

Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, 215 pp.

Hablar del control de la constitucionalidad implica, necesariamente, referirse a los sistemas “americano” o “difuso” y “europeo” o “kelseniano” o “concentrado”, que se diferencian porque, en el primero, dicho control puede ser ejercido por cualquier juez para desaplicar normas inconstitucionales al caso concreto, mientras que en el segundo se reserva a un tribunal especializado, o “Tribunal Constitucional”, como se le ha denominado desde que se expidió la Constitución austriaca (proyectada por Kelsen) en 1920; sin embargo, estos sistemas no son únicos, pues, particularmente en América Latina, se ha generado un modelo “mixto” que entraña la combinación del control abstracto de la constitucionalidad a cargo de un órgano supremo (una Corte Suprema, por ejemplo), con la facultad de todos los jueces de no aplicar las leyes que estimen inconstitucionales al caso concreto. Se diría que este sistema se observa en México, aunque debe puntualizarse que aquí no todos los juzgadores pueden hacer pronunciamientos de constitucionalidad, sino sólo los tribunales federales de amparo. Ahora bien, determinar claramente qué sistema o modelo de control constitucional existe —o debería existir— en el país no había sido común en la literatura sobre el tema; por ello es grato reseñar la nueva publicación del doctor José Ramón Cossío Díaz, titulada *Sistemas y modelos de control constitucional en México*.

Se trata de un ensayo que busca demostrar, en primer lugar (pp. 3 y 4), “que desde comienzos del siglo XIX generamos un modelo de control de constitucionalidad que combinaba partes de los modelos estadounidense y europeo vigentes en aquella época, hasta llegar a la construcción de uno propio”, y en segundo (p. 4), “que la jurisdicción constitucional con que hoy contamos tiene características que dificultan su adscripción a alguno de los mencionados modelos jurisdiccionales de control de constitucionalidad... y que, adicionalmente, con ciertos ajustes puede salvaguardar muy adecuadamente la supremacía de la Constitución”. Para el logro de esas metas, el autor acude a la revisión histórica del aparato jurisdiccional mexicano desde 1814 hasta el presente, delimitando una serie de etapas para comprender cómo se fue llegando al *status quo* imperante hoy en materia de control constitucional.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado,
nueva serie, año XLV, núm. 134,
mayo-agosto de 2012, pp. 771-775.

D.R.© 2012. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Lo anterior permite determinar si existe, o no, relación entre los diversos modelos de control que han privado en ciertas etapas de la historia nacional, y concluir si a la postre se ha logrado un modelo propio de control o se continúa con uno que abrevia de otros, generados tanto en América como en Europa. Para responder a estos interrogantes, el autor aclara (pp. 5 y 6) lo que el lector habrá de entender tanto por “sistema” como por “modelo” de control constitucional; así, el primero es el conjunto de normas de derecho positivo que facultan al juzgador para emprender el control señalado, mientras que el segundo se refiere a *la forma* en que se cuida la regularidad constitucional.

Es particularmente llamativo que el doctor Cossío, a diferencia de otros tratadistas no menos renombrados, explore la situación del control constitucional sin partir de la segunda posguerra, es decir, del momento en que el modelo difuso o el concentrado empezaron a identificarse en todo el mundo. En cuanto a México, el autor identifica una serie de cuatro periodos para desarrollar los objetivos a que se aludió arriba; en primer lugar, el lapso que comprende de 1814 a 1856 se denomina de “antecedentes”, mientras que de 1857 a 1917 se completó un periodo de “formación”, que dio paso uno de “reiteración” (1917-1987) y, finalmente, al de “constitucionalización” (1987 al presente).

En cada uno de esos períodos hubo, efectivamente, vaivenes respecto de la defensa constitucional; se produjo una suerte de transición de un control fundamentalmente político a uno judicial, alentado éste por la afianzación de instrumentos como el juicio de amparo y la controversia constitucional. Ello, sin embargo, no impidió la tendencia constante a buscar mayor injerencia de órganos políticos en el asunto, como sucedió al atribuirse al Senado la facultad de resolver conflictos entre poderes de un mismo Estado, cuestión que entrañó debates parlamentarios sobre si, en lugar de ese órgano, debía ser la Suprema Corte de Justicia quien conociera de esos conflictos; a este respecto, el análisis brillante del autor despeja dudas sobre el particular, aclarando la necesidad de identificar qué se controvertía en el “conflicto”: si actos o normas contrastantes con la Constitución federal u otras cuestiones que pudieran considerarse “políticas” y, por ello, acaso no susceptibles de ser resueltas por el alto tribunal.

De cada etapa señalada se hace un retrato acucioso para exponer cómo se llevó a cabo el control de la regularidad constitucional. El tema del amparo se aborda al detalle, para explicar por qué fue el medio de

control por excelencia antes y después de la Revolución; a partir de 1917 compartió ese carácter con la controversia constitucional, si bien esta última fue promovida escasamente y carecía de una ley reglamentaria: habría que esperar a las reformas constitucionales de 1994-95 para dotarla de una que también sirviera para la acción de inconstitucionalidad, paradigma del control constitucional *abstracto*.

Pero, como deja entrever el autor, para comprender por qué hubo modificaciones en los sistemas y modelos de control constitucional en México, conviene comprender la situación nacional al calor de los problemas políticos que enfrentaba; la impartición de justicia no gozó del mismo estatus en el porfirismo que en el México revolucionario, por ejemplo, lo que obligó a introducir modificaciones al texto constitucional para perfilar, tan cuidadosamente como fuera posible, el papel que en lo sucesivo jugaría la judicatura, especialmente después del triunfo de la Revolución. Las reformas constitucionales citadas en la obra respondieron al afán de proveer a la defensa de los derechos individuales, aspiración de Carranza que iba de la mano con el interés por la protección de los derechos sociales, cuya incorporación en la Constitución de 1917 dieron a ésta prestigio internacional.

Ahora bien, durante el siglo XX se advirtió un problema estructural que precipitó reformas necesarias para la eficiencia de la impartición de justicia. El recurso masivo al amparo fomentó el rezago en la resolución de asuntos, problema principal de la Suprema Corte de Justicia. Eventos como éste prefiguraron, al principio, la creación de los tribunales colegiados de Circuito, por ejemplo, y después el acercamiento del máximo tribunal al denominado modelo austriaco, al conferirle exclusividad en el control de la constitucionalidad, dejando el de la legalidad a los colegiados. Sin embargo, esta aparente separación de tipos de control no fue tajante, pues aun hoy el más alto tribunal tiene atribuciones de control de legalidad, como resolver contradicciones de tesis y conflictos competenciales. Ello ha sido motivo de constantes debates en torno a si existe, o no, un Tribunal Constitucional *genuino* en México.

Las reformas constitucionales de 1994, que entraron en vigor al año siguiente, pretendieron “concluir” la transformación de la Corte en un auténtico Tribunal Constitucional, al asignarle competencia para conocer de controversias constitucionales (rediseñadas) y acciones de inconstitucionalidad, además de modificar su integración (número de ministros y

salas) y descargarla de la administración de todo el Poder Judicial de la Federación, lo cual quedó en manos del Consejo de la Judicatura Federal. No obstante, con el paso del tiempo se ha evidenciado, por un lado, que faltan acciones por hacer con tal de tener un Tribunal Constitucional en sentido estricto y, por otro, que lo formal puede no ser la vía para descubrir si se cuenta con un tribunal como el señalado; es decir, más allá de que la Corte aparezca o no inscrita en el Poder Judicial de la Federación, son sus funciones *materiales* las que han de definir su naturaleza.

Las consideraciones anteriores mueven al autor a estimar viable la creación de algún tribunal federal que resuelva los asuntos de legalidad de que hoy conoce la Corte, o bien, crear un “auténtico” Tribunal Constitucional. Esto, desde luego, entrañaría modificaciones constitucionales y legales profundas, que repercutieran en las funciones de los demás órganos de control constitucional en México, esto es, los tribunales de Circuito, juzgados de Distrito y salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A este respecto, el doctor Cossío especifica qué competencias de dichos órganos no abonan al control de la regularidad constitucional, y enseguida afirma que los tribunales constitucionales pueden ejercer competencias que no necesariamente busquen la regularidad constitucional, para lo cual cita como ejemplos las atribuciones de los tribunales constitucionales alemán, italiano y español. Después concluye (p. 157): ¿Qué resulta de las comparaciones acabadas de hacer? Primera, que el control de regularidad constitucional debe ser definido por las funciones que llevan a cabo los órganos (fundamentalmente jurisdiccionales) de un determinado orden jurídico, y no por la similitud que guarden con los órganos o procesos existentes en otros ordenamientos; segunda, que los órganos que conocen de los procesos de control pueden ser competentes únicamente para realizar funciones en materia de regularidad constitucional o, adicionalmente a éstas, para llevar a cabo funciones diversas a éste, sin que por ello pierdan su condición de órganos de control; tercera, que las combinaciones señaladas en el punto anterior resultan de la situación de cada Estado, de ahí que el análisis de justicia constitucional que corresponda a cada orden jurídico debe hacerse teniendo en cuenta el diseño y la operación de sus instrumentos procesales y la organización de los órganos correspondientes.

No necesariamente debe insistirse en crear un nuevo tribunal que se “concentre” en ejercer facultades que otro tenía ya; la dualidad Suprema

Corte-Tribunal Constitucional, existente en diversos países, no garantiza *per se* la mejora sustancial en el control de la regularidad constitucional. Que en otras latitudes ese esquema haya sido exitoso no significa que deba serlo aquí, por la sencilla razón de que entre unos países y otros median diferencias notables en rubros diversos, como el cultural, el educativo, el político, etcétera. La tendencia a importar *modelos* con la idea de mitigar cualesquiera defectos de la jurisdicción constitucional mexicana, no es más que ceder a la idea de que adoptar “tendencias” granjea beneficios automáticos.

La recurrencia doctrinal a propugnar la creación de tribunales constitucionales ajenos a los poderes públicos es criticada por el autor, quien explica por qué las ventajas que ello provocaría son sólo aparentes, pues en primera instancia habría que lidiar con el problema de la pugna constante entre un Tribunal Constitucional y una Suprema Corte, dado que aquél podría declarar inconstitucional algo que ésta hubiera resuelto. Asimismo, considerar que la calidad de los jueces constitucionales es motivo de análisis para clamar por un Tribunal Constitucional es debatible, pues la mera insinuación de que puede optarse entre jueces más o menos “sensibles” ante conflictos constitucionales resulta un despropósito.

¿Cuál es, finalmente, la solución propuesta por el doctor Cossío? Felizmente no se inclina por una de las dos opciones, es decir, pronunciarse a favor ya del sistema/modelo difuso, ya del concentrado. Su propia calidad de ministro de la Corte, que día con día lo enfrenta con la problemática que en gran medida aborda en este libro, lo lleva a propugnar el énfasis en los instrumentos convenientes para lograr la regularidad constitucional, en lugar de abogar por modificaciones puramente formales. En suma, lejos de ver soluciones en la imitación de modelos extranjeros, debe apelarse a la propia capacidad nacional para dar con aquéllas, sin que ello signifique promover una suerte de “nacionalismo jurídico”, como el que otrora afectó la comprensión y el desarrollo del amparo, sobre todo.

Sergio Alonso RODRÍGUEZ*

* Licenciado en derecho.