

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación lleva a las siguientes conclusiones, sintéticamente expuestas:

Primera. La especialización progresiva de la Suprema Corte de Justicia mexicana en cuestiones de relevancia constitucional parece llegar a su punto culminante con la reforma constitucional de diciembre de 1994 (completada, a su vez, por la reforma de agosto de 1996), que atribuye a dicho tribunal dos competencias prototípicas de un tribunal constitucional: la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Sobre su caracterización, o no, como un verdadero tribunal constitucional puede concluirse:

1. Si bien la Suprema Corte de Justicia reúne casi todos los elementos positivos distintivos de un tribunal constitucional, y particularmente tiene todas sus competencias más características, es lo cierto también que retiene otras competencias cuya atribución a un verdadero tribunal constitucional resulta difícil de justificar, por tratarse de competencias de mera legalidad, sin que tengan tampoco una trascendencia política especial que pueda justificar su conocimiento por un órgano de la constitucionalidad.

2. Sin perjuicio de lo anterior, resulta obligado reconocer que la Suprema Corte de Justicia, a results de la evolución que se ha producido en los últimos años, se halla más cerca de ser un tribunal constitucional que de ser lo que su *nomen iuris* parece continuar indicando: es decir, es más un órgano jurisdiccional de la constitucionalidad que un tribunal de naturaleza casacional. Por ello, es perfectamente posible que llegue a desempeñar una función análoga a la de un tribunal constitucional, aun sin serlo en sentido estricto. Es claro, por otra parte, que cualquier paralelismo de la Suprema Corte de Justicia habrá de establecerse, no con los tribunales supremos (casacionales), sino justamente con los tribunales constitucionales pues, por más que no se identifique

formalmente con uno de éstos, es evidente que se aproxima material y funcionalmente a uno de ellos en un grado importante; son, por consiguiente, el modelo a tomar en cuenta.

3. Sería deseable, en todo caso, que una eventual reforma constitucional, con toda claridad, instaurase un verdadero tribunal constitucional, con ésta o parecida denominación, con todas las consecuencias, al que habría de dotarse de competencias de naturaleza estricta y exclusivamente constitucional, creándose a su lado una Corte Suprema de naturaleza casacional.

Segunda. La naturaleza de la acción de inconstitucionalidad instaurada por la reforma constitucional de 1994 es, desde una perspectiva jurídico-procesal estricta, la de una acción y no la de un recurso. Dicha acción incoa un proceso (constitucional) por medio del cual la Suprema Corte conoce de la constitucionalidad de las leyes *en abstracto*, y cuando decimos que conoce en abstracto, pretendemos señalar que es un conocimiento de la constitucionalidad de la ley que tiene lugar, por así decirlo, “en el vacío”, esto es, un conocimiento desligado de todo caso concreto. Ello contrasta fuertemente con el modo en que cualquier juez o tribunal federal mexicano conoce de la constitucionalidad de las leyes, que es un conocimiento íntimamente ligado, y condicionado, por la dialéctica del caso concreto y particular, al que desde luego se limitarán los efectos de cualquier eventual resolución, mientras que, en el caso de la acción de inconstitucionalidad, los efectos son generales y afectan, por ello, a la validez misma de la ley sujeta a examen, y en principio a todos y cada uno de los casos particulares a los que esa ley pudiera eventualmente aplicarse.

Y es ese carácter abstracto de la acción, junto con la legitimación restringida a ciertos órganos políticos, lo que conduce a un elevado grado de politicidad de este tipo de procesos, como la experiencia comparada acredita suficientemente, y la brevísima experiencia mexicana no hace más que corroborar. Pero si ello presenta algunos riesgos e inconvenientes, serán siempre menores que las ventajas y beneficios que de una utilización medianamente racional de esta vía pueden derivarse. En efecto, si el tribunal sabe cumplir dignamente su misión, sin excederse ni quedarse tampoco corto en el ejercicio de sus atribuciones de control de la constitucionalidad de las leyes, habrá de tocarle sin duda desempeñar un importante papel integrador, especialmente mediante la pro-

tección de las minorías y la resolución de conflictos políticos que, de otra forma, y en un clima de mayor pluralismo político como el que comienza a vivirse en México no encontrarían una adecuada vía de escape y se encontrarían en la vida política. Esta contribución de la Corte al asentamiento y consolidación de la democracia en el día a día del país, por medio de la salvaguardia de la supremacía constitucional y la aceptación, aunque sea “a regañadientes”, por todas las partes política y procesalmente contendientes de la resolución de la Suprema Corte, es algo más que mera teoría: es una realidad que nos muestra el derecho comparado y, sobre todo, es ya una realidad en la breve experiencia mexicana en este terreno.

Tercera. La legitimación (activa) se regula de una forma claramente restrictiva, lo cual resulta, en principio, característico, y no sin ciertas excepciones, de esta vía procesal. Resulta evidente que, cualquiera que sea el cuadro de legitimados que se diseñe, su finalidad primigenia sólo puede ser la protección de la Constitución y de su vigencia efectiva. Pero, aparte de esa finalidad genérica y última de protección de la supremacía constitucional, los principales modelos de legitimación que el derecho comparado nos ofrece responden, en segundo grado, a otros fines no menos importantes, fundamentalmente tres: 1) la protección del reparto constitucional de competencias, o del propio ámbito competencial (bien sea éste el del Estado central o la Federación, frente a las Regiones, Comunidades o estados, bien sea el de éstas frente al Estado central o federal); 2) la protección de las minorías políticas, y 3) la protección de los derechos fundamentales.

La legitimación que prevé la Constitución mexicana parece responder, antes que nada, aparte ya del objetivo primero de protección de la supremacía constitucional, a la finalidad de protección de las minorías político-parlamentarias (en general, y muy particularmente en materia electoral), sin que se prevea una legitimación específica para la protección del reparto constitucional de competencias ni para la protección de los derechos fundamentales, lagunas ambas de cierta gravedad y que deben llevar, para corregirlas, a otorgar legitimación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como a los estados frente a las leyes de la Federación, y a ésta frente a las leyes de aquéllos. Pero, en tanto no se produzca esta ampliación de la legitimación, ésta aparece restringida a los siguientes órganos:

1. Fracción del órgano legislativo (de la Federación o de los estados) que expidió la norma que se impugna. Lo más probable es que sea esta legitimación la que haya de desempeñar un papel más importante. El aspecto más criticable viene constituido por la exigencia de que la fracción parlamentaria que respalde la interposición de la acción haya de ser, como mínimo, de un tercio de los miembros del órgano legislativo. Este porcentaje resulta un tanto excesivo en cualquier sistema político, pero lo es de manera particular en México, donde tradicionalmente, y desde hace ya siete décadas, un partido monopoliza los escaños parlamentarios. Y si bien es cierto que la situación está cambiando relativamente y se camina hacia una situación política de mayor pluralismo político, tal situación no se ha alcanzado todavía en absoluto, por lo que la exigencia de una minoría tan elevada no sólo no se justifica, sino que no contribuye demasiado al más que necesario fortalecimiento de la oposición política en México.

2. Procurador general de la República. El principal problema que plantea este supuesto viene constituido por el estatuto jurídico del propio procurador y su grado de independencia respecto del presidente de la República. La dependencia del presidente de la República desvirtuaría en muy buena medida esta legitimación, que se dirige frente a tratados internacionales (cuya celebración corresponde al presidente de la República), frente a las leyes de la Federación (que suelen tener su origen en la presidencia de la República son promulgadas por el presidente y que son aprobadas por un órgano legislativo dominado, hasta hoy, por el partido del presidente), y frente a las leyes de los Estados (dominados mayoritariamente, hasta hoy, por el partido del presidente de la República). Por todo ello, es fácil comprender que, en tanto no se produzca un extraño y rotundo vuelco en la configuración parlamentaria mexicana, esta legitimación sólo adquiriría pleno sentido y virtualidad si el procurador general tuviese garantías objetivas de independencia frente al presidente de la República.

Sin embargo, la interpretación hasta hoy dominante, y de apariencia sólida, considera que el presidente de la República goza de la más absoluta libertad a la hora de destituir a “su” procurador general. No obstante, a la luz de la voluntad legislativa, me inclino más bien a pensar que esa destitución por el presidente de la República sólo puede obedecer a un ejercicio negligente de sus funciones por parte del procurador general, lo que dotaría a éste de una independencia razonable y

de la que, desde luego, parece estar necesitado para el ejercicio de esta importantísima facultad de interponer la acción de inconstitucionalidad. En la práctica, la cuestión hasta el momento presente no se ha suscitado pues se ha nombrado a personas de renombre e independencia, pero que en todo caso no han hecho, hasta el momento presente, un uso destacado de esta facultad impugnatoria.

3. Los partidos políticos, respecto de las leyes electorales. Esta legitimación no se concibe como excluyente de la de las fracciones parlamentarias ni de la del procurador general, sino simplemente como un mecanismo adicional, y específico, de tutela de la constitucionalidad en materia electoral. Es, asimismo, una garantía objetiva para cualquier partido político del respeto por el legislador de todos los principios constitucionales en materia electoral. La filosofía a que responde, así como la generosidad con que se contempla, sólo pueden merecer una valoración positiva.

Cuarta. El objeto de la acción de inconstitucionalidad está íntimamente ligado a la legitimación, pues sólo uno de los órganos legitimados, el procurador general, puede impugnar las leyes tanto de la Federación como de los estados, así como los tratados internacionales. Las fracciones parlamentarias, en cambio, sólo pueden impugnar las leyes aprobadas por el órgano legislativo en que se integran, mientras que los partidos políticos sólo pueden impugnar leyes electorales (y sólo las de su respectivo estado, cuando se trate de partidos de ámbito estatal). Aclarado esto, puede afirmarse que las normas susceptibles de impugnación por esta vía, son fundamentalmente dos:

1. Las leyes formalmente tales, lo que excluye a las normas con rango y fuerza de ley dictados por el Ejecutivo, laguna grave que habrá de corregirse en el futuro. En cambio, aquí resultan incluidos los reglamentos parlamentarios, cuya naturaleza legislativa es indiscutible en México. Suprimida por la reforma de agosto de 1996, en línea con el criterio imperante en el derecho comparado, la exclusión material que había operado la reforma constitucional de 1994 respecto de las leyes electorales, es lo cierto, no obstante que de la calificación de una ley como “electoral” siguen derivándose ciertas consecuencias de relevancia (legitimación específica, exclusión del amparo contra leyes, especialidades promulgatorias y en el procedimiento de impugnación, inmodificabilidad de su sustancia durante los procesos electorales).

También se incluyen aquí las reformas constitucionales, tanto las estatales, como inclusive las federales pues, aunque algún sector doctrinal las considere parte integrante de la Constitución, lo cierto es que la necesaria diferenciación entre el poder constituyente *originario* y el *derivado o constituido*, la naturaleza legislativa de las reformas constitucionales (aunque sea *sui generis*) y el propio principio elemental de supremacía constitucional han de llevar a admitir el control de constitucionalidad de las reformas constitucionales, si bien habrá de tratarse en principio de un control únicamente formal o procedimental destinado a evitar que las reformas a la Constitución se conviertan en un Caballo de Troya de la supremacía constitucional. El control material de la constitucionalidad es enteramente posible respecto de las reformas constitucionales de los estados, mientras que respecto de las reformas a la Constitución federal sólo sería procedente si se admitiera la existencia de límites constitucionales implícitos o inmanentes y, en todo caso, sólo es imaginable en situaciones constitucionales patológicas de gravedad en las que probablemente la justicia constitucional ya poco pueda aportar, por sí misma, para hacer realmente operativos esos límites.

2. Los tratados internacionales. Es de lamentar, ante todo, que no se haya seguido el ejemplo de los sistemas más avanzados en el ámbito comparado, que prevén para estas normas un control de la constitucionalidad de carácter previo en atención al artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, que establece que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”, contemplando además expresamente la posibilidad de contradicción del tratado con las normas internas del país de que se trate, cuestión que resuelve terminantemente en el sentido de que ninguna de las partes podrá “invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado” y, entre esas normas se encuentra incluida obviamente la propia Constitución, con lo cual la eventual declaración de inconstitucionalidad de un tratado internacional ya ratificado no es suficiente para destruir ni la vinculación internacional del Estado, ni tampoco la responsabilidad que de ese incumplimiento puede derivarse en el plano internacional. Es justamente para eludir ese riesgo para lo que se instituye un control *a priori* de las normas convencionales internacionales.

Por lo que se refiere ya a la opinión doctrinal de que por medio de la acción de inconstitucionalidad pueden impugnarse los tratados,

pero no los convenios internacionales, hemos de concluir que esa distinción entre unas y otras normas internacionales carece, a nuestro juicio, de todo apoyo constitucional y de toda base lógica, además de que, desde una perspectiva iusinternacionalista, resulta pura y simplemente inadmisibles. Enteramente distinto es el caso de los acuerdos interinstitucionales, normas que, incluso presuponiendo su (más que discutible) admisibilidad constitucional, no pueden ser objeto de impugnación por medio de la acción de inconstitucionalidad.

Quinta. El parámetro de enjuiciamiento utilizado para resolver la cuestión sobre la constitucionalidad, es y sólo puede ser la Constitución, pudiendo por su parte los vicios de inconstitucionalidad ser formales, procedimentales o materiales. Ello sitúa a la interpretación constitucional, con todas sus peculiaridades, en primer plano. Es preciso referirse, asimismo, y reflexionar sobre cuatro problemas genéricos que la Constitución como parámetro plantea: 1) la presencia de elementos decisionistas en la jurisprudencia constitucional y los riesgos que ello conlleva, de sustitución incluso de la voluntad constitucional por la voluntad del intérprete; 2) la necesidad imperiosa de fundamentación clara y exhaustiva de los fallos como criterio legitimador de la justicia constitucional y medio decisivo para que funcione como un organismo educativo; 3) la compatibilidad del método jurídico a utilizar por la Suprema Corte con el conocimiento de conflictos de sustancia política y con la necesaria valoración de las consecuencias políticas de los fallos, y 4) la posición privilegiada de las normas relativas a los derechos fundamentales en la labor de control constitucional de la ley.

Sexta. Uno de los aspectos sin duda más controvertidos del procedimiento viene referido al plazo de treinta días que se establece para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Debe decirse, en primer lugar, que la previsión de un plazo tan corto dificulta u obstaculiza, de manera considerable, la utilización de esta vía y no sólo eso, sino que además potencia el que, de manera casi inevitable, se convierta en una prolongación en sede jurisdiccional de las divergencias más enconadas entre la mayoría parlamentaria y la oposición, como parecería acreditar, en principio, el caso español, si bien ello también viene ocurriendo en sistemas, como el alemán, donde formalmente no hay ningún plazo de ejercicio. Es, por lo demás, un plazo

demasiado breve para fundamentar con rigor la pretensión, así como para sopesar “en frío” las ventajas e inconvenientes que pueden derivarse del ejercicio de la acción y debería, por ello, ampliarse a tres o cuatro meses.

El establecimiento de este plazo para el ejercicio de la acción no puede ser valorado, por otra parte, como una primacía absoluta de la seguridad jurídica sobre la justicia, pues —salvo en materia electoral— siempre sigue abierta la posibilidad de control de constitucionalidad de las leyes por medio del amparo contra leyes. La coexistencia con esta otra vía merece una valoración positiva, pues una y otra parecen responder a principios y filosofías distintas, además de que resultan complementarias entre sí en la labor de control jurisdiccional de la constitucionalidad, sin perjuicio de reconocer la necesidad de dotar de eficacia general, bajo ciertas condiciones, a las sentencias dictadas en el proceso de amparo contra leyes que declaren la inconstitucionalidad de una ley. En ocasiones puede ser asimismo posible el control por la vía de las controversias constitucionales una vez pasado el plazo para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad y pueda obtenerse por dicha vía una declaración general de inconstitucionalidad.

Séptima. La admisión de la acción no tiene efectos suspensivos de la vigencia de la ley, que solamente podrá quedar afectada por una eventual sentencia sobre el fondo y estimatoria de la inconstitucionalidad de la ley, pero no por la mera admisión de la procedencia de la acción. Algún sector doctrinal ha señalado, sin embargo, la conveniencia de admitir excepcionalmente la suspensión de la vigencia de la ley por razones de interés público. Tal previsión, aparte ya de otros inconvenientes, choca sin embargo con la interdicción constitucional expresa de la retroactividad de la sentencia.

Octava. Para adoptar una resolución por la que se declare inconstitucional una ley se exige una mayoría que oscila entre un mínimo de un 72,5 por ciento de los magistrados (una mayoría, pues, casi de tres cuartos), hasta la unanimidad (cuando el pleno haya quedado constituido sólo por ocho magistrados). Tal mayoría reforzada resulta de todo punto inadmisibles y uno de los aspectos débiles de la nueva acción de inconstitucionalidad; supone, además, partir de un paralelismo con los procedimientos parlamentarios que no tiene ningún sostén lógico, pues los tribunales deciden sobre la base de un consenso, no de *voluntades políticas* diversas, sino de *interpretaciones y valoraciones*

jurídicas sólo a veces (y excepcionalmente) no coincidentes; los tribunales en suma, no deciden por autoridad de la mayoría, sino por autoridad de lo justo, pura y simplemente. Debe añadirse asimismo, que ello puede fácilmente conducir a situaciones absurdas y políticamente difíciles que coloquen a la Suprema Corte en una posición delicada. Sería difícil, en todo caso, negar un importante valor político al posicionamiento favorable a la declaración de inconstitucionalidad de la mayoría simple (o más incluso) de los ministros, por más que no se le reconozca efecto jurídico alguno. Y en cualquier caso, deben evitarse a toda costa situaciones en que haya una mayoría de ministros partidarios de la declaración de inconstitucionalidad pero no en número suficiente (ocho ministros) para que dicha declaración llegue a surtir efectos jurídicos.

Novena. En lo que se refiere al ámbito de los efectos de las sentencias, hay que distinguir entre las sentencias estimatorias y las desestimatorias, debiendo precisarse asimismo que en México, como consecuencia de lo que acabamos de decir, sólo pueden considerarse estimatorias de la inconstitucionalidad las sentencias en las que haya acuerdo en ese sentido de, al menos, ocho ministros. En cualquier otro caso, la sentencia habrá de ser desestimatoria y no afectará a la validez de la ley.

En cuanto a la sentencia estimatoria sus efectos se extienden también a todas aquellas normas que dependan de norma invalidada. Pero la principal innovación que introduce respecto del juicio de amparo es una de muy amplio alcance: la sentencia estimatoria está dotada de efectos generales, no se limita a ningún caso particular que haya dado lugar a la sentencia, caso concreto que aquí no existe. Es un avance de extraordinaria importancia respecto de la relatividad de los efectos que caracteriza a las sentencias del juicio de amparo contra leyes, y que en cualquier caso debe ser todavía superada.

Por lo que se refiere ya a la eficacia *en el tiempo* de esa eventual sentencia estimatoria, la Constitución prohíbe expresamente la retroactividad, salvo en materia penal. Ello no deja de ser criticable pues si bien no habría nada que objetar a que se adoptase como regla general la irretroactividad (salvo en materia penal), habría sido aconsejable facultar a la Suprema Corte para extender la eficacia de la declaración de inconstitucionalidad a hechos consumados con anterioridad a la misma (efecto *pro praeterito*), tal y como se hace en Austria.

El legislador de desarrollo ha facultado, en cambio, a la Suprema Corte para retrasar los efectos de la sentencia (efecto *pro futuro*). Esta previsión sí parece estar directamente inspirada en el *Wartefrist* austriaco y nos parece constitucionalmente admisible, siempre y cuando se parta del principio general, evidente, de que las sentencias estimatorias han de producir sus efectos inmediatamente después de su publicación (inmediata, a su vez, a su pronunciamiento) y sólo excepcionalmente, por concurrir razones de interés público que así lo aconsejen, podría la Suprema Corte hacer uso de esta facultad dilatoria. Dichas razones, con referencia a las circunstancias concretas y a las eventuales consecuencias negativas de una eficacia inmediata, habrán de explicitarse en la sentencia. Es asimismo criticable que la ley no prevea un plazo máximo para esa eficacia diferida, tal y como sí se ha hecho en Austria, donde ese plazo ha ido incrementándose en sucesivas reformas constitucionales, hasta llegar al plazo actual de dieciocho meses.

El efecto de valor de cosa juzgada de que se benefician las sentencias supone que no son susceptibles de recurso alguno y que la Suprema Corte no puede volver a conocer de la constitucionalidad de las mismas leyes si se alegan los mismos conceptos de invalidez (sean o no las mismas partes las que interponen la acción, pese a lo que dice la ley). Hay que entender, sin embargo, que la cosa juzgada no vincula absolutamente a la propia Suprema Corte en su doctrina e interpretación de la Constitución, sino que puede rectificar criterios doctrinales y hermenéuticos anteriores, si bien ello habrá de fundamentarlo de una manera especialmente intensa y parece admisible, en principio, sólo cuando haya transcurrido un tiempo considerable entre una y otra resolución.

Por último, y en relación también a la sentencia, hay que decir que, de la rica variedad tipológica que el derecho comparado nos ofrece de sentencias que no son ni puramente estimatorias ni tampoco puramente desestimatorias, ante todo son dos de ellas las que habrán de ser utilizadas por la Suprema Corte desde los primeros tiempos: *a)* las sentencias interpretativas, que habrán de evitarse respecto de los tratados internacionales; y *b)* las sentencias de inconstitucionalidad parcial.