organizar la justicia constitucional, algunas más parecidas al modelo estadounidense, otras al francés, y aun otras más que no se parecían a ninguno. La existencia de esta diversidad de modelos refleja la situación fluctuante y complicada que vivió México durante sus primeros años de vida independiente. Desde la consumación de la Independencia en 1821 hasta el término de la guerra de Reforma en 1861 hubo conflictos serios sobre la organización y tipo de gobierno que debía tener el nuevo país, así como sobre los valores que debían inspirarlo y los medios que debían utilizarse para alcanzarlos. Estos conflictos se reflejaron en las Constituciones promulgadas en este periodo (1824, 1836, 1843 y finalmente 1857) y en los numerosos proyectos constitucionales y actas de reformas, de las cuales la de 1847 fue la más importante. En esos años, la joven nación mexicana no sólo padeció duros conflictos internos sino también tuvo que afrontar guerras con España, Francia y Estados Unidos. En este marco de inestabilidad política y social se concibieron, sin embargo, interesantes ideas sobre la justicia y el control constitucional.

Recordemos que la Constitución es la norma suprema de cada país, ya que en ella se establecen las funciones y capacidades de todas las instituciones del gobierno y además se especifican los derechos y obligaciones básicos de los ciudadanos. Ahora bien, siempre que existe una Constitución escrita surgen preguntas: ¿qué sucede si un gobernante actúa fuera de los límites establecidos por ella?, ¿qué ocurre si una autoridad pública cobra un impuesto que la Constitución prohíbe?, o ¿qué sucede si se promulga una ley que va en contra de un principio enunciado en la Constitución (por ejemplo una ley que viola el principio de equidad o el derecho a la libre expresión de las ideas)? Como vimos en el capítulo anterior, una posible solución a estos desafíos es el control de constitucionalidad que faculta a los jueces para anular las leyes o actos del gobierno que contradigan la Carta Magna. Pero ésta no es la única solución posible; en los pri-

Modelos
cambiantes
de control
constitucional:
reflejo histórico

Constitución
de 1824

meros años de nuestra historia independiente experimentamos con otras interesantes alternativas.

Por un lado, la Constitución de 1824 estableció en su artículo 137 que la Suprema Corte sería la encargada de conocer las infracciones de la Constitución y, por otro, estableció en los artículos 164 y 165 que el Congreso General de la República (la unión de las Cámaras de Diputados y Senadores) sería el encargado de hacer efectiva la responsabilidad de quienes quebrantaran la Constitución y también el único órgano que podría interpretar el sentido de la Constitución. Por lo tanto, bajo nuestro primer sistema de control constitucional la Suprema Corte debía recibir las quejas de actos o leyes que violentaran la Constitución para después enviarlas al Congreso, que tenía la facultad de interpretar la Constitución y decidir si las quejas eran o no fundadas. Como mencionamos en el capítulo anterior, una de las razones por las que se adoptó este sistema es que no se consideraba adecuado que los jueces interpretaran la Carta Magna; recordemos que interpretar una ley necesariamente conlleva cierto grado de discrecionalidad y por tanto cierta capacidad legislativa. Por ello, el constituyente de 1824 —haciendo eco de las ideas del modelo francés de control constitucional— consideraba que los jueces no debían tener esa capacidad dado que no eran electos directamente por el pueblo.

Justicia
Constitucional
durante
la vigencia
de la
Constitución
de 1824

Durante los años en que la Constitución de 1824 estuvo vigente, el Congreso de la Unión anuló varias leyes emitidas por las legislaturas de los estados por considerarlas contrarias a la Constitución, y fue también el intérprete de la Constitución en los casos que la Suprema Corte le envió. Por ejemplo, hubo un caso en el que el ayuntamiento de Pátzcuaro y el gobernador de Michoacán llevaron una disputa a la Suprema Corte sobre la rehabilitación de un teniente coronel. Ante esta petición, la Suprema Corte, considerando que la solución de la disputa requería de la interpretación de unas cláusulas constitucionales, remitió el caso al Congreso federal.

Constitución
de 1836;
federalistas
y centralistas:

La Constitución de 1824 tuvo una vida corta, ya que, en 1836, se promulgó una nueva Carta Magna mexicana: las Leyes Constitucionales. Este cambio fue el reflejo de las disputas que se vivían en México desde los primeros años de vida independiente. A muy grandes rasgos, podemos decir que había dos visiones de cómo el nuevo país tenía que lograr dos importantes fines: primero, la construcción de un Estado que garantizara el orden y la protección del territorio y, segundo, garantizar las libertades de los ciudadanos y el gobierno moderado que habían motivado la lucha por la independencia. Una visión proponía que México se organizara como una república federal con claros límites entre el poder y las prerrogativas de los distintos estados y el gobierno nacional, y donde el Estado controlara la Iglesia católica mediante la continuación del llamado Patronato Regio, es

decir, la posibilidad establecida desde tiempos de la Colonia de que el Estado pudiera intervenir en, por ejemplo, el nombramiento de obispos y la administración de la Iglesia. La otra visión proponía que México se organizara como una república centralista que limitara el poder de los estados y fortaleciera al gobierno nacional y donde la Iglesia católica se librara del control que el Estado ejercía sobre ella.

La recién nacida República mexicana enfrentó desde el primer momento problemas económicos, políticos y sociales. Entre los primeros, estaba la necesidad del Estado para conseguir recursos ya que la hacienda pública estaba quebrada. Esta debilidad económica magnificaba los problemas políticos y sociales, como la precariedad del Ejército nacional, las tensiones entre el gobierno nacional y los gobiernos de los estados y la pobreza de la gran mayoría de la población. Ante este panorama, la división ideológica entre federalistas y centralistas se acentuó, en particular a partir del gobierno de Valentín Gómez Farías quien en 1833 llevó a un extremo el proyecto político de los federalistas, especialmente en lo relativo al enfrentamiento con la Iglesia católica. Los críticos de Gómez Farías, entre ellos Lucas Alamán, consideraron que el programa de los federalistas vulneraba a la nación mexicana y debilitaba al Estado por lo que proponían, entre otras cosas, la creación de un gobierno nacional fuerte que pudiera hacerse del apoyo económico y político de los estados y que detuviera los enfrentamientos con la Iglesia católica. Lucas Alamán consideraba que la raíz de los problemas del país estaba, en parte, en la misma Constitución de 1824, en particular en su carácter federal, en la preponderancia del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo y en la debilidad del Poder Judicial que no fungía como un órgano de control independiente.

Nuestra siguiente Constitución, la de 1836, intenta solucionar estos problemas. Las Leyes Constitucionales promulgadas ese año establecen un gobierno central, fortalecen al poder Ejecutivo, incluyen un capítulo expreso de derechos fundamentales y especifican un nuevo sistema de control constitucional, el más peculiar de los que hemos tenido en México. En esa ocasión se creó un órgano especial llamado Supremo Poder Conservador, que se encargaba, entre otras cosas, de declarar la nulidad de las leyes de la legislatura, los decretos del Ejecutivo, e incluso las resoluciones del Poder Judicial cuando fuesen contrarias a la Constitución, habiendo sido impugnados ya fuera por la Suprema Corte de Justicia, el Poder Ejecutivo, o por al menos dieciocho miembros del Poder Legislativo. De este modo, la Constitución de 1836 facultó al Supremo Poder Conservador como una cuarta rama de gobierno dedicada a equilibrar la separación de poderes y como el árbitro encargado de solucionar los conflictos que se dieran entre ellas, además de darle muchas otras facultades fuera del control

-Supremo Poder
Conservador

constitucional. Paradójicamente, el gran poder que la Constitución le concedía al Supremo Poder Conservador fue, de hecho, lo que lo debilitó, pues coordinó a importantes actores políticos en su contra y le impidió situarse por encima de los conflictos políticos entre las ramas de gobierno en un contexto de gran inestabilidad.

El Supremo Poder Conservador fue una idea interesante que tiene cierto parecido con el Tribunal Constitucional del modelo kelseniano que esbozamos en el capítulo anterior. Sin embargo, el Supremo Poder Conservador no pudo consolidarse como un poder efectivo. Así, por ejemplo, un debate candente en esa época era si los tribunales militares tenían la facultad constitucional para juzgar a sospechosos de crímenes ordinarios —como el robo u otros—. La Suprema Corte, en ejercicio de su capacidad para iniciar la revisión constitucional, presentó una denuncia ante el Supremo Poder Conservador considerando que la Constitución no permitía a los tribunales militares juzgar individuos acusados de cometer crímenes ordinarios, sino que sólo les daba jurisdicción sobre crímenes militares. Esta denuncia afectaba directamente al Poder Ejecutivo, que controlaba los tribunales militares y que contaba con estos tribunales para avanzar una de sus prioridades: detener la criminalidad en un contexto de alta conflictividad social. El Ejecutivo recurrió al Supremo Poder Conservador para defender su postura. En ese caso específico, el Supremo Poder Conservador decidió en favor de la Suprema Corte, pero la sentencia quedó sin efecto pues el Ejecutivo la revocó. Este caso es una muestra de cómo, en su corta vida de siete años, el Supremo Poder Conservador no logró que las distintas ramas de gobierno respetaran sus decisiones y las aplicaran, debido, entre otras cosas, a la inestabilidad política que sufrió nuestro país en la primera mitad del siglo xix.

En 1843 se promulgó una nueva Constitución centralista en nuestro país, las llamadas Bases Orgánicas. En éstas se eliminó al Supremo Poder Conservador y se regresó al modelo inicial en el que el Congreso era el único órgano con la facultad de interpretar la Constitución y de anular todas las leyes y actos del gobierno que fuesen inconsistentes con alguno de sus preceptos. Esta Constitución concedió mucho poder al Ejecutivo y restringió la participación política. Las Bases Orgánicas fueron promulgadas en una de las décadas más inestables del turbulento siglo xix. En los años cuarenta del siglo antepasado hubo en nuestro país golpes de Estado, varios proyectos constitucionales y levantamientos militares. En medio de esta confusión el Estado mexicano se enfrentó a la intervención de Estados Unidos, que deseaba el control tanto de Texas —que logró anexarse en 1845—, como de los estados del norte —las Californias y Nuevo México—. La guerra con Estados Unidos quitó a México más de la

mitad de su territorio y ahondó aún más las diferencias ideológicas entre los grupos políticos que luchaban por imponer su modo de organización del país y sus valores fundamentales.

En medio de la crisis política interna y externa, la sublevación del general Mariano Salas en 1846 tuvo efectos importantes en la historia constitucional mexicana. El plan que sustentó este levantamiento convocó a un nuevo Congreso Constituyente que restableció la vigencia de la Constitución de 1824. La grave situación del país no permitió la creación de una nueva Carta Magna, así que quedó vigente la de 1824; sin embargo, a instancias del jurista Mariano Otero, se aprobó un conjunto de cambios contenido en el Acta de Reformas de 1847. Estas reformas incluyeron cambios trascendentes al sistema de justicia constitucional, en particular un sistema de control constitucional dual en el que participaban tanto órganos políticos (el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados) como órganos jurisdiccionales (los jueces federales). Este documento legal incluye una innovación muy importante: la consagración del juicio de amparo como un instrumento protector de los derechos individuales, cuyo conocimiento se le atribuyó al Poder Judicial federal.

El sistema de control constitucional establecido en el Acta de Reformas de 1847 es muy interesante. Por un lado, en el artículo 22 se estableció que toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales sería declarada nula por el Congreso. Sin embargo, esta declaración de inconstitucionalidad sólo podría ser iniciada por la Cámara de Senadores. Por otro lado, el artículo 23 daba un plazo de un mes para cuestionar la constitucionalidad de una ley promulgada por el Congreso de la República, y otorgaba la facultad de cuestionar estas leyes al Presidente, al menos diez diputados, seis senadores, tres legislaturas estatales, e incluso a la propia Suprema Corte ante la que se debía hacer el reclamo. Pero ¿quién decidía si esta ley contradecía la Constitución? En el Acta de Reformas se estableció que esta importante tarea recaía en las legislaturas de los estados que debían emitir su sentencia y enviarla a la Suprema Corte de Justicia para que ésta declarara la inconstitucionalidad de la ley si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas. En síntesis, en el sistema de control constitucional de 1847 el Congreso federal se encargaba de supervisar la constitucionalidad de las leyes de los estados, y las cámaras estatales se encargaban de supervisar la constitucionalidad de las leyes federales.

Pero el Acta de Reformas de 1847 incluyó otro elemento de justicia constitucional que habría de tener mayor trascendencia. En el artículo 25 se estableció que los tribunales de la federación ampararían a cualquier habitante de la República “en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan la Constitución y

-Acta de
Reformas
de 1847

-Surgimiento
del amparo

Antecedentes del juicio de amparo

las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare”. Por primera vez en una Carta Magna mexicana se incluía un instrumento legal para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos consagrados en la propia Constitución.

El juicio de amparo tuvo sus orígenes en la Constitución yucateca de 1841. Su creación suscitó múltiples debates y se buscó integrarlo a la Constitución mexicana en los proyectos constitucionales del año siguiente. Pero no fue sino hasta el Acta de Reformas que este importante instrumento legal se incorporó a la historia de la justicia constitucional mexicana. El amparo mexicano tuvo un éxito inmediato como instrumento de defensa de derechos constitucionales. Según el historiador Andrés Lira, el rápido éxito del amparo en México se explica en parte por la existencia de un antecedente similar proveniente del periodo colonial que también se llamaba amparo. La tradición estaba viva a tal grado que incluso se promovieron algunos amparos a finales de la década de los cuarenta y durante la de los cincuenta, ya que a pesar de que todavía no existía una ley reglamentaria los jueces concedían los amparos siguiendo los lineamientos del precedente español.

Es difícil exagerar la importancia de la incorporación de este instrumento de control constitucional, ya que incluye los elementos fundamentales de nuestro juicio de amparo actual. En el siguiente capítulo analizaremos con más detalle las consecuencias de esta transformación legal. Por ahora nos interesa resaltar que por primera vez en el siglo XIX se otorgó a los jueces la facultad de interpretar la Constitución y decidir si una ley o acto del gobierno lesiona los derechos fundamentales de cualquier ciudadano. También por primera vez, el acceso a la justicia constitucional se abrió a todos los mexicanos y no solamente a órganos gubernamentales, como los poderes Ejecutivo y Legislativo. Finalmente, es importante subrayar que los efectos de las decisiones en casos de amparo solamente aplican a quien utiliza este recurso y a nadie más. Esta limitación, conocida como la “fórmula Otero” (por el importante jurista que estuvo detrás de la creación del Acta de Reformas de 1847), causa que una ley considerada inconstitucional pueda aplicarse a todos los ciudadanos que no interpongan un amparo contra ella. Esta limitante ha sido objeto de interesantes debates hasta el día de hoy. Es importante recordar, sin embargo, que el propio Mariano Otero defendía el control constitucional con efectos generales aunque éste no lo realizaban los jueces, sino el Congreso

de la Unión y las legislaturas de los estados, los órganos donde residía directamente la soberanía popular.

Como mencionamos al inicio de este capítulo, la inestabilidad política y social que caracterizó casi la totalidad del siglo xix mexicano impidió que los distintos sistemas de justicia constitucional con los que se experimentó llegasen a ser realmente efectivos. La gran división ideológica y los enfrentamientos en torno a la organización política y los valores que debían caracterizar al nuevo país se combinaron con una serie de golpes de Estado liderados por caudillos militares que dejaron poco tiempo al ejercicio de una vida política pacífica y estable. A estos conflictos internos se sumaron las guerras internacionales, las cuales terminaron por quebrar tanto las finanzas del Estado como la moral de los mexicanos cuando, a mediados de siglo, se perdió más de la mitad del territorio.

Durante la primera mitad del siglo xix se llegaron a anular leyes por ser consideradas inconstitucionales y se utilizaron los distintos recursos legales para dirimir conflictos políticos. Sin embargo, aunque sí hubo instancias de justicia constitucional, los conflictos políticos eran tan profundos que desgraciadamente las batallas legales no sustituyeron a las batallas campales. A pesar de todas las vicisitudes por las que pasó nuestro país, el siglo xix también fue muy intenso y productivo en términos de ideas legales, constituyéndose literalmente en un laboratorio sobre los distintos modos de organizar la justicia constitucional. En el Cuadro 1 se pueden ver sucintamente algunas características de los distintos sistemas de justicia constitucional que tuvimos en México desde la Independencia hasta 1847.

En el siguiente capítulo analizaremos el juicio de amparo y su papel en los años posteriores a la guerra de Reforma entre liberales y conservadores y durante el régimen de Porfirio Díaz, quien gobernó México por treinta y tres años, hasta el estallido de la Revolución mexicana en 1910.

Cuadro 1. Justicia constitucional en México en la primera mitad del siglo XIX

Constitución	Órgano encargado de la interpretación constitucional	Órganos capacitados para cuestionar la constitucionalidad de una ley o un acto de gobierno	Efectos de las sentencias de inconstitucionalidad
Constitución de 1824	Congreso federal	Jueces federales (incluida la Suprema Corte)	Anulación de la ley
Leyes constitucionales de 1836	Supremo Poder Conservador	Poder Ejecutivo Dieciocho miembros del Poder Legislativo Poder Judicial	Anulación de la ley
Bases Orgánicas de 1843	Congreso	Poder Ejecutivo Poder Legislativo Poder Judicial	Anulación de la ley
Acta de Reformas de 1847	Congreso federal, en caso de leyes estatales	Senado	Anulación de la ley estatal
	Congresos estatales, en caso de leyes federales	Presidente Suprema Corte Diez diputados Seis senadores Tres legislaturas estatales	Anulación de la ley federal
	Tribunales federales, en caso de violaciones de derechos constitucionales	Cualquier ciudadano	Inaplicación de la ley en el caso concreto

Fuente: Elaborado por los autores con bases en los trabajos citados en la bibliografía.



4. Consolidación y alcances del juicio de amparo: 1857-1917

Como dijimos en el capítulo anterior, en el Acta Constitutiva de Reformas de 1847 se incorporaron por primera vez los fundamentos del amparo a la historia constitucional mexicana. Sin embargo, durante sus primeros años este importante instrumento legal fue en gran medida ineficaz. Para que algunos ordenamientos de la Constitución entren en vigor es necesario que se apruebe una ley orgánica que estipule con mayor detalle el modo en que dichos ordenamientos habrán de funcionar en la práctica. El juicio de amparo requería de una ley de este tipo para poder comenzar a utilizarse adecuadamente. No obstante, la ley reglamentaria correspondiente nunca fue expedida y si bien se emitieron algunos fallos con base en el artículo 25 del Acta de Reformas, ninguno de ellos fue dictado por la Suprema Corte. No fue sino hasta la promulgación de la Constitución de 1857 que el juicio de amparo cristalizó como el instrumento por excelencia del control constitucional mexicano.

En el periodo entre el Acta de Reformas de 1847 y la Constitución de 1857 se dio una radicalización de las posturas ideológicas que dividían a la sociedad mexicana. Era posible distinguir dos bandos, liberales y conservadores, que entre otras cosas diferían en el modo en que debía establecerse la relación entre la Iglesia católica y el Estado mexicano así como también en el papel que debían jugar las corporaciones (como las militares, religiosas y las comunidades indígenas) frente a los individuos que las componían y frente al resto de los mexicanos. A muy grandes rasgos, los liberales favorecían la supremacía del Estado sobre la Iglesia católica y de los individuos frente a las corporaciones, enfatizando la igualdad de todos los mexicanos ante la ley. Por otro lado, los conservadores tenían las preferencias opuestas, favoreciendo la existencia de fueros especiales (como el militar y el religioso) y la propiedad comunal de la tierra. La disputa entre ambos grupos llegó a las armas y en 1855 la Revolución de Ayutla llevó al poder a una nueva generación de liberales que impulsó con energía su proyecto de nación, el cual quedó plasmado en la Constitución de 1857. Los debates que llevaron la creación de esta nueva ley suprema incluyeron interesantes discusiones sobre el control constitucional, en el que ya había tomado un lugar importante el juicio de amparo.

Eficacia
del amparo
en sus
primeros años

-Debates:
Constitución
de 1857; liberales
vs. conservadores:
-derechos
individuales
vs. principios
de representación

En el debate constitucional en torno al juicio de amparo (1856-1857) se enfrentaron dos concepciones del papel que el Poder Judicial debía jugar en una república representativa. Por un lado, los opositores del proyecto que buscaba incorporar el amparo a la Carta Magna argumentaron que el que un juez pudiese dejar sin aplicación una ley aprobada por el Poder Legislativo era contrario a los principios representativos, constituía una invasión a las facultades de los representantes populares y era una afrenta a la dignidad de la ley. Esta posición, como discutimos en el capítulo anterior, era la predominante en las primeras décadas de la vida independiente de México. Por otro lado, los defensores del proyecto argumentaron que el amparo reunía tres importantes virtudes. En primer lugar, permitía la defensa de los derechos individuales poniendo un freno a leyes y actos gubernamentales que contrariaran los preceptos de la Constitución. Por otro lado, que la decisión judicial en un juicio de amparo tenía validez solamente para aquél que interpuso el amparo. Esta característica, denominada “efectos particulares” o “fórmula Otero”, les permitía a los defensores del amparo argumentar que de este modo se impedía el “ultraje” del Poder Legislativo que creó la ley. En tercer lugar, los defensores del amparo creían que era bueno que los jueces, y no los políticos pertenecientes al Congreso o a las legislaturas locales, tuviesen la facultad de decidir cuándo se debía inaplicar una ley. Argumentaban que esto garantizaría un juicio pacífico con base en análisis legales detallados y no en posiciones políticas y discursos vehementes de los legisladores convertidos en intérpretes de la Constitución.

En las votaciones, los defensores del juicio de amparo se impusieron y este importante instrumento legal quedó plasmado en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857. Sin embargo, una vez más la inestabilidad política impidió que este instrumento de control constitucional fuese efectivo. Debido a la guerra civil, la llamada Guerra de Reforma entre conservadores y liberales que duró de 1858 a 1861, otra vez la ley reglamentaria correspondiente no pudo ser promulgada sino hasta noviembre de 1861. La inestabilidad continuó en nuestro país e incluso una vez que se contó con tales bases legales, la invasión francesa que comenzó el año siguiente y culminó hasta 1867 postergó casi seis años más su aplicación efectiva.

Fue hasta 1868 cuando se inició el periodo de consolidación del juicio de amparo, año durante el cual se debatieron los fundamentos del nuevo instrumento de control constitucional y se definieron sus alcances, al tiempo que la Suprema Corte delineaba sus funciones dentro del sistema político del periodo conocido como la República Restaurada.

1868:
Consolidación
del juicio de
amparo

El caso
de Miguel Vega:

Veamos, como ejemplo, en un caso de juicio de amparo famoso, el modo en que comenzó a utilizarse este instrumento en el sis-

tema político mexicano: es el caso del licenciado Miguel Vega, el cual condensa los principales procesos que caracterizaron a este periodo. El conflicto comenzó con la demanda de amparo interpuesta por el licenciado Vega en contra del Tribunal Superior del estado de Sinaloa por haberle suspendido la licencia para ejercer como abogado sin ser juzgado y sentenciado en forma regular. Esta actuación del Tribunal Superior sinaloense, según el licenciado Vega, violaba el artículo cuarto constitucional que defiende el derecho de todo hombre de ejercer libremente la profesión que le acomode, mismo que sólo se puede limitar mediante un juicio justo y una sentencia judicial.

La trascendencia de este caso en la historia de la justicia constitucional tiene sus raíces en una serie de cambios hechos a la Ley Reglamentaria de Amparo, promulgada por el Congreso en enero de 1869. Tras un arduo debate, la mayoría de los legisladores consideraron que no era admisible el amparo contra sentencias judiciales, ya que impugnar las resoluciones de cortes locales violaba la soberanía de los estados. Es decir, un amparo contra una decisión de un juez de Sinaloa terminaría siendo decidido en un tribunal federal, lo que implicaba, en términos prácticos, pasar por encima de la soberanía sinaloense para dirimir los conflictos que ocurriesen dentro de sus fronteras. Así, con base en esta nueva Ley Reglamentaria de Amparo, un juez de distrito en el estado de Sinaloa desechó la demanda del licenciado Vega. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia intervino en esta coyuntura ordenando a dicho juez que admitiese el amparo y lo juzgara conforme a derecho, desafiando con ello la Ley Reglamentaria de Amparo que el Congreso había aprobado tan sólo unos meses antes.

Como era de esperarse, la resolución del máximo tribunal de justicia no fue bien recibida en el Poder Legislativo, donde un grupo de representantes inició un proceso de juicio político en contra de los ministros que habían votado porque se admitiese un amparo de carácter judicial. La postura de la Corte quedó plasmada en una carta de su entonces presidente —el magistrado Ignacio Ramírez— a la Comisión del Gran Jurado del Congreso federal, en la que señalaba una contradicción entre el artículo 8 de la Ley Reglamentaria de Amparo y el artículo 101 de la Constitución. En particular, mientras que la Constitución ordenaba que el Poder Judicial de la federación atendiera todas las quejas por violaciones de garantías individuales cometidas por cualquier autoridad, la Ley Reglamentaria de Amparo excluía las resoluciones judiciales. Ignacio Ramírez, utilizando los argumentos de supremacía constitucional que mencionamos en el primer capítulo de este libro, concluía que si una ley contradice los preceptos constitucionales, el Poder Judicial tenía la obligación de acatar las indicaciones de la Carta Magna y desechar las de la ley.

-Ley
Reglamentaria
de Amparo

-Diferencias entre
el Legislativo
y el Judicial

-El papel
de la Suprema
Corte

La reacción de la Suprema Corte ante este proceso de responsabilidad política iniciado por el Poder Legislativo marca un hito en nuestra justicia constitucional, pues con ella la Corte delineó una respuesta a la pregunta que caracterizó a este periodo: ¿cuál debe ser el papel de la Suprema Corte en el sistema político mexicano? Así, en el caso Miguel Vega, la Suprema Corte de Justicia se afirmó como un guardián efectivo de la constitucionalidad del sistema político de nuestro país: sancionó los límites constitucionales del Poder Legislativo y defendió las garantías individuales de un ciudadano frente a la acción arbitraria del Tribunal Superior de una entidad federativa.

El debate
Iglesias vs.
Vallarta:

La discusión sobre el papel que la Suprema Corte de Justicia debía jugar en el sistema político mexicano resurgió poco después, entre los años de 1873 y 1882, cuando ocuparon la presidencia de la Suprema Corte dos grandes juristas mexicanos que encarnan las posturas extremas en esta discusión: José María Iglesias, presidente de la Corte entre 1873 y 1876, e Ignacio Luis Vallarta, presidente de la misma entre 1878 y 1882. El resultado de este debate moldeó el actuar de nuestro máximo tribunal durante décadas.

-Tesis de
incompetencia
de origen

Para entender este importante debate es necesario comenzar por el texto del artículo 16 de la Constitución de 1857 que dice: “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de *autoridad competente* que funde y motive la causa legal del procedimiento”. Este artículo constitucional fue el fundamento en el que el ministro Iglesias y la mayoría de los ministros en la Suprema Corte se basaron para justificar la controvertida tesis de *incompetencia de origen*, según la cual un acto o ley cuestionado por medio de un amparo se nulifica si dicha autoridad es juzgada “incompetente”.

Para clarificar la lógica detrás de esta tesis describamos un caso paradigmático. En 1873 la Suprema Corte falló a favor de varios hacendados del estado de Morelos, quienes se ampararon contra una ley local. En la sentencia se consideró que dicha ley era inconstitucional debido a que había sido aprobada por una legislatura que no estaba debidamente integrada y que había sido promulgada por un gobernador que había sido reelecto violando una prohibición explícita de la Constitución del estado. En otras palabras, tanto el gobernador como los legisladores del estado de Morelos habían llegado a sus puestos mediante una violación a la ley, y este origen turbio de sus puestos políticos anulaba todos sus actos oficiales, según el ministro Iglesias. Es decir, los actos y leyes emitidos por esos servidores públicos podían ser declarados inconstitucionales y por lo tanto nulos porque habían sido emitidos por autoridades que eran “incompetentes de origen”.

La tesis de la *incompetencia de origen* llegó a su cenit en 1876 cuando Iglesias argumentó que las elecciones presidenciales, mediante las cuales Sebastián Lerdo de Tejada acababa de ser reelecto, debían ser declaradas nulas debido a que se habían violado preceptos constitucionales. En efecto, Lerdo de Tejada buscaba su reelección como Presidente y enfrentaba al candidato opositor Porfirio Díaz. Durante la campaña electoral se declaró estado de sitio en treinta por ciento de las entidades federativas, lo que impidió que todos los ciudadanos de esas entidades, un número importante, pudiera votar. El problema fue que el estado de sitio se declaró en entidades donde Porfirio Díaz, el competidor de Lerdo de Tejada, era fuerte, por lo que de facto se neutralizó a los votantes de los estados donde se concentraba la oposición a Lerdo de Tejada.

El Colegio electoral declaró las elecciones válidas. Sin embargo, Iglesias, entonces presidente de la Suprema Corte y vicepresidente de la nación, presentó el Plan de Salamanca en el que argumentaba que debido a que Lerdo de Tejada había ganado las elecciones mediante una violación de la ley, éste era “incompetente de origen” y su elección debía considerarse inconstitucional y por tanto nula. En el Plan de Salamanca, Iglesias convocaba a nuevas elecciones y se autoexcluía como candidato presidencial para dejar en claro que su motivación no era la ambición política sino la defensa de la Constitución.

Vino entonces un conflicto armado y Lerdo de Tejada fue vencido por Porfirio Díaz, quien había coordinado a los antireeleccionistas bajo el Plan de Tuxtepec. Con el triunfo de Díaz, Iglesias tuvo que exiliarse ya que según la Constitución ante la ausencia del presidente de la República el sucesor legítimo era el presidente de la Suprema Corte, es decir el propio Iglesias, algo que Porfirio Díaz no iba a permitir una vez que triunfó su Plan de Tuxtepec. Con estos hechos se inició un nuevo periodo en la historia de la justicia constitucional en nuestro país. Porfirio Díaz se convirtió en el nuevo presidente de la nación y a poco tiempo de iniciada su administración el nuevo presidente de la Suprema Corte, el ministro Ignacio Vallarta, revirtió la polémica tesis de la *incompetencia de origen* con argumentos que habrían de marcar el papel de la Suprema Corte de Justicia por muchos años.

El argumento central de Vallarta fue que la tesis de la *incompetencia de origen* involucraba una confusión entre los conceptos de legitimidad y competencia. Por un lado, el ministro Vallarta argumentó que la legitimidad se refiere al individuo que ocupa un determinado cargo. Por otro, que la competencia se refiere a la persona moral, a la institución en cuestión. Así, por ejemplo, retomando el caso del amparo de los hacendados morelenses, un individuo podía

-Sebastián Lerdo
de Tejada vs.
Porfirio Díaz

Legitimidad
y competencia

Implicaciones
del la
interpretación
constitucional
del ministro
Vallarta

carecer de legitimidad como gobernador por haber sido reelecto en violación de la Constitución local, pero “el gobernador” era la autoridad competente para promulgar una ley. La Suprema Corte de Justicia, concluía Vallarta, no tiene jurisdicción sobre asuntos relacionados con la legitimidad; ello corresponde al Colegio electoral. Una vez que el Colegio electoral califique unas elecciones como válidas, el individuo que ocupa el puesto puede ejercer —para todo fin práctico— las competencias de la institución que ahora representa. La Suprema Corte podía juzgar si un acto de ese servidor público está dentro o fuera de las competencias que la Constitución le otorga a su cargo, por ejemplo el gobernador, pero no puede juzgar sobre la llegada misma de ese individuo al puesto.

La revocación de la tesis de la *incompetencia de origen* por parte de Vallarta, y en general su breve pero importante periodo como presidente de la Suprema Corte (1878-1882), tuvieron importantes implicaciones en el papel que la Suprema Corte de Justicia debía jugar en el sistema político mexicano. En primer lugar, debido a que la Corte no podía decidir cuestiones de legitimidad, ya que éstas estaban reservadas al Colegio electoral, todo el ámbito electoral quedó fuera de dominio del Máximo Tribunal de Justicia. Será más de un siglo después, en 1996, con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, cuando se volvió a abrir la posibilidad de que los conflictos electorales fueran decididos por los jueces y en particular por los jueces de la Suprema Corte de Justicia.

En segundo lugar, la postura de Vallarta sobre el alcance de la autoridad de la Suprema Corte ante la integración y el funcionamiento de las autoridades públicas —lo que calificó como “cuestiones políticas”—, significó que ahora la Suprema Corte tendría un papel restringido ya que los jueces no se involucrarían en cuestiones políticas sino solamente en cuestiones legales. La vaguedad del término “cuestiones políticas” implicaba que los jueces tendrían que autolimitarse y no decidir los asuntos que pudieran considerarse políticos. Este nuevo modelo, en abierto contraste con el promovido por Iglesias, quien defendía una activa intervención de la Corte en dichos asuntos, tuvo un gran impacto en la doctrina constitucional y resultó conveniente a la dictadura porfirista, en la que una corte más activa hubiese sido poco viable en particular si se enfrentaba directamente a los intereses del Presidente.

Es importante decir que la postura de Vallarta sobre el papel que debía jugar la Suprema Corte en materia política surgió de su concepción del rol del juez que, en una democracia, debía ceder el foro a los votantes y a los legisladores electos para resolver las cuestiones de interés político. Vallarta no previó que Porfirio Díaz, el mismo que defendió en sus levantamientos el voto popular y el prin-

cipio de no reelección, fuera precisamente a manipular las elecciones, despojando también a los electores de la resolución de las cuestiones políticas. Sin embargo, historiadores como T. M. James y María José Rhi Sausi han argumentado que el abandono de la tesis de la *incompetencia de origen* y, por tanto, la marginación de la Corte y los jueces de los asuntos políticos, contribuyó a cimentar una cierta autonomía del poder judicial que permitió un afianzamiento del juicio de amparo durante el Porfiriato, que se volvió popular particularmente en temas que afectaban directamente a los ciudadanos, como la leva o participación forzada en el ejército y el cobro de impuestos.

En las elecciones presidenciales de 1884 Porfirio Díaz fue electo Presidente, y así volvería a suceder cada cuatro años durante las siguientes casi tres décadas, hasta mayo de 1911, ya comenzada la Revolución mexicana, en que Díaz firmó su renuncia. Durante su largo gobierno y control del poder político, por primera vez desde la Independencia de México, hubo una relativa estabilidad social con un desarrollo económico anhelado después de muchos años de guerras internas, invasiones y destrucción; sin embargo, el precio por esa relativa estabilidad fue un régimen represivo y la carencia de competencia en la política nacional. Díaz hábilmente cooptó o eliminó a sus adversarios políticos y en gran medida logró controlar el destino de la nación.

Esta falta de competencia política fue un obstáculo para el desarrollo de la justicia constitucional durante esos años. El principal instrumento mexicano de protección de derechos constitucionales, el juicio de amparo, perdió fuerza para ser utilizado en áreas consideradas políticas, como la arena electoral. Sin embargo, el amparo siguió siendo utilizado para defender otros derechos constitucionales. Entre ellos, está el derecho a un juicio justo incorporado en el artículo 14 de la Constitución de 1857 que dice en una de sus partes: “Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él.” La interpretación de este artículo constitucional fue objeto de un interesante debate con respecto al juicio de amparo: ¿era procedente el juicio de amparo para cuestionar sentencias judiciales tanto de los tribunales estatales como de los federales bajo el argumento de que la ley no fue aplicada *exactamente* a un caso, como lo manda la Constitución?

Algunos juristas consideraban que no, como lo mencionamos al comienzo de este capítulo, al analizar al caso del licenciado Vega, ya que el aceptar amparos contra decisiones de jueces estatales violaba su soberanía. Pero otros juristas consideraban que el amparo sí era procedente contra decisiones judiciales. Este segundo grupo prevaleció sobre el primero, y el llamado “amparo judicial” o “amparo

El Porfiriato
y la falta
de competencia
política

El artículo
14 y el derecho
a un juicio justo

Proliferación
del amparo
judicial

1917:
las controversias
constitucionales

directo” pronto se convirtió en una popular herramienta para los abogados litigantes que buscaban defender a sus clientes, pero también en un dolor de cabeza para el Poder Judicial que vio cómo los “amparos judiciales” se acumulaban con el paso del tiempo. Así, mientras que en 1869 la Suprema Corte decidió 123 amparos judiciales, en 1880 el número creció a 2108 y para 1905 aumentó todavía más hasta alcanzar los 4160 casos. Pronto esta escalada en el número de amparos inundó la Corte a tal grado que la solución de tantos casos fue calificada por el destacado jurista Emilio Rabasa como la “imposible tarea” de la Corte.

Como veremos a continuación, el siguiente hito en nuestra historia constitucional ocurrió en el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, unos años después de iniciada la Revolución mexicana. Varios asuntos de relevancia para la justicia constitucional se discutieron durante ese Congreso, pero entre ellos los más importantes fueron los relativos a la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales y la creación de un nuevo instrumento para garantizar el cumplimiento de los límites establecidos en la Constitución: las controversias constitucionales. Estos dos temas se discutieron al mismo tiempo que se definía el nuevo papel de la Suprema Corte de Justicia, discusión influida por el debate que tuvieron los juristas José María Iglesias e Ignacio Vallarta sobre si la Corte debía tener un rol activo en la política mexicana o si debía autolimitarse y dejar los asuntos políticos, como los electorales, a los representantes directamente electos en las ramas ejecutiva y legislativa.

El debate sobre el ámbito de la política y el de la justicia acompaña a la Corte hasta nuestros días y lo seguirá haciendo pues ningún conflicto constitucional es apolítico y al mismo tiempo los conflictos políticos no carecen de contenidos constitucionales. Es decir, la pretensión de separar las cuestiones “puramente constitucionales o legales” de las cuestiones “puramente políticas” es inalcanzable. Como hemos mencionado desde la introducción de este libro: el ámbito legal y el ámbito político están íntimamente relacionados.



5. La justicia constitucional subordinada a la política: 1917-1988

Después de varios años de lucha armada revolucionaria, en 1917 se reunió en Querétaro el Congreso Constituyente para crear una nueva Constitución. Convocado por Venustiano Carranza, líder de la fracción triunfadora en la gesta revolucionaria, dicho Congreso tenía una doble tarea: establecer un nuevo marco jurídico para el México posrevolucionario e incorporar a éste las demandas sociales y políticas que habían sido parte importante de las causas de la guerra.

La Constitución de 1917, que nos rige actualmente, entró en vigor el 5 de febrero de ese año. En cuanto a la justicia constitucional, lo plasmado en esta Carta Magna fue resultado de un diálogo directo con los instrumentos establecidos en la Constitución anterior, la de 1857, y con las prácticas y debates que suscitó el juicio de amparo durante los años de la llamada República Restaurada y el Porfiriato, que tratamos en el capítulo anterior. En particular, dos asuntos son relevantes para nuestro tema. El primero es la procedencia del llamado amparo judicial o amparo directo en contra de sentencias de tribunales superiores de los estados. El segundo, los alcances de la actuación de la Suprema Corte de Justicia en las cuestiones políticas, como los asuntos electorales, los asuntos relacionados con el ejercicio de gobierno de acuerdo a facultades establecidas en la Constitución, y los asuntos relacionados con los derechos políticos (por ejemplo, libertad de asociación y reunión, libertad de expresión y libertad de imprenta).

Respecto al amparo judicial, en la Constitución de 1917 se estableció que la Corte sí podía revisar las decisiones de los tribunales superiores de los estados. El debate sobre este punto en el Congreso Constituyente fue intenso pero finalmente el doble argumento, según el cual el amparo judicial era un límite a la soberanía de los estados y que el importante incremento en número de estos amparos era una “tarea imposible” para la Suprema Corte, no logró el apoyo suficiente. Prevalció la apreciación de que la corrupción y la falta de independencia y profesionalización de los tribunales de los estados —aunada al caciquismo local— eran un mal mayor que la consolidación de un Poder Judicial centralizado. El debate sobre la afectación a la soberanía de los estados producida por el amparo judicial y los problemas generados por la multiplicación de este tipo de amparos

El Congreso
Constituyente
de Querétaro

Constitución
de 1917:

-El Amparo
judicial
como límite
a la soberanía
de los estados

-Las desiciones
de la Suprema
Corte sobre
cuestiones
políticas

-Las controversias
constitucionales:
artículos
105 y 76

Intérprete
de la
Constitución

continúan hasta el día de hoy. El tema de la acumulación de asuntos en la Suprema Corte fue la causa principal de varias reformas que se hicieron a la organización del Poder Judicial durante el pasado siglo xx.

Respecto a la pertinencia de que la Suprema Corte decidiera cuestiones políticas, el Constituyente de Querétaro revivió el debate entre José María Iglesias e Ignacio Vallarta, y el resultado quedó reflejado en los instrumentos de control constitucional que se adoptaron en la Constitución de 1917. Como ya vimos, en esta Carta Magna se mantuvo el juicio de amparo, que ya había echado hondas raíces en la cultura jurídica mexicana. Es interesante mencionar que aunque la Constitución de 1917 no prohibió explícitamente la improcedencia del amparo en cuestiones electorales, fue la propia jurisprudencia de la Corte, influida por los argumentos de Ignacio Vallarta, la que sentó los límites del amparo en estos asuntos. La Corte consideró que era mejor auto-limitarse en cuestiones electorales, debido a la baja probabilidad de que sus fallos en estos asuntos fueran acatados por los políticos.

Además del amparo, en la Constitución de 1917 se creó un nuevo instrumento de control constitucional: las controversias constitucionales. En efecto, el artículo 105 estableció que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las “controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados”. A simple vista, pareciera que este nuevo instrumento saldaba el debate: la Suprema Corte sí debía intervenir en asuntos relacionados con los conflictos entre poderes. Sin embargo, en el artículo 76 en su fracción VI se estableció que es el Senado de la República quien tiene la facultad exclusiva de: “resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos recurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado”.

De este modo, la Constitución de 1917 establece que tanto la Suprema Corte como el Senado tienen la autoridad de interpretar la Constitución para dirimir un conflicto político entre poderes de un estado. Esta ambigüedad, producto de la vieja disputa acerca de si las cuestiones políticas debían ser resueltas por los políticos electos o por los jueces, lejos de resolver el debate lo complicó y dejó a la práctica la resolución de la incertidumbre. Como dijimos en el capítulo anterior, la pretensión de separar las cuestiones políticas de

las cuestiones constitucionales continuó complicando la tarea de la Suprema Corte.

Con estos instrumentos a su alcance, el juicio de amparo y la recién creada controversia constitucional, la Corte ejerció de modo relativamente satisfactorio su capacidad de justicia constitucional entre los años de 1918 y 1928. Durante esos años la Suprema Corte de Justicia ejerció sus facultades de intérprete de la Constitución y resolvió conflictos de atribuciones entre poderes estatales. Por ejemplo, cuando algún gobernador había sido depuesto por la legislatura éste acudía a la Suprema Corte reclamando la inconstitucionalidad de dicho acto.

La Suprema Corte también tuvo bastante actividad relacionada con la interpretación de los nuevos preceptos de contenido social de la Constitución de 1917, como el derecho a la educación, a la tierra y al trabajo plasmados en los artículos tercero, veintisiete, y ciento veintitrés. Las decisiones de la Corte concernientes a dichos derechos no fueron sistemáticas y reflejaron la incertidumbre que había en cuanto al alcance de estas adiciones de la Carta Magna de 1917. Para resolver estos conflictos, el juicio de amparo siguió siendo el principal instrumento utilizado por aquellos que consideraban lesionadas sus garantías individuales por leyes o actos cometidos por autoridades públicas. Incluso muchos conflictos entre poderes de los estados, que en teoría debían haberse procesado por medio de controversias constitucionales, llegaron a la Corte a través del juicio de amparo.

El contexto político vivido entre 1918 y 1928 facilitó el que la Suprema Corte se involucrara de manera activa en esta diversidad de conflictos. A pesar de que el México posrevolucionario sufría carencias económicas por la destrucción acaecida en los años de guerra, en ese periodo se formaron muchos partidos políticos y hubo una fuerte competencia relativamente pacífica entre ellos por llegar a ocupar posiciones de poder. No hay que olvidar que la diversidad de visiones y proyectos compitiendo por el poder, sin llegar a las armas, es tierra fértil para el control constitucional y que, bajo estas circunstancias, cuando los partidos no pueden reconciliar sus diferencias acuden a las cortes para dirimir el conflicto y así continuar con la lucha política dentro de un marco constitucional. Sin embargo, el bajo nivel de institucionalización de la política en México en ese periodo postrevolucionario provocó que la pluralidad de partidos tanto a nivel nacional como local también contribuyera a la dificultad para generar consensos, que eran tan necesarios para establecer los nuevos lineamientos del Estado mexicano surgido de la Revolución.

En 1928, el asesinato del presidente electo Álvaro Obregón, llevó a un acontecimiento que marcaría la vida de nuestro país por las

Ejercicio
de la justicia
constitucional
entre 1918
y 1928

Abundancia
de partidos
políticos, falta
de consensos

Creación del PNR

siguientes siete décadas: la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), “abuelo” del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI). La originalidad de esta institución política es que logró incorporar en una misma organización no solamente a la gran mayoría de los partidos políticos existentes sino también a grupos de la sociedad muy diversos. Desde sus inicios, el joven partido tuvo una estructura altamente jerárquica en cuya cima se situaba un líder que contaba con una importante capacidad negociadora y con el reconocimiento de los distintos grupos para lograr su coordinación y el accionar colectivo. Durante algunos años esta figura fue Plutarco Elías Calles, importante político que concibió la creación del partido hegemónico y que tenía el verdadero poder por encima de quien ocupara el cargo de presidente de la República. Pero a partir de Lázaro Cárdenas, electo Presidente en 1934, se fusionaron ambas figuras y el presidente de la República se convirtió también en presidente del partido.

Corporativismo
Cardenista

Lázaro Cárdenas logró incorporar al partido a las organizaciones de obreros, campesinos, a los militares, a una parte importante de los empresarios y a la burocracia, tanto federal como local. La Suprema Corte de Justicia no fue la excepción. En 1934 se hizo una reforma a la Constitución que sustituyó la garantía de inamovilidad y duración vitalicia en el cargo de ministro de la Suprema Corte por una duración de seis años, coincidente con la duración de la administración presidencial. Al año siguiente, 1935, el presidente Lázaro Cárdenas destituyó a todos los ministros y nombró a nuevos, asegurando la lealtad de los ministros al Presidente e incluyendo de este modo al Máximo Tribunal en la estructura corporativa del naciente partido.

1936:
reforma
a la Ley
Reglamentaria
de Amparo

Las modificaciones legales —producto de estos cambios políticos— no se hicieron esperar. En 1936 se aprobó una reforma a la Ley Reglamentaria de Amparo, el principal instrumento de control constitucional en el país, que estableció la improcedencia del amparo contra las resoluciones o declaraciones del Congreso de la Unión o de las cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los estados, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente. Es decir, se limitó aún más el amparo: se continuó con la improcedencia del amparo en materia electoral, y se sumó la improcedencia contra el ejercicio de competencias constitucionales. A partir de ese momento, todas las cuestiones políticas serían resueltas por el partido sin que hubiera un remedio legal contra una decisión suya. Con el tiempo, además, se consolidó la disciplina del partido en torno a la figura del presidente de la República que, como dijimos, fungía al mismo tiempo como presidente del partido. En 1938 el partido sería re-

bautizado por el presidente Cárdenas como Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

El PRM —que en 1946 se transformaría en el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— logró el control de prácticamente la totalidad de los órganos de representación política a nivel municipal, estatal y federal. Las elecciones siguieron siendo el mecanismo mediante el cual los individuos llegaban a los puestos de representación popular, pero con la diferencia de que la pertenencia al PRI, constituido en partido hegemónico, aseguraba el triunfo en los comicios y, por tanto, oponerse a éste significaba el fin de una carrera política. Durante años el PRI logró con creces el control de todos los órganos necesarios para reformar la Constitución: con la mayoría calificada de ambas cámaras del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los estados, obtuvo el dominio del poder constituyente permanente o poder reformador, y lo utilizó para reformar la Constitución unilateralmente, sin ninguna oposición y sin negociar con otros grupos políticos: toda negociación ocurría dentro del ámbito del partido bajo la batuta coordinadora del presidente de la República.

Entre 1934 y 1988 la Constitución mexicana fue reformada en más de doscientas ocasiones. Las reformas al Poder Judicial en esos años básicamente estuvieron destinadas a modificar la organización de los tribunales, con el objetivo de procesar de manera más eficiente la enorme cantidad de asuntos que se acumulaban en sus oficinas. También se hicieron reformas con respecto al modo de nombramiento, remoción y duración en el cargo de los ministros de la Suprema Corte y los jueces de los tribunales federales. Pero en esencia, durante los años en que el PRI pudo alterar la Constitución de manera unilateral, la propia Carta Magna no fue herramienta suficiente para imponer límites reales al gobierno, pues el PRI siempre encontraba la manera de reformar la Constitución y remover cualquier obstáculo a sus intereses. Esta situación fue posible porque, como se dijo en el capítulo primero, cuando existe un partido hegemónico y no hay pluralidad política los límites establecidos en la Constitución difícilmente tienen efectos reales.

Un ejemplo de esta disparidad entre el texto de la Constitución y las prácticas políticas lo encontramos en la duración en el cargo que la Constitución atribuía a los ministros de la Corte. Si bien, como dijimos, en 1934 el periodo de los ministros se redujo a seis años, en 1944 se restableció la duración vitalicia para el cargo de ministro. Sin embargo, a pesar de lo que decía la Constitución, más de una tercera parte de los ministros duraron en su cargo sólo de uno a cinco años. Durante los años de hegemonía priísta los ministros de la Suprema Corte dejaban su puesto después de poco tiempo para

Control
partidario de
los órganos
de representación
política

1934 - 1988:
abundancia
de reformas
a la Constitución

Hegemonía
priísta
y prácticas
políticas

asumir otros cargos públicos, como una gubernatura estatal, una senaduría, una diputación u otros cargos públicos. El cargo de ministro de la Suprema Corte no revestía una distinción especial sino que formaba parte del sistema político de partido hegemónico, donde la rotación en los cargos era sustancial para el funcionamiento del sistema.

La interpretación de la Constitución por parte de la Suprema Corte Mexicana durante los años de hegemonía priísta se basó más en los “factores reales de poder” —manifiestos en el contexto político— que en los principios y valores abstractos que la propia Constitución incluía. La Suprema Corte tomó los motivos e ideales de la Revolución mexicana como parte de sus herramientas teóricas para decidir casos particulares con base en la Constitución, y se le daba un peso muy importante a la exposición de motivos hecha por el presidente de la República para justificar las reformas constitucionales. Así, por ejemplo, la Corte no cuestionó la constitucionalidad de encarcelamientos y abusos gubernamentales en la disolución de manifestaciones públicas, a pesar de que la Constitución garantiza el derecho de asociación y reunión.

En suma, si bien es cierto que en algunas materias como la relativa a los derechos de propiedad la Suprema Corte ejerció su labor con alguna dosis de autonomía respecto del Presidente y el gobierno, durante muchos años la Corte Suprema, y el Poder Judicial en general, fueron una pieza más en el sistema de partido dominante que caracterizó a México por más de siete décadas: el PRI fue capaz de incorporar al Poder Judicial dentro de su estructura corporativa, tal como lo hizo con los otros órganos de gobierno y grupos sociales (sindicatos, campesinos, ejército y empresarios). El sistema de partido dominante aseguró la complicidad del órgano judicial en la construcción y consolidación del sistema político mexicano bajo el dominio hegemónico del PRI. La serie de reformas constitucionales, que subordinaron el Judicial al Ejecutivo, junto con incentivos formales e informales tuvieron como consecuencia que los intereses de la jerarquía judicial coincidieran con los del régimen. En este contexto la preservación de la gobernabilidad y la paz social se convirtió en un principio normativo central. Asimismo, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo bajo el régimen priísta siguieron una lógica similar: los incentivos institucionales, como la no-reelección consecutiva y la distribución de beneficios y puestos por parte de la dirigencia del PRI, promovían disciplina entre los miembros del partido.

A partir de los años sesenta, sin embargo, el desarrollo económico producto de la estabilidad y las políticas establecidas por el PRI comenzaron a producir una sociedad más compleja, más urbana, más plural. Estos cambios sociales, que no siempre fueron bienvenidos por los líderes políticos, paulatinamente se consolidaron

-El Poder Judicial,
engranaje
del sistema
priísta

Décadas
de los 60 a 80:
cambios en
el contexto
político

en movimientos de oposición al régimen de partido único. Y el PRI, mediante una serie de reformas electorales, permitió aunque de modo lento la transformación de estas tendencias en movimientos políticos organizados y eventualmente en partidos políticos con capacidad de competir por los cargos de elección popular. La presión desde abajo y la gradual apertura desde arriba comenzaron a rendir frutos en términos de reconfiguración del mapa político de México. Para los años ochenta el número de municipios gobernados por un partido distinto al PRI iba creciendo, y en el año de 1988 éste partido perdió la mayoría calificada (dos tercios) en el Senado de la República, necesaria para reformar la Constitución. Así, a partir de ese año todas las reformas constitucionales requerían de la negociación entre el PRI y al menos otro partido político para volverse realidad. Este cambio en el contexto político fue determinante para la justicia constitucional mexicana, como veremos en el siguiente capítulo.

En conclusión, el régimen de partido único del PRI logró estabilidad política al proporcionar salidas institucionales a la mayoría de conflictos económicos, sociales y políticos. A diferencia de un buen número de países latinoamericanos que durante la segunda mitad del siglo xx vivieron golpes de Estado y represión masiva, en México el PRI logró mantener una relativa paz social, no exenta de violencia pero tampoco comparable con la ejercida por los dictadores de otros países. Sin embargo, al igual que durante el Porfiriato, cuando también nuestro país contó con un tipo similar de estabilidad política, el costo fue la limitación de la competencia política entre diversos partidos y grupos sociales y la limitación en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos que, entre otras cosas, impidieron el desarrollo de una justicia constitucional efectiva. Los cambios políticos producidos por la transformación social y económica del país se convirtieron en el fertilizante para el florecimiento de un control constitucional efectivo. Ésta es la materia del siguiente capítulo.

6. Una justicia constitucional efectiva: de 1994 al día de hoy

La transformación política que comenzó en México a partir de fines de los años sesenta implicó una creciente competencia política entre distintos partidos políticos. En un principio, el PRI seguía manteniendo el control de prácticamente todos los órganos de gobierno, tanto a nivel federal como estatal, y permitía que algunos espacios casi irrelevantes fueran ocupados por partidos de oposición. Sin embargo, la dinámica económica y social hizo que de manera lenta pero constante fuera aumentando la pluralidad en el país y que ésta lograra expresarse en el crecimiento de partidos de oposición, como el Partido Acción Nacional (PAN) y, a partir de 1988, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Esta dinámica tuvo su reflejo electoral tanto a nivel de municipios y estados, donde se comenzó a elegir representantes de partidos distintos al PRI, como a nivel federal, en el que en 1988 el PRI perdió la supermayoría de dos tercios en el Senado necesaria para reformar la Constitución. Posteriormente, en 1997, ése partido perdió la mayoría simple en la Cámara de Diputados y finalmente, en 2000, perdió —por primera vez en 71 años— la presidencia de la República. Hoy la diversidad ideológica se expresa en México a través de la competencia democrática. Este proceso político, como veremos, ha favorecido el desarrollo de la justicia constitucional.

A la par de estos cambios políticos se dieron cambios legales importantes relacionados con la justicia constitucional. Después de una serie de reformas constitucionales enfocadas a reorganizar la carga de trabajo de los tribunales federales, en 1988 se hicieron otra serie de reformas que permitieron a la Suprema Corte de Justicia especializarse en asuntos constitucionales; es decir, en los casos que para su resolución requiriesen la interpretación de ciertos artículos constitucionales. A partir de ese año la Suprema Corte comenzó el camino que la llevaría a convertirse en el órgano más importante encargado de realizar el control constitucional.

En 1994 se concretó una reforma que transformó de manera muy importante la justicia constitucional en México. En ese año se otorgó a la Suprema Corte de Justicia un gran poder para realizar de manera efectiva el papel de guardián de la Constitución. Como vimos en el capítulo anterior, hasta esta reforma la jurisdic-

Crecimiento
de partidos de
oposición

Nuevas
reformas
constitucionales:

-1994

-Nuevo
instrumento
legal: acción de
inconstitucionalidad

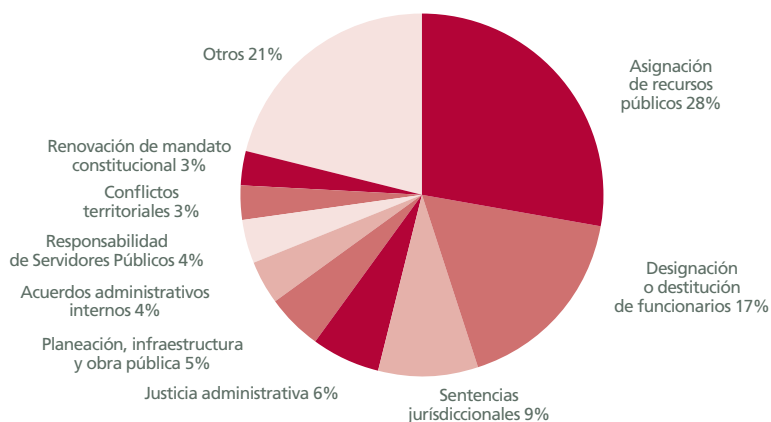
ción constitucional del Máximo Tribunal era limitada ya que los instrumentos legales de control de constitucionalidad eran el juicio de amparo y la controversia constitucional que, aunque importantes, no proveían a la Suprema Corte de herramientas eficaces para defender la Constitución. Una de las principales limitantes de estos instrumentos legales era que los efectos de sus resoluciones tenían validez sólo para las partes del juicio. De este modo, una ley o un acto de autoridad que fuese inconstitucional era declarada inválida solamente para aquellos que presentaran un amparo o una controversia constitucional, pero seguía siendo “constitucional” para todos los demás.

La reforma constitucional de 1994 mejoró notablemente los instrumentos legales para cuestionar la constitucionalidad de las leyes y los actos de gobierno. En particular, en ella se hizo más poderosa a la controversia constitucional, dándole efectos generales a las resoluciones respaldadas por al menos 8 de los 11 ministros, y también se creó un nuevo instrumento: la acción de inconstitucionalidad. Estos dos instrumentos se añadieron al juicio de amparo que tenemos en nuestros ordenamientos jurídicos desde mediados del siglo diecinueve. A diferencia del amparo que puede ser interpuesto y decidido por cualquiera de los tribunales federales, en la reforma de 1994 se estableció que tanto las acciones de inconstitucionalidad como las controversias constitucionales solamente se deciden en la Suprema Corte de Justicia.

Como hemos visto, las controversias constitucionales se utilizan para resolver problemas entre distintos niveles de gobierno, tanto horizontales (entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como verticales (entre la federación, los estados y los municipios). Por lo tanto, cualquier disputa entre un estado y la federación, o el Ejecutivo y el Legislativo, generalmente con relación a sus atribuciones, puede ser llevada a la Suprema Corte para que ésta decida quién tiene la razón de acuerdo a la Constitución. Gobernadores estatales, presidentes municipales, los tres poderes de la Unión y los tres poderes de cada estado pueden referir controversias constitucionales a la Suprema Corte. Por ejemplo, un presidente municipal que considera que la legislatura de su estado le otorgó una cantidad menor de los recursos financieros que le corresponden puede argumentar su caso e interponer una demanda de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia. Como muestra la Gráfica 1, una gran cantidad de asuntos de este tema es resuelta cada año por la Suprema Corte desde 1995.

Gráfica 1. Controversias constitucionales

Tema de los actos impugnados (1995 - 2009)



Ejemplos "Otros"

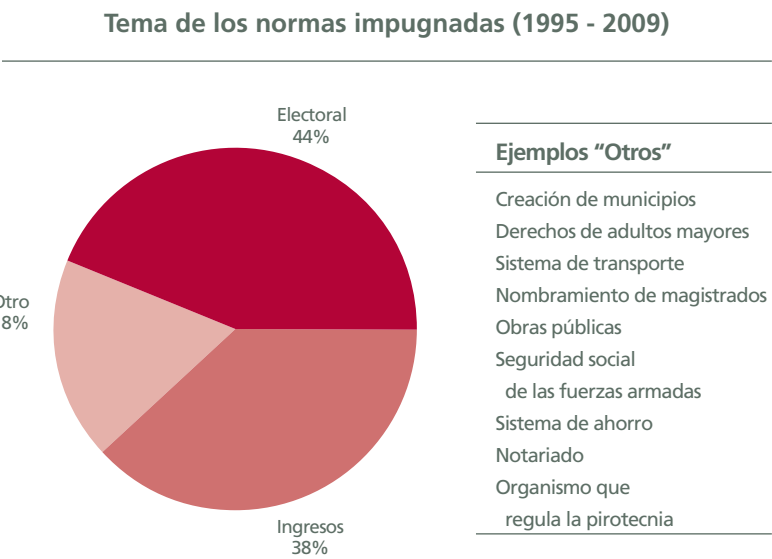
Juicio político	Programas sociales
Autonomía municipal	Creación de municipios
Desaparición de ayuntamiento	

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación,
Dirección General de Planeación de lo Jurídico.
Datos disponibles en: <http://www2.scjn.gob.mx/alex/default2.aspx>

Las acciones de inconstitucionalidad involucran casos en donde hay contradicción entre una ley y la Constitución. Una acción de inconstitucionalidad puede ser referida a la Suprema Corte por un tercio de los diputados o senadores, el procurador general de la República, el *Ombudsman* —contra leyes que violen los derechos humanos—, por un tercio de los legisladores de los estados —en contra de leyes estatales—, por los partidos políticos con registro del Instituto Federal Electoral (IFE) —en contra de leyes electorales federales o locales—, y por los partidos políticos registrados ante los institutos estatales electorales (en contra de leyes electorales locales). La acción de inconstitucionalidad debe ser enviada a la Suprema Corte dentro

de los primeros treinta días posteriores a la entrada en vigor de la ley. Es interesante notar que las leyes electorales en un principio no podían ser cuestionadas mediante la acción de inconstitucionalidad, pero la reforma electoral de 1996, que incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial, lo hizo posible. De hecho, como muestra la Gráfica 2, desde 1995 hasta 2009 la legislación electoral es la que más se cuestiona ante la Suprema Corte de Justicia mediante acciones de inconstitucionalidad.

Gráfica 2. Acciones de inconstitucionalidad



Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación,
Dirección General de Planeación de lo Jurídico.
Datos disponibles en: <http://www2.scjn.gob.mx/alex/default2.aspx>

1994:
definición de
tres instrumentos
legales

En suma, a partir de 1994 existen en México tres distintos instrumentos legales para el control constitucional: el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional. Mientras que los amparos se deciden en los distintos tribunales federales del país (aunque la Suprema Corte puede atraer los amparos que considere importantes), las acciones y las controversias se deciden exclusivamente en la Suprema Corte. El juicio de amparo existe en nuestro país desde mediados del siglo XIX, fue afianzado en la

Constitución de 1917 y sigue existiendo con básicamente las mismas características hasta nuestros días. La controversia constitucional fue incluida por primera vez en la Constitución de 1917 pero era un instrumento débil (tenía solamente efectos particulares) y fue muy poco utilizada, pero en 1994 fue fortalecida y ha sido muy utilizada por los actores políticos desde entonces. Por último, la acción de inconstitucionalidad no existía antes de 1994 y ha resultado ser un instrumento de control constitucional eficaz y bastante utilizado por los actores políticos. El cuadro 2 resume algunas de las principales características de estos instrumentos.

Cuadro 2. Instrumentos legales de control constitucional en México: 1994-hoy

Instrumento	Órgano encargado de resolver los casos	Órganos con la capacidad de hacer uso del instrumento	Efectos de las sentencias de inconstitucionalidad
Acción de Inconstitucionalidad	Suprema Corte de Justicia de la Nación	Procurador general de la República, Ombudsman, 1/3 de diputados (federales o estatales) 1/3 de senadores Partidos políticos (contra leyes electorales)	Efectos Generales (anulación de la ley) si se juntan al menos 8 votos de 11 posibles
Controversia constitucional	Suprema Corte de Justicia de la Nación	Poderes Ejecutivo, Legislativo y judicial a nivel federal, estatal, y municipal	Efectos generales si se juntan al menos 8 votos de 11 posibles
Juicio de amparo	Jueces y Tribunales Federales y SCJN en algunos casos	Cualquier ciudadano mexicano	Efectos particulares (sólo válida en el caso concreto)

Fuente: Elaborado por los autores con base en los trabajos citados en la bibliografía.

Nuevos retos

En el ámbito político, estos últimos años nuestro país ha vivido una transición a la democracia impulsada por los votos de los ciudadanos y por el compromiso del Estado y los partidos mexicanos para resolver sus diferencias mediante la lucha electoral. Por primera vez en la historia de México hemos gozado de más de una década de estabilidad política y social combinada con competencia política democrática. A pesar de los grandes retos que todavía enfrenta nuestro país, como la desigualdad económica, la pobreza y la inseguridad, los ciudadanos mexicanos elegimos en las urnas a nuestros representantes de manera libre, y las diferencias entre partidos políticos se resuelven mediante el diálogo y negociaciones sin hacer uso de la violencia sistemática y el desafío a las instituciones del Estado. Estas ventajas de un régimen democrático deben protegerse. En nuestro país, la creciente inseguridad y la violencia producto del crimen organizado amenazan con descarrilar nuestra joven democracia y es tarea de todos salvaguardarla.

Si vemos con mayor detalle los resultados de las elecciones federales en México desde 1988 hasta el 2009 es claro que el nivel de competencia política ha aumentado considerablemente con importantes consecuencias para la justicia constitucional. Un muy importante paso en este sentido se dio en 1988, cuando el PRI perdió la mayoría calificada de dos tercios de los asientos en el Senado de la República, lo que implicó que, a partir de ese año, las reformas constitucionales deben ser consensuadas con al menos otro partido político. Este fue el caso de las importantes reformas judiciales de 1994 que discutimos en párrafos anteriores. La oposición jugó un papel importante en esta reforma, gracias a la cual tenemos mejores instrumentos de control de constitucionalidad.

Cambio
de pesos
políticos
y partidarios

De 1988 a 1997 el PRI controló tanto la presidencia de la República como las cámaras de diputados y senadores. Pero en 1997 el PRI perdió por primera vez la mayoría simple en la Cámara de Diputados, por lo que a partir de esa fecha las leyes ordinarias deben lograr el consenso de al menos dos partidos políticos para ser aprobadas. Por último, como sabemos, en la histórica elección del año 2000 el PRI perdió la presidencia de la República. Más aún, en esa elección ningún partido obtuvo la mayoría ni en la Cámara de diputados ni en la de senadores. El cuadro 3 resume estos datos.

Cuadro 3. Partido del Presidente y partido mayoritario en ambas cámaras del Congreso: 1988-2009.

Periodo	Presidencia	Diputados	Senadores
1988-1991	PRI	PRI	PRI
1991-1994	PRI	PRI	PRI
1994-1997	PRI	PRI	PRI
1997-2000	PRI	Sin mayoría	PRI
2000-2003	PAN	Sin mayoría	Sin mayoría
2003-2006	PAN	Sin mayoría	Sin mayoría
2006-2009	PAN	Sin mayoría	Sin mayoría

Fuente: Elaborado por los autores con base en los trabajos citados en la bibliografía.

La reñida competencia electoral que vive México desde finales de la década de los noventa, no sólo obliga a los partidos a negociar y buscar consensos para lograr las mayorías requeridas para pasar leyes, sino que también tiene importantes consecuencias para el Poder Judicial en general y para la Suprema Corte de Justicia en particular. Recordemos que en el capítulo 1 argumentamos que cuando un partido político controla la presidencia de la República y otro partido controla el Poder Legislativo es más probable que éste último presione al Ejecutivo a cumplir una sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia. El partido político que controla el Poder Legislativo tendrá interés en que el Poder Ejecutivo actúe dentro de los límites establecidos por la Constitución y ejerza el poder de una manera restringida, y por lo tanto estará muy atento a las resoluciones del Poder Judicial que sancionen al Ejecutivo y presionará para que éstas se acaten. Asimismo, podemos esperar que ocurra un fenómeno paralelo respecto a las resoluciones que sancionen a la mayoría legislativa, puesto que el Ejecutivo querrá que éstas se lleven a cabo. Por el contrario, como ya mencionamos, cuando un mismo partido político controla tanto la rama ejecutiva como la legislativa es poco probable que existan presiones entre éstas dos ramas para acatar una resolución judicial. Es decir, es más probable que haya una justicia constitucional viva y dinámica cuando existe sana competencia entre partidos políticos.

La competencia política que se vive en México desde hace más de una década ha sido campo fértil para la justicia constitucional. La Suprema Corte de Justicia se ha convertido en un árbitro de conflictos políticos entre las distintas ramas del gobierno —ejecutiva, legislativa y judicial— y entre los distintos niveles de gobierno

Efectos de la competencia electoral

Algunos ejemplos de control constitucional

—federal, estatal y municipal—, y ha tomado numerosas decisiones para dirimir conflictos de competencia entre distintos gobiernos. Por ejemplo, mediante la solución de una controversia constitucional determinó que no le corresponde ni al Ejecutivo federal ni al Ejecutivo del Distrito Federal establecer cambios de horario en el verano con el fin de ahorrar energía, sino que esta determinación corresponde al Congreso de la Unión —puesto que, como está inscrito en la Constitución, este último es el encargado de tomar decisiones en cuestiones de “pesos y medidas”—. Asimismo, en el campo electoral, mediante la solución de acciones de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia ha determinado la anulación de leyes que beneficiaban a un partido político específico y por tanto interferían con una justa competencia electoral.

La Suprema Corte de Justicia también ha impuesto límites al ejercicio de los gobiernos de todos los niveles y les ha requerido que sus decisiones se ajusten a lo establecido en la Constitución. Por ejemplo, en solución a una acción de inconstitucionalidad interpuesta por dos tercios de los senadores de la República, la Suprema Corte invalidó partes importantes de la Ley de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión debido a que ésta violaba el principio de división de poderes que la Constitución establece, y a que la ley fomentaba la concentración de los servicios de radio y televisión en pocos grupos de poder. Haciendo uso de su capacidad de interpretar la Constitución, la Suprema Corte de Justicia también ha decidido que el Presidente puede utilizar su poder de veto para hacer correcciones al presupuesto de egresos de la federación que cada año prepara la Cámara de Diputados. Esta importante decisión ha promovido un nuevo equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en nuestro país.

Finalmente, de manera creciente la Suprema Corte también ha comenzado, aunque de manera no del todo consistente, a intervenir en la defensa de los derechos establecidos en nuestra Constitución. Por ejemplo, en la solución a un amparo interpuesto por militares infectados con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), la Suprema Corte decidió que el ejército había violado la Constitución al calificar a un militar infectado como incompetente e inútil y por tanto expulsarlo de las fuerzas armadas. En el área de la protección activa y eficaz de los derechos de los mexicanos, la Suprema Corte de Justicia tiene todavía un buen trecho por recorrer.

Los ejemplos mencionados en los párrafos anteriores representan una mínima porción de los casos más relevantes decididos por la Corte en estos años recientes. La Corte ha decidido muchos más y, en el ejercicio de sus funciones de intérprete de la Constitución, se ha ganado tanto aplausos como críticas de los actores políticos y la opinión pública. La tarea de resolver conflictos con base en la

Constitución es una tarea que a menudo conlleva la afectación de fuertes intereses y las resoluciones de la Corte no son siempre bien recibidas por las partes involucradas y, por supuesto, en ocasiones los jueces también pueden tomar decisiones equivocadas. Por esta razón es muy importante que los jueces fundamenten bien sus decisiones de manera que todos, incluso los perdedores, puedan entender el razonamiento que sustenta la resolución particular y que da forma a su interpretación de la Constitución.

Vale la pena detenernos en este último punto. La clara y sólida argumentación de las resoluciones de la Suprema Corte es fundamental para su legitimidad, pues, recordemos, los jueces no son directamente electos por los ciudadanos —como los legisladores o el Presidente— sino que son propuestos por el Presidente y ratificados por el Senado de la República. La elección indirecta de los jueces constitucionales, que ocurre en la gran mayoría de los países del mundo, cuando es combinada con su capacidad para anular leyes que consideran inconstitucionales pero que fueron promulgadas por los representantes elegidos directamente, nos lleva a un tema muy importante que analizamos en el primer capítulo: la relación entre la justicia constitucional y la representación democrática. La legitimidad basada en la deliberación constitucional implica que las sentencias de la Suprema Corte deben estar bien argumentadas y escritas con un lenguaje claro y accesible mediante el cual los ministros esclarezcan el sentido de los principios y valores que están en nuestra Constitución. Esta es otra área en la que la Suprema Corte de Justicia tiene un reto importante ya que implica cambiar el modo tradicional de escribir sentencias en nuestro país.

En México estamos construyendo una democracia constitucional. Por tanto, es importante que las mayorías, mediante sus representantes electos, puedan tomar decisiones sobre los asuntos cotidianos que nos afectan a los ciudadanos. Pero también es importante que las mayorías no pasen por encima de los derechos de las minorías, y que su actuación se dé dentro de los límites establecidos por la Constitución. Y es aquí donde el papel de la justicia constitucional, en particular de la Suprema Corte de Justicia, se vuelve importante. En síntesis, por primera vez en nuestra historia vivimos en un país que ha logrado combinar relativa estabilidad y competencia política. Este contexto ha permitido el desarrollo de una justicia constitucional efectiva, la cual a su vez fomenta que los conflictos políticos puedan dirimirse de manera pacífica y conforme a derecho. Esperemos que este círculo virtuoso se consolide.

En suma, en el nuevo rol de la Suprema Corte de Justicia, como árbitro de conflictos políticos y como garante de los derechos de los ciudadanos, hay importantes retos. En particular, a partir de

Importancia
de la elección de
los jueces

1994 nuestra Corte ha jugado bien su rol de árbitro de conflictos pero todavía hace falta profundizar su defensa y garantía de los derechos. Para realizar esta tarea con éxito es muy importante que los ministros que lleguen a la Suprema Corte entiendan que, como guardianes e intérpretes de la Constitución, se espera de ellos la construcción de una jurisprudencia que de manera clara y coherente fomente la materialización de los ideales de justicia social y libertad política asentados en nuestra Constitución.



7. Conclusión

La justicia constitucional ha estado presente en México desde su nacimiento como país independiente hace 200 años. En este tiempo ha habido distintos modos de organizarla y también distintos contextos políticos que han permitido u obstaculizado su ejercicio. Actualmente, estamos construyendo una democracia donde el papel de la justicia constitucional es crucial: el gobierno electo por la mayoría de los mexicanos debe ejercer el poder político que se le ha confiado dentro de los límites establecidos por nuestra Constitución. La Suprema Corte de Justicia es la encargada de interpretar nuestra Ley Suprema y resolver conflictos de acuerdo con ella. La legitimidad de la Suprema Corte —para realizar esta tarea— depende, por un lado, de la calidad de los argumentos que fundamenten sus interpretaciones de las cláusulas y los principios constitucionales, y, por otro, del sentido que, a través de sus decisiones, vaya dando a nuestra Carta Magna como el marco dentro del cual se ejerce el gobierno y se garantizan y promueven los derechos de los mexicanos.

A pesar del importante papel que juega hoy la Suprema Corte de Justicia como guardián e intérprete de nuestra Constitución, deseamos terminar este libro recordando que en una democracia constitucional los responsables últimos de la supervivencia de la Constitución y la democracia somos todos los mexicanos. La Corte tiene una gran responsabilidad en el sistema de frenos y contrapesos, así como en la defensa de nuestros derechos frente al gobierno, pero nuestra activa participación en los asuntos del gobierno, el cumplimiento de nuestras responsabilidades, y la exigencia de nuestros derechos son la clave para la consolidación de nuestra democracia constitucional.

Glosario / Bibliografía

8. Glosario

Acción de inconstitucionalidad. Juicio mediante el cual la SCJN invalida leyes o tratados internacionales que entran en conflicto con la Constitución.

Amparo judicial o Amparo directo. Medio procesal establecido en la Constitución cuya finalidad es la protección de las garantías individuales contra una sentencia judicial que las viole.

Colegio electoral. Órgano encargado de juzgar la validez de las elecciones. Puede ser parte de alguno de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo o Judicial) o ser un órgano independiente.

Controversia constitucional. Juicio mediante el cual la SCJN resuelve conflictos entre poderes o niveles de gobierno, cuando la esfera competencial de alguno es violada contraviniendo con ello a la Constitución.

Fuero. Competencia jurisdiccional que corresponde solamente a ciertas personas por razón de su cargo. Por ejemplo, el fuero militar establece que los miembros de las fuerzas armadas deben ser juzgados por jueces que también pertenezcan a esta corporación y no por jueces civiles.

Juicio político. Recurso que tiene el Poder Legislativo para reprender a aquellos servidores públicos que se extralimiten en sus funciones o que hayan cometido delitos graves que ameriten la remoción de su cargo.

Mayoría simple. Regla de toma de decisiones colectivas por medio de una votación que establece que la opción triunfadora es aquella que obtenga el mayor número de votos.

Mayoría calificada. Regla de toma de decisiones colectivas por medio de una votación que requiere más que una mayoría simple para aprobar una decisión (por ejemplo dos tercios o tres quintos).

Ombudsman. Es el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Patronato regio. La posibilidad establecida en los tiempos de la Colonia, para que el Estado pudiera intervenir en los asuntos de la Iglesia católica, por ejemplo en el nombramiento de obispos y la administración de la Iglesia.

Poder constituyente permanente o poder reformador. Órgano que tiene la facultad para reformar la Constitución, y cuya composición está establecida en la Carta Magna.

Suprema Corte de Justicia. Máximo tribunal constitucional y cabeza del sistema judicial mexicano.

9. Bibliografía

Arnold, Linda, *Política y justicia. La Suprema Corte Mexicana (1824-1855)*, México, UNAM, 1996.

Casar, María Amparo, *Sistema Político Mexicano*, México, Oxford University Press, 2010.

Cossío, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, Porrúa-Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001.

Fix-Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999.

Fix-Zamudio, Héctor, “El Ejecutivo federal y el Poder Judicial”, en *El sistema presidencial mexicano: algunas reflexiones*, México, UNAM, 1988.

_____, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo” y “80 años de evolución del juicio de amparo”, en *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 1999.

Galeana, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica/Archivo General de la Nación, 1998.

González Oropeza, Manuel, “A ciento cincuenta años del Acta de Reformas”, en *La actualidad de la defensa de la Constitución: Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847*, México, UNAM/SCJN, 1997.

Holmes, Stephen, “Constitucionalismo y la paradoja de la democracia”, en *Constitucionalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

James, T. M., “Ley y revolución en México. Una historia constitucional del juicio de amparo y la reforma social en la revolución”, tesis doctoral en Historia, Universidad de Chicago (en inglés), 2006.

Lira, Andrés, “La tradición del amparo en la primera mitad del siglo XIX”, en *Revista Jurídica Veracruzana*, vol. XXVIII, núm 2, 1977.

Magaloni Kerpel, Beatriz, “El poder judicial en el siglo XX”, en *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta, 1999.

Mijangos, Pablo, “Las vías de lo legítimo: Derecho Natural y Estado Católico en la Obra de Clemente de Jesús Munguía”, en *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija*, núm. 9, 2006.

Pozas Loyo, Andrea y Julio Ríos Figueroa, “¿Cuándo y por qué coinciden la ley y la realidad? Independencia judicial *de jure* y *de facto* en México y Chile”, en Alejandra Ríos Cázares y David Shirk (eds.), *Evaluando la transparencia y rendición de cuentas en México*, San Diego, CA: Universidad de San Diego (en inglés), 2007.

Ríos Figueroa, Julio, “El surgimiento de un Poder Judicial efectivo en México: gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002”, en *Trabajos Ganadores del 8º Certamen Nacional de Ensayo Francisco I. Madero*, México, Instituto Federal Electoral, 2004.

Rhi Sausi, María José, “Las primeras tres décadas del juicio de amparo: notas en torno a la percepción pública de un nuevo instrumento jurídico”, en *Actores, espacios y debates en la historia de la esfera pública en la Ciudad de México*, México, Instituto Mora, 2005.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, México, Porrúa, 2000.

Otros títulos de la colección
para entender México en su Bicentenario

Los movimientos indígenas y campesinos

Leticia Reina Aoyama

Las estructuras agrarias

Antonio Escobar Ohmstede

La población

Cecilia Rabell Romero

El sistema educativo

Aurora Loyo Brambilia

La economía

Enrique Cárdenas Sánchez

La justicia constitucional

Andrea Pozas Loyo

Julio Ríos Figueroa

La salud

Mauricio Ortiz

Las instituciones políticas

Jorge Javier Romero

El Congreso

María del Carmen Nava Polina



La justicia constitucional

se terminó de imprimir en el mes
de agosto de 2010 en Everbest Printing Co. Ltd.,
334 Huanshi Road South, Nansha,
Guangdong, 511458, China.

Para su formación se utilizaron las familias
Frutiger, diseñada por Adrian Frutiger en 1976,
y Sabon, diseñada por Jan Tschichold en 1966.