

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

La Suprema Corte de Justicia y la transición democrática

JOSÉ RAMÓN COSSÍO D.

Desde hace algunos años, el país se ha visto inundado por libros, artículos y conferencias sobre el tema genérico de la transición democrática mexicana. El material apuntado es vasto y, como suele suceder en distintos campos del conocimiento, empieza a constituirse en una especialidad y sus cultivadores en especialistas. Hay análisis de todo tipo, entre otros aquellos que tratan de conceptualizar el problema mismo, señalar las causas de deslegitimación del régimen, el tiempo de su posible culminación, los actores que deben o habrán de verse envueltos en el proceso e, inclusive, el tipo de normas jurídicas que deben establecerse para permitir la transición o para lograr su culminación y mantenimiento.

Entre los muchos estudios, poco se ha dicho acerca del papel que los jueces en general, y nuestra Suprema Corte en particular, deben realizar en ese movimiento. Tal vez debido a la poca relevancia política *directa* que la Suprema Corte ha tenido en la historia nacional, los estudiosos de la transición no le conceden ahora un papel fundamental o, al menos, significativo. Por el contrario, su posible función en el proceso es más bien percibida dentro de las consideraciones generales sobre el cambio institucional, o merece sólo algunas alusiones poco importantes. Sin ser nosotros parte de los especialistas en la transición, nos ha parecido importante destacar algunas de las funciones que puede llegar a cumplir la Suprema Corte, por estimar que estas últimas son de importancia. Percibidas tales funciones, será más fácil hacer comprender a la opinión pública la necesidad de debatir públicamente el contenido de las sentencias que la Corte dicte. Si bien es cierto que la Suprema Corte es uno de los pocos tribunales en el mundo que celebra sus sesiones de manera pública, tal hecho no basta para concluir que exista un auténtico debate sobre aquello que resuelve. En realidad, una de las pocas maneras que existen para mantener una Corte democrática y, simultáneamente, imparcial es mediante la constante discusión de sus resoluciones, de manera que cotidianamente se confronte, si puede decirse así, el uso del enorme poder social con el que ha sido dotada.

Sin entrar en mayores profundidades, puede considerarse a la transición como un proceso en el que, mediante la sustitución de los titulares de los órganos del Estado y, por ende, de la concepción política previa, se establecen nuevos contenidos normativos con el fin de permitir y asegurar el funcionamiento de un régimen "democrático". Se trata, pues, de un proceso en el que viejos grupos, élites o actores se ven precisados a abandonar o disminuir su carácter de titulares de dichos órganos, para permitir el paso a otros actores, al reconocimiento de formas distintas de rotación en el ejercicio del poder, y a la incorporación de normas que garanticen los valores de respeto, tolerancia, libertad, pluralismo, etcétera. En tanto implica el abandono de un modelo o pacto político en la búsqueda de otro distinto, es posible suponer la pérdida de legitimidad parcial o total del régimen que pretende ser cambiado y, por ende, la aparición de importantes "zonas" de ineficacia o falta de observancia de las normas todavía en vigor. Igualmente, la lucha entre dos concepciones de nación, Estado o ejercicio del poder, puede dar lugar a la desconfianza, conflicto y desacuerdo entre los actores sociales, ya que del desenlace de los hechos depende la realización del proyecto político, la posibilidad del ejercicio real del poder o, inclusive, la pérdida de la honra, fortuna o libertad de quienes se ven sustituidos o fracasan en su intento de sustitución. La falta de legitimidad provoca entonces la pérdida de eficacia y ésta, a su vez, disminuye o vulnera la gobernabilidad. A partir de la fractura del modelo hasta entonces imperante, el ejercicio del poder público se cuestiona progresivamente, de manera que las normas legales y particulares parecen insuficientes, se desobedecen o dejan de aplicarse por una autoridad que toma en cuenta las repercusiones sociales y grado de descontento que pueda suscitar con una actuación que, por momentos, inclusive puede llegar a percibirse como irregular.

Frente a los problemas planteados, no hay lugar para apelar a los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, pues éstos se encuentran igualmente deslegitimados y son parte de aquello que se pretende trascender. En un pasado regido por un presidencialismo fuerte y un partido hegemónico, la vía privilegiada de resolución de los conflictos políticos en todo el territorio nacional era, también, política. Hoy en día, sin embargo, ha dejado de serlo respecto de un número importante de casos. Así por ejemplo, el reciente conflicto de límites entre los estados de Campeche y Quintana Roo iniciado a principios del mes de febrero por este último ante la Suprema Corte de Justicia, tiene antecedentes desde los años treinta, y llega a los tribunales al no haberse podido resolver después de una negociación política. En el año de 1940, el presidente Cárdenas emitió sin fundamento jurídico un acuerdo de demarcación, mismo que fue respetado e impuesto con el fin de impedir el estallamiento de un conflicto. Hoy en día, cuando las condiciones políticas de homogeneidad han cambiado, la negociación política iniciada por y ante la Secretaría de Gobernación fue infructuosa, a pesar de tratarse de dos estados con gobierno priista. Esta situación derivó entonces en el reconocimiento de un conflicto abierto y en la consecuente intervención de la Suprema Corte. Para algunos observadores, la falta de una solución negociada es producto de incapacidades personales: a nosotros, por el contrario, nos parece que más allá de problemas individuales, se ha presentado una situación en la que el cambio de modelo estatal exige nuevos mecanismos de solución.

Debe reconocerse que en la actualidad, la progresiva pluralidad política, la pérdida de legitimación del régimen, la movilidad de la sociedad civil, el debilitamiento de los controles corporativos, etcétera, no permiten que uno de entre los propios actores políticos pretenda constituirse en árbitro del juego (político) en el que participa. Por el contrario, las partes que hasta hace poco tiempo tenían una posición menor, sino es que marginal en ese juego, reclaman la posición de actores y, por ello, no le conceden a los viejos protagonistas políticos una posición de supremacía respecto de ellos. Así, por ejemplo, se explica la insistencia de diversos sectores sociales de excluir la presencia del gobierno del órgano de dirección del IFE, buscando dar paso a la "ciudadanización" de un órgano determinante en la integración de los poderes públicos.

En adelante, se busca que la solución a los conflictos políticos corresponda a instancias de resolución dotadas de legitimidad en razón de que lo que se estima su imparcialidad respecto a la totalidad de los actores políticos, y dada la objetividad que se supone ha de mantener en la interpretación de las normas jurídicas con el fin de no dar lugar a "su propio juego" político. La necesidad de encontrar imparcialidad en momentos de fricción y desconfianza con el fin de evitar una lucha abierta, hace que los actores políticos no reparen en ocasiones en aquello que implica trasladarle funciones a un órgano no constituido democráticamente, con el fin de que determine la constitucionalidad de las decisiones de los órganos representativos.

Todo proceso de transición, por su carácter mismo de cambio, genera incertidumbre, lo que se traduce en el hecho de que los actores políticos no le confieren eficacia a las normas jurídicas. Esta falta de reconocimiento da lugar a situaciones que, a su vez, requieren de solución normativa, misma que desde el punto de vista técnico-jurídico puede resolverse de dos maneras: mediante el establecimiento de normas generales, abstractas e impersonales que den lugar a grandes supuestos en los que queden bien precisados los hechos o conductas que se quieran normar o, también, a través de normas particulares y concretas, dictadas con ocasión del problema o asunto que se esté enfrentando o se tenga que resolver. En este sentido, parece difícil que en momentos de transición los actores políticos tengan la capacidad necesaria para llevar a cabo las negociaciones o pactos para establecer normas jurídicas generales, entre otras razones por la incertidumbre y desconfianza que suelen estar presentes en tales procesos. Ante una situación así, parece que una vía importante de determinación de A reglas será mediante la resolución de conflictos concretos, de ahí que pareciera que a la Corte, en tanto órgano que realiza funciones de control constitucional, debe corresponder un papel determinante en la institucionalización del cambio.

Los modos como la Suprema Corte puede intervenir de manera directa en los procesos políticos es a través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad e, indirectamente, a través del juicio de amparo. En el caso de las controversias se trata de juicios encaminados a preservar la distribución de competencias entre los órganos de un mismo orden normativo, o entre diversos órdenes jurídicos. Si partimos del hecho de que cada órgano u orden tiene como titulares a personas que mantienen una posición política determinada y, lo que es más, que se espera que la mantengan, resulta indudable que tal posición habrá de plasmarse en contenidos normativos. Por las características políticas imperantes en el pasado, el Estado era visto como una gran y compleja unidad de actuación constante que, a lo mucho, se manifestaba a través del ejercicio específico de distintas atribuciones. Hoy en día, sin embargo, cuando la pluralidad se manifiesta en los órganos del poder y en los distintos ámbitos de gobierno, ha empezado a surgir la idea de diferencia y, con ella, la del conflicto político. Dentro de un orden jurídico legítimo, los programas de partido buscan convertirse en normas jurídicas, pues sólo así adquieren eficacia. En el momento en que haya posiciones ideológicas encontradas, habrá también conflictos normativos y, por ende, la necesidad de establecer a quién corresponde la competencia cuestionada. Como se sabe, siempre que dentro de una controversia se establezca que una norma es inconstitucional por una mayoría de al menos ocho ministros, la misma será expulsada del ordenamiento con efectos generales o, lo que es igual, se declarará la imposibilidad de aceptar como válida la política que se tuvo en cuenta para determinar ese contenido normativo.

En el caso de las acciones, también se presenta un severo control de la política, aun cuando posiblemente sea aún más directo. En efecto, dado que se permite que las minorías parlamentarias o los partidos políticos impugnen normas generales aprobadas por las mayorías, se está confiriendo la posibilidad de que los primeros controlen la política general que los segundos pretenden introducir como contenidos normativos. Debe tenerse en cuenta que debido a que las acciones deben promoverse dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la ley en cuestión, la minoría perdedora en el proceso legislativo, o el partido político cuyos integrantes no hubieren alcanzado la mayoría, podrán plantear ante la Suprema Corte si, nuevamente, la política que pretendió "incorporarse" en tal norma jurídica es o no contraria a la Constitución. En estos casos, como puede observarse, no importa que una mayoría haya obtenido una importante ventaja en la votación de una ley (o, en el Senado tratándose de un tratado), pues si la misma no es de al menos el 68% podrá ser cuestionada. Nuevamente el efecto es (frente a una votación de al menos 8 ministros) la declaración general de inconstitucionalidad o, lo que es igual, el desechamiento de la decisión o modelo social ya transformado en norma jurídica.

El juicio de amparo, finalmente, no es un control con el mismo propósito y alcance de las controversias y acciones, dado que su función como medio de control alude más al ámbito de protección de los individuos, y el alcance de los efectos de las sentencias es limitado, pues no conlleva la anulación general de la política que da contenido a la norma, sino únicamente su inaplicación al caso concreto. Aún así, se trata de un medio determinante de la regularidad constitucional de la casi totalidad de las normas jurídicas que puedan llegarse a crear en el orden jurídico mexicano, lo que se traduce en la posibilidad de control de las decisiones de los titulares temporales de los distintos órganos estatales.

Es importante destacar que la intervención de la Suprema Corte a través de procesos jurisdiccionales señalados, no se limita a ser de carácter negativo o, como se decía, de mero rechazo de normas contrarias a la Constitución. Por el contrario, al conocer los procesos la Corte establece, por un lado, la resolución que de manera específica permite dar fin al conflicto planteado y, por otro, determina aquellos sentidos que válidamente pueden tener las normas constitucionales. Mediante las resoluciones, da fin a la situación de enfrentamiento que se haya presentado; mediante las interpretaciones prevé los sentidos que habrán de tener las normas jurídicas y, con ello, determina los cauces por los que debe conducirse la lucha política.

Estando inmersa en la lucha política llevada a cabo por contendientes que pretenden acceder o no retirarse del ejercicio del poder, la tarea de la Suprema Corte de Justicia debe ser llevada a cabo con una extraordinaria delicadeza y cuidado. En ningún momento debe perderse de vista que la pérdida de imparcialidad u objetividad, pueden dar lugar a que sea considerada como uno más de los actores políticos y, por ende, a perder el privilegiado papel de árbitro que institucionalmente le corresponde. Ahora bien, ¿en qué casos puede decirse que la Suprema Corte ha incurrido en parcialidad o subjetividad?, es decir, ¿ante qué hechos puede decirse que no ha realizado su papel de árbitro? Aun cuando las dos situaciones contenidas en la primera pregunta pueden distinguirse nítidamente, para efectos de este trabajo podemos decir que esta situación se dará cuando la Corte considere como elemento determinante de sus actuaciones en juicio el carácter mismo de las partes que a él concurren, bien se trate de los particulares o de algunos de los muchos órganos del Estado, o cuando decida cambiar sin motivo los criterios de interpretación que hubiere sostenido. En el primer caso, y por difícil que parezca, se trata de hacer caso omiso del sujeto, para estimar sólo la situación por resolver. En tiempos como los que vivimos hay una visible tendencia de particulares, autoridades e, inclusive, de la propia Corte, a distinguir entre "buenas y malas causas", lo cual se traduce en que respecto de las primeras debe ser estricta y rígida. La determinación de la bondad o maldad intrínseca a cada asunto depende de componentes no jurídicos, exigiéndose por ende a la Corte (o a veces asumiendo ella misma tal posición), que el derecho se vea trastocado con el fin de permitir una solución "justa", como recientemente aconteció con la demanda interpuesta por el PAN contra la Ley Electoral de Colima, en la que se declaró que el secretario general de este partido no tenía facultades de representación en juicio.

Igualmente, los cambios de criterio o la consideración distinta de situaciones semejantes son dos elementos que demuestran la pérdida de imparcialidad o, al menos, hacen sospechar de ella. Todo cambio jurisprudencial debe sustentarse en argumentos explícitos y congruentes y no ser producto de, o dar la apariencia de, un súbito y repentino cambio de opinión, pues ello deslegitima. Recientemente la Corte ha dado cambios importantes al momento de resolver los asuntos, sobre todo en lo relativo a cuestiones de procedencia de los distintos procesos de que conoce. Así, cuando conoció de los juicios de amparo contra las leyes burocráticas de Jalisco y Oaxaca, se sostuvieron criterios flexibles para la admisión del recurso de revisión y la determinación de los preceptos legales impugnados, respectivamente, mientras que, nuevamente, al conocerse de la acción de inconstitucionalidad presentada por el PAN, se aplicó rigurosamente un criterio técnico. **A veces**, da la impresión de que la Suprema Corte actual no ha terminado de constituir su propia imagen, en el sentido de si va actuar de manera decidida en el proceso de transición o si, por el contrario, y a partir de la interpretación "tradicional" del derecho, no va a asumir el carácter de árbitro a que antes aludimos. Sea cual fuere la posición que adopten los ministros, sería deseable observar una mayor decisión en su actuar cotidiano, pues hoy en día se perciben ampliamente los efectos de la falta de definición y la inconsistencia. Para superar la situación prevaleciente no se trata tan sólo de incorporar a las sentencias una larga retahíla de antecedentes históricos, ni salpicar las resoluciones de citas doctrinales. Esta falsa erudición es, por una parte, el modo más simple de tratar de aparentar profundidad y, por otra, el modo de evitar un estudio detallado de las normas constitucionales. Si, a final de cuentas, la Corte decide abandonar la posición titubeante que ha mantenido para tratar de impulsar los valores democráticos contenidos en la Constitución, debe analizar la posición que durante los últimos meses ha mantenido.