

Congreso Nacional de Magistrados de Circuito  
Control constitucional y su dimensión social  
por miguel ángel granados chapa

La experiencia enseña y la sensatez lo ordena, no ofrecer clases de solfeo a directores de orquesta. Nada más lejos de mi pretensión, entonces, que enzarzarme en una reflexión de teoría jurídica o de filosofía política o del derecho. Respeto suficientemente su misión como para entender que, si de eso se tratara, deberíamos mudar nuestros lugares y uno de ustedes ocupar esta tribuna y yo sentarme en el sitial de los aprendices.

Si acepté, no sin atrevimiento, la invitación del Instituto de la Judicatura Federal a presentar delante de ustedes algunas ideas sobre la dimensión social del control de la constitucionalidad es precisamente porque el oficio al que me he consagrado, el de informar y cavilar públicamente sobre temas relevantes, me permite calibrar la trascendencia de su función, que consiste esencialmente en salvaguardar los valores que hacen posible la convivencia.

La nunca suficientemente elogiada sabiduría de nuestros padres fundadores los condujo a resolver en paradoja el árduo problema de ingeniería constitucional que consistió en crear el poder nacional (arrebátándolo cuantas veces fue necesario de manos extranjeras) y de inmediato acotarlo para que no permitiera surgir el despotismo. En México, como en todas repúblicas donde privó el ideal liberal, se fijaron en una constitución las atribuciones del poder que, desde el señor Morelos, se instituyó dividido. Y como garantía de que la constitución fuese norma fundamental, cimiento del edificio legislativo, se estableció el mecanismo del control constitucional para que ninguna ley la contradiga ni se desvíe de su sentido fundamental. Esa es la tarea sustantiva reservada al poder judicial

federal, la de garante de la constitución. Esa es la misión que a todos ustedes corresponde, pues en un sistema de control difuso no sólo la Suprema Corte de Justicia, sino también los tribunales colegiados y en circunstancias de excepción también los unitarios tienen esa máxima atribución.

Ya lo sabía en 1847 Mariano Otero cuando fundó el juicio de amparo, como recurso contra la arbitrariedad y contra la ruptura del orden constitucional:

“Los ataques dados por los poderes de los estados y por los mismos de la Federación a los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplos como para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más. Esta garantía sólo puede encontrarse en el poder judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente. Aun en las monarquías absolutas, refugiada la libertad en el recinto de los tribunales, ha hecho que la justicia encuentre allí un apoyo cuando han faltado todas las garantías políticas. Un escrito profundo (Wilemain) ha observado que la amplitud y la respetabilidad del poder judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la república en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales contra todos los atentados del Ejecutivo o el legislativo, ya de los estados o de la Unión. En Norteamérica este poder salvador provino de la Constitución, y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquella y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el poder

legislativo ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente”.

En medida descomunal y de muchas maneras, la sociedad mexicana de hoy dista de ser la bucólica nación a la que hablaba Otero, por más atribulada que estuviera en aquellas horas que pusieron a todos a prueba (prueba que no todos superaron). A lo largo de siglo y medio ese medio de control de la constitucionalidad ha servido para hacer menos filosas las aristas de una convivencia que ha distado de ser armónica porque no ha sido justa ni equitativa. La complejidad creciente de la vida social y del Estado que la rige demandó, a su turno, la concepción y puesta en práctica de otros mecanismos que aseguren la vigencia de la ley fundamental, tales como la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

Por el momento en que estas instituciones fueron incorporadas a la carta a cuya integridad deben servir, son típicas de la prolongada transición que ha vivido la sociedad mexicana para transformar las relaciones entre los ciudadanos y las relaciones de los poderes entre sí. De modo paciente, construyendo uno a uno, a veces penosamente, los peldaños de una escalinata que nos lleve de las simas del autoritarismo a menudo ilegal a la cumbre de la plena vigencia del estado democrático de derecho, la sociedad de los albores del siglo XXI se ha transformado profundamente en sólo unas décadas, si bien sus mutaciones apenas comienzan. La medida de esa metamorfosis ha sido ofrecida por la combinación del esfuerzo civil y la fuerza de las instituciones: la Noche de Tlatelolco pasó de ser lance hazañoso basado en una cruel razón de estado a acontecimiento susceptible de ser investigado por el ministerio público, según instrucción imperiosa que le dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hemos de decirlo: en un régimen de presidencialismo exuberante, cuya segunda naturaleza fue el abuso en todos los órdenes, los poderes palidieron durante décadas. Fueron cobrando color, fueron hallando su lugar en el andamiaje social al ritmo en que la porción más lúcida de la sociedad fue recuperando u obteniendo la prestancia civil de que había abdicado y que los había convertido de ciudadanos en súbditos. Hoy la calle de Corregidora es mucho más que un rasgo de la traza urbana. Es, en la arquitectura institucional, el eje por el que deambula el diálogo de poder a poder, practicado desde las moles edilicias que les sirven de residencia.

No sólo con los restantes poderes ha de dialogar el judicial. La hora de México fuerza a que lo haga también con la sociedad. Hay en ese terreno muchas franjas que roturar. Ya no son los señores ministros, magistrados y jueces los seres opacos, desconocidos que fueron antaño, que evocaban la imagen de los covachuelistas zaheridos por los formidables caricaturistas del siglo XIX. Pero no ocupan todavía el lugar que merece y requiere la dimensión social de sus tareas, de sus altas responsabilidades.

Del autoritarismo que fue causa y efecto del partido casi único, hemos pasado a una nueva distribución del poder, imposible hace apenas un cuarto de siglo. Tres partidos, y no ya uno solo, gobiernan en las entidades del país. La legislatura que hizo posible la actual integración de la Suprema Corte y designó a sus actuales miembros a partir de la propuesta presidencial estaba aun bajo la mayoría del partido dominante. Poco después la perdió en la Cámara de Diputados y más tarde en el Senado. En el momento actual ningún partido puede por sí mismo tomar decisiones fundamentales, como las reformas a la Constitución. Y por primera vez en siete décadas es Presidente de la República un presidente que proviene de la oposición.

Esas recomposición del poder, esa nueva distribución fuerza a nuevos modos de ejercerlo. Tal necesidad afecta igualmente al poder judicial, y a su función esencial de controlar la constitucionalidad. Quizá exagerando, quizá incurriendo en cinismo, puede decirse que esa atribución principalísima careció de sentido hasta hace poco. El poder ejecutivo llegó a extremos de incontabilidad. Y en el paisaje político y jurídico determinado por las decisiones presidenciales casi llegó a carecer de sentido el control de la constitucionalidad, reducido las más de las veces a su mera apariencia mecánica.

Hoy no es ya así. Hoy ese control tiene contenidos verdaderos, sustantivos, trascendentes. Se requiere comprobar que el poder judicial está preparado para encarar sus nuevos tiempos. Cuando en 1959 los tribunales colegiados recibieron nuevas competencias, como presidente de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados, don Antonio Martínez Báez mencionó estos supuestos, como requisitos para que la descentralización funcionara y que, cambiando lo que haya que cambiar, siguen vigentes 43 años después :

“La selección de los magistrados que integren dichos tribunales debe hacerse con el más celoso cuidado, ya que en su rectitud y en su capacidad habrá de confiarse la resolución final de los negocios que hasta ahora competen a la Suprema Corte de Justicia. Este alto tribunal habrá de ejercer una constante... vigilancia sobre el eficaz y honesto comportamiento de los tribunales colegiados, exigiendo las responsabilidades en que incurran sus integrantes”, pero también “deberá rodear a los magistrados...de las mayores garantías y defensas contra las presiones e influencias que quieran hacer valer las autoridades federales y las de los estados sobre los magistrados, a efecto de que la función encomendada a éstos se vea libre de toda clase de temores. No debe disminuirse la autoridad legal y política

de los integrantes del Poder Judicial de la Federación por la circunstancia de que éste se encuentre dividido y repaetido en todo el territorio nacional”.

Esta necesidad de fortalecimiento es hoy más patente y de mayor urgencia que hace cuatro décadas. Para controlar la constitucionalidad, para controlar al poder desde el poder, para cumplir sus misiones, la judicatura federal requiere presentarse ante una sociedad que ya no es más sujeto inerte de decisiones ajenas. Requiere la que la sociedad la conozca, para que de ese conocimiento deriven la comprensión y el apoyo a sus tareas. No por insuficiencia propia, sino por la pesadez creciente de sus atribuciones, el poder judicial no puede incurrir en la soberbia de actuar en soledad. Debe aliarse a la sociedad, insertarse en ella, reclamar su sostén. No hablo, por supuesto, de practicar un populismo judicial, demagogia inaceptable, sino de hacerse ver, de hacerse entender.

Para entablar un diálogo con la sociedad, conviene que las partes sepan de sí, se conozcan. Conviene saber qué piensan los ciudadanos sobre sus jueces. Aunque siempre es posible discutir las bases técnicas de los ejercicios demoscópicos hoy tan en boga, no es prudente ignorar la utilidad de los sondeos, que pueden ser (aunque no necesariamente lo sean) un espejo que devuelve nuestra imagen, no siempre coincidente con la que tenemos de nosotros mismos o la que hemos creído proyectar. Como ustedes saben, acaba de levantarse la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, elaborada por la Secretaría de Gobernación. La vitrina metodológica puede ser consultada en la sección de cultura política de la página de internet de esa secretaría: [www.gobernación.gob.mx](http://www.gobernación.gob.mx)

No sorprende, aunque preocupa a los creyentes en la necesidad de que los ciudadanos hagan suya la cosa pública, el escaso interés por

los asuntos de la comunidad que refleja la encuesta en términos generales. En ese marco, por consecuencia, debe entenderse la información que provee sobre los responsables de administrar justicia. Una primera pregunta indaga sobre los juzgadores en general, sin precisar fueros y ámbitos de competencia. Y una segunda concierne directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De un total de 121 preguntas, tres se refieren a dichos temas, la 28, la 28A y la 33. En la primera se pregunta ¿qué imagen tiene usted de los jueces y los juzgados? Sólo el 0.85 por ciento contestó que “muy buena”; 10.90 por ciento respondió que “buena”; para el 28.20 por ciento la respuesta fue “regular”. Para el 20.79 por ciento la imagen es “mala”, y “muy mala” para el 7.64 por ciento. Si sumamos las dos categorías extremas, tenemos que en la zona negativa se colocaron 28.14 por ciento, más del doble de los de la zona positiva: 11.75 por ciento. Y eso que 31.61 por ciento prefirió no contestar, o dijo no saber.

Más de la mitad de quienes opinan muy bien de jueces y juzgados --pregunta 28 A-- explican que piensan así porque los juzgadores “hacen su trabajo”, “hay justicia” y “sí ayudan”. En la orilla opuesta, el motivo para tener opinión muy mala consiste en “corrupción” e “impunidad” y “no trabajan bien”, “no hay justicia”. Un 0.30 por ciento de ese 7.86 que descalifica de plano aduce que jueces y juzgados “ayudan a los ricos”.

“¿Qué tanta confianza le tiene usted a las siguientes instituciones?”, se interrogó a los encuestados en la pregunta 33. Quizá el orden en que fueron citadas las instituciones influye en el resultado, si bien los medios de comunicación, por ejemplo, con que se abre la lista, quedaron en el octavo lugar de confiabilidad. Lo contrario ocurrió a la Suprema Corte. Fue enlistada en el lugar número 14 y apareció en

el número doce de entre las instituciones en que se confía mucho: 10.18 por ciento así respondieron: la Corte les inspira “muchísima” confianza. Y 25.79 por ciento dijeron que confían “algo” en ese tribunal.

El poder legislativo sufre una suerte análoga en cuanto a la imagen que proyectan sus órganos, pero la gente confía menos en ellos. Frente al 0.85 por ciento de personas que tienen muy buena imagen de jueces y juzgados, es un poquito mayor, suma 0.94 por ciento el que así opina de la Cámara de Diputados. Es considerablemente mayor el porcentaje de quienes tienen regular opinión de esa Cámara: 36.05 por ciento, y en cambio apenas sobrepasa el 28 por ciento la tasa de quienes mantienen esa opinión respecto de los administradores de justicia. En cuanto a imagen, la comparación es inadecuada, porque en un caso se pregunta por personas; o por una función enunciada muy genéricamente: “jueces y juzgados” y en otra por una cámara del Congreso, la de diputados.

Es más estrictamente cotejable, en cambio, el nivel de confianza. Las cámaras federales tienen escasa confianza del público. Ocupan el peor nivel, sólo superadas por los partidos políticos. Mientras, como hemos dicho, la Suprema Corte inspira “muchísima” confianza a poco más del diez por ciento, los órganos legislativos suscitan ese sentimiento a sólo 6.04 por ciento. Digamos de paso que el Presidente de la República triplica este último nivel (llega a 22.27 por ciento), pero los secretarios de estado apenas llegan a 8.7 y se encuentran tres escalones más abajo que la Suprema Corte.

Un difuso sector, no especificado pero identificable sin mayor esfuerzo, mantiene una opinión quizá todavía más crítica que la expresada en esos porcentajes, respecto del poder judicial, aunque no sea precisable el nivel a que se refieren. El hecho es que sucesivas instancias presentadas por agrupaciones civiles condujeron

a que la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas emitiera el año pasado su resolución 39, por efecto de la cual visitó a México, en ese mismo 2001, un relator especial sobre la independencia de magistrados y abogados para elaborar un diagnóstico sobre la justicia mexicana. En el periodo de sesiones de este año el señor Dato Param Coomanaswamy presentó su informe. Meses después de su presentación en Ginebra y su difusión parcial en México, la Suprema Corte le dio respuesta.

Recordemos primero algunos contenidos de un informe objetable por su parcialidad, no sólo en el tiempo pues su visita fue brevísima, y en el espacio, pues apenas comprendió cuatro ciudades, dos de ellas en el estado de Chihuahua, sino también porque el relator concentró su atención en las apreciaciones de los grupos que habían favorecido la visita, por lo que al menos parece que se limitó a confirmar las hipótesis, o prejuicios que se formó al comenzar su presencia en México.

En sus conclusiones el relator emitió severos juicios generales: “el proceso iniciado en 1994 para fomentar un clima de independencia judicial se ha caracterizado por su lentitud. La impunidad y la corrupción siguen, al parecer, prevaleciendo. Sean cuales fueren los cambios y reformas, no se ven por ninguna parte. La situación reinante es de sospecha, desconfianza y falta de fe en las instituciones de la administración en general, y de la administración de justicia en particular”.

Aunque el relator se esforzó por hallar señales positivas, por lo que aseguró que “existe una voluntad y una determinación de la actual administración de reformar la administración de justicia” (en abono de lo cual cita un ejemplo...de procuración de justicia, que es la que compete a la administración pública), se dejó vencer por el escepticismo, pues observó “gran disparidad entre la calidad de la

justicia impartida por los tribunales federales y la de los estados”; y también que “las reformas en el ámbito de la administración de justicia no están bien coordinadas”, y “esa descoordinación puede ser un lastre para un funcionamiento global con las debidas garantías...Entre otros problemas identificados por el relator especial cabe citar el incumplimiento de las sentencias de los tribunales, los obstáculos para el acceso a la justicia y la falta de una investigación efectiva de las denuncias de corrupción judicial”.

El relator hizo señalamientos específicos sobre temas que le preocuparon: “la violación de las normas universalmente reconocidas que han de regir los procesos con las debidas garantías, entre las que figura la de no aceptar como prueba válida las declaraciones obtenidas bajo coacción”; los retrasos ocasionados por el procedimiento de amparo, su complejidad y su elevado costo, que obstaculizan el acceso a la justicia para todos”; y “las dificultades generales para acceder a la justicia que experimentan los miembros de las comunidades indígenas, la inexistencia de intérpretes y la falta de sensibilidad del sistema judicial para con sus tradiciones jurídicas”.

De igual modo que en esas conclusiones hay errores de hecho, en el capítulo de recomendaciones se repiten verdades sabidas o se pide que se haga lo que se hace ya, y en todos los casos se implica una crítica. Por lo que hace a la integración de los tribunales federales y su funcionamiento, el relator desea que “en la evaluación de los nombramientos judiciales y de la formación continua de carácter jurídico para los jueces, hay que hacer hincapié en las normas y disposiciones internacionales de derechos humanos, incluídas las debidas garantías que deben regir los procesos. Es menester dotar de mayor transparencia a los procedimientos de nombramiento de cargos judiciales a todos los niveles. Con objeto de mantener su

independencia e integridad, es necesario que el poder judicial disponga de las facultades, mecanismos y recursos imprescindibles para hacer efectivas sus propias sentencias”.

Preconizó asimismo que “debe redactarse y publicarse un código deontológico único para los magistrados y jueces de todos los niveles de la administración de justicia” y que “para abordar la corrupción podría estudiarse la posibilidad de que todos los magistrados y jueces declarasen su patrimonio ante el Consejo judicial en el momento de ser nombrados y posteriormente con una determinada periodicidad”.

Propuso separar el Consejo de la Judicatura de la Suprema Corte, en bien de la independencia de aquel, pues añadió que “los procedimientos disciplinarios han de ser transparentes y ajustarse a los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”.

Las afirmaciones del relator que resultaron más llamativas al difundirse en México se refirieron a la corrupción. De una parte, el funcionario internacional aseguró, aunque imputándolo a informaciones que le fueron hechas llegar (“se ha alegado”, dijo) “que el presupuesto del Poder Judicial Federal no siempre se utiliza y que la parte que queda sin utilizar es repartida entre los ministros de la Suprema Corte como primas. Se ha criticado que no se haga pública la forma de invertir ese presupuesto y que no exista una rendición adecuada de cuentas”.

Fue aún más contundente, y urticante, su apreciación sobre la “incidencia de la corrupción judicial e influencia y presión indebida sobre los jueces”. En ese apartado calculó que “según las estimaciones que recibió el relator especial, la corrupción afecta en un porcentaje que oscila entre el 50 y el 70 por ciento del total de los jueces a nivel federal. Sin embargo, el Consejo de la Judicatura nunca ha sancionado a un juez federal por corrupción. Algunos han

sido destituidos por cometer un error inexplicable en un fallo, pero al relator especial le explicaron que la corrupción es difícil de probar. Según algunos informes, la corrupción se está extendiendo en el seno de los órganos judiciales debido a la influencia de los traficantes de drogas”.

La propia Corte había sido sensible al problema de la corrupción mucho antes de la visita del relator especial y su discutido y discutible reporte. Como ustedes saben mejor que yo, en octubre de 1997 el pleno de esa tribunal y el del Consejo de la judicatura crearon, con carácter permanente, una Comisión conjunta para garantizar y fortalecer la autonomía e independencia del poder judicial de la Federación. Compuesta por dos ministros, dos consejeros y el presidente de ambos cuerpos ante ella debería acudir los integrantes de ese poder “que tengan conocimiento de actos internos o externos que vulneren o tiendan a vulnerar la independencia del poder judicial”. La Comisión, prescribe el acuerdo que la creó, “analizará las denuncias que reciba, realizará las investigaciones necesarias y formulará recomendaciones al pleno de la Suprema Corte de Justicia o al pleno del Consejo de la Judicatura Federal...”

Ignoro el alcance de esas determinaciones. No se hizo público, o no se dio adecuada difusión al funcionamiento de esa Comisión, surgida en un momento difícil de la relación entre el poder judicial de la Federación y la Procuraduría General de la República, conflicto al que aludió uno de los considerandos del acuerdo que creó la mencionada comisión, al proclamar que “la independencia e imparcialidad que la función exige al juzgador, le impone sustraerse