

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

Norma constitucional e independencia judicial

José Ramón Cossío D.

En el mes de enero del presente año, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de revisión interpuesto por el licenciado Fernando Arreola Vega, mediante el cual se le restituyó en el cargo de magistrado del Tribunal Superior de Justicia del estado de Michoacán, y se le confirió la inamovilidad en el mismo. Se trata de una resolución de gran importancia, pues mediante ella se da fin a una reiterada práctica política por parte de diversos gobernadores y legislaturas estatales que habían hecho nugatorias las garantías otorgadas a los magistrados locales con la reforma de marzo de 1987 a la fracción III del artículo 116 de la Constitución. En un plano más general, la resolución permite poner de manifiesto la importancia de la actividad judicial para arribar a una plena normatividad constitucional, así como la falta de doctrina y de principios para lograr que nuestros órganos jurisdiccionales apliquen de modo consistente los criterios de interpretación al resolver los asuntos que tengan encomendados.

Los hechos que propiciaron el juicio de amparo y, posteriormente, el recurso ante la Suprema Corte de Justicia, son los siguientes: primero, en la sesión del día 2 de enero de 1986, la Legislatura del estado designó a Fernando Arreola Vega como magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Michoacán; segundo, Arreola Vega desempeñó el cargo hasta el día 22 de febrero de 1996 en que fue sustituido por la persona designada por el gobernador y la Legislatura del estado; tercero, la sustitución apuntada se dio con motivo del cambio de 10 magistrados que se llevó a cabo a partir de la propuesta formulada por el gobernador.

El magistrado Arreola estimó que la actuación del gobernador y la Legislatura era contraria a la Constitución (artículos 14, 16, 116, fracción III) en virtud de que al haber actuado en el cargo durante 10 años 1 mes y 20 días, "(...) fue reelecto ratificado de manera tácita, cuando menos por las tres legislaturas al Congreso del estado inmediatas posteriores a la que me designó como magistrado...". Esta conclusión fue sostenida partiendo de la propuesta de interpretación hecha por Arreola de los artículos 116, fracción III de la Constitución Federal y 72, párrafo 1º, de la Constitución de Michoacán. El primero de esos artículos dispone que: "Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados"; el artículo 72, por su parte, dispone que: "Los magistrados durarán 3 años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos, y si así lo fueren, sólo podrán ser privados en los términos del título cuarto de esta Constitución y Ley de Responsabilidades de los Servidores del Públicos del Estado". Frente a este argumento, el Juez Tercero de Distrito con residencia en Morelia decidió negarle el amparo, considerando que la ratificación necesaria para alcanzar inamovilidad, debía hacerse de manera expresa y

mediante un proceso formal. Arreola interpuso el recurso de revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el cual fue finalmente fallado el día 27 de enero de 1998. El proyecto original fue presentado

por el ministro Ortiz Mayagoitia, pero al haber sido rechazado por el Pleno, la elaboración de la sentencia correspondió al ministro Azuela. Las consideraciones fundamentales de la resolución comienzan considerando que en el caso no se presenta una diferencia en lo que hace a hechos, pues es claro que los mismos acontecieron en los términos planteados por el licenciado Arreola. El problema, en consecuencia, consistía en determinar si debía sostenerse la interpretación del quejoso en el sentido de que con su destitución se violó lo previsto en la fracción III del artículo 116 constitucional, en tanto el mismo tenía la calidad de magistrado inamovible, o si debía sostenerse la propuesta hecha por las autoridades legislativa y ejecutiva de Michoacán, en el sentido de que no tenía la calidad de inamovible por requerir ésta de un acto expreso de ratificación que no se dio.

Para enfrentar esta disyuntiva, en la sentencia se sigue una compleja línea argumental que comienza afirmando que en las constituciones locales deben recogerse los contenidos de la fracción III del artículo 116 constitucional, y en especial aquellos que garanticen la independencia de jueces y magistrados locales, las condiciones de nombramiento y estabilidad en el cargo, los ascensos, etcétera. El problema, se dice, radica en establecer cuál debe ser la interpretación de la citada fracción III del artículo 116 constitucional, para de ese modo estar en posibilidad de determinar cuáles deben ser los contenidos de las constituciones locales en la materia que nos ocupa.

La siguiente etapa de la argumentación consiste en proponer cuáles deben ser los medios de interpretación que permitan precisar el sentido del precepto constitucional apuntado. Aquí, y sin dar más razones, la sentencia señala que debe ser el método "geneticoteológico", en tanto permite establecer las razones y las finalidades que tuvieron al Constituyente Permanente y el Poder Revisor de la Constitución al aprobar las normas o las reformas constitucionales. Como puede verse, estamos en una situación en la que el método elegido guía la

interpretación de las normas materia del conflicto, toda vez que el sentido de éstas quedó determinado por lo que la Suprema Corte considera que fueron los fines perseguidos por los órganos constitucionales correspondientes. En el caso concreto, el órgano de reformas a la Constitución es lo que suele llamarse un órgano complejo compuesto por varios simples (Presidente de la República, Cámaras del Congreso, comisiones legislativas, diputados, senadores, fundamentalmente), de modo que para conocer los fines apuntados debe recurrirse, como de hecho se hace en la sentencia, a la exposición de motivos, los dictámenes y los debates.

Hecho el estudio de esos materiales, en la sentencia se apunta que la iniciativa del presidente De la Madrid fue el resultado de la consulta popular realizada en 1983, de las conclusiones del XIII Congreso de Tribunales Superiores de Justicia de los estados y del propósito de establecer en el pacto federal los lineamientos para organizar los poderes públicos de los estados. En la parte conducente a los órganos de justicia, se dice que la reforma buscó garantizar la autonomía de los poderes judiciales de los estados, a través del fortalecimiento de la independencia de sus miembros. Esta independencia, a su vez, pretendió ser garantizada, entre otros medios, mediante la inamovilidad de los magistrados de los tribunales de los estados.

Determinado el sentido general de las reformas mediante las cuales se incluyó la fracción III del artículo 116 constitucional, la Suprema

Corte estableció en su resolución que el sentido correcto de este precepto debe determinarse a la luz de las finalidades apuntadas. Ya en lo particular, el caso concreto exige pronunciarse sobre el sentido de las expresiones "reelección" y "ratificación" contenidas en la fracción III mencionada, por ser las mismas las que le dan sentido al acto de autoridad y al amparo promovido por el magistrado Arreola. Para dar sentido a las expresiones apuntadas, en la sentencia se invocan dos resoluciones dictadas por el Pleno el día 4 de febrero de 1997, en las cuales se resolvieron dos recursos de revisión administrativa en contra de decisiones tomadas por el Consejo de la Judicatura Federal respecto a la ratificación de dos funcionarios judiciales federales. Resulta extraño que en la sentencia se invoquen tales asuntos como precedentes, cuando en realidad los mismos vienen a romper la secuencia argumentativa que se venía siguiendo. En efecto (y así lo señalaron en su voto particular los ministros Ortiz Mayagoitia y Gudiño), de tales precedentes se desprende que si bien el término de elección no expira con el simple transcurso del tiempo, la ratificación, o su negación, exige un acto administrativo, el cual debe reflejarse en la emisión de un dictamen que valore la conducta del funcionario designado. De esta invocación parece hacerse necesaria la emisión de un acto administrativo expreso, más no la mera aprobación tácita. Sin embargo, la secuencia argumental deja de lado las consideraciones extraídas de los precedentes, para regresar a la línea original sustentada en lo que se dio en llamar una interpretación "geneticoteleológica". Así las cosas, se insiste en que las ratificaciones no pueden quedar sometidas a la voluntad de los órganos legislativo y ejecutivo locales, pues ello sería contrario a la finalidad perseguida con la reforma a la fracción III del artículo 116 y de todo el proceso mediante la cual la misma fue insertada en la Constitución. La única manera de lograr tales fines es admitiendo que la reforma tuvo como propósito lograr la independencia y, por ende, admitir que la citada fracción III sí debe interpretarse en el sentido propuesto por el magistrado quejoso. Congruente con esta interpretación, la sentencia sostiene que los efectos de la concesión del amparo son, primero, la reinstalación del magistrado Arreola en el cargo; segundo, el pago a su favor de todas las percepciones inherentes al mismo desde la fecha de la separación; tercero, el reconocimiento a su favor de la inamovilidad en el cargo de magistrado y, cuarto, la declaración de validez de todas las resoluciones dictadas por el magistrado que temporalmente suplió a Arreola.

La sentencia anterior fue aprobada por unanimidad de votos de los nueve ministros presentes, pero sólo en lo que hace a sus efectos. En lo que hace a las consideraciones que sustentaron el sentido del fallo, se produjeron dos votos particulares, uno por parte de los ministros Ortiz Mayagoitia y Gudiño y otro por el ministro Díaz Romero. En lo que hace al primero de éstos, hay una aceptación de las consideraciones que identificaban los fines de la reforma, etcétera. Sin embargo, los dos ministros mencionados consideraron que no puede hablarse de ratificación tácita, sino que para llevar a cabo la remoción o la ratificación del cargo, una vez que se ha cumplido con los tres años de designación, es necesario un dictamen fundado y motivado que presente el gobernador ante el Congreso. Ahora bien, en este voto específico se estima particularmente que al no haberse dado tal dictamen, el efecto del amparo debía ser la restitución del magistrado, el pago de las prestaciones que le hubieran correspondido, y que el gobernador presentara su dictamen al Congreso solicitándole la ratificación o el cese.

El voto de don Juan Díaz Romero se aparta de la sentencia y del voto particular acabado de señalar, por considerar que ambos confunden innecesariamente las situaciones aplicables a los magistrados locales con las que deben corresponder a los jueces y magistrados federales. A su juicio, el sistema de ratificación federal exige un dictamen por parte del Consejo de la Judicatura, pues el mismo puede llegar a ser reclamado ante la Suprema Corte; sin embargo, tratándose de los magistrados locales, el mismo no es exigible en tanto el acto de ratificación culmina en la Legislatura y no resulta revisable. Debido a esta situación, tratándose de los magistrados locales se da una ratificación tácita sin necesidad de dictamen previo.

Expuestos en su conjunto la sentencia y los votos particulares, cabe hacer dos tipos de comentarios sobre ellos. En primer lugar, los relacionados con sus alcances y efectos inmediatos y, en segundo lugar, con los efectos generales que a partir de ellos se pueden establecer. En lo que hace a los efectos concretos, resalta la importancia del criterio en cuanto a la normativización de la aludida fracción III del artículo 116.

Esto es así puesto que si bien es cierto que tal precepto se encontraba en vigor desde 1987, el mismo no había adquirido eficacia en lo que hace a la ratificación de los magistrados. Por el contrario, se daba una situación en la que la permanencia en el cargo dependía de la voluntad del gobernador en turno, con lo cual se vulneraba fuertemente toda la base de independencia que se buscaba. A partir del criterio sustentado por la Suprema Corte, la situación cambia radicalmente en tanto que, por un lado, las designaciones que en el futuro se hagan deben ser hechas bajo la expectativa de que pueden llegarse a constituir en definitivas. Por el otro, y de modo más importante, estamos ante una situación en la que todos aquellos magistrados que hubieran sido designados para un periodo determinado (aquel que en cada caso determine la constitución local) y que al concluir el mismo hubieran continuado en sus funciones, por no haberse producido un dictamen, podrán optar por solicitar que mediante el juicio de amparo se declare que la inamovilidad ha operado en su favor (aun cuando aquí se puede presentar un problema con el interés jurídico), o esperar a que el gobernador y el Congreso local procedan a destituirlos a efecto de interponer la demanda correspondiente. Con la resolución de la Corte se ha producido, si puede decirse así, un súbito efecto de "congelamiento" en la integración de los tribunales superiores, en tanto se reconoció ipso facto la inamovilidad de todos aquellos sujetos que, en el pasado y en las condiciones apuntadas, se hubieran venido desempeñando como magistrados.

En lo concerniente a los efectos más generales de la sentencia en comentario, lo primero que advertimos es que mediante la misma se logró un importante avance en el proceso de "normativización" de la Constitución. No se trata de afirmar que para Cortes anteriores la Constitución no era norma jurídica, pues sí lo era. Lo que más bien se trata de apuntar es que mediante el tipo de argumentos utilizados en su redacción, cada vez se hace más explícito que su función es servir como norma de superior jerarquía en el ordenamiento. Aun cuando esto pueda ser evidente para un sector importante de la sociedad, existe otro que sigue considerando que la Constitución se agota en una vertiente política y que toda apelación a la normatividad apuntada es producto, se dice, de la ignorancia (cfr. Arnaldo Cordova, "La Constitución y los municipios, La Jornada, 22 de abril de 1998). Sentencias, como la analizada, nos ponen en claro que los modelos constitucionales de nuestros días descansan en una clara noción normativa.

En segundo lugar, la sentencia es relevante en cuanto pone de manifiesto la importante discrecionalidad con que cuentan los órganos constitucionales y, entre ellos, nuestra Suprema Corte. Si regresamos a las consideraciones del fallo en comentario, podemos apreciar que el momento determinante del mismo se encuentra contenido en aquella parte que alude a la posibilidad de "elegir" uno de entre varios métodos posibles y, adicionalmente, a la posibilidad de hacer depender del mismo el sentido que se le vaya a dar a la norma de resolución del caso. Al haber elegido el método, en este caso llamado "geneticoteleológico", la Corte no sostuvo las razones por las cuales el mismo era aplicable al caso concreto, ni tampoco precisó cuáles eran las condiciones que en el futuro debían darse para llevar a cabo la aplicación del mismo. Si, y el caso en contrario es una buena muestra de ello, la determinación del sentido final depende del método de interpretación que previamente se haya elegido, existe una enorme discrecionalidad para la Corte en lo que hace a la elección en cada uno de los casos concretos que se le presenten. Sería de la mayor importancia que así como se han ido estableciendo tesis y jurisprudencias para delimitar el sentido de las normas jurídicas, la Suprema Corte hiciera también un esfuerzo por precisar las condiciones y límites de aplicación de los métodos de interpretación. Al hacerlo puede fijar, se insiste, las condiciones en que, a su juicio, cada método debe ser aplicable, con lo cual establecería una mayor racionalidad a sus argumentos y daría mayores bases para la discusión y control del ya de por sí complicado e incierto proceso jurisdiccional.