

Una constitución no obstante su rigidez, puede ser un ordenamiento cambiante y dinámico como la misma sociedad que le da vida; y una de las formas a través de las cuales va ajustándose a la realidad es, precisamente, la interpretación constitucional. Tan importante como la creación de las normas es la determinación de sus alcances.

A través de la interpretación se constituye un sistema que forma parte de todo un aparato de control de la regularidad constitucional de los actos públicos.

Por ello es necesario hacer un sintético acercamiento a sus características considerando que en los últimos años, con gran intensidad, se ha ido construyendo en México como parte de nuestro sistema de control.

En la actualidad este tema adquiere gran trascendencia, en tanto que si bien, la justicia constitucional de ordinario pretende no sólo la preservación sino también el desarrollo de las normas constitucionales a través del control del ejercicio del poder. En los tiempos en que vivimos, donde el cambio y la complejidad social está conduciendo a la redefinición del pacto político, con el consiguiente cuestionamiento de los contenidos normativos y del propio ejercicio del poder público; donde los mecanismos y procedimientos tradi-

cionales de resolución de controversias pareciera que han sido rebasados, la vía privilegiada para solucionarlos está siendo la jurisdiccional, donde la interpretación emerge como garante de la seguridad jurídica.

En las épocas de cambio, la historia nos enseña que los actores políticos y la sociedad en general acuden a instancias cuya imparcialidad y objetividad les otorga la legitimidad necesaria para ser árbitros de las contiendas políticas nacionales. Todo cambio, todo proceso de transición, requiere de certeza, de seguridad y éstas corresponde brindarlas a los órganos que precisamente con objetividad e imparcialidad realizan una adecuada interpretación de las normas, en este caso, constitucionales.

Ahora bien, en México, la jurisdicción constitucional se había desarrollado de manera predominante a través del juicio de amparo contra normas generales; sin embargo, en los últimos tiempos también ha sido a través de los otros dos importantes medios de defensa: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, que por otro lado, constatan el reconocimiento social de la judicialización de los conflictos.

El control constitucional, pues, busca mantener el orden constitucional mediante la salvaguarda y defensa de la Constitución, como un límite al ejercicio del poder, preservando así el orden jurídico.

Dicho control cuenta con tres supuestos:

- 1) La existencia de un ordenamiento jurídico organizado, en cuya cúspide se encuentra la Constitución.
- 2) El equilibrio y balance del ejercicio del poder mediante su división y repartición entre los tres órganos que realizan las funciones del Estado, y
- 3) El reconocimiento de los derechos fundamentales de los individuos, oponibles a la actividad estatal.

El fundamento doctrinal del control constitucional se encuentra en lo que Kelsen llama la norma fundante básica, idea que implica que el fundamento de validez de una norma sólo puede encontrar-

se en la validez de otra norma; y la norma que representa el fundamento de validez de otra, debe caracterizarse como una norma superior en relación con la primera; empero, la búsqueda del fundamento de validez de una norma no puede proseguir hasta el infinito, sino que debe concluir en una norma que se supone la última, la norma suprema, y cuya superioridad necesariamente tiene que ser supuesta, en tanto que no puede derivarse de una norma superior, ni puede volver a cuestionarse el fundamento de su validez.

Así, supuesta la existencia de la norma fundamental, la Constitución representa el nivel más alto dentro del derecho nacional, lo cual le otorga su naturaleza de suprema, puesto que de ahí se deriva la existencia de poderes, la atribución de facultades, y la consignación de limitaciones y prohibiciones; en consecuencia cualquier norma de un determinado orden jurídico sólo tendrá validez si su contenido es acorde con la Constitución.

Atendiendo al órgano que lo ejerce, existen dos sistemas de control constitucional, a saber:

Control constitucional por un órgano político, cuyas características son las siguientes:

- 1) Generalmente se confiere a un órgano distinto de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), aunque excepcionalmente se encuentran casos en que se encomienda a alguno de ellos.
- 2) No reviste la forma de un procedimiento contencioso, y la recopilación de elementos a estudio suele ser discrecional.
- 3) La solicitud de declaración de inconstitucionalidad sólo puede formularla un órgano estatal o un grupo de funcionarios públicos.

Control constitucional por un órgano judicial, cuyas características son:

- 1) El control de constitucionalidad está a cargo de un órgano jurisdiccional.

- 2) Se lleva a cabo en forma de juicio o proceso, con reglas procesales claras y predeterminadas.
- 3) La legitimación para pedir la declaración de inconstitucionalidad, la tiene la persona, física o moral, u órgano que se siente afectado por una norma general.

Control constitucional por órgano mixto, que se lleva a cabo por un ente cuya naturaleza es tanto política como judicial, o incluso por la acción combinada de un órgano político y uno judicial.

Atendiendo a la naturaleza del sistema tenemos las siguientes clases de control constitucional:

Sistema de control difuso, en el cual la facultad para declarar la inconstitucionalidad de una norma general la tienen todos los órganos judiciales.

Sistema de control concentrado, basado en el principio de que sólo un determinado ente, tribunal constitucional o corte suprema, puede declarar la inconstitucionalidad de una norma general.

De lo hasta ahora sintetizado tenemos que nuestro sistema de control constitucional es concentrado en tanto lo ejerce con exclusividad el Poder Judicial de la Federación; se sustenta en dos grandes principios consagrados por la Constitución, el de la división de poderes, contenido en el artículo 49, y el de supremacía constitucional, admitido por el artículo 133, los cuales, interpretados en conjunto, permiten concluir lo siguiente:

- La Constitución es la ley suprema y fundamental.
- Cualquier ordenamiento jurídico derivado de ella, debe estar acorde con lo que preceptúa para que resulte válido.

La consecuencia lógica de lo anterior, consiste en que la propia Constitución contemple mecanismos tendientes a garantizar que las normas ordinarias sean conformes a las disposiciones constitucionales, y ello ocurre en virtud de que la mera declaración formal de la supremacía constitucional por parte del Poder Constituyente, no es suficiente para darle plena eficacia y aplicabilidad.

Para hacer efectivo el principio de supremacía constitucional, el Poder Revisor de la Constitución en 1988, 1994 y 1996 ha operado una serie de reformas a la ley suprema a fin de transformar, fortalecer y consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional pleno, lo cual también ha ido generando una nueva relación entre los poderes constituidos, que con intensidad se ve reflejada en la vida pública y diaria del país.

La exposición de motivos de la reforma constitucional publicada en agosto de 1987, da cuenta de la propuesta para que la Suprema Corte de Justicia se dedicara, fundamentalmente, a la interpretación definitiva de la Constitución, dado que, como el órgano superior del Poder Judicial de la Federación, debería ocupar su atención en la salvaguarda de la ley fundamental, por ser la función constitucional más destacada, de las que, en ejercicio del principio de división de poderes, configura a este poder.

La misma exposición agrega que es la trascendencia política que deriva de la atribución de fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, lo que debe orientar el criterio para determinar la esfera de competencia del máximo tribunal, pues la observancia y respeto a la Constitución atañe al interés superior de la nación, en tanto que la custodia de la supremacía de la norma fundamental y de su estricto cumplimiento es función que sirve para limitar la actuación de los poderes activos y mantener la estabilidad del régimen político del país. Por lo que tan alta responsabilidad, fundamentalmente, debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia.

Posteriormente, la exposición de motivos de la reforma a la Constitución, de 31 de diciembre de 1994, destaca que una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra. En la Suprema Corte de Justicia, la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el ejecutivo y el legislativo.

Por ello, se indica, en los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública, debiéndose fortalecer ese carácter para con-

solidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad, lo que exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno, para fungir como garante del federalismo, y para llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional.

Qué carga de responsabilidad política y social tan grande trajo esta reforma. Un compromiso.

Para ello se propuso que dado que el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora, conservara sus principios fundamentales, aunque, se acota, debe perfeccionarse a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.

Por otra parte, con la reforma se ampliaron las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se suscitaren 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; y se abrió la posibilidad para que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, pudieran plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones pudieran anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

Posteriormente, la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 introdujo una vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución, ello con el objetivo de instaurar un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existieran en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, y así proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos. Para lo cual se determina que la Supre-

ma Corte de Justicia de la Nación conozca sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral.

Todo lo anterior ha derivado, como así lo ha considerado una buena parte de la doctrina constitucional, en la transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un auténtico tribunal constitucional desde el punto de vista material, pues se le ha conferido la facultad exclusiva de decidir sobre las cuestiones de constitucionalidad.

Nuestra ley suprema establece, pues, al juicio de amparo, la controversia constitucional y a la acción de inconstitucionalidad como los medios de control constitucional para ejercerse por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El juicio de amparo

En términos muy generales, el amparo mexicano es un juicio que procede contra actos de autoridad que vulneren o restrinjan alguna de las garantías individuales consagradas en la Constitución.

En la práctica funciona como un sistema de control no sólo de constitucionalidad sino también de legalidad, respecto de cualquier acto proveniente de cualquier autoridad pública. Desde luego, el juicio de amparo no tiene los alcances ni los propósitos de las controversias ni las acciones de inconstitucionalidad, su ámbito de protección son los individuos y el efecto de sus sentencias es en cuanto al caso concreto.

La ley prevé dos tipos de amparo: el amparo indirecto, que se acerca considerablemente a lo que en la doctrina se conoce como acción concreta de constitucionalidad, y el amparo directo, que aun cuando también constituye un control concreto de constitucionalidad, en la práctica funciona más bien como un recurso de casación.

La doctrina estima que, en la actualidad, el juicio de amparo puede dividirse en dos grandes sectores, el estrictamente constitucional que corresponde a la Suprema Corte de Justicia en segunda instancia, y el de control de legalidad secundaria, que implica la impugnación de las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país, y que corresponde a los tribunales colegiados de circuito.

El párrafo primero del artículo 1º constitucional, señala que:

“Todo individuo goza de las garantías que la propia Constitución establece”, por consecuencia, cualquier persona, física o moral, que vea afectada su esfera jurídica por parte de una ley que considere inconstitucional, está legitimada, en términos del artículo 103 constitucional, para promover el juicio de amparo en calidad de quejoso.

Independientemente de otros aspectos de fundamental importancia, resulta destacar, relacionado con la interpretación constitucional y la relación entre poderes lo dispuesto por la vigente Ley de Amparo, respecto de que las sentencias que concedan el amparo y protección de la justicia federal se ocuparán sólo de los individuos que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos o protegerlos en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer un pronunciamiento general respecto de la ley que la motivare.

Tal fórmula engloba lo que se conoce como el principio de relatividad de las sentencias, también conocido como fórmula Otero, que en la actualidad es motivo de crítica, pues permite que una norma no obstante haber sido declarada inconstitucional, se siga aplicando a otros gobernados que no la impugnaron, violentando el principio de igualdad.

Los ministros integrantes de la novena época de la Suprema Corte de Justicia, sobre este aspecto se han venido expresando porque la declaratoria general de inconstitucionalidad tenga efectos *erga omnes*, es decir, generales, pudiendo beneficiarse del mismo todos los gobernados.

La controversia constitucional

Las controversias constitucionales son procesos contenciosos de control constitucional concreto, que tienen su origen en la adopción de un régimen federal por el Estado Mexicano y en la aceptación del principio de división de poderes, y surgen entre los integrantes de la Unión, cuando se plantean ante la Suprema Corte en términos del artículo 105 constitucional. Su instrucción se sigue ante la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de un

ca en que se desenvuelve día a día nuestro país, por lo que se ha convertido en el instrumento por excelencia para ventilar conflictos, a veces de la más pura esencia política, por la vía jurisdiccional.

Esto se constata cuando advertimos que en las controversias constitucionales tienen el carácter de parte:

- a) Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.
- b) Como demandado o demandados, la entidad poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, o pronunciado el acto concreto que sea objeto de la controversia.
- c) Como tercero interesado, la entidad, poder u órgano a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional que, sin tener el carácter de actor o demandado, pudiere resultar afectado por la sentencia que llegara a dictarse.
- d) El Procurador General de la República.

Respecto del actor, podemos decir que sólo pueden tener tal carácter, y por ende legitimación activa para interponer una demanda, los entes autorizados expresamente por la Constitución, por lo que *los particulares* no están legitimados para plantear una controversia constitucional dada la redacción taxativa de la norma constitucional. La Suprema Corte de Justicia ha definido a los entes dotados de legitimación activo como órganos primarios del Estado.

En lo que hace al demandado, debemos apuntar que sólo pueden comparecer con tal categoría los entes legitimados, cuando actúen como entidades públicas y no como particulares. Jurisprudencialmente, se le ha dado legitimación pasiva también a los órganos que intervienen en el proceso de creación de la norma general que se impugne, aunque no así a los denominados órganos derivados.

Relativo al tercero interesado es pertinente aclarar que por tratarse de autoridades, en el proceso de controversia constitucional no pueden servir al respecto los criterios que existen relativos al tercero perjudicado en el juicio de amparo, debiéndose en consecuencia determinar el interés en función de los efectos que pudiera

tener la sentencia en lo que hace a las facultades y competencias de los órganos que pudieran verse afectados.

En cuanto a las normas o actos impugnables a través de la controversia constitucional, tenemos que se puede controvertir prácticamente cualquier norma general o acto concreto; ya sea local, federal o municipal, con algunas salvedades.

Un tema muy importante respecto de las sentencias de los juicios de controversia constitucional, consiste en que a través de este medio de control es posible, en ciertos supuestos y mediante el cumplimiento de determinados requisitos previstos en la Constitución y en la ley reglamentaria, *declarar la invalidez absoluta de una norma general*.

Para ello se requiere que en la controversia se haya impugnado una norma general y que se trate de uno de los asuntos siguientes:

- a) Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente.
- b) Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo estado.
- c) Una controversia suscitada entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal.
- d) Una controversia promovida por la federación, en contra de un estado o un municipio.
- e) Una controversia constitucional incoada por un estado en contra de alguno de sus municipios.

Solamente en los casos antes señalados, podrá tener efectos generales una sentencia dictada en una controversia constitucional. En cualquier otro supuesto, las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes.

Cabe decir, que es indispensable que la resolución emitida por el Tribunal Pleno declarando la inconstitucionalidad de una norma general, cuente con el voto favorable de cuando menos ocho ministros, en caso contrario deberá declararse desestimada la acción ejercitada.

Ahora bien, tratándose de normas generales, la sola declaración de invalidez consume los efectos anulatorios, por lo que no se puede hablar de incumplimientos ni de cumplimiento sustituto.

En otros supuestos, el momento a partir del cual surtirá efectos una resolución de controversia constitucional será determinado en cada caso por la Suprema Corte de Justicia, siendo pertinente aclarar que dichas resoluciones no tendrán efectos retroactivos, salvo por lo que hace a la materia penal.

En materia de controversias constitucionales, la interpretación constitucional emerge en su trascendente función frente a los demás poderes de la Unión, aun ante los factores políticos de la sociedad, pues un fallo que determine que una norma es inconstitucional no queda en una simple decisión anulatoria, pues al ser su consecuencia la expulsión del orden jurídico nacional, al mismo tiempo está anulando la voluntad política y las razones que se tuvieron en cuenta para determinar ese contenido normativo.

De ahí el papel comprometidamente determinante de la Suprema Corte de Justicia, en la institucionalización del cambio. De ahí la carga de responsabilidad de los órganos de control constitucional en su relación con los otros poderes y su presencia frente a la soberanía popular.

La acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad es un procedimiento que se ventila ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del cual se estudia la posible contradicción entre una norma general y la Constitución.

Es un medio de control *a posteriori* que pretende preservar la supremacía de la Constitución, implicando además, “un sistema de control abstracto en tanto que se ejerce independientemente de la aplicación de la norma”.

Este novedoso mecanismo de control constitucional, fue introducido por el Poder Revisor de la Constitución en la ya comentada reforma constitucional de 1994 al artículo 105 Constitucional, y en virtud de ella, quedó conferida a la Suprema Corte de Justicia de la

Nación la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una norma general, con efectos generales.

De esta manera nuestra Carta Magna ha establecido una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantear a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución. Con esta acción, las fuerzas minoritarias cuentan con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas.

La creación de la acción de inconstitucionalidad, como medio abstracto de control de la regularidad constitucional, ha dado un giro de enorme trascendencia tanto por lo que hace al control de constitucionalidad en nuestro país, como por lo que respecta a la naturaleza de poder político pleno del Judicial Federal y del carácter del máximo órgano jurisdiccional que con ello indudablemente se ha consolidado como un tribunal constitucional.

En efecto, bien se ha dicho que en este medio de control constitucional se presenta un severo control jurisdiccional de la política, pues las minorías parlamentarias o los partidos políticos pueden impugnar normas generales aprobadas por las mayorías y hacer posible que, mediante interpretación constitucional, se rechacen los contenidos normativos ya aprobados mayoritariamente; confirmando, el órgano de control constitucional, su enorme responsabilidad frente a la soberanía popular que le otorga esas atribuciones, considerando su objetividad, autonomía e imparcialidad.

Consideración final

Ahora bien, al cuestionarse si mediante la resolución correspondiente al ejercicio de las acciones deducidas en cada uno de los medios de control constitucional que hemos solamente reseñado, la Suprema Corte de Justicia ha motivado una relación diferente entre los demás poderes de la Unión. La respuesta sería afirmativa y de aquí unos ejemplos:

- a) En materia de amparo, las resoluciones relativas a la libertad sindical, y a la libertad cameral.
- b) En controversia constitucional, las resoluciones respecto a las reformas en materia de energía eléctrica, la relativa al horario de verano, así como la referente al FOBAPROA.
- c) En materia de acciones de inconstitucionalidad, la relativa a la reforma a la legislación penal del Distrito Federal respecto del aborto, la que hace referencia a la participación de las fuerzas armadas en cuestiones relacionadas con la seguridad pública, así como la que define los criterios de representación proporcional en materia electoral.

Como podemos ver, nuestro país ha transitado, por la vía de la interpretación hacia un mejor sistema de control constitucional, mismo que, siendo perfectible, y habiendo mucho por hacer, responde en buena medida a la realidad que nuestra transición democrática va presentando.

Lo anterior, evidentemente, implica que la relación entre los poderes públicos vaya cambiando.

La supremacía del Poder Ejecutivo, predominante durante el presidencialismo a ultranza, ha quedado atrás, estamos consolidando un verdadero equilibrio entre poderes. Tampoco existe supremacía del Poder Judicial en razón de las decisiones que emite a través de los mecanismos de control constitucional, no puede haberla. Esa situación no puede estar presente. Eso no es lo que la sociedad reclama y necesita. Sí quiere, en cambio, equilibrio, autonomía e independencia. La Suprema Corte de Justicia el primero, lo propicia y las demás solamente las ejerce.

Transitamos hacia un sistema en el que los contenidos de la Constitución son los que deben predominar sobre los tres poderes, concretándose éstos a ejercer en exclusiva y con puntualidad estricta, las facultades que la norma fundamental a cada uno les otorga.

En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación en general y la Suprema Corte en particular también debe actuar con plena madurez y responsabilidad, y no sobrepasar su marco constitucional, ni legal, pues con dicho actuar se confirmará su legitimidad ante la

soberanía popular; legitimidad que los otros poderes tienen merced al sufragio universal que los sustenta.

Este comportamiento hará que la interpretación constitucional que realice en sus fallos sea confiable para la sociedad, y en particular para los otros poderes.

En esta nueva relación, en la medida en que cada uno de los poderes de la Unión se ciña estrictamente y con rigor a sus facultades constitucionales, seguiremos caminando en la ruta de la construcción, no de un buen sistema de control constitucional, sino de una verdadera y sólida democracia, en los términos en que la soberanía popular, a través del Poder Revisor de la Constitución, ha diseñado en la Constitución General de la República; donde el intérprete de la constitución tenga la misma visión democrática de la sociedad; que con su interpretación, atienda a los contenidos de los derechos fundamentales de los individuos; que en sus decisiones encuentren la legitimidad social, sustentada en la autonomía, la independencia y la imparcialidad; que hagan posible una interpretación constitucional libre y nunca subordinada a ningún interés, mucho menos político.

Por ello ningún poder por encima del otro. Los tres por debajo de la Constitución.

Muchas gracias