

## LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LA REFORMA JUDICIAL DE 1994

Héctor FIX FIERRO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Suprema Corte como tribunal constitucional y la defensa judicial de la constitucionalidad*. 1. *La Suprema Corte como tribunal constitucional*. 2. *La defensa judicial de la constitucionalidad*. III. *Las controversias constitucionales*. IV. *Las acciones de inconstitucionalidad*. V. *Reflexiones finales*.

### I. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994 introdujo cambios muy importantes a la organización, competencias y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación y, en especial, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Existe ya bibliografía relativamente amplia sobre esta reforma. Véase Fix Fierro, Héctor, "Reformas y adiciones a la Constitución Federal en materia de administración de Justicia", *Anuario Jurídico*, México, UNAM, nueva serie, 1994, pp. 43-51; *id.*, "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", *Ars Iuris*, México, núm. 13, 1995, pp. 109-127 (número especial sobre la reforma); Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto 1995, pp. 807-842; Barajas Montes de Oca, Santiago, "Bases de la reforma a los artículos 94, 96 y 97 constitucionales en materia judicial", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto 1995, pp. 791-799; Melgar Adalid, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995, p. 287; diversos trabajos reunidos en la *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, año 5, núm. 1, enero-abril 1995; los comentarios de varios autores a los artículos constitucionales reformados (especialmente a los artículos 94

Entre esos cambios destaca la nueva redacción del artículo 105 de la Constitución, que ahora reglamenta de manera más amplia y precisa las llamadas controversias constitucionales y que introduce, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, las acciones de inconstitucionalidad de tipo abstracto, cuyo conocimiento corresponde directamente a la Suprema Corte. Ambos procedimientos tienen por objeto y finalidad la defensa de la constitucionalidad. El presente trabajo se ocupará de examinar brevemente ambos instrumentos procesales desde el punto de vista de dicha defensa. Sin embargo, los cambios en esta materia no se entienden plenamente si no se hace una referencia previa a la evolución de la Suprema Corte, la cual se ha convertido, a partir de las reformas de 1987/88 y de manera más acentuada en las reformas de 1994/95, en un verdadero tribunal constitucional.

## II. LA SUPREMA CORTE COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA DEFENSA JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

### 1. *La Suprema Corte como tribunal constitucional*

En materia de organización judicial, como en muchos otros aspectos, nuestro país adoptó, desde el siglo pasado, el modelo de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787.<sup>2</sup> Dicho modelo consiste en una doble organización jurisdiccional, la de los estados y la de la Federación, que son en principio independientes entre sí, pues cada una posee un ámbito de competencia propio.

a 101, 105 y 122), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 7a. ed., 2 vols., México, UNAM-Porrúa, 1995; el apéndice a Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995, pp. 405-425, especialmente las pp. 410-413 que contienen una breve reseña de las discusiones en la prensa y los órganos legislativos.

<sup>2</sup> Sobre los orígenes del Poder Judicial federal y del amparo puede verse Soberanes Fernández, José Luis, *El Poder Judicial federal en el siglo XIX (Notas para su estudio)*, segunda ed., México UNAM, 1992, 161 pp.

Más tarde se adoptó también el modelo norteamericano de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, el que en combinación con otras influencias nacionales y extranjeras, dio origen a la compleja institución del amparo.<sup>3</sup> Como consecuencia de ello, la Suprema Corte se convertía en tribunal de última instancia tanto en asuntos ordinarios federales como en cuestiones de constitucionalidad.

Sin embargo, al aceptarse como derecho constitucional del individuo la garantía de la exacta aplicación de la ley como fundamento para la procedencia del amparo contra sentencias judiciales (casación), la Suprema Corte se fue convirtiendo más y más en la última instancia de todos los asuntos judiciales ordinarios del país, creando de hecho una sola jerarquía entre los tribunales federales y los locales. De este modo tuvo comienzo lo que don Emilio Rabasa denominó la “imposible tarea de la Corte”.<sup>4</sup>

3 Véase Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo mexicano y el derecho constitucional comparado”, en su libro *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, pp. 351-383.

4 Parece ser una constante de los sistemas judiciales la tendencia a la concentración de un gran número de asuntos ante el órgano de última instancia. Los sistemas federales que poseen formalmente una doble organización jurisdiccional, como el norteamericano, el argentino o el mexicano, aceptan por razones de unidad jurídica y de supremacía constitucional, la impugnación de resoluciones de los tribunales locales ante los federales, cuando se suscita alguna cuestión que afecta al orden federal o nacional. Sin embargo, mientras en los Estados Unidos la gran mayoría de los asuntos judicial comienza y termina ante los órganos judiciales locales, no obstante que se ha ampliado la competencia de intervención de los tribunales federales en asuntos relacionados con la esfera estatal, en la Argentina ha ocurrido que el ámbito del “recurso extraordinario” se ha ido ampliando paulatinamente durante este siglo, sobre todo por obra de la jurisprudencia, para abarcar sobre todo a las llamadas “sentencias arbitrarias”, cuya impugnación constituye actualmente el mayor número de los asuntos que llegan a la Corte Suprema. Véase Ruiz, Gregorio, *Federalismo judicial (el modelo americano)*, Madrid, Civitas-Caixa Advocats, 1994, pp. 147 y ss.; Sagüés, Néstor Pedro, *Derecho procesal constitucional. Recurso extraordinario*, 2a. ed. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Astrea, 1989, vol. 2, pp. 179 y ss. Incidentalmente, nuestra Constitución federal de 1824 disponía, en su artículo 160, que todas las causas civiles o criminales que pertenecieran al conocimiento de los tribunales estatales “serán fenecidas en ellos hasta la última instancia y ejecución de la última sentencia”.

Las reformas sufridas por la Corte a partir de la Constitución de 1917<sup>5</sup> es la historia de los esfuerzos por aliviar su carga de trabajo y por combatir el rezago. En 1928 se aumenta el número de ministros de 11 a 16 y se crean tres salas especializadas (civil, penal y administrativa). En 1934 se aumenta nuevamente el número de ministros a 21 y se crea la sala laboral. En 1951 se instituye la figura de los ministros supernumerarios, que integran una sala auxiliar. Asimismo, se establecen los Tribunales Colegiados de Circuito, con el objetivo de brindar apoyo a la Corte en materia de amparo. En 1967/68 se realiza una redistribución de competencias entre estos Tribunales y la Corte, dejándose en manos de ésta los amparos de mayor trascendencia social y económica. Asimismo, se le dieron facultades a la segunda sala (administrativa) para que conociera discrecionalmente de asuntos de amparo, que luego se extendieron a las demás salas.

La reforma constitucional y legal de 1987/88 da un paso más en esta dirección, al conferir a la Corte el conocimiento exclusivo de los asuntos de constitucionalidad, mientras que los Tribunales Colegiados se convirtieron prácticamente en la última instancia en asuntos de legalidad. Sin embargo, se le otorga a la Corte la facultad discrecional de atracción de los amparos de especial trascendencia y también la importantísima tarea de unificar la jurisprudencia.

Esta reforma convierte esencialmente a la Suprema Corte en un tribunal constitucional.<sup>6</sup> Esto no significa que la Corte no resolviera antes cuestiones de constitucionalidad, pero el hecho de que lo haga a partir de entonces de manera exclusiva y

5 Véase Fix-Zamudio, Héctor, "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", *México. 75 años de Revolución. vol. III, Desarrollo político* 2, México, FCE-INEHRM, 1988, pp. 287-382 y "La Suprema Corte como tribunal constitucional", *Las nuevas bases legales y constitucionales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390.

6 Fix-Zamudio, "La Suprema Corte como tribunal constitucional", cit. *supra* nota 6.

especializada es lo que permite hacer tal afirmación. Sin embargo, la Corte se convierte en un tribunal constitucional que permanece sustancialmente anclado en el modelo de justicia constitucional de los Estados Unidos.<sup>7</sup>

Por último, la reforma de 1994/95 amplía, consolida y refuerza la naturaleza de la Corte como tribunal constitucional, pero lo hace dando pasos importantes en dirección hacia el modelo austriaco o europeo,<sup>8</sup> configurándose un sistema mixto no exento de ambigüedades y problemas.<sup>9</sup> Los principales pasos en esta dirección son:

- la reducción del número de ministros a once, su designación por un periodo fijo de quince años y su sustitución de manera escalonada;
- la creación del Consejo de la Judicatura Federal, que libera prácticamente a la Corte de casi todas sus responsabilidades de gobierno y administración de los tribunales federales inferiores;
- el conocimiento exclusivo y concentrado por la Corte, de las controversias constitucionales y, sobre todo, de las acciones de inconstitucionalidad de tipo abstracto;
- la posibilidad de anulación, con efectos generales, de las normas declaradas inconstitucionales.

7 Desde 1925 la Suprema Corte de los Estados Unidos funciona esencialmente como tribunal constitucional especializado, pues a través del *certiorari* tiene la facultad discrecional de seleccionar los asuntos de los que va a conocer, los cuales son en su gran mayoría de naturaleza constitucional.

8 Sobre las características de ambos modelos véanse los capítulos III y siguientes del extenso ensayo de Cappelletti, Mauro, "El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado", trad. de Luis Dorantes Tamayo, en su libro *La justicia constitucional (Estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987, pp. 59 y ss.

9 Por otro lado, la combinación de elementos de los modelos americano y europeo de justicia constitucional es una tendencia que se observa también en muchos otros países de América Latina. Véase Fix-Zamudio, Héctor, "Jurisdicción constitucional y protección de los derechos fundamentales en América Latina", *Contribuciones*, Buenos Aires, año XI, núm. 2, abril-junio 1994, pp. 68-69.

## 2. *La defensa judicial de la constitucionalidad*

Los mecanismos para la defensa de la Constitución son múltiples y variados. Entre ellos destacan, por su grado de desarrollo y refinamiento, los mecanismos de la justicia constitucional de tipo judicial.<sup>10</sup> Son numerosos los factores que han contribuido a convertir a los tribunales, sobre todo en la segunda posguerra, en los garantes últimos de los derechos individuales y del cumplimiento de las normas constitucionales en los sistemas democráticos,<sup>11</sup> pero no entraremos en su examen aquí. Baste decir que es creciente el número de países que confía a un tribunal especializado el conocimiento de las cuestiones y los conflictos que afectan a la interpretación y el funcionamiento de la Constitución.

México cuenta con una larga tradición de defensa judicial de la Constitución. Esta defensa se ha concentrado en el juicio de amparo, ya que las controversias constitucionales y el procedimiento investigador de la Suprema Corte (artículo 97) han tenido una aplicación muy escasa hasta la fecha.<sup>12</sup>

Las razones de ello radican esencialmente en la naturaleza autoritaria y cerrada del sistema político mexicano hasta hace unos cuantos años y, consecuentemente, en el papel secundario que le correspondía al derecho y a las instituciones jurídicas en el encauzamiento y solución de conflictos o cuestiones centrales de la vida social. En este contexto, la Corte desempeñaba dentro del sistema político-constitucional un papel relativa-

10 Sobre el concepto de defensa de la Constitución y sus correspondientes instrumentos véase Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994, 96 pp. (Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, 12).

11 Véase el ensayo de Cappelletti, Mauro, "The Law-Making Power of the Judges and its Limits", en su libro *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Clarendon Press, 1989, pp. 1-56, especialmente pp. 14 y ss.

12 Fix-Zamudio, *op. cit. supra* nota 11, pp. 53 y ss.

mente importante, pero modesto al fin y al cabo.<sup>13</sup> Siempre se tuvo buen cuidado de no incrementar en demasía el poder real de la Corte, lo que comprueban en parte dos intentos fallidos de reforma en los años cuarenta y cincuenta,<sup>14</sup> y este temor explica en parte las incongruencias y fallas de la reforma de 1994.

Por otro lado, el amparo, justamente celebrado como el procedimiento más efectivo para la defensa de los derechos de los mexicanos, se ha convertido en un instrumento procesal muy complejo y su funcionamiento no es siempre del todo eficaz, por múltiples razones que tienen que ver con las barreras de acceso a la justicia para la mayor parte de la población; con la escasa efectividad del amparo para resolver de manera más rápida y conciliadora algunos problemas cotidianos de los ciudadanos;<sup>15</sup> con los criterios frecuentemente anticuados y formalistas sustentados por los tribunales, que se traducen en un muy alto porcentaje de asuntos improcedentes

13 Un indicio del nivel que ocupaba en la “jerarquía” política el cargo de ministro de la Corte es el hecho de que varios de ellos permanecieran corto tiempo en el tribunal, para ir a ocupar otros cargos como diputado federal, senador, gobernador o procurador. Por ello, la reforma de 1994 requiere haber abandonado estos cargos con un año de anticipación para ser designado, y un ministro de la Corte no puede ocuparlos hasta pasados dos años de haber cesado en sus funciones.

14 El primero de los proyectos mencionados, presentado en 1944 al Congreso de la Unión por el presidente de la República, encontró la oposición de la Suprema Corte, porque se dejaba en manos del Congreso, siguiendo el modelo norteamericano, la determinación, mediante ley, de la competencia de los tribunales federales; por otro lado, dicha iniciativa confería a la Corte, por ejemplo, el conocimiento de los juicios de amparo en que se impugnara la constitucionalidad de una ley federal o local, o cuando se reclamara la violación directa de un precepto constitucional. Fix-Zamudio, “La Suprema Corte como tribunal constitucional”, cit. *supra* nota 6, pp. 374 y ss.

Sobre el segundo de ambos proyectos, que tiene muchos puntos de contacto con la reforma de 1994, conocido como “proyecto Brena Torres”, por haber sido presentado en 1959 por el senador del mismo apellido, véase Brena Sesma, Ingrid, “Un ‘radical’ proyecto de reformas al Poder Judicial”, Melgar (coord.), *op. cit. supra* nota 2, pp. 37-44.

15 Este es uno de los motivos de la creación de las comisiones de derechos humanos.

o sobreesidos;<sup>16</sup> por último, y de manera muy particular, con los efectos relativos de la sentencia de amparo cuando se combaten leyes que se consideran inconstitucionales.

En otra parte hemos argumentado<sup>17</sup> que en el contexto de la llamada "transición a la democracia" y la liberalización económica, tanto externa como interna, el derecho y las instituciones jurídicas cumplen una función determinante como mecanismos que garantizan la separación y articulación entre los distintos ámbitos sociales (político, económico, religioso, etcétera), así como los medios de solución de conflictos capaces de generar certidumbre y racionalidad en las relaciones sociales.<sup>18</sup> Numerosos cambios en las instituciones jurídicas de los últimos años siguen esta lógica, a la luz de la cual debe verse también la reforma judicial de 1994. Dichos cambios presuponen y demandan la existencia de mecanismos judiciales de defensa de la constitucionalidad más amplios y efectivos y, en concreto, un tribunal constitucional más activo y con mayor presencia en la vida pública. Veremos en los siguientes apartados hasta qué punto esto puede ocurrir con las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

16 Es posible demostrar que la improcedencia y el sobreesimiento fueron, sobre todo en los años cuarenta y cincuenta, una efectiva reacción contra el aumento de la carga de trabajo y el rezago, en ausencia de recursos económicos para incrementar el número de jueces y tribunales. Lo preocupante es la supervivencia de estos criterios en las condiciones actuales, en que el poder judicial federal ha podido crecer y modernizarse notablemente. Véase CIDAC, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, CIDAC-Cal y arena, 1994, pp. 63 y ss.

17 Fix Fierro, "Las acciones de inconstitucionalidad y la reforma judicial de 1994", cit. *supra* nota 2.

18 Resulta interesante observar que el comienzo de la separación entre las esferas política y religiosa en la Edad Media, como consecuencia de la "revolución" promovida por el papa Gregorio VII en el siglo XI, suponía el establecimiento de límites *jurídicos*, reconocidos por ambas partes. Véase Ber- man, Harold J., *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*, Oxford-New York, Oxford University Press, 1983, pp. 292 y ss.



### III. LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Según se ha dicho, en un sistema político autoritario y cerrado, dominado por un partido “casi único”, incluyente y organizado de forma corporativa, no hay propiamente necesidad de resolver jurídicamente los conflictos entre órganos y niveles de gobierno distintos, toda vez que bastan los mecanismos políticos “internos” de negociación o de autoridad. Esto cambia radicalmente cuando el ambiente político se vuelve más plural y se presentan con cada vez mayor frecuencia los conflictos (sobre todo de tipo económico) entre órganos y niveles de gobierno dominados por distintos partidos políticos.<sup>19</sup>

En vista de lo anterior, no es sorprendente que el mecanismo de las controversias constitucionales haya sido muy poco usado durante mucho tiempo, y que sólo en los años más recientes se haya comenzado a acudir a él con creciente frecuencia.<sup>20</sup> Sin embargo, la ausencia de una legislación reglamentaria, los criterios erráticos sustentados en ocasiones por la Corte (sobre todo en cuanto a considerar o no a los municipios como “poder de un Estado”),<sup>21</sup> la existencia de otros posibles supuestos de conflicto no previstos por el artículo 105, no menos que la creciente relevancia de las propias con-

19 Cfr. la breve y atinada “Nota preliminar” de José Francisco Ruiz Massieu a González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, 2a. ed., México, UNAM, 1994, pp. 9-17.

20 Cossío, José Ramón, en su excelente comentario al nuevo artículo 105 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, cit. *supra* nota 2, vol. II, pp. 1039, nos informa que entre 1917 y diciembre de 1994 se plantearon en total 55 controversias constitucionales ante la Corte (menos de una por año). Por el contrario, sólo en el periodo entre mayo de 1993 y septiembre de 1995 llegaron al tribunal 18 controversias (casi una por mes), la mayoría de ellas interpuestas por municipios contra los respectivos gobiernos estatales (véase la nota periodística aparecida en el diario *Reforma* de 10 de octubre de 1995, p. 12-A, la cual cita un informe interno de la Corte).

21 Véase, por ejemplo, González Oropeza, Manuel, “El amparo Mexicali”, *Semillero de ideas. Revista de ciencias sociales*, Mexicali, julio-septiembre 1994, pp. 31-36 y Arteaga, Elisur, “Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, Melgar (coord.), *op. cit. supra* nota 2, pp. 86 y ss.

troversias, hicieron necesario la modificación de ese artículo constitucional y su reglamentación sobre nuevas bases.

Las controversias constitucionales se refieren a los conflictos *jurídicos* que pueden plantearse entre órdenes jurídicos, niveles y órganos de gobierno, en relación con la constitucionalidad<sup>22</sup> de los actos o disposiciones generales que emitan. En otras palabras, el conflicto que da origen a una controversia constitucional se refiere al ejercicio incompatible de facultades entre órganos o entidades diferentes, o a la coexistencia incompatible de disposiciones generales pertenecientes a órdenes jurídicos distintos, frente a la Constitución federal.

El nuevo texto del artículo 105 prevé, en su fracción I, once incisos que señalan los supuestos en que puede plantearse una controversia constitucional. De esos incisos, seis son nuevos, ya sea porque no estaban previstos del todo o porque la nueva redacción los hace explícitos. Se trata de las controversias entre la Federación y un municipio; entre el Poder Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, o entre aquél y cualquiera de las cámaras de éste o la Comisión Permanente, ya sea como órganos federales o del Distrito Federal; entre el Distrito Federal y un municipio; entre dos municipios de diversos Estados; un Estado y uno de sus municipios, o entre un Estado y un municipio de otros Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Según se ve, la mayoría de estos supuestos nuevos reconocen explícitamente a los municipios como sujetos de la controversia constitucional.<sup>23</sup>

No entraremos aquí en el examen de las diversas cuestiones que plantea el nuevo régimen de las controversias constitucio-

<sup>22</sup> Cossío, *op. cit.*, supra nota 21, p. 1044, señala que cuando se trata de conflictos entre órdenes jurídicos diversos o entre órganos de distintos órdenes jurídicos, la controversia comprende también la *legalidad* de normas generales e individuales.

<sup>23</sup> Esto no puede dejar de tener consecuencias en la conceptualización de los municipios como elemento integrante del sistema federal mexicano. El reconocimiento del artículo 105 constitucional, en combinación con el régimen municipal del artículo 115, parece darles cada vez más la categoría de entidad propia, casi al mismo nivel que la federación y los estados. Esta es una cuestión que requiere un examen cuidadoso y no será abordada aquí.

nales. Señalaremos, en cambio, algunos aspectos que parecen deficientes o problemáticos.

En primer término, tenemos la excepción en materia electoral. Claramente se quiere evitar que por la vía de las controversias constitucionales se planteen conflictos sobre la calificación de las elecciones, para lo cual ya existen órganos judiciales especializados. Sin embargo, puede haber violaciones constitucionales, por actos o disposiciones de naturaleza electoral, que resulte adecuado plantear a través de las controversias, por ser ésta la única vía de defensa de la constitucionalidad.

El segundo aspecto tiene que ver con los efectos de la sentencia tratándose de la impugnación de disposiciones generales. El artículo 105 distingue dos tipos de casos: cuando la impugnación es de “arriba hacia abajo”, es decir, cuando la Federación combata disposiciones generales de los municipios o los Estados, o cuando éstos impugnen disposiciones municipales, pero también cuando se trate de conflictos entre poderes u órganos de un mismo nivel de gobierno, la resolución de la Corte puede tener efectos generales, es decir, anular la norma impugnada, con el voto de ocho de los once ministros. Esto no sólo establece una barrera casi insalvable para que se pronuncie tal anulación, sino que constituye un retroceso respecto del anterior artículo 105, conforme al cual la resolución podía tener siempre efectos generales, bastando la mayoría en el Pleno de la Corte.<sup>24</sup>

En “los demás casos”, es decir, aquellos en que los Estados o los municipios impugnen disposiciones federales o los municipios lo hagan respecto de los Estados o la Federación (pero también cuando ésta impugne disposiciones estatales o municipales y no se alcancen los ocho votos para anularlas), la sentencia tendrá efectos únicamente respecto de las partes de la controversia.<sup>25</sup> Además de que resulta improcedente haber

<sup>24</sup> Artículo 11 fracciones I y III de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1988). *Cfr.* Arteaga, *op. cit. supra* nota 22, pp. 81 y ss.

<sup>25</sup> Desde este punto de vista, afirma Cossío, *op. cit. supra* nota 21, p. 1048, que en realidad “las normas generales de carácter federal o local en ningún caso pueden ser anuladas con efectos plenamente generales”.

establecido este supuesto por analogía con el amparo, que es fundamentalmente un instrumento de defensa de los derechos de *particulares*, el mismo puede producir resultados extraños, si no queremos llamarlos absurdos. Se daría así el caso de que las normas federales dejaran de aplicarse respecto de algún o algunos Estados o municipios que las hayan impugnado. Esto violenta el principio de igualdad en dos sentidos: entre las entidades federativas y los municipios entre sí, y entre los distintos niveles de gobierno. En suma, no se toma en cuenta que las normas generales pueden o no ser válidas respecto de la Constitución, pero no deben serlo con “efectos particulares”. Así, pues, el artículo pudo haber hecho una distinción más clara entre las controversias constitucionales que se refieren a actos, y las que se refieren a disposiciones generales en relación con los efectos de los respectivos fallos.

Otro punto que pudo preverse en la reforma, ya fuera en la Constitución o en la ley reglamentaria, se refiere a la *procedencia subsidiaria* de la controversia constitucional ante la Suprema Corte cuando se trate de conflictos entre un Estado y uno o varios de sus municipios y el ordenamiento local prevea un procedimiento judicial ante el correspondiente Tribunal Superior de Justicia. De otro modo se concentran innecesariamente ante la Corte conflictos que pudieran resolverse en primera instancia dentro de los Estados, de acuerdo con la Constitución y las leyes locales, lo que no impediría, por otra parte, la subsistencia de una cuestión de constitucionalidad respecto de la Ley Fundamental federal.

#### IV. LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las acciones de inconstitucionalidad que prevé la fracción II del artículo 105 son una novedad en nuestro ordenamiento en cuanto se trata de acciones directas de tipo abstracto, es decir, aquellas en que no se requiere demostrar un interés jurídico específico, sino que existen en interés de la defensa de la constitucionalidad; y por la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad con efectos generales. Las acciones de in-

constitucionalidad se distinguen precisamente en ambos sentidos del amparo contra leyes, que existe como acción directa de inconstitucionalidad desde 1936.

Como se ha hecho notar, las acciones mencionadas están tomadas del modelo europeo de justicia constitucional, sin que hubiera previamente en el debate académico o público una propuesta específica en tal sentido. Ello explica por qué se han topado con cierta incompreensión, incluso en círculos jurídicos, y por tal motivo se piensa que pueden provocar el enfrentamiento entre poderes, cuando se trata de un instrumento encaminado a la defensa de la constitucionalidad que a la vez fortalece la posición institucional de las minorías parlamentarias frente a la mayoría.

Sin duda nos encontramos ante el doble fenómeno de la politización de la justicia y de la judicialización de la política (y lo mismo puede decirse respecto de las controversias constitucionales). Lo primero, por los actores y los intereses que pueden poner el movimiento este mecanismo, así como por las materias a que pudiera referirse (aunque por ahora con exclusión de la materia electoral). Lo segundo, que además es un fenómeno que puede observarse en otras sociedades, se debe a la situación de transición y reforma institucional en que se encuentra inmerso el país, como ya se ha dicho.

No entraremos aquí en un análisis detallado de las acciones ni de su reglamentación en la ley secundaria<sup>26</sup> Sí señalaremos, en cambio, algunos problemas y aspectos que podrán ser objeto de cambios y mejoras posteriores.

En primer lugar, el porcentaje de miembros de los órganos legislativos que exige la Constitución como legitimación para interponer las acciones es alto, si tomamos en cuenta el nivel de desarrollo de las oposiciones y su presencia como minorías en los órganos legislativos. Esto, sin embargo, no es un obs-

<sup>26</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de mayo de 1995, en vigor desde el 10 de junio del mismo año.

táculo insuperable,<sup>27</sup> dado el fortalecimiento continuo de las pluralidad política en el país.

En segundo término, la exclusión de las disposiciones en materia electoral no tiene ninguna justificación, como no sea un temor de la fuerza política dominante, que puede resultar contraproducente, pues se priva a sí misma de la posibilidad de impugnar leyes electorales en donde sea minoría. Por otro lado, la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral puede traducirse en una pérdida de legitimidad de la Suprema Corte, cuando se achaque a ésta, y no a la reforma, falta de voluntad, o de imparcialidad, en el examen de la constitucionalidad de ciertas normas.<sup>28</sup> Mientras esta anomalía se subsana, es necesario que la Corte haga una interpretación sumamente restrictiva de la excepción constitucional, precisamente por su carácter de tal.<sup>29</sup>

En tercer lugar, el número de votos exigidos para declarar la nulidad de una disposición con efectos generales es demasiado alto. De nueva cuenta, la incapacidad de la Corte para declarar una norma como inconstitucional puede acabar atribuyéndosele a ésta y no a la disposición constitucional.<sup>30</sup> Un

<sup>27</sup> La actual composición del Senado, que probablemente se modifique en el futuro, constituye un obstáculo casi constitucional, ya que permite que el partido dominante ocupe hasta el 75% de los escaños.

<sup>28</sup> Así parece ocurrir con la acción de inconstitucionalidad interpuesta por varios partidos de oposición contra la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada por la Asamblea de Representantes de esta entidad federativa, que la Suprema Corte desechó finalmente (por seis votos contra cinco), por tratarse de materia electoral. La impresión que esta decisión dejó en algunos comentaristas, que no tomaron suficientemente en cuenta la excepción constitucional, fue que la *Corte* misma había decidido no conocer del asunto.

<sup>29</sup> Como definición del ámbito de lo electoral véase la propuesta de Artega, *op. cit. supra* nota 22, pp. 74 y ss. Está claro, en todo caso, que la exclusión de la materia electoral, comoquiera que se le defina, no impide que la Corte conozca de la constitucionalidad de las leyes que toquen otros aspectos *políticos*, sobre todo en relación con los derechos de los ciudadanos.

<sup>30</sup> Viene aquí a colación el caso del Tribunal de Garantías Constitucionales del Perú, establecido por la anterior Constitución de 1979, órgano que por este mismo motivo apenas pudo anular una ley menor en casi diez años de existencia. Desafortunadamente, parece que el Tribunal Constitucional establecido

requisito de 6 votos, que sigue siendo la mayoría absoluta de la Corte, sería apropiado, sobre todo tomando en cuenta que conforme a la Ley reglamentaria, la no obtención de los ocho votos significa que se desestima la acción y que no hay resolución.<sup>31</sup>

En cuarto término, un problema que plantea la Ley reglamentaria<sup>32</sup> es que no acepta la suspensión de la norma impugnada mientras la Corte pronuncia su resolución definitiva. Pensamos que la Ley debió haber previsto dicha suspensión, permitiendo a la Corte apreciar la existencia de razones de interés público que pudieran existir para concederla, sobre todo tomando en cuenta que la norma constitucional prohíbe la declaración de inconstitucionalidad con efectos retroactivos, salvo en materia penal. Se tendría así, además, un fuerte incentivo para pronunciar una rápida resolución.

por la Carta vigente de 1993 va a correr una suerte similar, ya que la Ley reglamentaria establece un quórum de votación de seis votos sobre siete, para poder anular una ley (!). Véanse Eguiguren Praeli, Francisco, "El Tribunal de Garantías Constitucionales: las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad", *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, Lima, vol. 7, 1991, pp. 15-59 y Abad Yupanqui, Samuel, "La jurisdicción constitucional en la Carta peruana de 1993", *Una mirada a los Tribunales Constitucionales. Las Experiencias Recientes*, Lima, Comisión Andina de Juristas-Fundación Konrad Adenauer, 1995, pp. 191-240 (Lecturas Constitucionales Andinas, 4), así como Sagüés, Néstor Pedro, "Tribunal constitucional e interpretación constitucional", en la publicación antecitada, pp. 17-38, quien habla del peligro de que las limitaciones a los tribunales constitucionales los hagan ineficaces y deslegitimen la idea de la justicia constitucional.

31 Véanse los artículos 72 y 43 de la Ley Reglamentaria. Un camino gradual pudo haber sido que la Ley otorgara al voto de 6 o 7 ministros el carácter de recomendación al órgano que aprobó la norma impugnada. Aunque no hay certeza de que esto fuera apropiado para la autoridad de la Corte, no cabe duda de que se traduciría en una presión bastante fuerte para cambiar una norma inconstitucional.

32 Véase el segundo párrafo del artículo 64 de la Ley Reglamentaria. Igual ocurre con las controversias constitucionales cuando versan sobre normas generales, pero sí puede haber suspensión si se trata de actos (artículo 14).

## V. REFLEXIONES FINALES

La reforma puede considerarse positiva en principio, como avance no despreciable en dirección al establecimiento de un sistema mucho más amplio y eficaz de defensa judicial de la constitucionalidad en nuestro país. Esto puede observarse también en la práctica, con los saludables intentos de la nueva Corte de revisar, y cambiar, criterios anteriores que parecían inmovibles.

Sin embargo, la falta de disposición para aceptar las consecuencias lógicas y necesarias del sistema truncan el objetivo de la reforma, lo que puede convertirse en un factor que desacredita sobre todo a los órganos encargados de aplicarla. No se trata de desconocer que las instituciones nuevas no nacen perfectas y que deben seguir una evolución paulatina. Lo que no resulta aceptable es que los principios mismos de la reforma sean socavados de entrada y se vean expuestos al descrédito. Por ello es urgente una nueva reforma que corrija los errores de la anterior y, de ser posible, avance en el desarrollo y perfeccionamiento de las nuevas instituciones. En este sentido, sería muy conveniente, por ejemplo, otorgar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad en materia de derechos humanos.

La reforma de 1994 no estará completa si no se modifica también a fondo el instrumento más tradicional de defensa de la constitucionalidad, que es el amparo. En particular, por diversas razones, entre ellas la muy importante de la igualdad, es necesario que en el amparo contra leyes exista la posibilidad de la declaración general de inconstitucionalidad, reclamada por parte de la doctrina desde hace tiempo.

Por último, un aspecto que deberá resolverse más tarde o más temprano, es la ambigüedad en la posición de la Suprema Corte, es decir, la mezcla de los modelos americano y europeo de justicia constitucional en un órgano que es en sentido propio un tribunal constitucional, pero que conserva algunas funciones de un tribunal supremo ordinario. Mantener el sistema mixto, formalmente americano, significaría desconocer hasta



cierto punto que nuestra organización judicial no funciona como la de los Estados Unidos, donde al menos la mayoría de los asuntos judiciales comienza y termina ante los tribunales locales. Así, pues, la solución más limpia consistiría en crear un tribunal constitucional completamente separado del Poder Judicial, que sería encabezado por una Suprema Corte ordinaria. Si esto no llegara a ocurrir así, sería conveniente, entre otras modificaciones posibles y convenientes, conferir la importante tarea de unificación de la jurisprudencia ordinaria a una sala superior de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Sin embargo, el éxito o fracaso último de la reforma depende en buena medida de las instituciones encargadas de llevarla adelante, de su credibilidad ante una sociedad que debe ser capaz de comprender y acompañar los cambios que demanda su funcionamiento.