

## INTRODUCCIÓN

En México, a partir de las reformas constitucionales federales publicadas el 31 de diciembre de 1994, hace más de diez años, los procesos con los que contamos para la defensa de nuestra Constitución y de los que conoce nuestra Suprema Corte de Justicia son los siguientes: el tradicional juicio de amparo, las ampliadas controversias constitucionales y las nuevas acciones de inconstitucionalidad.

Como todo proceso constitucional, con la finalidad de entender mejor su funcionamiento, su análisis debe efectuarse a la luz de los aspectos sustanciales a un proceso, esto es, la legitimación, el objeto y la sentencia con la que se resuelve.

La legitimación, especialmente la activa, ha tenido una especial evolución, sobre todo al haberse establecido como reflejo de nuestro Estado federal. Así, en el caso de las controversias constitucionales, los sujetos legitimados representan una defensa constitucional desde distintos niveles de gobierno, ya sea federal, estadual o municipal. En este sentido, es factible que la Federación entre en controversia con un municipio o con una entidad federativa. O bien, una entidad federativa con la federación o con un municipio.

Al lado de esta protección que podríamos denominar de nivel de gobierno, existe también la que es propia entre órganos de gobierno, en cada uno de los niveles de gobierno. Así, la controversia puede plantearse entre el Ejecutivo federal y una de las Cámaras del Congreso de la Unión o entre el Congreso local y el Poder Judicial de una entidad federativa.

A estos tipos de protección cubiertos por la controversia constitucional debe adicionarse la que es propia de las acciones de inconstitucionalidad, dirigida principalmente en contra del legislador, aunque no exclusivamente, pues una acción puede presentarse en contra de actos jurídicos con características de generalidad y abstracción, ajenos a las tradicionales leyes. Es frecuente que los partidos políticos, legitimados, impugnen una ley en materia electoral, o que el 33% de un órgano legislativo impugne una ley federal o local.

En esta ocasión, sin embargo, consideramos trascendente dedicar algunas reflexiones sobre dos fenómenos que se han venido presentando desde las primeras sentencias, pero que a últimas fechas se ha venido intensificando.

Por un lado, empieza a ser preocupante la autocontención que debe tener la Suprema Corte de Justicia frente a los demás órganos del Poder, en especial frente al Legislativo y al Ejecutivo cuando estamos ante actos que bien pudieran considerarse como internos. Por ejemplo, hemos llegado a parar la labor propia del órgano Legislativo en cuestión de nombramientos a través de una medida cautelar conocida como suspensión. Así, el órgano Legislativo puede acudir a nuestro más alto tribunal y presentar una demanda en controversia constitucional en contra del Ejecutivo federal, porque este último al parecer ya inició un procedimiento mediante el cual va a realizar un nombramiento para sustituir a una persona cuyo mandato fenece. La medida cautelar es otorgada ya que de no ser así el objeto del proceso, se dice, desaparecería, pues a la persona a quien sustituirán le estarán causando un grave perjuicio, sobre todo cuando alega que no se le practicó una evaluación a efecto de determinar si debe dejar su cargo. Al obtener la suspensión es obvio que el nombramiento queda paralizado mientras se resuelve la controversia, situación que era la buscada por el órgano Legislativo, aunque en realidad la medida suspensiva deja sin materia la controversia. Es más, innovando particularmente nuestro ordenamiento jurídico, la Primera Sala de la Suprema Corte recientemente sostuvo que en este caso la medida suspensiva permite que el procedimiento se siga instruyendo a fin de que el órgano Legislativo emita finalmente una resolución.

En otro caso, ante una controversia surgida a raíz de varios nombramientos, sólo que a nivel local, en específico tratándose de un tribunal superior de justicia sucedió lo siguiente: los actos impugnados consistieron en la convocatoria para el nombramiento de nuevos magistrados y otros actos relacionados, toda vez que los magistrados cuyo mandato ya fenecía fueron evaluados mediante un dictamen realizado por el órgano Legislativo en el cual se estableció que no debían continuar en el cargo. Por tal motivo, se realizaron los nombramientos de los nuevos magistrados. Los magistrados que no fueron ratificados y dejaron su cargo presentaron la controversia constitucional. La Suprema Corte de Justicia determinó que el dictamen elaborado por el órgano Legislativo no tenía argumentos suficientes, por lo que lo anuló reinstalando a los magistra-

dos no ratificados. La cuestión reviste especial importancia, sobre todo porque hasta ahora tratándose del órgano Legislativo lo que se oponía frente a una reclamación de fundamentación y motivación era que el órgano Legislativo tuviera una facultad legalmente otorgada. No se le había cuestionado su fundamentación y mucho menos su motivación. Ahora, en cambio, en aspectos de nombramiento se exigen estos requisitos, y es muy probable que se extiendan a la emisión de textos legales.

En otro caso, muy sonado, el Ejecutivo federal impugnó el decreto de presupuesto de egresos toda vez que el órgano Legislativo al aprobarlo le hizo modificaciones; por tanto, al enviárselo al Ejecutivo federal para su publicación, este último lo vetó y se lo regresó a aquél. El órgano Legislativo, con el decreto de presupuesto en sus manos, no tomó en cuenta estas observaciones, y lo regresó de nueva cuenta al Ejecutivo federal para que lo publicara. Este último lo publicó y después lo impugnó en controversia constitucional. Lo preocupante de este caso, amén de que se discutió la facultad de veto del Presidente de la República sobre una norma ya publicada, es que una de las alegaciones consistía en que el Ejecutivo federal no estaba de acuerdo en la redistribución de partidas que realizó el órgano Legislativo al aprobar el proyecto presentado por el Ejecutivo federal.

Afortunadamente, la Suprema Corte sólo analizó si el Ejecutivo federal tenía facultad de veto sobre el decreto de presupuesto, a lo que se contestó afirmativamente. Sin embargo, se discutió, con insistencia y sin llegar a analizar, si debía haberse entrado a estudiar las modificaciones que hizo el órgano Legislativo a las partidas del presupuesto. De haberse hecho, la distribución del presupuesto no quedaría en el Ejecutivo al presentar el decreto, ni en el Legislativo al aprobarlo, sino en la Suprema Corte de Justicia al revisar su constitucionalidad.

Una última resolución en controversia constitucional, en donde no es clara la procedencia ante una omisión legislativa, resolvió que sí era procedente, llegando incluso a emitir una sentencia para que un órgano legislativo local expidiera una ley municipal. A la fecha no se ha emitido dicho ordenamiento legal, y la Suprema Corte de Justicia nada ha dicho.

Se han emitido otro tipo de resoluciones de fuerte presencia política. Por ejemplo, se resolvió que la auditoría no tiene facultades para emitir órdenes exigiendo cierto actuar a un fondo bancario de protección al ahorro, operado por los bancos, y que constituyó un rescate bancario. La Asamblea Legislativa no puede impugnar el desafuero de Andrés Ma-

nuel López Obrador, entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal. El IVA a pequeños contribuyentes es inconstitucional.

En consecuencia, parece que el órgano jurisdiccional está llegando hasta la vida interna de un órgano del Poder, sin señalar la frontera o los límites hasta donde puede actuar. Y si no hay autocontención la situación puede empeorar. Falta construir una teoría que refleje la autocontención que debe estar presente en un tribunal constitucional, pero al mismo tiempo una teoría que explique hasta dónde puede llegarse en el control de los actos internos de los órganos del poder. Si sistemáticamente se controlan todos los actos de los órganos del poder, es probable que se incurra en excesos que terminarán evidenciando aspectos políticos que perjudicarán algo más que el prestigio de una institución.

Por otro lado, el seguimiento de reglas procesales también es preocupante.

En cuestión de legitimación, por ejemplo, se ha ampliado considerablemente la pasiva, como no podía ser de otra manera, ya que no siempre los actos que se impugnan son emitidos por los órganos señalados en el texto constitucional, así, cuando hablamos de federación puede ser la Secretaría de Hacienda la que emita el acto cuya invalidez se solicita, o actos de la Auditoría Superior de la Federación, o del secretario del Medio Ambiente o el subsecretario de esta dependencia. Pero tratándose de la legitimación activa, la Suprema Corte de Justicia ha dado criterios contrapuestos, pues en unos casos es muy estricta y en otros no tanto. Así, por ejemplo, si quien presentó la demanda no es el órgano que legalmente representa a la institución, puede presuponer la representación o bien negarla. Pero también, aunque haya acudido el sujeto legalmente representante, puede suceder que no sea quien tiene interés en reivindicar una determinada competencia, sino que tiene un interés como cualquier otra entidad, genérico, siendo que al final le da entrada al asunto, y la resolución emitida determinará quien es el órgano competente, entre los que nada tuvo que ver quien presentó la controversia.

El problema todavía es más intenso. Existe una regla en materia de controversias constitucionales y aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, salvo las relativas a leyes electorales, consistente en que la Suprema Corte de Justicia está obligada a suplir la deficiencia de la demanda y de otros actos procesales. Se dice, irónicamente, que el mejor despacho de controversias constitucionales es la propia Suprema Corte de Justicia.

Lo preocupante, sin embargo, no es eso, sino la discrecionalidad en la suplencia. Ciertamente, en ocasiones es posible argumentar un interés objetivo en el proceso, que hace que una vez que se conoce la inconstitucionalidad deba analizarse sin oponer ningún obstáculo procesal. Pero en otras ocasiones ni siquiera debería haber lugar a suplir. Es particularmente notorio el caso de las controversias constitucionales de municipios 12 y 14 de 2001, así como la 12 de 2002.

Por tanto, también debe reflexionarse sobre la necesidad de construir una teoría que permita decidir cuándo se posible suplir una carencia procesal y cuándo debe, en cambio, respetarse la regla procesal. Dicho en otros términos, debe analizarse si en verdad estamos frente a un derecho procesal constitucional, como se preguntaba Zagrebelsky.

Edgar CORZO SOSA