

CAPÍTULO VII

CONTROLES INTERORGÁNICOS DEL PODER JUDICIAL RESPECTO DE ACTOS DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. *Integración del Poder Judicial*

De conformidad con el artículo 94, el Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito. El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano de carácter administrativo, a quien compete la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte (artículo 94, segundo párrafo). Además, forma parte de este Poder el órgano previsto en el artículo 20, fracción VI, denominado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, “Jurado Federal de Ciudadanos”.

Los demás órganos previstos en nuestra Constitución que ejercen una función jurisdiccional tienen un carácter autónomo en virtud de la distribución competencial y la independencia en la realización de sus funciones que la misma les confiere. Dichos órganos tienen por virtud de ley la facultad de emitir jurisprudencia dentro del ámbito de sus competencias, la cual tendrá el rango y la fuerza que la propia ley determine.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once ministros y funciona en Pleno o en salas. La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y salas, la competencia de los tribunales de circuito, de los juzgados de distrito

y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se rigen por los artículos 108 y 109, y lo dispuesto en las leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación (*DOF* 26-V-95), de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*DOF* 10-I-36), Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*DOF* 11-V-95) y la Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos (*DOF* 31-XII-82).

La independencia funcional del Poder Judicial es un elemento indispensable para poder realizar actos de control del poder político, de la misma manera que lo es para el Poder Legislativo. El juez debe poder ser libre no solamente en el ejercicio de sus funciones, sino también en la toma de decisiones para emitir resoluciones. Esto genera la necesidad de garantizar mediante diversas instituciones la independencia funcional y personal del juez, como por ejemplo la inamovilidad de los jueces (la cual no es incompatible con la disposición de retiro obligatorio por haber alcanzado una edad determinada). Otra garantía de independencia es la restricción a la reducción de la remuneración durante su encargo que perciben los jueces (artículo 94, párrafo 8). La independencia de los órganos judiciales solamente se encuentra limitada por las leyes que emite el Poder Legislativo y en los términos en que se expidan, independientemente de que tengan la facultad de interpretarlas e integrarlas mediante jurisprudencia.

Otro factor relevante en materia de control, principalmente en relación con el Poder Judicial, ya que respecto de los otros poderes no es aplicable, es el monopolio de la función judicial, que tampoco debe entenderse como una imposibilidad para que el Constituyente distribuya algunas funciones de este tipo a otros órganos, como por ejemplo la facultad de otorgar el indulto que normalmente se confiere al Poder Ejecutivo, o de resolver un juicio político por parte del Poder Legislativo. El concepto de monopolio mencionado tampoco es contrario al establecimiento de

jurisdicciones administrativas autónomas para la resolución de controversias de orden administrativo; estructuras que son perfectamente compatibles con el Estado de derecho. Realmente, más que de un monopolio, se trata de una facultad exclusiva para realizar el control de la constitucionalidad y la legalidad.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia pueden durar en su encargo hasta quince años, pero pueden ser removidos del mismo en caso de responsabilidad, y al vencimiento de su periodo tienen derecho a un haber por retiro.

En virtud de la independencia de la función judicial es que adquiere una importancia especial el procedimiento de designación para el cargo judicial, ya que en los casos de nombramiento directo debe procurarse que el funcionario no permanezca obligado a la persona responsable de su nombramiento. En algunos sistemas jurídicos el nombramiento se puede realizar por elección popular directa o por designación del parlamento; sin embargo, lo más común es que los jueces sean designados por el Poder Ejecutivo y ratificados por alguna o ambas cámaras del Poder Legislativo, o que designen a los que pertenecen a la alta magistratura y los demás sean nombrados por un Consejo que administre la carrera judicial, que asegure imparcialidad en el acceso a la carrera judicial y en el ascenso dentro de ella. El nombramiento conjunto es un excelente modo de control de la composición del Poder Judicial y de otorgarles a los jueces la independencia necesaria.

La independencia del Poder Judicial dentro de la teoría del control no implica necesariamente la absoluta ausencia de control interorgánico; no obstante, es recomendable para el adecuado funcionamiento del Estado, que el control del ejercicio de sus funciones sea intraorgánico, e impedir que otros órganos puedan intervenir en la realización de sus funciones; por lo mismo, el Poder Judicial debe participar solamente en la resolución de conflictos, mas no a participar en la toma de la decisión política.

El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, como ya se mencionó, es hecho por el Senado a propuesta del presidente. La designación debe hacerse por el voto de las

dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, dentro del plazo de treinta días. Si el Senado no resuelve dentro de dicho plazo, el presidente puede designar a la persona que ocupará el cargo de ministro dentro de la terna propuesta al Senado.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente debe someter una nueva. Si esta segunda terna fuese rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el presidente.

El nombramiento de magistrados de circuito y jueces de distrito es independiente de los mecanismos de control interorgánico, como el mencionado para el caso de los ministros, ya que éstos son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, operando más bien como controles de tipo intraorgánico. La facultad para nombrar un ministro con carácter interino en caso de que la falta de un ministro excediere de un mes, corresponde al presidente con la aprobación del Senado, lo mismo que en el caso de falta por defunción o por cualquier causa de separación definitiva. Las renunciaciones se encuentran también, como los nombramientos, sujetas a un doble sistema de control interorgánico debido a la colaboración en la realización de la función, ya que solamente procederán por causas graves y deben ser sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, en cambio, deben solicitarse al presidente, y se concederán con la aprobación del Senado. Ninguna licencia puede exceder del término de dos años.

2. Atribuciones del Poder Judicial

El Poder Judicial tiene, por virtud de la Constitución, facultades que se refieren a distintos ámbitos competenciales, es decir, el constitucional y el federal. Dado que el objetivo es identificar

las atribuciones que se traduzcan en mecanismos de control, analizaremos fundamentalmente el control de la constitucionalidad, por una parte, y además las funciones que pudieran implicar un control político, por la otra.

A continuación se describen de manera sucinta las competencias del Poder Judicial previstas en la Constitución:

Los artículos 103 y 107 establecen la competencia de los tribunales de la Federación y las reglas de procedencia en materia de amparo y deben resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal. En estos últimos dos casos debe existir una violación de un derecho fundamental para poder accionar el proceso regulado en el artículo 107.

Además del amparo, es competencia de los tribunales de la Federación, de conformidad con el artículo 104, conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, realizando un control sobre la política exterior del presidente y la labor de convalidación del Senado. Así como de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y la base quinta del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes.¹⁶³ De las controversias que versen sobre derecho marítimo; de aquellas en que la Federación fuese parte; de las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Na-

¹⁶³ El artículo 104 constitucional remite a la fracción IV, inciso e, del artículo 122 que fue reformado el 22 de agosto de 1996, pero se refiere al contenido de la base quinta de dicho artículo.

ción; de las que surjan entre un estado y uno o más vecinos de otro, y de los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

Por último, el artículo 106 señala que corresponde al Poder Judicial de la Federación dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados o del Distrito Federal, entre los de un estado y los de otro, o entre los de un estado y los del Distrito Federal.

3. *Control jurídico*

La posibilidad de realizar un control jurídico inicia con la capacidad de controlar la constitucionalidad, lo cual es solamente posible en el momento en que se da el tránsito de una concepción política de la Constitución hacia un concepto normativo. Dicho cambio no es simple, y deriva de diversas consideraciones en cuanto a la forma y la estructura interna de la Constitución como norma jurídica.

Por la función que realizan los tribunales pueden ejercitar importantes y además eficaces controles interorgánicos del ejercicio del poder político, que se pueden resumir en el control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de la administración pública.

El control de la constitucionalidad es un control jurídico aun cuando el alcance de las resoluciones judiciales pueda tener efectos políticos, o que por su fuerza y alcance adquiriera el carácter de decisión política respecto de otros órganos constituidos. No se trata de un control de oportunidad, y la intervención de los órganos judiciales se limita a las demandas que se interpongan o bien a la resolución de los casos que impliquen un control abstracto de las normas.

El Poder Judicial cumple un papel de control no solamente respecto del Poder Legislativo, sino también respecto del Ejecutivo,

y en muchas ocasiones por el tipo de funciones que realiza se convierte en un factor del control de la estructura federal de un Estado, principalmente en virtud de la distribución de competencias entre los estados y la Federación.

El control judicial de la constitucionalidad puede ser preventivo, y su principal efecto sería impedir que la ley que contravenga formal o materialmente a la Constitución entre en vigor, o bien que se modifique y pase de nuevo a discusión. El control puede ser también posterior, cuyo efecto sería anular la ley inconstitucional o privarla de validez para el caso determinado. En el caso de los controles preventivos, éstos pueden ser ejercidos por órganos políticos o judiciales; sin embargo, el Poder Legislativo es el menos indicado para realizar un control de este tipo, ya que, como Loewenstein afirma: “los conejos no son, generalmente, los guardianes más seguros de un jardín”. En cualquiera de los casos la relevancia de la resolución radica en la fuerza normativa que pueda tener respecto de otros órganos constituidos. Un control interorgánico previo de la ley es, por ejemplo, el veto que ejerce el titular del Poder Ejecutivo, como se mencionaba anteriormente.

La cuestión fundamental radica en que la inconstitucionalidad no es evidente; por lo tanto, se requiere de órganos especializados con la capacidad de analizar las normas y de realizar la evaluación de la constitucionalidad, es decir, se hace manifiesta mediante la interpretación y normalmente en virtud de un conflicto determinado. Es por ello que la función de control de la constitucionalidad es atribuida a los órganos judiciales, puesto que es en un proceso judicial donde el problema es detectado.

A continuación pretendemos analizar los tipos de control de la constitucionalidad que existen en el sistema mexicano y determinar si sus efectos nos permiten no solamente garantizar el orden constitucional, sino también producir un efecto de control del ejercicio del poder, reforzando así la validez sistemática de nuestro sistema jurídico y también su eficacia.

En cuanto a las formas de control de la constitucionalidad en el derecho mexicano, debemos considerar que existen otras formas de controlar la constitucionalidad de las normas de nuestro orden jurídico además del amparo.

A. *El amparo*¹⁶⁴

El amparo es un medio de defensa constitucional que se configura como juicio que se sigue siempre a instancia de parte agraviada, y el artículo 107 establece las bases a que debe sujetarse el procedimiento. Los efectos de la sentencia son relativos, es decir, que sólo se puede ocupar de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin poder hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motive.

Además de los principios anteriores, son fundamentales al amparo la suplencia de la queja en materia penal, laboral y agraria cuando se trate de leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte, así como cuando se trate de menores. La definitividad es otro principio fundamental, ya que para que proceda el amparo deben agotarse todos los recursos ordinarios que la ley señale, salvo por las excepciones que la misma establezca. El principio de estricto derecho se refiere a la obligación de los tribunales a atenerse a los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo por el quejoso, sin poder suplir de oficio ni los actos reclamados ni los conceptos de violación, salvo por las excepciones mencionadas respecto de la suplencia de la queja.

¹⁶⁴ A continuación se hace una breve descripción del juicio de amparo, ya que este proceso constituye sólo parcialmente el objeto de estudio del presente capítulo. Existe en nuestro país una amplia bibliografía relacionada con el tema, para un análisis extenso *vid.* Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 25a. ed., México, Porrúa, 1988; Polo Bernal, Efraín, *El juicio de amparo contra leyes*, México, Porrúa, 1993; Castro Juventino, Víctor, *Lecciones de garantías y amparo*, México Porrúa, 1953; Acosta Romero, Miguel, *La Ley de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1985, entre otros.

Los órganos competentes para conocer del amparo son la Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados de circuito, los juzgados de distrito y excepcionalmente el superior del tribunal que haya cometido la violación. Tal es el caso de la violación de las garantías de los artículos 16, y en materia penal el 19 y el 20. El orden en que se mencionan los órganos que realizan funciones de amparo no implica una jerarquización, ya que en nuestro sistema no se prevé una relación jerárquica entre los órganos del Poder Judicial Federal. La enunciación que hacen los artículos 94 constitucional y 1o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no establece una relación de prelación, menos aun si tomamos en cuenta que se mencionan tanto órganos jurisdiccionales como órganos administrativos (como es el caso del Consejo de la Judicatura), órganos permanentes como órganos *ad hoc* (como el Jurado Federal de Ciudadanos). La jerarquización entre dichos órganos se establece en función de sus competencias, y por lo mismo es variable.

El juicio de amparo se divide en amparo directo e indirecto, y la procedencia se establece en razón de la naturaleza del acto reclamado. En el caso de reclamaciones contra sentencias definitivas civiles, penales o administrativas, o de laudos de los tribunales del trabajo y resoluciones que pongan fin al juicio, procede el amparo directo, y son competentes los tribunales colegiados de circuito, y excepcionalmente la Suprema Corte de Justicia. Cuando se trate de otro tipo de actos que no tengan el carácter de resoluciones, como actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa que sean violatorios de derechos fundamentales, procede el amparo indirecto ante un juzgado de distrito.

La Suprema Corte de Justicia tiene una facultad denominada “de atracción”, que le permite conocer de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del procurador general de la República, de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Uno de los aspectos más importantes del amparo es la suspensión, la cual puede ser provisional o definitiva. Los actos reclamados pueden ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se debe tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

La suspensión tiene como efecto mantener las cosas en el estado en que se encontraban en el momento de decretarla, no puede tener efectos restitutorios, ya que éstos son propios de la sentencia que resuelve el fondo del amparo. Debe otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que la suspensión pudiera ocasionar, pero puede quedar sin efecto si la otra parte otorga contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes.

La autoridad responsable puede ser consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, así como cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente; en estos dos últimos casos es solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la preste. La suspensión debe solicitarse a la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de circuito, y la propia autoridad responsable decide al respecto. En todo caso, el agraviado debe presentar la demanda de amparo ante la autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocen y resuelven sobre la suspensión los juzgados de distrito o los tribunales unitarios de circuito.

La sentencia que conceda el amparo tiene por efecto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada,

restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, o bien, puede obligar a la autoridad para que realice determinados actos en el sentido de respetar el derecho de que se trate. El amparo está vinculado a una sanción coactiva que permite asegurar la eficacia del mismo, ya que si concedido el amparo la autoridad responsable insiste en la repetición del acto reclamado o trata de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, la autoridad puede ser separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda.

En cambio, si el incumplimiento es excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte debe requerir a la responsable y otorgarle un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia debe proceder a la destitución y consignación de la misma.

Además, en los casos en que la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que determine el incumplimiento o repetición del acto reclamado, puede disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso puede solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

Es competencia de la Suprema Corte de Justicia conocer de la revisión contra las sentencias que dicten los jueces de distrito y los tribunales unitarios de circuito en materia de amparo, mientras que las que dicten la Suprema Corte de Justicia y tribunales colegiados de circuito tienen el carácter de ejecutoriadas.

La revisión procede cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad habiéndose impugnado en la demanda de amparo leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados o por el

jefe de gobierno del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de la Constitución. También cuando se trate de leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del procurador general de la República, puede conocer de los amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. En los demás casos conocen de la revisión los tribunales colegiados de circuito, y sus sentencias no admiten recurso alguno.

Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, cuando la resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, implique la fijación de un criterio importante y trascendente. Únicamente en este caso las resoluciones mencionadas son recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, dado que éste es el único órgano facultado para interpretar directamente la Constitución.

En virtud de que el amparo ha sido ya analizado, ahora estudiaremos el artículo 105 constitucional, el cual ha permanecido en nuestro sistema jurídico como una posibilidad poco utilizada para lograr la anulación de normas inconstitucionales, por lo cual fue reformado. Las formas de control previstas en dicho artículo —las controversias constitucionales— han sido ampliadas y además complementadas con la acción de inconstitucionalidad.

Cada una de las formas de control que prevé nuestra Constitución refleja características distintas en relación con las diferentes tipologías que anteriormente se mencionaban, por lo que se complementan otorgando mayor seguridad jurídica y una protección más completa del orden constitucional.

B. Las reformas al artículo 105 constitucional

Por el tipo de funciones que la Suprema Corte ejerce no es un órgano que exclusivamente resuelve conflictos, sino que debe operar como factor de equilibrio entre los poderes de la Unión para resolver las controversias de carácter litigioso que pudieran suscitarse entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y entre los estados y la Federación, garantizando el principio de división de poderes y el federalismo.

Las funciones que realiza la Suprema Corte de Justicia reflejan su carácter de órgano del orden constitucional, lo cual significa que no opera como un órgano federal, sino que en virtud de la competencia constitucional que ejerce se coloca por encima de los órganos en conflicto como órgano neutro, lo cual le permite vigilar la conformidad de los actos de la Federación, los estados y los municipios a la Constitución.

A partir de las reformas de 1994 la Suprema Corte de Justicia de la Nación se parece más a un tribunal constitucional, ya que sus funciones se concentran en la protección de la Constitución. La función de control de la constitucionalidad de los actos de la autoridad es la principal garantía de la supremacía de la Constitución y del Estado de derecho, ya que no basta con que se establezcan límites al ejercicio del poder público mediante una distribución funcional, sino que se requiere de un órgano que vigile que los mismos se acaten, o, en su caso, los haga cumplir.

La escasa aplicación del artículo 105 en relación con las controversias constitucionales se debía en parte a la forma errónea en que se comprendía la operatividad de la Constitución, ya que en muchos casos ha llegado a negarse su eficacia directa, por lo que los actores correspondientes consideraban que al no existir una ley reglamentaria el procedimiento no podía accionarse.

Un cambio relevante en materia de control se dio en la forma de participación en el control de la constitucionalidad, ya que las minorías de las cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fueron legitimadas, al igual que el procurador general de

la República, para plantear la inconstitucionalidad de leyes en el ámbito de sus competencias, previéndose que las resoluciones puedan anular con efectos generales la norma que sea declarada inconstitucional. Así, las minorías pueden ejercer, vía Poder Judicial, una facultad de control posterior de las leyes aprobadas, con las cuales no estuvieron de acuerdo.

El artículo 105 es congruente en materia de control de la constitucionalidad con el juicio de amparo; por lo tanto, se mantiene la distinción que el Constituyente originario pretendió, al establecer dos sistemas de control que cumplieran con fines distintos y cuyos efectos son distintos.

Las controversias del artículo 105 pretenden mantener la vigencia del principio de división de poderes y de la distribución competencial entre los distintos niveles de la Federación, como un verdadero mecanismo de control del ejercicio del poder, permitiendo la anulación general de actos de autoridad, mientras que el amparo como control concreto garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales a los individuos, en virtud de lo cual las resoluciones tienen efectos relativos. Por otra parte, al adicionar la acción de inconstitucionalidad como medio de control, se genera un sistema de depuración del sistema normativo.

La declaración general de inconstitucionalidad de las normas no es una innovación. La intención del Constituyente fue establecer un procedimiento distinto en el artículo 105, por lo cual no se le podían atribuir efectos relativos a las resoluciones que se emitieran en dicha materia, ya que de otra forma el Constituyente no hubiese actuado de manera racional, y la reproducción de dichos artículos se convertiría en una redundancia.

La declaración de nulidad de la norma con efectos generales permite eliminar del sistema las normas que contravienen a la Constitución, reforzando su supremacía. La declaración de inconstitucionalidad no puede tener efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, salvo en materia penal y de conformidad a las reglas establecidas en el artículo 14 constitucional, es decir, siempre y cuando no causen un perjuicio a persona alguna.

El cumplimiento de las resoluciones emitidas por controversia o acción de inconstitucionalidad se asimila en lo conducente al del juicio de amparo, por tratarse de formas de control de la constitucionalidad, por lo que se hace remisión expresa en caso de incumplimiento a los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución.

La eficacia directa de la Constitución hace al Poder Judicial independiente del ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso; sin embargo, al expedir la ley correspondiente, el Poder Legislativo puede, de conformidad con la Constitución, limitar las facultades del Poder Judicial. En éste, como en el caso de la regulación de la jurisprudencia, encontramos elementos de control del Poder Legislativo frente al Judicial.

Los medios de control de la constitucionalidad que prevé el artículo 105 constitucional son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

C. La controversia constitucional

Las controversias constitucionales tienen por objeto conocer de asuntos entre los miembros de la Federación y sus órganos de gobierno cuando tengan carácter controversial, excepto cuando versen sobre materia electoral.¹⁶⁵ Como órganos no se incluye al Poder Judicial, ya que éste dirime el conflicto. Los incisos *a* a *g* se refieren a todo tipo de controversias; los incisos *h* a *k*, en

¹⁶⁵ La Suprema Corte define en la tesis P. CXXVI/95 el significado de la materia electoral, como aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de los órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, parte III, marzo de 1996. Dicha jurisprudencia se encuentra vigente solamente respecto de la parte que define la materia electoral, dado que la prohibición para conocer de la constitucionalidad de leyes electorales por vía de acción de inconstitucionalidad se suprimió con la reforma del 21 de agosto de 1996.

cambio, se refieren específicamente a la constitucionalidad de los actos de la autoridad.

La reforma a la controversia constitucional amplía la competencia de la Corte para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, lo cual se traduce también en una ampliación de la legitimación para promover la controversia constitucional. Dichos miembros de la Federación están legitimados para plantear una controversia constitucional, puesto que a ellos corresponde la titularidad de los derechos que se pueden controvertir. Así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte al señalar que no puede ser presentada la controversia por particulares.¹⁶⁶

Quedan excluidas de dicho supuesto las controversias relativas al territorio de carácter “amistoso”, cuya competencia es del Congreso de la Unión de conformidad con el artículo 73, fracción IV, constitucional. Otra excepción es la declaración de la desaparición de todos los poderes constitucionales de un estado y los conflictos de orden político que surjan entre los poderes de un estado, que son competencia del Senado, de conformidad con el artículo 76, fracciones V y VI, constitucional, respectivamente.

En la fracción primera, el artículo 105 hace una remisión a la ley para la regulación de la sustanciación de las controversias constitucionales, las cuales pueden versar sobre cualquier materia excepto la electoral, siguiendo el principio de nuestra tradición jurídica conforme al cual la Suprema Corte no conoce de cuestiones electorales.

La controversia constitucional se centra en la posible invasión de esferas competenciales. A diferencia del amparo, no se requiere del agravio de un derecho fundamental como en el caso de las fracciones II y III del artículo 103, y puede referirse tanto a actos concretos de autoridad como a disposiciones generales.

¹⁶⁶ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. III, primera parte, tesis XXXVI/89, p. 48 y XXXIV/89, p. 49.

Por otra parte, implica la revisión de la constitucionalidad de actos y disposiciones generales de los diferentes órganos de gobierno. Al hablar de actos se refiere al sentido más amplio de la palabra, es decir, a todos aquellos realizados por la autoridad en ejercicio de sus funciones, sean administrativas, legislativas o judiciales, salvo en los casos en que se haya previsto expresamente un procedimiento especial. El término “disposiciones generales” permite dejar abierta la puerta para la impugnación de todo tipo de actos normativos, independientemente de su rango o del órgano emisor, siempre y cuando no se trate de normas individualizadas.

La fracción I del artículo 105 establece además que en los casos en que las controversias versen sobre disposiciones de carácter general de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos de los incisos *c*, *h* y *k*, que se refieren a conflictos entre órganos, para que la resolución tenga efectos generales debe ser votada la resolución por una mayoría calificada, de por lo menos 8 votos. De conformidad con el artículo 42 de la Ley Reglamentaria, en las controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación el Pleno de la Suprema Corte debe declarar desestimada la controversia, por lo que la resolución no surtiría efectos ni siquiera entre las partes. En los demás casos a que se refiere la fracción I del artículo 105, la resolución surtiría efectos solamente entre las partes en la controversia.

D. La acción de inconstitucionalidad

Las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Es un medio de control *a posteriori* que pretende preservar la supremacía de la Constitución, el cual podríamos llamar también un control de tipo abstracto, ya que no requiere de la existencia de un agravio. En el control abstracto, la legitimación es objetiva, ya que el objeto que se defiende es la Constitución

misma. El primer problema que plantea esta disposición en su fracción segunda es el significado del término “contradicción”, ya que puede ser utilizado en el sentido lógico de afirmación y negación simultánea, pero también puede referirse a la incompatibilidad material o procedimental de las normas respecto de una misma cuestión jurídica. Hacer esta distinción es relevante principalmente en el segundo caso, ya que no se trata de una contradicción entre normas, sino de un conflicto normativo derivado de la violación de una regla procedimental.

Otro problema de tipo semántico es que en el encabezado de la fracción II del artículo 105 se habla de la posible contradicción de una norma general, cuyo significado debe ser el de cualquier norma general, independientemente de quién sea el órgano emisor o el rango de la norma. Sin embargo, los incisos de la misma legitiman para el ejercicio de la acción a órganos legislativos que hayan participado en su emisión, lo cual parece que limita la acción a normas con rango de ley, en virtud de lo cual el control se limitaría al Poder Legislativo. Incluso en el caso del procurador general parece que se limita a leyes y tratados internacionales, por lo cual el control alcanzaría también al Poder Ejecutivo; no obstante, el supuesto se constriñe a normas con rango de ley dejando un vacío en relación con la posible inconstitucionalidad de otro tipo de normas generales que no pueden ser impugnadas por esta vía teniendo que recurrir a la controversia constitucional en los casos en que los supuestos se adecuaran.

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 60, se refiere a la publicación de leyes y tratados internacionales, con lo cual parece delimitar el alcance del término “disposiciones generales” a que se refiere la Constitución. En consecuencia, podríamos hablar de la inconstitucionalidad de dicha disposición, ya que restringe los derechos que la Constitución confiere, o bien, de una confirmación de la limitación del supuesto que contiene el encabezado de la fracción segunda a través de la especificación hecha por los incisos de la misma.

Considero que se debe interpretar en el sentido restringido, ya que si el órgano reformador hubiera pretendido limitar el supuesto, lo hubiera hecho de manera expresa, por lo que debemos entender que esa fue la intención al precisar en los incisos los actores legitimados para ejercer la acción, y simultáneamente el tipo de disposiciones impugnables.

En el caso de la materia electoral, se presenta por primera vez la posibilidad de que la Suprema Corte conozca de asuntos electorales que no tienen carácter político. Es importante que las leyes electorales sean revisables; sin embargo, las reglas establecidas no limitan su posible declaración de inconstitucionalidad aun cuando la verificación de los procesos electorales sea inminente, sin tomar en cuenta razones de seguridad jurídica o de oportunidad y violentando de dicha manera derechos constitucionales.

Éste es el único procedimiento por medio del cual se puede impugnar la inconstitucionalidad de leyes electorales. Curiosamente, el órgano reformador estableció una regla no procedimental en esta fracción, ya que se traduce en un mandato al legislador de vigilar que las leyes electorales, sean federales o locales, se promulguen y publiquen al menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, prohibiendo al legislador la realización de reformas fundamentales con posterioridad a ese plazo, que pudieran afectar el resultado de las elecciones.

Por otra parte, no se configura como limitación al procedimiento, ya que si la ley respectiva se publica 90 días antes de iniciar un proceso electoral que regula y dentro de los primeros 30 días se ejerce la acción de inconstitucionalidad, se puede o no declarar su nulidad antes de que se verifique el proceso. En el primer caso se debe organizar el proceso electoral conforme a las disposiciones anteriores, o bien posponerlo por la dificultad de implementar los cambios en corto tiempo. Si no se obtiene una resolución antes de que se inicie el proceso, implica que éste puede verificarse de conformidad con una disposición inconstitucional, lo cual podría traducirse en una violación de derechos fundamentales.

La regla establecida debería ser una limitación para los plazos de impugnación, señalando de manera paralela una regla que obligue a la Suprema Corte a emitir la resolución dentro de un tiempo determinado. De esta forma se confiere muy poca seguridad jurídica por lo que se refiere a la realización de procesos electorales.

Los órganos legislativos pueden impugnar sus propias disposiciones; sin embargo, el derecho pertenece a las minorías. En contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, corresponde al equivalente al treinta y tres por ciento de la Cámara de Diputados o de Senadores. En el caso de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano solamente puede ejercitarla el treinta y tres por ciento de la Cámara de Senadores, o el procurador general de la República, quien además está facultado para ejercitarla en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal.

En el caso de los órganos legislativos estatales en contra de las leyes expedidas por el propio órgano, corresponde ese derecho al equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de ellos. Asimismo, puede ejercer la acción de inconstitucionalidad el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal¹⁶⁷ en contra de las leyes expedidas por la propia Asamblea.

La acción de inconstitucionalidad puede ser ejercitada por las dirigencias nacionales de los partidos políticos con registro en el Instituto Federal Electoral, en contra de leyes electorales federales o locales; y las de los partidos políticos con registro estatal en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que otorgó el registro.

Solamente podrán impugnarse las disposiciones recientes, ya que la acción debe ejercitarse dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, es decir, desde que se da a conocer al público, por lo que se puede incluso lle-

¹⁶⁷ Este es el órgano al que se refiere el artículo 122, aun cuando el 105 menciona a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

gar a impedir su entrada en vigor. La intención es que si llegara a declararse inconstitucional puede darse el caso de que jamás causara un perjuicio.

Las resoluciones de la Suprema Corte sólo pueden declarar la invalidez de las normas impugnadas cuando sean aprobadas por una mayoría de por lo menos 8 votos. De conformidad con el artículo 72 de la Ley Reglamentaria, en los casos en que no se alcance dicha votación el Pleno de la Suprema Corte debe desestimar la acción y ordenar el archivo del asunto.

4. *Control político*

El control político significa poder exigir responsabilidad política, y existe cuando la Constitución atribuye funciones a distintos órganos y permite dar cuenta a otro del cumplimiento de la función que le han asignado.

El control político es control del gobierno y demás órganos constituidos. El mecanismo más eficaz es la atribución de funciones estatales a diferentes órganos. Es un control político aquel cuyo parámetro de actuación lo constituye un orden jurídico, y su resultado siempre se basa en razones jurídicas. Es un control de oportunidad que se efectúa cuando la situación lo amerite a consideración del órgano controlante, pero no necesariamente acarrea una sanción. En el caso del control realizado por el Poder Judicial, normalmente se trata de un control jurídico, aunque excepcionalmente puede calificarse como político, lo cual depende del tipo de funciones que ejerza.

Es control político, de carácter subjetivo, que descansa en la libre apreciación del órgano controlante, es de composición eventual y plenamente disponible. Se basa en razones políticas, de oportunidad, y su ejercicio es voluntario. El órgano es libre para ejercer o no el control, y de ejercerse, el resultado negativo de la valoración no implica necesariamente que se emita una sanción. Este control está a cargo de sujetos u órganos políticos; no se trata de ninguna manera de un control jurisdiccional.

El control judicial, en el caso de la valoración de una decisión política, sobre todo en materia social o económica, ya sea del Poder Legislativo o del Ejecutivo, es cuestionable como control interorgánico, no solamente por el alcance de sus efectos jurídicos, sino por la incertidumbre respecto de sus efectos en el gobierno, la sociedad y aun a nivel internacional. Este tipo de control adquiere un carácter político que teóricamente no corresponde a la función judicial y que además puede minar la independencia del Poder Judicial.

En este sentido, realiza un control por investigación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pida el Ejecutivo Federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También puede solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal (artículo 97, segundo párrafo). Los efectos del resultado de la investigación dependen no de la Suprema Corte, puesto que no se estableció una sanción, sino de la publicidad que a los resultados se dé, para que el control se efectúe vía opinión pública. Ésta podría llegar a desatar otro mecanismo de control, que sería la determinación de la responsabilidad política, en su caso.

Uno de los defectos de este precepto es que al ejercerse esta facultad, la opinión de la Suprema Corte en relación con un hecho violatorio de la norma fundamental está prejuzgando la conducta investigada, lo cual resultaría violatorio de otros preceptos constitucionales. Por lo tanto, puede tener como consecuencia vincular al órgano competente para resolver en el mismo sentido, o instar para que se inicie un proceso jurisdiccional, ya que la opinión de la última instancia es conocida.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan

la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

5. Consideraciones finales sobre el capítulo

Nuestra Constitución contiene diversos medios jurídicos de control de la constitucionalidad, desde las formas de autocontrol previstas en los artículos 128 y 133 constitucionales, hasta las formas más elaboradas de control jurisdiccional, como son el amparo, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad. Encontramos en ellos rasgos del control concentrado y difuso, concreto o abstracto, con efectos generales o particulares, que como procedimientos son excluyentes entre sí, pero complementarios como controles de la constitucionalidad, ya que permiten una protección total de la norma fundamental.

Sin embargo, a lo largo de la historia de dichas instituciones hemos podido darnos cuenta de que el remedio al problema de la constante trasgresión de las disposiciones constitucionales no se debe a una falta de medios de control, sino a la ineficacia de las resoluciones que los órganos competentes emiten en cada caso, así como por el hecho de que la jurisprudencia no es obligatoria para los órganos de la administración pública. Por lo tanto, no es necesario seguir reformando la Constitución para precisar sus supuestos o adicionar nuevas formas de control, sino que se debe obligar a la autoridad a cumplir con sus deberes constitucionales, para hacer eficaz la Constitución.

Los mecanismos de control previstos en la Constitución respecto del Legislativo y el Ejecutivo son complementarios y tienen por objeto proteger al individuo frente a la acción del Estado, mediante el amparo, o bien obtener la declaración de invalidez de actos y normas a través de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.