

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

Osmar Armando CRUZ QUIROZ

SUMARIO: I. Juicio de amparo. II. Amparo contra leyes. III. Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. IV. Controversias Constitucionales. V. Acciones de Inconstitucionalidad.

El advenimiento del respeto y salvaguarda del orden constitucional en nuestro país ha conducido, de modo *sui generis* a la creación de un tribunal especializado con competencia para dirimir los conflictos que supone el ejercicio de los derechos inherentes a los principios constitucionales que alientan este nuevo orden.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por disposición expresa de la Constitución,¹ se erige como Tribunal Constitucional pues en tratándose del control de la constitucionalidad de leyes y actos que violen garantías individuales, es la facultada para su resolución como última instancia; además se constituye como intérprete máximo de la norma fundamental al conocer de forma única y exclusiva de los procedimientos de Controversias y Acciones de Inconstitucionalidad.

Pues bien, derivado de una reforma constitucional en el año de 1987, misma que tuvo como resultado establecer como competencia exclusiva de la Suprema Corte las cuestiones directas de constitucionalidad, y remitir las referentes a la legalidad a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, guardando siempre la posibilidad de que la Corte pueda atraer cualquier asunto, acorde con su *facultad*

¹ Artículos 49, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de atracción en tratándose de asuntos de importancia y trascendencia nacional, reservándose la capacidad de ser la última instancia interpretativa en la materia constitucional.²

Tras el paso anterior, apareció la reforma al texto de la Constitución en diciembre de 1994, mediante la que se ampliaron los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, se implementaron las Acciones de Inconstitucionalidad a través de las que se pueden invalidar normas de carácter general siempre y cuando ocho de los ministros de la Suprema Corte así lo decidan mediante su voto, de igual forma se facultó al Pleno para remitir a las Salas de la Propia Corte y a los Tribunales Colegiados de Circuito los asuntos que así lo determine, todo esto con la finalidad de una más pronta y mejor impartición de justicia.³

Con estas reformas se trazó el rumbo a seguir, que era conocer de la constitucionalidad mediante diversos procesos, pero al mismo tiempo mantener facultades en materia de legalidad, respecto de los cuales una vez que se haya establecido jurisprudencia pudieran ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito para su resolución.

Lo anterior da sustento para demostrar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye un Tribunal Constitucional, tal cual lo concibió Hans Kelsen en su obra *La garantía jurisdiccional de la Constitución*:

...es necesario un tribunal constitucional; ya que toda invasión de la competencia de la Federación por un estado miembro, así como toda invasión a la competencia de los estados-miembros por parte de la Federación es una violación a la Constitución general del Estado federal que hace de la Federación y de los estados-miembros una unidad total.

...se deduce que para que la Constitución sea efectivamente garantizada, es necesario, que el acto sometido al control del tribunal constitucional sea directamente anulado en su sentencia, en caso de que lo considere irregular.

² Acuerdo General del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 5/2001.

³ Artículo 94, párrafo séptimo y exposición de motivos remitida por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, presentada en diciembre de 1994 al Congreso de la Unión.

Esta sentencia debe tener, aun cuando se refiera a normas generales —éste es precisamente el caso principal—, fuerza anulatoria.⁴

Pues bien, los tribunales constitucionales tienen entre sus funciones más sobresalientes las siguientes:

- Recursos de amparo promovidos contra sentencias judiciales en países como Alemania y España.
- El control de normas legales, de manera concreta así como de forma individualizada.
- La resolución de conflictos competenciales derivados de la actuación de los órganos del Estado.

Para el caso de nuestra Suprema Corte de Justicia, podemos señalar lo siguiente, pues conoce:

- Del control de normas generales, mediante el *control abstracto*, es decir, por medio de las acciones de inconstitucionalidad o a través de un control concreto a través del juicio de amparo.
- Conflictos competenciales, mediante las controversias constitucionales.
- Juicio de amparo, en cuanto se trate de cuestiones o interpretaciones directas de los preceptos de la Constitución.

Lo que constituye la cuestión medular para determinar si la Suprema Corte de Justicia es o no un Tribunal Constitucional redonda en su capacidad y facultad exclusiva de ser el intérprete final de la Constitución y que, además, conoce de los procesos que le permiten controlar la constitucionalidad de las leyes, dirimir conflictos competenciales y garantizar la protección de los derechos humanos.

En este contexto podemos decir con toda certeza que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce la misma jurisdicción y cumple la función política y jurídica que en el modelo que se creó en Europa o que en el sistema de control constitucional que practica la Suprema Corte de Estados Unidos de su Constitución, pero mediante un diseño

⁴ Pp. 102 y 82, respectivamente, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

propio, que responde a contextos únicos y que posee todas y cada una de las características propias de la jurisdicción constitucional.⁵

Pues bien, el ejercicio del Poder⁶ encontró una distribución mucho más compartida entre la Federación, los estados y los municipios, de igual forma entre los partidos políticos y muy recientemente en la materia referente a los derechos humanos, con la única diferencia de que ahora existen los mecanismos por los que dichas relaciones siempre se den dentro de un contexto de igualdad, tal como lo establece la normatividad aplicable.

Por lo que en la medida en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido la piedra de toque y punto de partida en la resolución de conflictos, con una intensidad política y jurídica de gran envergadura, también ha sido árbitro y arquitecto de la construcción democrática nacional, así como de la nueva relación entre los entes de gobierno, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo federales, órganos de gobierno estatales y, por supuesto, el Distrito Federal.

De los asuntos que ha resuelto la Suprema Corte más sobresalientes, cabe resaltar a los siguientes:

- Controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, en el caso de la auditoría al Fobaproa (Controversia Constitucional 26/99).
- Controversias Constitucionales presentadas a raíz de las reformas a la Constitución en materia de derechos indígenas.
- Controversia Constitucional referente al horario de verano (Controversia Constitucional 36/2003).
- Controversia Constitucional y juicios de amparo, presentada por la Cámara de Diputados y el Auditor Superior de la Federación respectivamente, ante la negativa del Ejecutivo Federal de acatar las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación en el caso del Fobaproa.
- Controversia Constitucional sobre las facultades del Poder Ejecutivo de hacer observaciones al Decreto de Presupues-

⁵ *Idem.*

⁶ Entiéndase por *Poder* la facultad que posee un Estado para hacer o dejar de hacer algo sin que otro pueda exigirselo de forma alguna.

to de Egresos de la Federación emitido por la Cámara de Diputados.

Ahora analizaremos la actividad propia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer los efectos de las resoluciones que ésta emite en el ejercicio de sus facultades como Tribunal Constitucional. El *Diccionario de la Lengua Española* define el término sentencia como:

Dictamen o parecer que alguien tiene o sostiene; Dicho grave y sucinto que encierra doctrina o moralidad; Declaración del juicio y resolución del juez; Decisión de cualquier controversia o disputa extrajudicial, que da la persona a quien se ha hecho árbitro de ella para que la juzgue o componga; Secuencia de expresiones que especifica una o varias operaciones; Oración gramatical. La sentencia es la forma culminante de la función jurisdiccional, que consiste en aplicar y declarar el derecho al caso sometido a la consideración de los órganos estatales encargados de la misma.

La Suprema Corte ha establecido que por *sentencia* debe entenderse el juicio lógico de hechos, la subsunción de los hechos en normas jurídicas y la conclusión de resolutivos que contienen la verdad legal; por lo mismo la integran las proposiciones que fijan el sentido de tal resolución.

Desde el punto de vista lógico y conforme al positivismo jurídico, la sentencia constituye un silogismo compuesto por una premisa mayor (ley), una premisa menor (el caso) y una conclusión o proposición (aplicación de la norma al caso concreto); el silogismo es una argumentación deductiva, un raciocinio en el cual en supuestas proposiciones o premisas se llega a una nueva proposición, calificándosele como la expresión perfecta del raciocinio perfecto, entonces, el acto procesal más importante de cualquier órgano jurisdiccional es la sentencia, la cual constituye la resolución por antonomasia y, es a través de ella que se resuelve la litis sometida a la consideración del juez constitucional.

Al contrario de esto, la lógica formal de la deducción trata solamente de la corrección formal de la inferencia, pero no suministra ningún criterio para elegir entre las varias premisas que sean posibles. El juez es quien tiene que decidir la elección de la premisa mayor, sobre la

cual vaya a fundar su sentencia, si es que se presenta el problema de que haya más de una premisa posible, cada una de ellas vigente en el ordenamiento jurídico positivo; pero las premisas son elegidas en función de lo que se estima como *el fallo correcto*. La valoración que servirá de base para la ulterior manifestación de la voluntad del Estado, a través de la resolución, por lo que con propiedad se afirma que: *sentenciar no es conocer sino valorar*.

Si por medio de la sentencia se logra la individualización de la norma jurídica, al supuesto concreto, podemos inferir con toda propiedad que el quehacer del *jurídico* tiene una naturaleza *eminente-mente creadora*, puesto que el desarrollo de la función jurisdiccional supone una serie de actividades interrelacionadas y simultáneas para constatar el hecho jurídico relevante y para determinar su calificación conforme a derecho.

En lo académico, en lo cotidiano, en lo político, las sentencias de los tribunales federales y en especial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han trascendido de su mera expresión escrita y, a los efectos que entre las partes pudieran tener a una manera más clara y explícita en la toma de decisiones y la fijación del derecho nacional, en claro beneficio de los justiciables.

La justicia constitucional se ha ido desarrollando de una manera imprevisible en la segunda mitad de este siglo, convirtiéndose en el tema fundamental del derecho constitucional. La razón es el hecho de que buscamos sistemas que nos garanticen un ejercicio racionalizado del Poder y unos medios para reparar las situaciones anómalas o irregulares.

La interpretación constitucional goza de una particularidad derivada de su concepto y de su finalidad, que la aleja claramente de la interpretación de una ley, lo que queremos decir es que es una ley fundamental y de su carácter fundamental no se identifica con su supremacía que es una nota formal, ni con su rigidez, sino que la hace ser fundamento formal y valorativo de las demás normas jurídicas. Entendiendo las cosas de esta forma, la interpretación constitucional, o más aún, la justicia constitucional se ennoblece y se convierte en piedra de toque del orden social.

En este sentido, el uso de los medios de control constitucional adquiere un papel determinante, para darle a la Constitución la oportunidad de esclarecer las normas de funcionamiento del sistema

que en otros tiempos eran definidas exclusivamente a través de otros procedimientos (normalmente políticos), pero no a través de la resolución jurídica de los conflictos.

Las constituciones influyen en la democracia de un país de diversas maneras, ya sea generando estabilidad para las instituciones políticas; protegiendo los derechos de todos, particularmente los de las minorías; manteniendo la neutralidad en los procesos de creación de las leyes; proporcionando a los ciudadanos instrumentos para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos y principalmente; creando un gobierno eficaz.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el principio de congruencia externa de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y la contestación formuladas por las partes. Toda vez que los efectos del amparo tienen estrecha vinculación con el acto reclamado, y según su naturaleza, ya sea de carácter positivo o negativo, se precisarán los alcances de la sentencia protectora, con el fin de restituir al agraviado en el goce de sus garantías individuales violadas, por lo que los efectos del amparo son una consecuencia del pronunciamiento de inconstitucionalidad y su determinación depende de la naturaleza del acto reclamado o de la interpretación y alcance de la norma declarada inconstitucional.

La Constitución, como ley suprema, es el único texto que puede limitar los poderes y deberes generales de los tribunales para decidir la ley aplicable en cada caso, es la única habilitada para atribuir dichos poderes y deberes, en lo referente a ciertos actos del Estado y a ciertos órganos constitucionales.

I. JUICIO DE AMPARO

La sentencia en el juicio de amparo es el acto culminatorio de la actividad jurisdiccional pronunciado por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Colegiado de Circuito, el juez de distrito, por el que resuelve si concede, niega o sobresee el amparo solicitado por el quejoso contra el acto reclamado de la autoridad responsable.

Los artículos 76 y 78 de la Ley de Amparo mencionan a las sentencias, dando a entenderlas como las decisiones del órgano judicial; el artículo 77 se refiere a las sentencias como documentos, señalando

lo que deben contener y el artículo 80 usa la palabra sentencia lo mismo referida a una decisión que a un documento.

Cabe resaltar que el artículo 76 de la Ley de Amparo contiene la llamada fórmula *Otero*, o sea el principio de la relatividad de las sentencias de amparo, que sólo benefician a quienes interpusieron la demanda y a no personas ajenas al juicio.

Las sentencias que se dictan en el juicio de amparo sólo exigen cumplimiento una vez que hayan causado ejecutoria aquellas en las cuales se haya concedido el amparo y protección de la justicia federal, toda vez que el efecto genérico de las mismas *es el de restituir al agraviado en el goce de sus garantías individuales violadas*; no así aquellas sentencias en las que se haya negado el amparo o se haya sobreseído en el juicio.

El efecto de sentencia concesoria del amparo y protección de la justicia de la Unión, lo encontramos regulado en el artículo 80 de la Ley de Amparo, la que textualmente señala:

Artículo 80. La sentencia que conceda el amparo, tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto es de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Cuando en el amparo directo se aleguen violaciones al procedimiento origen del acto reclamado, la sentencia de amparo, en caso de encontrar ciertas violaciones, tendrá el efecto de que se anule el acto reclamado, o sea, la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, y en la violación; por otro lado, si no se encuentran dichas violaciones, la autoridad de amparo estudiará los conceptos de violación en cuanto a las violaciones de fondo se refiere y por consiguiente, en caso de encontrarlos fundados, otorgará la protección federal solicitada y el efecto será que la autoridad responsable deje insubsistente el acto reclamado para que resuelva en los términos precisados en la ejecutoria, purgando las violaciones que haya cometido en perjuicio del quejoso, restituyéndolo así en el goce de las garantías individuales violadas.

En los términos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, al concederse el amparo, si la autoridad responsable insistiera en la repetición del acto reclamado o tratara de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de distrito.

En consecuencia, el efecto difiere si el acto reclamado es de carácter positivo o negativo, si es del primer tipo, la sentencia tiene efectos restitutorios y debe reponer al quejoso en el pleno goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.

Para lograr esta finalidad, la autoridad responsable debe llevar a cabo los procedimientos jurídicos y aun materiales que sean necesarios, acorde con la naturaleza del acto, razón por la cual se llega necesariamente a una solución casuística, en efecto, si la reposición implica hechos materiales, la posesión de un inmueble, por ejemplo, la ejecución implicará la restitución material del mismo. Si se trata de una persona que se encuentra privada indebidamente de su libertad, la reposición implicará la excarcelación del interesado, y si el acto reclamado es una orden de aprehensión, la reposición será la anulación de dicha orden.

En caso de que se trate de un acto negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y cumplir por su parte lo que la misma exija.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por actos negativos debe entenderse aquellos en que la autoridad responsable se rehúsa a hacer algo y, por tanto, al concederse la protección constitucional en contra de uno de estos actos, la única forma de ejecución es la que establece la ley, es decir, el realizar aquello que se le ha negado al quejoso.

En esta situación, la actividad del órgano de control constitucional cesa al dictar la sentencia en la que señala la existencia de una violación procesal alegada como agravio por el quejoso; por otra parte, como quiera que el acto reclamado es necesariamente una sentencia definitiva y, por tanto, una sentencia de segunda instancia y la violación pudo haberse cometido tanto en la primera instancia como en la segunda, el alcance de lo resuelto no se detiene en ésta, sino que puede y debe trascender a la primera; en ese caso, el tribunal de segunda instancia debe, en cumplimiento de la sentencia, determinar

lo conducente para hacer llegar los autos al juez de primera instancia, para que éste los reponga al estado que tenían en el momento en que se cometió la infracción y de nuevo los someta a trámite.

La resolución desestimatoria que niega la protección de la justicia federal, tiene el carácter indudable de ser una sentencia jurídica simplemente declarativa, es decir, que se limita a evidenciar una situación jurídica bien determinada, la constitucionalidad del acto reclamado o, en otro sentido, la existencia o ineficacia de los conceptos de violación hechos valer por el quejoso, sin implicar modificación alguna de derechos o de situaciones existentes.

Únicamente una sentencia que concede el amparo y la protección de la justicia federal tiene efectos restitutorios lógicos y jurídicamente, jamás podrán tener efectos positivos las sentencias que nieguen el amparo, tal y como ha quedado establecido.

El principio general que rige la ejecución o cumplimiento de las sentencias de amparo, es el de que la autoridad responsable queda vinculada a los términos establecidos en el texto de la propia sentencia, para lo cual debe dictar una nueva resolución sobre dichas bases. A manera de resumen podemos hacer la siguiente clasificación.

1. Sentencias que conceden el amparo

- Es definitiva, en tanto que resuelve el fondo de la litis constitucional planteada, acogiendo en sentido positivo la pretensión de que se establezca que el acto reclamado viola las garantías constitucionales.
- Es de condena, en tanto que obliga a la autoridad responsable a restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado es de carácter positivo y, cuando el acto reclamado es de carácter negativo el efecto de la sentencia de amparo será obligar a la autoridad a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir por su parte, lo que la misma garantía exija.
- Es también declarativa, en tanto establece que el acto reclamado ha resultado contrario a la Constitución, violando garantías individuales.

Se establece en el artículo 107 constitucional y en los artículos 76, 78, 79 y 227 de la Ley de Amparo, con las excepciones que los mismos establecen:

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

II. La sentencia será siempre tal que se pronuncien en los juicios de amparo; sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieran solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda y protegerlos, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Artículo 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo, sólo se ocuparán de los individuos o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieran solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Por tanto, los efectos de la sentencia, según el principio comentado, se limitan a la persona o personas que hubiesen promovido el juicio de amparo. Si la sentencia niega el amparo solicitado, esto no impide que otro u otros que están en un caso idéntico no puedan alegar como ejecutoria el fallo pronunciado para resistir el cumplimiento de la ley o acto que lo motivó.

Algunos juristas piensan que el juicio de amparo debe de ir más allá, por ejemplo, en el caso de que la Suprema Corte de Justicia declara jurisprudencialmente que una ley es inconstitucional, debiera obligar al Congreso de la Unión o a las legislaturas locales a revocarla o en su caso enmendarla.

La sentencia de amparo es una norma individual creada por el juez, cuyo cumplimiento es obligatorio para las autoridades, y es el propio órgano jurisdiccional quien tiene las facultades necesarias para hacer cumplir sus determinaciones.

Debe referirse y especificar la naturaleza de la violación a las garantías atropelladas (para así poder evaluar como afecta el acto) y el agravio causado, su trascendencia y en qué medida se debe materia-

lizar o configurar la restitución resultante. El pronunciamiento de la sentencia que concede el amparo puede ser en ocasiones, genérico, extensivo o en abstracto y, en otras, específico, concreto y detallado acerca de cómo y por qué se dio la violación de garantías, detalles todos que, en conjunto deben tomarse en cuenta de manera sistemática y relacionada, para efectos de la consecuente restitución.

La declaratoria debe involucrar no sólo los actos reclamados en cuanto a su naturaleza, sino extenderse a sus consecuencias, para advertir la suma de las implicaciones que conlleve la cabal restitución.

Pueden ser varios los actos reclamados por los cuales se dictó la sentencia que concede el amparo y, por ello, también múltiples los efectos de las consecuencias imbricadas que deban ser restituidos o reparados en el cumplimiento, derivadas de los agravios y la violación de las garantías.

La declaratoria de inconstitucionalidad implica restituir y reparar los efectos y consecuencias a cargo de las responsables y, eventualmente, de los terceros. Es así que el artículo 80 de la Ley de Amparo dispone restablecer al agraviado en el estatus que tenía antes de la violación, o bien, obligar a la autoridad a actuar en el sentido de respetar lo que la garantía establezca o exija.

II. AMPARO CONTRA LEYES

En tratándose del juicio de amparo contra leyes la Suprema Corte de Justicia ha determinado que el principio de congruencia externa de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y la contestación formuladas por las partes.

Toda vez que los efectos del amparo tienen estrecha vinculación con el acto reclamado, y según su naturaleza, ya sea de carácter positivo o negativo, se precisarán los alcances de la sentencia protectora, con el fin de restituir al agraviado en el goce de sus garantías individuales violadas, por lo que los efectos del amparo son una consecuencia del pronunciamiento de inconstitucionalidad y su determinación depende de la naturaleza del acto reclamado, o de la interpretación y alcance de la norma declarada inconstitucional, según se trate.

Conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo, el efecto de la sentencia es restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de

la violación. En ese sentido, cuando se otorga el amparo contra una norma general, el efecto de la sentencia será que dicha disposición no se aplique al particular y que las autoridades que aplicaron tal norma, por ejemplo, en caso de recaudación de contribuciones, le restituyan no sólo las cantidades que como primer acto de aplicación de esa norma se hayan enterado, sino también las que de forma subsecuente se hayan pagado, dado que al ser inconstitucional la norma, todo lo actuado con fundamento en ella es inválido.

Los efectos del juicio de amparo contra leyes no son derogatorios de la norma estimada inconstitucional, sino de proteger al quejoso contra los actos que se fundaron en la norma que se impugnó de inconstitucional, que constituyeron el primer acto de aplicación y aun contra los actos futuros que pudiesen emitirse con apoyo en la norma que estuvo vigente desde que entró en vigor hasta la fecha en que se declaró su invalidez.

Sin embargo, la sentencia sólo protege al quejoso mientras el texto en que contienen no sea reformado o sustituido por otro, la eficacia probatoria del fallo federal sólo subsiste mientras subsiste el acto legislativo que dio origen al juicio, lo cual implica que cuando el texto de la ley reclamada es objeto de una reforma legal, cualquiera que sea el contenido y alcance de ésta, similar o incluso, debe estimarse que se está en presencia de un nuevo acto.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las Controversias Constitucionales y la Acción de Inconstitucionalidad se inician con una demanda, esa es la denominación procesal correcta, por lo tanto culmina en una sentencia que siempre es declarativa, pues anula el acto contrario a la Constitución.

Tenemos como base o fuente de desarrollo el artículo 105 constitucional, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del mismo artículo, el derecho comparado y los conceptos que la doctrina nos ofrece para estructurar de la mejor manera posible un sistema integral de justicia constitucional.

La Controversia Constitucional, invención del constituyente de 1917, y la Acción de Inconstitucionalidad, producto de una reforma realizada en 1994 por el Poder Reformador de la Constitución, son dos

medios por los cuales se controla la constitucionalidad, se defiende y se hace operante el principio de supremacía que es propio de una carta magna, se sancionan con *nulidad* los actos que atenten contra ellos y se encauza la acción de los poderes y órganos previstos por ella.

Dentro de aquellas, en el derecho comparado existen las Acciones de Inconstitucionalidad promovidas por órganos legitimados o las Acciones Populares de Inconstitucionalidad y dentro de las Controversias Constitucionales se pueden encontrar mecanismos para resolver conflictos entre diversos niveles de poder (órganos federales, locales o municipales), o bien hacer distinciones según la materia.

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Las sentencias dictadas en las Controversias Constitucionales deben tener los siguientes elementos:

- La fijación breve de las normas generales o actos objetos de la controversia, así como, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos por no demostrados.
- Los preceptos que los fundamenten.
- Las consideraciones que sustenten su sentido y los preceptos, que en su caso, se estimen violados.
- Los alcances y efectos de la sentencia, determinando claramente que órganos están obligados a cumplirla, cuáles son las normas generales o los actos respecto de los cuales opere y, por último, los elementos necesarios para su eficacia en el ámbito correspondiente.
- Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento o declaren la validez o invalidez de las normas generales, o los actos impugnados; y, en su caso, la absolución o condena respectivas, indicando el término para el cumplimiento de las adecuaciones señaladas, y
- En todo caso, el término en que la parte condenada debe realizar una actuación.

Es posible que una Controversia Constitucional produzca la *invalidez absoluta de una norma general*, para ello es preciso que la

controversia se haya promovido contra una norma de este tipo, y debe tratarse de los siguientes supuestos:

- Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus cámaras o la Comisión Permanente.
- Una controversia planteada entre dos poderes de una entidad.
- Una controversia surgida entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal.
- Una controversia promovida por un estado en contra de uno de sus municipios.

Es indispensable que la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuente con un voto favorable de cuando menos ocho ministros, sólo en cinco de los casos señalados con anterioridad, la sentencia dictada podrá tener efectos generales, en cualquier otro no será de esta manera. Una sentencia de este tipo surte sus efectos a partir del momento que haya dispuesto la propia Corte dentro de la sentencia.

Las sentencias relativas a la no conformidad de leyes electorales con la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito de demanda.

Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por ocho votos, son obligatorias para las Salas de la propia Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del Orden Común de los Estados y del Distrito Federal, administrativos y del trabajo, ya locales, ya federales.

Tanto la Controversia como la Acción tienen en común como característica especial y propia, la de que cuando la acción intentada próspera, los efectos de las resoluciones que dicta la Suprema Corte de Justicia no se limitan a quienes fueron partes, pueden tener efectos generales.

Por virtud de las controversias la Suprema Corte de Justicia asume las funciones de defender la Constitución, definir su sentido e impedir que los órganos de autoridad de los entes previstos por ella, rebasen su campo de acción e invadan el que ha sido asignado a otros.

Las controversias no buscan sancionar a las autoridades de las violaciones e invasiones competenciales, esa es función que corresponde al Gran Jurado y a las autoridades que señala la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, previa una acusación formulada por el Ministerio Público o los particulares, en los términos previstos en los artículos 21 y 109 última parte, la Constitución en este caso atribuye a las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte, efectos generales.

La controversia persigue en un juicio simple, llano y exento de tecnicismos y de forma sumaria, constreñir la actuación de los poderes y órganos previstos por la propia Constitución, se busca hacer cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la Constitución.

Las sentencias que dicta el pleno tienen efectos vinculativos, siempre que versen sobre disposiciones generales de los estados o los municipios, si la impugnación provino de la federación o de los municipios, si la impugnación provino de los estados, tendrá efectos generales, si aquellas son aprobadas por ocho votos de los ministros.

La finalidad de este juicio es obligar y constreñir a que todos los órganos y poderes que se deriven de la Constitución federal conformen y ajusten su actuación y la realización de sus actos a lo que dispone la Constitución general de la República, además, tiende a preservar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Constitución general de la República con el fin de garantizar y fortalecer el equilibrio de derecho, el equilibrio de Poderes, la Supremacía Constitucional y el Sistema Federal.

Respecto de los efectos de la sentencia debe mencionarse que ésta tendrá efectos generales siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o municipios, impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas.

Dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos, en los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente, respecto

de las partes en la controversia, es decir, tendrán efectos relativos a las partes.

Siguiendo el discurso del maestro Fix-Zamudio, la controversia es una institución procesal que tiene por objeto garantizar el equilibrio entre las facultades de la federación y las de las entidades federativas.

La sentencia en estos casos no tiene como finalidad sancionar a los autores de las invasiones o de los actos inconstitucionales, ni la acción se endereza contra las partes sino contra el acto, se persigue que se declare su nulidad a través del expediente de invocar, fundar y probar causales de invalidez.

Si una resolución de la corte declara inconstitucional, por ejemplo, una ley local, esta sentencia afectará la validez de los actos jurídicos de aplicación de la ley, pero la Suprema Corte se ceñirá a su análisis al problema constitucional.

Una de las diferencias que se señalan entre la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, es que la primera debe haber un agraviado. Si la finalidad de la controversia fuera solamente entre los órganos entonces no procedería solamente el equilibrio entre los órganos entonces no procedería la controversia constitucional salvo cuando hubiera interés jurídico directo, pero toda vez que la controversia pretende el respeto de la Constitución, como un medio de jurisdicción constitucional orgánica, nos parece que el interés puede ser indirecto.

De conformidad con la fracción I, penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional y 42 de la ley reglamentaria, tratándose de controversias constitucionales entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, en las que se impugne una norma general, los efectos de la sentencia serán generales, sin hacer distinción alguna; sin embargo, ya que si bien la SCJN ha determinado que, tratándose de las controversias constitucionales, las delegaciones constituyen un órgano de gobierno del Distrito Federal, también precisó que sólo es respecto del ámbito territorial que abarcan, a diferencia de los restantes órganos de gobierno de la entidad que sí tienen jurisdicción en todo el territorio, por lo que los efectos de la sentencia no podrían ser generales.

El artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en su primer párrafo establece la regla general de que las sentencias pronunciadas en las controversias constitucionales surtirán sus efectos a partir de la fecha en que dis-

crecionalmente lo determine la SCJN y en su segundo párrafo, otro mandato de observancia igualmente genérica en el sentido de que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Cualquiera que sea la materia, puede indicar en forma extraordinaria que la declaración de invalidez sea efectiva a partir de la fecha de la presentación de la demanda, cuando por virtud de la suspensión de los actos reclamados se hayan mantenido las cosas en el estado que se encontraban al momento de la promoción de la controversia, o bien desde el momento en que se hubiese otorgado esa medida cautelar, cuando con su concesión ocurrió con posteridad a la presentación de aquélla.

Conforme a los artículos 105, penúltimo párrafo constitucional y 42 primer párrafo de la Ley Reglamentaria y del citado precepto constitucional, los efectos de las sentencias dictadas en controversia constitucional tratándose de normas, consiste en declarar la invalidez con efectos generales cuando se trate de disposiciones generales emitidas por los estados, los municipios o la Federación o bien en conflicto entre poderes y cuando la resolución de la SCJN las declare válidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

Las resoluciones de las controversias constitucionales a que se refieren los incisos c), h) y k) siempre tendrá efectos generales cuando se cumpla con los requisitos establecidos en la Constitución.

Las resoluciones de las controversias constitucionales a que se refieren los incisos d), e), f), g) y j) nunca tendrán efectos generales, sino sólo entre las partes, ya que se trata de controversias planteadas entre entidades federativas, entre éstas y entre entes públicos pertenecientes al mismo nivel de gobierno o que siendo de diferente nivel no existe integración territorial entre ellos.

Las resoluciones de las controversias a que se refieren los incisos a), b) e i) podrán tener efectos generales o sólo entre las partes, dependiendo de quién sea el actor, siempre que sea de un nivel superior (en el sentido de que el demandado esté integrado en su territorio) tendrán efectos generales (la Federación impugna alguna norma estatal o municipal o un estado impugna una municipal), por el contrario, cuando el actor sea un nivel inferior sólo tendrá efectos entre las partes.

A mayor abundamiento cabe analizarse los dos supuestos en los que las resoluciones conllevan efectos generales:

- Cuando el actor tenga un ámbito de competencia espacial que incluya el territorio del demandado.
- Cuando el actor y el demandado tengan un mismo ámbito de competencia espacial.

En el primero de los supuestos, el que la Federación tenga un ámbito de competencia espacial que incluya el territorio de los municipios y de los estados o que éstos lo tengan respecto de los municipios, obviamente implica que la resolución tenga efectos generales, ya que no podría ser de otra manera, pues al estar comprendido su territorio en el ámbito de competencia espacial del actor, las resoluciones aunque fueran entre las partes siempre gozarán de efectos generales para el demandado.

En el caso de las controversias constitucionales suscitadas entre poderes u órganos del mismo nivel de gobierno, es lógico que siempre tengan efectos generales, ya que las autoridades que intervienen en la controversia poseen un mismo ámbito de competencia territorial. Incluso, si los efectos únicamente fueran entre las partes tendría exactamente el mismo alcance.

La conjetura sobre la relación entre efectos generales y ámbito de validez especial cobra mayor sentido si consideramos que las controversias constitucionales tienen por objeto la salvaguardia de las competencias que la Constitución establece para cada ente público, es decir, acorde con la exposición de motivos de reforma a la Constitución de 1994, señalaron que la Controversia Constitucional sirve para proteger las esferas de competencia del sistema político nacional.

Lo anterior está íntimamente ligado al ámbito material de validez de las normas que se refieren a las diferentes materias que el orden jurídico puede regular, y que determina la distribución de competencias de tanta relevancia en un régimen federal.

La interpretación de la Suprema Corte ha ido ampliándose en cuanto a su criterio sobre la materia que puede ser objeto de las controversias constitucionales.

- Sólo pueden plantearse problemas de invasión de esferas.
- Pueden plantearse violaciones a la Constitución, careciendo de atribuciones para conocer sobre violaciones indirectas a la Constitución.
- También pueden estudiarse violaciones de modo fundamental con el acto o la ley reclamados.
- Pueden examinarse todo tipo de violaciones a la Constitución.

V. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En sus efectos, dichas sentencias encuentran diferencias notables, respecto a lo que podía observarse hace una década.

Los efectos de las sentencias, en acción de inconstitucionalidad se extienden a la ley y, por tanto, comprenden a todos, sin excepción *erga omnes*, como dice la expresión latina.

De acuerdo con distintos criterios clasificadores podemos señalar que las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105 constitucional corresponden a un mecanismo de control constitucional de revisión judicial *a posteriori* y abstracto, en la clasificación de Mauro Capelleti se tipifica como un sistema de control constitucional de revisión judicial concentrado por vía principal, de efectos generales declarativos y futuros.

Dentro de nuestra terminología constitucional propiamente se está en presencia de una garantía constitucional.

El objeto de las acciones de inconstitucionalidad es plantear una posible divergencia entre una norma de carácter general y la Constitución. En el primer párrafo de la fracción II del artículo 105 se refiere a una norma de carácter general y no a una ley por lo que pareciera que pueden ser combatidas por esta vía no sólo actos formales y materialmente legislativos (leyes en sentido estricto) sino también otros que comparten las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, tales como los reglamentos y los tratados internacionales.

El precepto mencionado establece un quórum de votación especial para que la resolución pueda declarar la invalidez de las normas y es el de una mayoría de ocho votos, el cual es idéntico al número exigido para integrar jurisprudencia obligatoria del Pleno de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación. Las partes conducentes del artículo 105 establecen:

...la declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia...

El artículo respectivo de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración general de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Los efectos de la sentencia serán declarativos y futuros salvo en materia penal, respecto a la invalidez, de la norma impugnada, sin embargo, no afectarán las actuaciones o hechos realizados con anterioridad a la fecha de la resolución.

La circunstancia de que no se haya publicado tesis de jurisprudencia relativa a una acción de inconstitucionalidad en cuya resolución se declaró la invalidez de alguna norma general, no es óbice para que los Tribunales Colegiados de Circuito apliquen el criterio sostenido en ella, pues de conformidad con el artículo 43, en relación con el 73 ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las sentencias pronunciadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por lo menos por ocho votos, son de observancia obligatoria y conforme al artículo 44 de la ley citada, la resolución se inserta de manera íntegra en el *Diario Oficial de la Federación*, así como el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

Debido a la diferente naturaleza de los citados mecanismos de control de la constitucionalidad, así como las partes que en ellos intervienen, existe una regulación específica para cada uno, no obstante que algunas de sus disposiciones son muy similares, además de que

se aplica de forma supletoria a las acciones de inconstitucionalidad lo dispuesto por las controversias constitucionales.

Las resoluciones en las controversias constitucionales sólo tendrán efectos generales cuando:

- La Federación impugne normas estatales o municipales.
- Los Estados impugnen normas municipales.
- Se trate de una controversia entre Poderes de la Unión.
- Se trate de una controversia entre órganos de gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a la mayoría calificada, es necesario que se pronuncien a favor de la inconstitucionalidad ocho de los once ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que de lo contrario la controversia será desestimada.

Lo anterior demuestra que los efectos generales dependen no sólo de que se trate de un determinado tipo de conflicto, sino que se requiere un determinado actor, es decir, que dependen de la categoría de las partes que intervienen.

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, las resoluciones invariablemente tendrán efectos generales, siempre y cuando cumplan con el único requisito relativo a la mayoría calificada; en otras palabras, que sean aprobadas por cuando menos ocho ministros, según lo establece el artículo 105, fracción II de la Constitución.

Las resoluciones en las acciones de inconstitucionalidad siempre tendrán efectos generales (cuando sean adoptadas por mayoría calificada), ya que son un medio de control abstracto de la constitución, por lo que no existe un interés jurídico que se tutele y, por lo tanto, sería imposible que surtiera efectos sólo entre las partes, cuando una de ellas (el actor) no sufre ninguna afectación a su esfera jurídica.

Esto se debe a que las citadas acciones no se puede plantear en contra de actos de autoridad sino sólo contra normas generales y a que las acciones tienen diferentes partes legitimadas como se explicó en el párrafo anterior, caber hacerse una acotación por lo que respecta a la mayoría calificada, ésta tiene su razón de ser en el hecho de que al considerarse una declaración de invalidez con carácter general reviste tal trascendencia, era necesario contar con una mayoría calificada

para tal efecto y se estima de gran relevancia porque constituye una excepción a la división de poderes, ya que implica que una norma emitida por otro poder, pierde su validez por la determinación de un órgano jurisdiccional, también implica una alteración al régimen federal ya que una decisión de un Poder Federal invalida una norma emitida por una autoridad estatal.

Por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, es mucho más sencillo entender la racionalidad de sus disposiciones ya que las resoluciones que se dicten en este tipo de procesos siempre tendrán efectos generales, pues los actores son:

- Minorías parlamentarias que impugnan normas emitidas por el órgano del que forman parte, lo cual implica que al ser parte del todo, tienen la misma competencia.
- El Procurador General de la República.
- Los partidos políticos contra leyes electorales federales o estatales las cuales les serán aplicadas.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del distrito federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos en los estados, contra leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, contra leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Debido a que las Acciones de Inconstitucionalidad son un mecanismo de control abstracto de la constitucionalidad de normas generales no es necesario que exista una afectación ni, por lo tanto, que se tenga un interés jurídico.

La desestimación no está expresamente contemplada en el artículo 105 de la Constitución, sino que se encuentra prevista en la Ley Reglamentaria del mencionado precepto constitucional. En el último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional se determinan los requisitos para que las resoluciones de las controversias constitucionales tengan efectos generales y, en el siguiente párrafo, se prescribe que en los demás casos tendrán efectos entre las partes.

En concordancia con el espíritu de la disposición constitucional, en el artículo 42 de la Ley Reglamentaria se estableció que los proyectos en los que se proponga la inconstitucionalidad de alguna norma que no alcancen la votación necesaria serán desestimadas. La desestimación daría como resultado:

- El tribunal pleno desestimaré la acción ejercida y ordenará el archivo del expediente.
- No existe pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia en la parte considerativa de la resolución sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes.
- No se emiten tesis ni jurisprudencia.

No obstante que las normas hayan sido declaradas inconstitucionales, continúan vigentes, toda vez que se determina la invalidez de la norma impugnada, la cual no se deroga, ya que de lo contrario la SC estaría invadiendo la esfera de competencia de otros poderes federales o locales.

En caso de que las autoridades no dejen si efecto los actos de que se trate, si el Tribunal Pleno declara que efectivamente hay una aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 constitucional, es decir, que la autoridad sea separada de su cargo y consignada al juez de distrito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción XVI constitucional o que se opte por el cumplimiento sustituto de acuerdo con la citada disposición.

Finalmente y a manera de conclusión, considerando lo hasta aquí presentado no encontramos elemento alguno que pueda desvirtuar el carácter de Tribunal Constitucional que posee desde hace más de 10 años la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que asegura, regula y ejerce los mecanismos de regularidad constitucional que debe tener una norma fundamental, puesto que si no fuera ese el caso estaríamos frente a una norma ineficaz e inválida, dicho de otra forma sería, como lo vuelve a señalar Hans Kelsen:⁷

⁷ *Op. cit.*, p. 95.

Una Constitución a la que le falte la garantía de anulabilidad de los actos inconstitucionales no es plenamente obligatoria en su sentido técnico... Una Constitución en la que los actos inconstitucionales y en particular las leyes inconstitucionales se mantienen válidos—sin poder anular su inconstitucionalidad—equivale más o menos, desde un punto de vista estrictamente jurídico, a un deseo sin fuerza obligatoria...