

JOSÉ RAMÓN COSSÍO, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002.

Por CÉSAR I. ASTUDILLO REYES\*

¿Cuál ha sido la teoría constitucional que se ha tomado como base para el diseño institucional de la Suprema Corte de Justicia, en su calidad de órgano encargado de la aplicación judicial de la Constitución mexicana? ¿Existe, y en su caso, cuál es la teoría constitucional creada a partir de las lecturas de la Constitución realizadas por la misma Corte? A estas dos interrogantes intenta dar respuesta José Ramón Cossío en la obra que ahora se reseña.

La lectura de la obra es de fundamental interés porque constituye el punto de llegada de una investigación que bajo un mismo hilo conductor ha desarrollado el autor y un grupo de prestigiados académicos del departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México abogado, primordialmente, a diagnosticar el estado en que se encuentra el Derecho constitucional mexicano. Como atractivo adicional para su lectura se encuentra el hecho de que su autor, José Ramón Cossío, asumió, con fecha 9 de diciembre de 2003, el alto encargo para desempeñarse como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tras ser designado por el Senado de la República. Por lo tanto, lo que en ella está expuesto se configura como un diagnóstico de índole académica con un valor insoslayable, en tanto permite dilucidar los rubros en los que se pondrá énfasis en el desarrollo jurisprudencial de la Corte, dado el compromiso expresado por Cossío frente a los integrantes del Colegio de Ministros de coadyuvar «a la plena realización del Estado social y demo-

crático» en México<sup>1</sup>. No puede dejar de observarse que este compromiso se enmarca dentro del nuevo rumbo que se pretende dar a la Corte de cara a la identidad de «Tribunal Constitucional» que está empeñada en consolidar.

La obra del ahora Ministro Cossío se compone de cuatro capítulos aparecidos anteriormente en forma de artículos en diversas publicaciones españolas y mexicanas, replanteados para la finalidad perseguida de demostrar, primeramente, cuales han sido los presupuestos constitucionales que se han tomado en cuenta para el diseño original de la Corte en la Constitución de 1917, y en las adecuaciones que mediante la reforma constitucional se le han introducido a lo largo de un poco más de ocho décadas. El primer capítulo, precisamente bajo el epígrafe: «La teoría constitucional en el diseño de la Suprema Corte de Justicia», se avoca a profundizar en este aspecto.

En segunda instancia, el libro lleva la intención de desvelar cual ha sido la teoría constitucional establecida por la Corte para efecto de descubrir el sistema de entendimientos, ideas o principios que han sido extraídos de la Constitución de Querétaro y que interesan como bagaje conceptual para el ejercicio jurisdiccional que lleva a cabo el más alto tribunal mexicano.

A lado de los dos capítulos que representan la parte central de la obra, se añaden dos más, referidos a la «Ordenación y jerarquización constitucionales» y a «Los preámbulos de las Constituciones mexicanas: contenidos y funciones» cuya

\* Becario CONACYT. Doctorando en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> JOSÉ RAMÓN COSSÍO, «Discurso de investidura como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación», *Compromiso. Órgano Informativo del Poder Judicial de la Federación*, año 3, núm. 31, México, diciembre de 2003, pp. 19.

inserción permite contextualizar los presupuestos políticos y jurídicos que impidieron una función más activa, ágil y eficaz del Poder Judicial. Con el primero, el autor pone al descubierto los modos de ordenación constitucional dentro de un régimen político peculiar como el que se presentó durante un tiempo bastante extenso dentro del entorno mexicano, a efectos de señalar las derivaciones que sobre el terreno constitucional produjo dicho esquema de dominación política. El segundo tiene como finalidad destacar como los preámbulos de las Constituciones han carecido de toda significación en tanto no han sido tomados como referentes interpretativos para dilucidar los alcances jurídicos de algunos dispositivos constitucionales.

Advierte Cossío en la introducción de su obra, una primera cuestión metodológica, absolutamente necesaria para la cabal comprensión de lo que con el libro pretende demostrarse. Entiende por teoría constitucional, en singular, «el conjunto de hipótesis, planteamientos o tesis que se formulan a efecto de explicar los supuestos más generales y comunes de todos aquellos conjuntos normativos llamados constituciones, siempre que los mismos satisfagan ciertas notas materiales comunes»; y por teorías de la Constitución, en plural, «al conjunto de explicaciones realizadas respecto de una Constitución en lo individual». Consciente de que el material estudiado no satisface los criterios para sostener el primer concepto como base del análisis, prefiere acudir a un ejercicio en el cual trata de identificar la pluralidad de ideas constitucionales que en momentos históricos determinados influenciaron el diseño de la Corte, tanto en su encuadración constituyente como en las posteriores reformas constitucionales a que estuvo sometida. Es decir, opta por elegir las lecturas particulares y no las

generales sobre el entendimiento de la Constitución. No debe causar sorpresa entonces como, en la intención del autor de desvelar las ideas guía que sirvieron para perfilar a la Suprema Corte en la Constitución de Querétaro, realice un acucioso repaso histórico que parte de dos documentos fundamentales: El proyecto de Constitución reformada presentado por Carranza, y el Informe al Congreso al presentar ese Proyecto. La conclusión de Cossío a este respecto es que en el diseño original de la Corte prevalecieron las clásicas ideas liberales de racionalización, división y control del poder compatibles con el mismo modelo liberal al que, en su opinión, respondía la Constitución de 1917.

Partiendo de esta primer caracterización, el autor nos lleva por cada una de las reformas constitucionales que han incidido en el andamiaje normativo de la Suprema Corte para realizar el mismo ejercicio identificador de la «teoría» subyacente. Es así como las sucesivas reformas de 1928, 1934, 1944, 1951, 1967, 1987, 1994 y 1999 se explican a la luz de los razonamientos constitucionales que las justifican. Atención especial pone el autor en el análisis de la reforma de 1987, ubicada dentro del periodo de «encauzamiento de la Corte hacia funciones de constitucionalidad», y las de 1994 y 1999 ubicadas dentro del periodo de «consolidación orgánica»<sup>2</sup>. Dichas reformas han cambiado por completo la posición constitucional y las funciones de la Corte para aproximarlas a las de un Tribunal Constitucional de estirpe kelseniana; no obstante lo anterior, la justicia constitucional mexicana mantiene todavía una importante vertiente de «difusión» en el control, lo que hace surgir la pregunta, hasta ahora sin respuesta, de ¿a qué modelo de justicia constitucional responde el sistema mexicano<sup>3</sup>: al modelo kelseniano, dada la

<sup>2</sup> Cfr. CÉSAR I. ASTUDILLO REYES, «Modelos de justicia constitucional en México», VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 2003, pp. 7, disponible en [www.us.es/cidc/](http://www.us.es/cidc/).

<sup>3</sup> Ídem, pp. 13 y ss.

concentración de competencias en materia de contenciosos constitucionales; al modelo difuso, en virtud de que los tribunales federales y el mismo Tribunal Electoral tienen facultades de desaplicación de una norma inconstitucional al caso concreto; o genera un modelo híbrido en donde se entremezclan elementos y técnicas de los modelos históricos?<sup>4</sup>.

Agotado el estudio de los cambios orgánicos de la Corte y sus ideas justificadoras, se adentra Cossío en lo que a nuestro juicio es la parte central de la obra: el aspecto funcional, denominado por él «práctica constitucional». Dentro de este apartado, intenta desvelar la teoría constitucional establecida por la Corte en base al ejercicio de las facultades que constitucionalmente tiene asignadas. En un acucioso esfuerzo, busca en las resoluciones de la Corte aquellos principios, ideas o lecturas que alcanzan a tener cierto grado de continuidad, sistematicidad y coherencia respecto de lo que la Constitución representa como ordenamiento fundamental del Estado. Para ubicar el espacio temporal en donde esas lecturas se producen, identifica un primer periodo constitutivo 1917-1927, un periodo liberal 1928-1934, un periodo socialista 1934-1940 y un largo periodo estatista 1940-1994. Las conclusiones a la que llega el actual Ministro no hacen sino constatar algo tristemente conocido: que la Corte, durante la práctica constitucional de esos años, mantuvo criterios minimalistas de interpretación, no generó casi

ninguna teoría sobre el alcance de los preceptos constitucionales, redujo sobremedida el entendimiento de la Constitución y, por tanto, dejó de construir y homogeneizar al ordenamiento jurídico en su conjunto.

Después de tan dramáticas aseveraciones otorga Cossío un tratamiento especial a la jurisprudencia de la Novena Época. ¿Por qué lo hace? Básicamente porque en ese periodo la Suprema Corte muestra una nueva estructuración orgánica que hace o intenta hacerla aparecer como un «auténtico» Tribunal Constitucional. Si desde la perspectiva orgánica se ha tratado de situar a la Corte en una nueva faceta, lógico es que en la dimensión funcional se sea coherente con la idea subyacente y, en consecuencia, se realicen desde dentro los ajustes necesarios para desplegar una renovada forma de afrontar y discernir los contenciosos constitucionales. No obstante lo anterior, no podemos perder de vista que la encuadración de la Corte en el polo de la constitucionalidad se ha llevado a cabo, como acertadamente apunta el autor, exclusivamente a través del replanteamiento de sus atribuciones y su complejión orgánica, de suerte tal que, siendo el órgano supremo de la organización judicial, carece casi por completo de atribuciones de legalidad y, entendiéndose como Tribunal Constitucional, no puede ubicarse como un «cuarto» órgano, neutral desde el punto de vista de su posición constitucional, apto para resolver los conflictos constitucionales que surjan

<sup>4</sup> En general sobre los modelos de justicia constitucional véanse los clásicos de PIERO CALAMANDREI, «La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile», *Opere Giuridiche*, vol. III, Napoli, Morano, 1968, p. 350; MAURO CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 1 y ss. Sobre las clasificaciones más recientes, LUCIO PEGORARO, *Lineamenti de giustizia costituzionale comparata*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1998, p. 27; «Classificazioni e modelli di giustizia costituzionale nella dinamica degli ordinamenti», contribución presentada al VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 2003, disponible en [www.us.es/cidc/](http://www.us.es/cidc/). En castellano acúdase a su trabajo «La circulación, la recepción y la hibridación de los modelos de justicia constitucional», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 6, 2002, p. 401. Igualmente a FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *La giustizia costituzionale nel XXI secolo. Il progressivo avvicinamento dei sistemi americano ed europeo-kelseniano*, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, Lecture Series, No. 5, Bologna, Libreria Bonomo Editrice, 2003.

entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, precisamente por que la Corte es cabeza del aparato judicial.

Conciente que la reforma constitucional no le ha conferido a cabalidad un *status* de Tribunal Constitucional, la Corte se ha empeñado en buscar y consolidar por sí misma su «identidad perdida»<sup>5</sup>. Para lograr su objetivo de afianzarse como Tribunal Constitucional<sup>6</sup> nuestro máximo tribunal ha activado un proceso de redireccionamiento que incluye:

1. La remisión, mediante acuerdos (5 y 6 de 1999, 4, 9 y 10 de 2000, 2 y 5 de 2001, 4/2002, 6 y 8 del 2003) del conocimiento de cuestiones de verdadera constitucionalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, basada en un criterio erróneo de división del trabajo que toma en cuenta no el parámetro sino el objeto del control.
2. La cada vez más evidente ausencia de substanciación de juicios de Amparo, privándose de la responsabilidad construir una teoría constitucional de los derechos fundamentales.
3. La utilización de la idea de «Tribunal Constitucional» como teoría a partir de la cual explicar el sentido de sus resoluciones sin la necesidad de presentar argumentaciones constitucionales que las soporten.
4. La oscilación entre dos extremos, notablemente lejanos el uno del otro, en materia de interpretación constitucional, que va de la interpretación restrictiva y legalista de la Constitu-

ción hasta aquella que ha identificado valores dentro del ordenamiento fundamental.

5. El ensanchamiento de sus atribuciones mediante la construcción de premisas constitucionales que le den cobertura para conocer y resolver determinados conflictos, apoyada en la idea de que todo Tribunal Constitucional se ubica como órgano «terminal» y cuyos criterios interpretativos no se discuten.
6. La actitud de «repliegue-contracción» de sus atribuciones respecto de la regularidad constitucional en el orden local, como consecuencia de la irrupción de sistemas de justicia constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución local dentro de su específico ámbito de validez.

Todas estas cuestiones, salvo la última, son puestas en evidencia por Cossío de forma por demás lúcida. Y, lógicamente, al análisis de los datos arrojados por la jurisprudencia se sucede una conclusión que tampoco es alentadora: la Corte ha reducido los alcances del texto constitucional dada la concepción instrumental que de ella ha tenido. Si hay que buscar una justificación a esa manera de proceder, el autor la encuentra en la forma de dominación política ejercida por el partido hegemónico en México (PRI) y en la forma de ordenación constitucional que se desprendió de dicho dominio. En un régimen donde el Presidente de la República y su partido eran las piezas funda-

<sup>5</sup> Estos puntos se desarrollan en CÉSAR I. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 277 y ss.

<sup>6</sup> Entre la doctrina mexicana, prestigiados académicos sostienen que la Corte es ya un Tribunal Constitucional. Cfr. JUVENTINO V. CASTRO, «Ideas generales sobre la Suprema Corte como Tribunal Constitucional», *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM-Senado de la República, 1997, pp. 71 y ss. También a JORGE CARPIZO, «Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Nueva serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, pp. 808 y ss. Existe, por el contrario, quien sostiene que el hecho de equiparar a la Corte con un Tribunal Constitucional es un «exceso». Así, el peruano DOMINGO GARCÍA BELAÚNDE, *De la jurisdicción constitucional al Derecho procesal constitucional*, 2.ª ed., Lima, Editora Jurídica Grijley, 2000, p. 52.

mentales, y la revolución constituía el discurso fundante de la Constitución no es difícil entender por qué la Corte realizó ejercicios de interpretación favorables al régimen, produciendo el consecuente vaciamiento de las contenidos constitucionales. La doctrina mexicana, en opinión de Cossío, coadyuvó a ese vaciamiento realizando una importante labor legitimadora de esa forma de concebir al texto fundamental.

Para terminar de poner al descubierto los elementos que han potenciado una lectura legalista de la Constitución, José Ramón Cossío explora la función que han tenido los preámbulos constitucionales dentro de nuestro ordenamiento jurídico. La conclusión es tajante: los preámbulos no han tenido ninguna relevancia en tanto no han jugado el papel de guía u orientación del juzgador, que es la finalidad para la cual existen. Hay que recordar que todo preámbulo expresa la filosofía e ideología política de un constituyente. Que simbolizan un punto de inflexión respecto al pasado inmediato en tanto expresan los nuevos fines que se desean alcanzar con la organización política, haciendo un balance crítico del proceso social a la hora cero representada por el proceso constituyente. Si los preámbulos son relevantes por constituir uno de los últimos reductos a los cuales puede voltear el juez para desentrañar el sentido de una disposición, la falta de relevancia del Preámbulo de la Constitución queretana se observa en virtud de que, en opinión del autor, el preámbulo se agotó en el propio proceso constituyente, al que sir-

vió de base legi-timadora, haciéndose imposible su utilización posterior.

La tajante crítica que se advierte en toda la obra de Cossío se desprende de un dato que compartimos a cabalidad. Si la crítica a la forma de actuación de la Corte se sustenta en su apreciación instrumental de la Constitución y en la utilización de principios interpretativos decimonónicos es precisamente porque no se ha entendido la relación lógica e indivisible que debe existir entre los conceptos de Constitución, de justicia constitucional y de interpretación constitucional. Es incontestable que toda justicia constitucional «presupone» un específico concepto de Constitución<sup>7</sup>, cuya significación impacta directamente en el sistema creado a fin de constreñirlo a adoptar métodos interpretativos «constitucionalmente adecuados» a la particular naturaleza normativa del texto en cuestión<sup>8</sup>.

Queda claro, entonces, que mientras no seamos capaces de contar con una noción clara sobre el concepto de Constitución, difícilmente podremos dilucidar qué presupuestos están en la base de nuestro sistema de justicia constitucional e, igualmente, será complicado ofrecer métodos de interpretación distintos a los minimalistas que se han seguido. Parece ser que la gran cuestión a dilucidar es ¿a qué modelo constitucional pertenece nuestra octogenaria Constitución mexicana? Partiendo de la alineación de nuestro texto a un modelo específico, podremos concebirlo como una norma que expresa un «sistema material de valores» o como una norma «abierta o procedimental»<sup>9</sup>; si re-

<sup>7</sup> Opinión en la que converge la doctrina más calificada. Cfr. ERNEST FORSTHOFF, «La trasformazione della legge costituzionale», *Stato di diritto in trasformazione*, a cura di C. Amirante, Milano, Giuffrè, 1973, p. 232; HELMUT SIMON, «La jurisdicción constitucional» en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, 2.ª ed., Marcial Pons, 2001, pp. 824-825; W. KÄGI, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Polygraphischer Verlag, Zürich, 1945, p. 147, nota 65, tomado de GUSTAVO ZAGREBELSKY, «Diritto processuale costituzionale?», *Giudizio "A Quo" e movimento del processo costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 107.

<sup>8</sup> ERNEST-WOLFGANG BÖKENFÖRDE, *Escritos sobre derechos fundamentales*, prologado por Francisco J. Bastida, trad. de Juan Luis Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993, p. 13.

<sup>9</sup> Sobre este debate remitimos al «Excursus sobre un concepto y dos modelos de Constitución» en nuestro libro *Ensayos de justicia constitucional...*, op. cit., nota 5, pp. 309 y ss.

presenta una «norma fundamental de garantía» o una «norma directiva fundamental»<sup>10</sup>. A partir de este posicionamiento sabremos qué justicia constitucional de-

bemos construir y qué métodos, valorativos o instrumentales, serán convenientes para desentrañar los sentidos de sus prescripciones<sup>11</sup>.

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO (coord.), *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Ministerio de la Presidencia (Secretaría General Técnica), Madrid, 2003, 874 páginas.

Por JOAQUÍN BRAGE CAMAZANO\*

1. En otro momento, en esta misma sección bibliográfica del *Anuario*, comentamos otro libro editado por Fernández Segado en el que más de un centenar de Catedráticos de Derecho constitucional y jueces constitucionales (y del TEDH) de toda Europa homenajean académicamente a la Constitución española de 1978 con motivo de su vigésimoquinto aniversario. El libro que ahora pasamos a recensionar ha sido coordinado igualmente por Fernández Segado, si bien en esta ocasión estamos, no ante un homenaje «europeo», sino «iberoamericano» a la Constitución española de 1978. Y es que si, como dijera Pérez Serrano hace ya varias décadas, España tiene algo así como un título para formular una suerte de contradoc-trina espiritual de la de Monroe, pues recordando un poco cierta fórmula del dramaturgo latino, podríamos decir: *nihil americanum a nos alienum putamus*, esto es, «no podemos considerar que sea extraño a nosotros nada que afecte a América (Latina)», nada hay más natural que, al cumplir un cuarto de siglo la Constitución española, se ofrezca por los constitucionalistas iberoamericanos un homenaje académico a dicho texto constitucional. Aunque la sensibilidad hacia América Latina en el ámbito constitucio-

nal español actual no es todo lo intensa que sería deseable, en este caso el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (integrado en el Ministerio español de la Presidencia) sí que ha creído oportuno organizar un homenaje de ese tipo, encargando a Fernández Segado la coordinación de esta obra que ahora comentamos, lo que este último juzgó enteramente acertado a fin de «captar las muy diversas dimensiones de nuestra Ley suprema, internas y externas, su vigencia interior, la operatividad que han tenido sus instituciones, el sentimiento constitucional que ha propiciado entre la ciudadanía ..., pero también su proyección *ad extra*, el influjo que ha podido ejercer en otros países, particularmente de la comunidad iberoamericana, esto es, de esa comunidad de pueblos muy distintos entre sí y por supuesto respecto a sus antiguas metrópolis (Portugal y España), pero que, sin embargo, mantienen muy diversos rasgos culturales en común, al margen ya de las lenguas (español y portugués).

2. En la obra escriben un total treinta y ocho autores de toda Iberoamérica, todos ellos reputados Catedráticos de Derecho constitucional y también en este caso puede decirse que «si no están to-

<sup>10</sup> Sobre los modelos constitucionales, cfr. MAURIZIO FIORAVANTI, *Stato e Costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1993, pp. 187 y ss.

<sup>11</sup> La relación entre ese modelo y la forma de interpretar la Constitución la expone PAOLO COMANDUCCI, «Modelos e interpretación de la Constitución», *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, Miguel Carbonell, compilador, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 129 y ss.

\* Doctor Europeo en Derecho (UCM). Departamento de Derecho constitucional. Universidad Complutense de Madrid.