



Núm. 19, julio-diciembre 2008

SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2007, 488 pp.

La importancia del entendimiento por los profesionales del derecho, no sólo en su carácter de juzgadores sino incluso en sus diferentes actividades, como profesionistas liberales, académicos, legisladores y en la administración pública, del debido manejo de los diferentes procesos constitucionales, permite que, a su vez, puedan transmitir e interpretar, para la comunidad en general y con la honestidad intelectual que siempre es requerida, el verdadero alcance de los fallos que, en materia constitucional, se emitan y sean relevantes. Su correcta comprensión, ajena a intereses personales o políticos, incidirá directamente en la confianza que los gobernados deben tener en sus instituciones, especialmente en aquellas encargadas de impartir justicia. De esta manera, el esfuerzo que se realiza en este libro pretende amalgamar la opinión de juristas connotados con el texto de la norma positiva en temas que podrían ser controvertidos, bajo la premisa de que, en el campo de la interpretación constitucional aplicada a la resolución de casos concretos de carácter litigioso, no cabe una solución de oportunidad, sino de derecho (p. XXXIV).

Sus párrafos retratan fielmente al autor de la obra y a la obra misma. Al autor porque estamos en presencia de un servidor judicial que ha recorrido los diversos peldaños judiciales indicados en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, pero enriquecido con la vivencia familiar en la que creció. He presenciado cómo diversos juzgadores han tomado la alternativa de la carrera judicial debido, entre otras circunstancias, al esfuerzo y al sacrificio familiar en el que se han desenvuelto, pero también reconozco que las exigencias propias de la impartición de justicia en ocasiones inciden de manera desafortunada en la vida familiar. Afortunadamente éste no es el caso, por tanto, me apresuro a decir que si esta obra existe no es sólo por Humberto, sino también por la familia, tanto la familia con la que creció como la familia con la que está volviendo a crecer, tanto en lo afectivo como en lo profesional. Teniendo los anteceden-

tes que menciono y el apoyo al que me refiero, no me extraña que la vocación de Humberto la hubiera encontrado en la función judicial.

Pero Humberto descubrió que el esfuerzo judicial, como el derecho mismo, no está aislado. Esta frase que para algunos pudiera parecer vacía en nosotros es sólo una expresión del mundo al que estamos expuestos los que nos dedicamos al derecho. La academia no está sola, como tampoco el litigio, y mucho menos la función judicial. No entiendo por qué, entonces, todavía algunos se aferran a mantener las cosas aisladas, o peor aún, a no aceptar la crítica constructiva del sector jurídico opuesto. Es cierto, en ocasiones las sentencias no son lo que uno esperaba, pero también es cierto que las demandas dejan mucho que desear, y en el mismo sentido tampoco es raro encontrar libros en los que hay que lamentar los árboles que se tuvieron que talar para verlo hecho realidad.

La crítica nunca ha sido fácil, peor aún la autocritica. Sin embargo, considero que buena parte del problema al que nos llegamos a enfrentar está siendo generado por esta posición egoísta y voluntariosa.

Antes que todo hay que entender que no todo esfuerzo por haberse realizado merece publicarse, por tanto, soy de la opinión de que hace falta discutir más los temas, que otros nos lean, que agotemos el análisis antes de emborracharnos con las ocurrencias del momento y escribirlas, es necesario utilizar los recursos infinitos que nos da la investigación antes de atrevernos a publicar una obra. Hay que ceder un poco para lograr la excelencia que queremos.

En la obra que reseñamos encontramos una amalgama interesante, la visión del juzgador con la del académico, y ello contribuye en buena medida para considerarla una obra con abundante contenido jurídico, que no desperdicia momento alguno para exponer el punto en concreto y lanzar un punto de vista que, eso sí, generalmente se advierte mesurado, como la postura que debe tomar un juzgador.

Es una obra que me llama poderosamente la atención por diversos motivos. Por ejemplo, si los juzgadores están haciendo obras académicas como la que ahora comentamos, ¿en qué posición nos quedamos los académicos? No nos quedaremos sin escribir, eso es cierto, pero creo que debemos empezar a buscar la forma de redactar sentencias, pero en el siguiente sentido. Dentro del mundo académico es fácil redactar una demanda, el trámite del asunto, pero escribir una sentencia guarda un grado de dificultad mayor. No me traiciona la intención de escribir sentencias

para obtener el sueldo de un juzgador, que no es poco, sino más bien, la de redactar libros como si fueran sentencias, pero en el sentido de plantearnos una hipótesis concreta y abordar su estudio como si fuéramos a resolver la cuestión efectivamente planteada. Este es un paradigma que bien pudiera enriquecer la labor jurídica.

Hay otras tres inquietudes más que me suscitó la consulta de la obra de Humberto.

Primera. El título (*El sistema de control constitucional en México*) me parece convenientemente seleccionado. Hemos aprendido ya hace varias décadas que los instrumentos para la defensa de la Constitución se han denominado de diversa índole. Una de ellas es la del control constitucional, la cual curiosamente tiene más arraigo en los países europeos que en los latinos. Pues bien, el autor del libro hace especial énfasis en el estudio de esta terminología a grado tal que le dedica tres capítulos: el de supremacía de la Constitución y su control, los medios políticos de protección de la Constitución y el control jurisdiccional de la Constitución. Coincido con el autor, entre otras razones, porque no tenía mucho espacio para donde moverse. Cuando un juzgador tiene un caso frente así, sobresale especialmente la actividad que debe realizar, esto es, la actividad de control, por ello no es ajeno reconocer que la noción de control es consustancial a la actividad del juzgador. La idea de verificar la regularidad de un acto sometido a su análisis no puede despegarse de la idea de control, de la actividad que deben desempeñar los juzgadores, en cuanto que es una actividad objetiva y razonable.

En este mismo sentido, sobresale el hecho del título que el autor otorgó a su segundo capítulo: el de medios políticos de protección de la Constitución, en donde ubica ciertos instrumentos que tienen característica diversa a la jurisdiccional, como son el juicio político, la facultad de investigación, el Consejo de la Judicatura Federal, los organismos de defensa de los derechos humanos y ciertas atribuciones del Poder Ejecutivo federal. Esta clasificación hace todavía más congruente la denominación de control constitucional para el estudio del juicio de amparo, las controversias, las acciones de inconstitucionalidad y los relativos a la materia electoral. Para el autor, entonces, queda diferenciado el control político del control jurisdiccional, y dentro de éste tienen lugar las instituciones jurídicas que analiza.

Comparto este punto de vista y me aparto respetuosamente del prólogo elaborado por Eduardo Ferrer Mac-Gregor, toda vez que no considero que implícitamente se esté analizando el contenido del derecho procesal constitucional mexicano, como tampoco que la obra pudo haberse denominado derecho procesal constitucional mexicano, ya que si bien estamos frente a un estudio en conjunto de diversos instrumentos jurídicos, no se trata de un estudio relacionado de todos los institutos jurídicos que integran la disciplina jurídica. La simple unión de institutos jurídicos no puede denominarse derecho procesal constitucional, sobre todo cuando su análisis no permite un estudio sistemático en el que todas las partes estén relacionadas entre sí. Por ésta y por otras razones que no es el caso comentar en estos momentos, soy de la opinión que resulta conveniente delimitar el campo del derecho constitucional del campo del derecho procesal, en el mismo sentido como en una época se hizo entre el campo del derecho político o la teoría política y el derecho constitucional.

Segunda. Continuando con los medios políticos del control constitucional, quiero detenerme un poco en el Consejo de la Judicatura Federal, al que el autor le dedicó varias reflexiones. En palabras de Humberto Suárez Camacho,

hasta la actualidad la generalidad de las visitas se convierten en meros rituales de formalismo (dando gran relevancia a la limpieza y orden del órgano jurisdiccional, a la perfección de los libros de registro de expedientes, correspondencia y oficios, al color de la pluma con que se rubrica en los expedientes, o al estilo de los formatos en que se actúa, sin provocar ningún tipo de estímulo o reconocimiento a la labor y tiempo que diariamente se invierten en la impartición de la justicia, del mismo modo como debieran sancionarse irregularidades advertidas.

Concluye el autor que sobre la materia de evaluación de los juzgadores no ha existido un parámetro definido que permita a la sociedad conocer eficientemente la labor del Consejo de la Judicatura Federal.

Por mi parte considero que es de especial preocupación el proceso de ratificación de los juzgadores. Su *regulación constitucional* es escueta y ambigua. Es escueta porque sólo se hace referencia a la palabra ratificación, sin dar mayores elementos para entenderla; lo mismo en relación con la carrera judicial, toda vez que no ofrece un criterio nítido para determinar que la ratificación queda inmersa en la carrera judicial y por ese

hecho se le aplican todos los principios de ésta. Se considera ambigua porque ha dado motivo a dudas, o mejor dicho a incomprendiones, toda vez que para algunos la expresión que sigue a la palabra ratificación “sólo podrá ser privado de sus puestos...”, es la consecuencia de aquélla, de la ratificación, siendo que no necesariamente es así, como puede fácilmente advertirse si sostuviéramos que antes de la ratificación cualquier juzgador puede ser privado de su puesto, lo que no es de recibo. Esta redacción ambigua de la ratificación ha provocado incomprendiones, a grado tal que se ha llegado a sostener que la inamovilidad que deriva de ella hace que al juzgador no se le pueda volver a evaluar, mucho menos remover por falta de capacidad, lo que es inadmisibile. Además, advertimos que después de seis años un juzgador puede ser ratificado, pero no se dice si es mediante evaluación como tampoco se dice el tiempo que durará la ratificación, lo que provoca que algunos juzgadores incluso piensen que después de haber sido ratificados nadie puede moverlos, sino hasta la fecha de su retiro forzoso, lo que tampoco es correcto. En lo que corresponde a las *consideraciones que debe tomar en cuenta el Consejo de la Judicatura Federal al decidir sobre la ratificación*, éstas cambian según se hace referencia a la LOPJF, a los acuerdos del Pleno del Consejo o a la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No cabe duda de que los tres aspectos deben ser considerados por el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), pero lo que causa inseguridad jurídica es la amplitud de estos elementos fuera del texto de la ley, o la discrecionalidad con que fueron redactados toda vez que no se hace señalamiento alguno que ayude a concretarlos sino que se dejan al libre arbitrio del Consejo. Entrando a la *evaluación del desempeño*, uno de los elementos señalados en el artículo 121 de la LOPJF para ser tomados en cuenta por el Consejo en la ratificación, cabe indicar que constituye la parte más compleja del proceso. Mucho se ha tratado de hacer al respecto pero ha sido difícil llegar a un criterio estable. La única forma de contar con un criterio objetivo es la existencia de formatos, a los que se hace referencia en el Acuerdo General 28/2003 que regula la organización y funcionamiento de la Visitaduría Judicial del CJF y aboga los diversos acuerdos generales 44/98 y 54/99 del propio cuerpo colegiado. Sin embargo, hace falta un análisis mayor para extraer de la información contenida en los formatos *indicadores de desempeño*, en lo que todavía se advierte que el Poder Judicial de la Federación no ha caminado mucho.

Por lo anterior, considero que el Consejo de la Judicatura Federal debe auxiliar más decididamente al jugador en el farragoso trámite diario de las promociones, que es lo que en muchos casos provoca rezago o falta de excelencia. Igualmente, debe revisarse los formatos que llenan los juzgadores y después de ello debe analizarse su contenido a efecto de transformarlos en indicadores de desempeño.

Ya finalmente, en lo que a este tema se refiere, considero que no debe causar preocupación especial que la Auditoría Superior de la Federación entre a evaluar el proceso de ratificación de los juzgadores, toda vez que con base en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 2000, son sujetos de fiscalización superior los poderes de la Unión. Asimismo, se fiscaliza la gestión financiera de los entes sujetos, la cual está relacionada con la actividad de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y, en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados (artículo 2o., fracción VII). Por otra parte, la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene por objeto determinar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto, así como el resultado de la gestión financiera de los poderes de la Unión y los entes públicos federales (artículo 14, fracciones III y V). De esta manera, en el Informe del resultado de la Cuenta Pública deberá indicarse la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía, así como los resultados de la gestión financiera (artículo 31, incisos b y d).

En consecuencia, si dentro de los sujetos obligados se encuentra el Poder Judicial y dentro de éste el Consejo de la Judicatura Federal, y si la ratificación de los magistrados de circuito y los jueces de distrito en nuestro país queda prevista dentro de los programas federales, resulta congruente considerar que la ratificación queda inmersa en la gestión financiera y, por tanto, debe ser fiscalizada. En el mismo sentido debe concluirse que al utilizar el Consejo de la Judicatura Federal recursos públicos y haberlos aplicado a los programas relacionados con la ratificación

de los juzgadores, quedan incluidos en la noción de gestión financiera; por lo tanto, la Auditoría Superior de la Federación puede fiscalizarlos y, en su caso, realizar las observaciones correspondientes. Es importante mantener el mensaje de que el Poder Judicial de la Federación continúa siendo la caja de cristal con que se empezó a conocer en administraciones pasadas.

Tercera. Críticas a la jurisprudencia por reiteración y contradicción. El autor, con la experiencia que dan los años, de manera similar a los buenos vinos, procede a realizar algunas certeras críticas a los métodos de creación jurisprudenciales tradicionales. Así, en lo que a la reiteración se refiere, desde su punto de vista después de analizar el primer caso, los siguientes cinco o tres, dependiendo si se considera la iniciativa de nueva ley de amparo, ya no son evaluados con la misma exhaustividad que la primera ejecutoria, máxime que están respaldados por la figura jurídica del precedente y para abandonarlo se requerirá sostener que la interpretación original no era la correcta, lo que no acontece muy a menudo.

En abono a esta situación, podemos afirmar que más que el respaldo del precedente, existe una tendencia muy marcada a resolver conforme al precedente, pero no aplicado de manera analógica sino exactamente al revés: antes de explorar la solución para resolver el caso concreto se efectúa el encuadre del caso concreto al precedente, así sólo exista uno o dos. Esto mata, con mucho, la creatividad de la riqueza que traen consigo los casos nuevos.

De cualquier manera coincidimos con el autor en el sentido que la reducción en el número de ejecutorias no conduce a resolver el problema de la inseguridad jurídica, pues la exigencia cuantitativa se colma rápidamente. En consecuencia, frente a este criterio reiterado el autor propone la figura del precedente obligatorio, sin decirlo expresamente, al señalar que debe bastar únicamente la emisión de un solo fallo. El caos que podría provocarse con esta solución lo aminora el autor considerando la aplicación de las contradicciones de tesis. Ciertamente es una solución factible; sin embargo, no imagino la cantidad de diversos asuntos que serán resueltos tomando en consideración un presente u otro precedente, al fin y al cabo ambos son obligatorios.

Antes de introducir en nuestro país la obligatoriedad del precedente, debemos caminar un poco más en sus efectos, llegando a considerar que el precedente sólo puede cambiarse cuando existan verdaderas causas

que lo ameriten. Si un precedente se formó con base en las circunstancias del momento, su sentido jurídico no debe cambiar porque un nuevo intérprete así lo considera. Lo que debe ser objeto de nueva reflexión y de un posible cambio deben ser las circunstancias que rodean al asunto, las que se recogieron en un determinado momento, pero que constituyen una práctica arraigada. Los pequeños cambios que lleguen a producirse, sin afectar la sustancia de las cuestiones principales, pueden verse reflejados en los siguientes casos apoyados en el precedente, aunque sin realizar virajes de timón ante la menor provocación.

La propuesta de introducir el precedente obligatorio no deja de ser interesante y cabe recordar que de alguna manera ya la introdujimos en las controversias y acciones de inconstitucionalidad, en el artículo 38 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en donde basta un solo criterio con la votación de ocho votos para que sea obligatorio.

Dejo para mejor ocasión la creación de la jurisprudencia por contradicción. Sólo señalo que tarde que temprano debemos acabar de tajo con tantos criterios contradictorios, muchos de los cuales son producto del querer demostrar que un tribunal ha gado más contradicciones de tesis que otro, incluso dentro del mismo circuito. ¿Han visto la cara que pone un magistrado de un tribunal colegiado cuando recibe la resolución en la que se le dice que prevalece como criterio el que se enuncia en la sentencia, y advierte que tiene que ver más con su asunto que con el del otro tribunal?

Espero que no esté lejos el día en que los magistrados integrantes de un circuito se reúnan a sesionar y sean ellos mismos los que decidan el criterio que debe prevalecer en los casos sometidos a su jurisdicción, antes de que se les cree por encima un tribunal federal de casación.

Tuve la ocasión de tratar más de cerca al autor del libro durante una estancia de seis meses que realicé en el juzgado de Distrito donde él era el titular. Fue una grata experiencia que todavía recuerdo con agrado, lo mismo las caras amigas de ese entonces. Aprendí mucho en ese juzgado. La primera ocasión en que me entrevisté con el ahora magistrado Suárez Camacho, me sugirió, con su sencillez acostumbrada, y con la agudeza intelectual que le caracteriza, lo siguiente: “Edgar, debes estar al frente de una mesa de trámite porque es una oportunidad única, la proyectada, mal que bien, se hace en tribunal colegiado y en la Corte”. Por tanto, en

cuestión de segundos me vi envuelto en el trámite de los asuntos y a la fecha, él lo sabe bien, una inquietud surgida de esa estancia todavía sigue latiendo, y tengo la convicción de que seguirá latiendo por el bien de la impartición de la justicia federal.

Felicito al autor por la elaboración de esta obra y hago extensiva esta felicitación a su familia, porque de alguna forma participaron en su elaboración, ya que estoy seguro que el poco tiempo que le dejó la labor jurisdiccional se vio mermado con la elaboración de esta importante obra.



Edgar CORZO SOSA*

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.