

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

El reconocimiento de valores por la Suprema Corte

José Ramón Cossío D.

El 23 de septiembre de 1998, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió por unanimidad de once votos la acción de inconstitucionalidad 6/98 (ponente Sánchez Cordero), interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en contra del artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo (CEQR). El PRD planteó la contravención de este artículo a lo establecido en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional ("Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes"), por considerar que el sistema establecido por la Legislatura de Quintana Roo desconocía el principio de representación proporcional en tanto introducía los principios de "premio a la mayoría" (o "cláusula de gobernabilidad") y de "diputados de partido". En la opinión rendida a solicitud de la Suprema Corte, la Sala Superior del Tribunal Electoral consideró que no se daba la inconstitucionalidad planteada por el PRD, estimando que la Legislatura del Estado recogió adecuadamente los principios de mayoría relativa y representación proporcional y, al no existir una sola manera de relacionar los dos principios, la constitucionalidad quedaba a salvo al darse la relación entre ambos. De manera contraria a lo establecido en la opinión, la Suprema Corte consideró que, en efecto, el artículo 229 sí daba lugar a una violación constitucional y, por ende, debía declararse parcialmente inválido. La resolución es de la mayor importancia y, como ha sucedido en otras ocasiones, poco estudiada y difundida. Su importancia radica en varios aspectos: primero, porque se declaró parcialmente inconstitucional el precepto impugnado; segundo, porque se llevó a cabo un largo y complejo razonamiento respecto a la materia electoral, misma que con anterioridad a 1996 no era de la competencia de la Suprema Corte; tercero, porque la Corte se dio a la tarea de buscar y establecer un criterio para determinar la constitucionalidad de los sistemas estatales de representación proporcional; cuarto, porque emitió un fuerte planteamiento sobre la llamada "cláusula de gobernabilidad" y, quinto, porque sustentó una parte fundamental de su argumento en la idea de que la Suprema Corte debía comenzar a reconocer la existencia de valores esenciales en la Constitución. De los puntos en que hacemos radicar la importancia de la resolución, nos parece importante destacar el tercero, cuarto y quinto y, particularmente, el último de ellos. Esta elección la basamos en que en los correspondientes razonamientos de la Corte se encierran consideraciones que trascienden al fallo mismo, y demuestran la forma como se está representando su tarea de órgano de control de la constitucionalidad y el modo como está construyendo sus argumentos. Esta representación y esta construcción son particularmente claras en los razonamientos que los ministros sostuvieron en las sesiones públicas verificadas los días 21 y 23 de septiembre de 1998, de ahí que debamos citarlas repetidamente.

La manera como en este caso aborda la Corte el tema de la constitucionalidad, parte del equívoco de considerar que su función en las acciones de inconstitucionalidad deriva del "mandato" que se le dio mediante la reforma judicial de diciembre de 1994, para ser

guardián del federalismo. Esta invocación es, por una parte, equívoca, pues ni de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Presidente de la República (misma que invoca la Corte), ni de las funciones propias de las acciones de inconstitucionalidad puede desprenderse esa función de control o salvaguarda del federalismo, sino más bien la idea de lograr que las minorías parlamentarias, los partidos políticos y el Procurador General de la República, cuenten con un procedimiento para lograr que los actos de las mayorías parlamentarias queden sometidos a la Constitución. La referencia llevada a cabo por la Corte a lo que considera su misión constitucional no puede verse, sin embargo, como un mero equívoco, sino más bien como el intento por introducir una justificación inicial respecto a la tarea que debía llevar a cabo. Determinada esta posición, desde luego se plantea el problema de definir si, en efecto, el artículo 229 del CEQR es o no contrario al párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional. En las sesiones de los días 21 y 23 de septiembre se abordó este problema de una manera explícita, señalándose (Azuela) que no existía criterio constitucional alguno para calificar si las legislaturas de los Estados habían o no recogido adecuadamente el principio de representación proporcional. Frente a este planteamiento, otros ministros (Aguinaco, Aguirre, Ortiz Mayagoitia) señalaron que aun cuando ese criterio de constitucionalidad no era explícito, la Corte debía establecerlo a efecto de impedir que las legislaturas de los Estados dieran cualquier contenido al párrafo que el PRD estimó violado. Señalándose la dificultad de establecer un criterio uniforme acerca del principio de representación proporcional debido a la gran cantidad de posibilidades que podían ser aducidas pero, por otro lado, a la necesidad de contar con un criterio objetivo, la Corte estimó que el principio de proporcionalidad respecto a las elecciones estatales debía ser el establecido en el artículo 54 de la Constitución para elegir a los diputados federales. La línea argumental no deja de ser curiosa: la Constitución los designa como guardianes del federalismo; el federalismo puede verse afectado si una legislatura deja de respetar el principio de representación proporcional; no existe un criterio constitucional específico para determinar dentro del ámbito local cuándo se satisface con el principio de representación proporcional; debido a la imperiosa necesidad de establecerlo, resulta factible "tomar prestado" un criterio federal para permitir la elección de los 200 diputados por el principio de representación proporcional para, a partir de él, determinar el contenido que debe satisfacer el principio de representación constitucional en los Estados.

Determinado así el contenido "jurídicamente correcto" del principio de representación proporcional, la Corte estaba en posibilidad de estudiar el concepto de violación planteado por el PRD. Como se dijo, éste se hacía consistir en que el artículo 229 del CEQR desconocía el principio de representación proporcional en tanto introducía también el sistema de "premio a la mayoría" o "cláusula de gobernabilidad". Debido a que para la Corte el principio correcto está previsto en el artículo 54 constitucional, y debido también a que el mismo no incluye la cláusula de gobernabilidad desde la reforma constitucional de 1996, el artículo impugnado fue declarado inconstitucional. En primer término, y como lo señalamos en otro lugar Fernando Franco y yo (Voz y Voto, núm. 71, enero de 1999, pp. 51-52), resulta curioso que se haya considerado que la cláusula de gobernabilidad está excluida de nuestro sistema jurídico a partir de 1996, cuando en realidad está garantizada en la fracción III de la Base Primera del artículo 122 constitucional respecto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; en segundo lugar, no deja de parecer curioso también que la Corte se haya decidido a considerar tan directa y enfáticamente que el "cánon" de la representación proporcional estuviera señalado en el artículo 54, cuando en la citada Base

Primera se consigna otra posibilidad de construcción o determinación de ese principio, misma con la cual, por cierto, se hubieran presentado mayores dificultades para declarar la inconstitucionalidad del artículo 229 del CEQR. Se ha dicho que la Corte pretendió sostener la legitimidad de su actuación en, primero, lo que consideró la "carga" que le impuso el órgano Constituyente y, segundo, en concordancia con lo anterior, en la necesidad de establecer un criterio para evitar que los estados desconocieran la Constitución. Sin embargo, y a instancia de un ministro que insistió reiteradamente en ello durante las sesiones de los días 21 y 23 (Aguirre Anguiano), la Corte introdujo el reconocimiento expreso de valores en la Constitución, lo cual permitió fortalecer y hacer posibles algunos de los razonamientos pero, también, para abrir la puerta a una serie de situaciones de las cuales no es claro que nuestros ministros tengan plena conciencia acerca de sus alcances. Veamos cada uno de estos dos últimos aspectos por separado.

Al describir el modo como se construyó la sentencia, dijimos que uno de los problemas más importantes surgió cuando se planteó si, por un lado, la Corte debía enfrentarse con el problema de la constitucionalidad de las normas que regulaban el principio de representación proporcional y, por el otro, a partir del criterio por el que se debía llevar a cabo tal control. Frente a estos planteamientos se procedió, como ya quedó dicho, a señalar que el criterio determinante era el del artículo 54 constitucional, y que mediante el mismo se analizaría el precepto impugnado. Es en este momento cuando en la sentencia surgió la invocación a los valores. Específicamente, se dice que ese análisis debe realizarse atendiendo no sólo al texto literal de las normas, sino también al contexto de éstas, en tanto establecen un sistema genérico que debe ser considerado armónicamente, y "...debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela...". Dicho en otras palabras, de lo que se trata es de lograr que con la invocación a los valores se cumplan dos funciones de la mayor importancia: por un lado, constituir un elemento a partir del cual sea posible ordenar a un conjunto de normas a efecto de darle contenido al principio de la representación proporcional; por otro, asignarle a ese conjunto de normas constituido, una finalidad específica a efecto de poder realizar el control de regularidad constitucional de las normas impugnadas. En la mayor parte de los casos que hasta ahora ha resuelto la actual Corte y sus antecesoras, la forma en que se había venido razonando sobre los dos aspectos acabados de apuntar era diversa. En cuanto a la identificación de las normas que debían ser consideradas para la formación de conjuntos normativos o instituciones, se acudía a elementos tales como la literalidad, la "voluntad del legislador" (sea en la forma de exposición de motivos, dictamen o debates legislativos), la sistematización o la analogía, por citar algunos de los más usados; en lo que ve a la determinación de las finalidades, normalmente se acudía a una reconstrucción de la misma "voluntad del legislador" o a criterios llamados teleológicos o funcionales. En la mayor parte de las ocasiones, los criterios explícitos eran los del segundo tipo, en tanto se trataba de establecer o imponer algo que de suyo no se consideraba dado por las normas, mientras que la identificación de éstas a efecto de formar subconjuntos considerados aplicables al caso concreto se daba por sentada, y no se consideraba necesario llevar a cabo su explicación o justificación. Ahora, sin embargo, la Corte se aparta de esos criterios (asunto que por sí mismo no es ni elogiable ni reprochable) e introduce una nueva forma de llevar a cabo la identificación de las normas, y de asignar al conjunto formado una posición o función a efecto de enfrentar a las normas que se hubieran impugnado. En tanto que la Corte asumió que la Constitución está supeditada o, al menos, que la misma reconoce o ha incorporado un conjunto de

valores, resulta que sus preceptos deben ser considerados, agrupados e interpretados a la luz de aquellos valores que los ministros estimen relacionados, incorporados o superiores a la Constitución. Hablar hoy en día de la relación entre la Constitución y los valores es un tema corriente en, al menos, los constitucionalismo europeo y estadounidense. Las razones que explican esta situación son muy variadas y complejas, pero fundamentalmente se reducen a dos: en primer término, a la forma como fueron representadas las experiencias totalitarias en la Unión Soviética, Alemania, Italia y España, particularmente en cuanto a considerar que el derecho dejó de cumplir con sus funciones más elementales a fin de impedirlo; en segundo término, debido a que fue imposible seguir sosteniendo la idea de que las sociedades eran homogéneas y las Constituciones meras representaciones de esa homogeneidad. La aceptación de este segundo fenómeno planteó, a su vez, muy complejos problemas, principalmente el de cómo mantener unida a una sociedad en la que las diferencias entre sus integrantes eran evidentes, reconocidas y legítimas. La mera textualidad constitucional no podía ser el factor de resolución de los muchos conflictos que se planteaban, en tanto que al apelar cada grupo o fracción a la Constitución, en la misma simplemente se reproducía el conflicto subyacente. Una de las maneras de salvar, simultáneamente los dos problemas apuntados era llevando a cabo el reconocimiento de que la Constitución, en efecto, no se agotaba en su textualidad, sencillamente porque tal textualidad estaba, a su vez, animada por una serie de valores superiores a ella. Este reconocimiento constitucional ha dado lugar a una serie de teorías, posiciones políticas, interesantes relaciones entre el derecho o la ciencia jurídica con otras ciencias sociales, por no señalar sino algunos de los productos más relevantes. Adicionalmente, también ha dado lugar a profundas transformaciones en los modos de concebir, argumentar e interpretar al derecho que, desde luego, convendría que nuestros ministros tuvieran en cuenta si es que deciden continuar incursionando en el complejo mundo de los valores constitucionales, por llamar al tema de un modo genérico. Por lo que hace a las relaciones entre el derecho y otras ciencias sociales, las cuestiones más relevantes se derivan del hecho de que ni un buen número de las teorías del derecho ni, mucho menos, de las dogmáticas jurídicas, están en la posibilidad de tomar en cuenta valores al momento de llevar a cabo sus consideraciones sobre el derecho. Así, es desde el ámbito de la filosofía política, de la ética o de la economía, de donde resulta factible introducir tales supuestos y formas de reflexión. Debido a que, por un lado, existe la necesidad de considerar a esos valores y, por el otro, la consideración de los mismos se ha hecho a partir de las teorías o filosofías apuntadas, el objeto mismo del derecho, su forma de identificación, explicación o interpretación han alterado sustancialmente las maneras en que hasta ahora procedían buena parte de las teorías jurídicas y, prácticamente, la totalidad de las dogmáticas. El derecho no se considera más como un mero conjunto de normas, sino como algo más; la identificación del derecho, por ende, no se lleva a cabo sólo a partir de las normas, sino también de los valores que, como en la decisión de la Corte, se supone que articulan a los diversos preceptos; finalmente, el sentido de las normas ya no se determina únicamente a partir de su textualidad, sino también del sentido que se supone les atribuyen los valores que animan al ordenamiento constitucional. Igualmente, se ha presentado una radical transformación en las formas de interpretación del derecho, así como en la forma de razonarlo: el tradicional silogismo, tan del gusto de muchos abogados, se sustituyó por los métodos de ponderación de valores, mismos que tienen diversas especificidades y dificultades.

Como ha quedado expuesto de manera por demás breve en el párrafo anterior, la incorporación de valores en las resoluciones judiciales no es un asunto simple, ni el mismo

puede tratarse como lo hizo uno de los ministros en la sesión pública del día 23 de septiembre: "...pero lo que me gustaría que se incluyera es que es fundamentalmente contrario al valor fundamental de pluralidad que reconocieramos la existencia de un valor fundamental de pluralidad política y además al principio derivado de éste que es el de representación proporcional, etcétera, yo creo que es muy importante que la Suprema Corte de Justicia empiece a reconocer valores esenciales en la Constitución, el valor sería pluralidad política y el principio representación proporcional...". Desde luego, frente a consideraciones como las acabadas de plantear surgen preguntas de diverso tipo. En primer lugar, las que tienen que ver con los temas del párrafo anterior: ¿tienen los ministros conciencia de las modificaciones que introducen a las representaciones, explicaciones, fundamentaciones e interpretaciones del derecho al argumentar en término de valores?; ¿es claro para ellos que al hacerlo modifican sustancialmente las formas en que hasta ahora han razonado el derecho en sus sentencias?. En segundo lugar, surgen problemas relacionados con la legitimidad del órgano propiciada por los cambios de criterio: ¿qué explicaciones piensan dar para llevar a cabo los cambios en las formas de razonar y emitir los fallos?; ¿qué explica el que de un caso al otro se haya decidido introducir una nueva forma de argumentación?; ¿por qué razones esta Corte puede dar lugar a cambios sustanciales?; ¿qué criterios va a imponerse la Corte para que sus interpretaciones valorativas gocen de algún grado de objetividad y no resulten luego cambiadas sin más por algún otro criterio novedoso?. Finalmente, existen también una serie de problemas más profundos acerca de los valores: ¿a qué le llaman los ministros "valores"?; ¿de dónde se extraen esos valores si es que los mismos son superiores a la Constitución o, al menos, le confieren sentido a los preceptos constitucionales?; ¿qué criterios siguen para considerar que un caso debe ser resuelto mediante valores y, dentro de la gama de ellos, seleccionar aquel que sea relevante o aplicable al caso concreto?; ¿cómo piensan llevar a cabo la ponderación entre los diversos valores a efecto de solucionar el caso concreto?; ¿cómo pueden llegar a conocer los justiciables los valores que los ministros van a tener en cuenta para solucionar su caso? Preguntas como las acabadas de apuntar podrían multiplicarse. Lo único relevante aquí es tratar de señalar que la decisión de la Suprema Corte de argumentar a través de valores no es, ni con mucho, un asunto simple. No se trata, desde luego, de negar la posibilidad de concebir al derecho o de interpretarlo en términos de valores. De lo único que se trata ahora es de buscar que la Corte, primero, se haga cargo de los alcances y consecuencias de las expresiones que introduce en sus fallos y, segundo, que termine también por decidirse a construir en sus decisiones un lenguaje plenamente público, en el cual nos explique cómo concibe su propia función y la de las normas constitucionales a partir de las cuales actúa y determina la validez del resto de las normas de nuestro orden jurídico.