



BIBLIOTECA DEL H. CONGRESO
DE LA UNIÓN
SIID

Servicio de Investigación y Análisis

SEMINARIO

“LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO”

Tema IV
Las Controversias y Acciones Constitucionales.
Expositor: Dr. Edgar Corzo Sosa

Edición:
Servicio de Investigación y Análisis
Dr. Jorge González Chávez
Coordinador
Arturo Ayala Cordero

Abril, 2004

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque;
C.P. 15969 México, D.F.
Tel. 5628-1300 ext. 4726; Fax: 5628-1316
e-mail: jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

Resumen Ejecutivo

Del 8 al 22 de octubre se impartió el Seminario; “La Cámara de Diputados en el Sistema Constitucional Mexicano”.

Consistió de 5 temas:

1.- **Facultades y Funciones de la Cámara de Diputados.**

Ponente: Dra. Edna Barba y Lara; Asesora Jurídica de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

2.- **Organización y funcionamiento interno de la Cámara de Diputados.**

Ponente: Dr. Jorge González Chávez; Coordinador del Servicio de Investigación y Análisis.

3.- **Los principales procedimientos parlamentarios y las resoluciones que derivan de ellos.**

Ponente: Lic. Alfredo del Valle Espinosa; Secretario de Servicios Parlamentarios.

4.- **Las Controversias y Acciones Constitucionales.**

Ponente: Dr. Edgar Corzo Sosa; Miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal.

5.- **Elementos de Técnica Legislativa.**

Ponente: Lic. Miguel Ángel Camposeco Cadena; Presidente de la Academia Mexicana de Derecho Parlamentario.

Cada sesión tuvo una duración de 3 hrs. Con objeto de que los conocimientos expuestos pueden ser aprovechados por todas las personas que se integran permanentemente al quehacer parlamentario y continuar cumpliendo con el objetivo del Seminario de manera permanente, es por lo que se publica lo expuesto de este temario, con base en las versiones estenográficas de las que se ha dejado el contenido fundamental de cada exposición, suprimiendo únicamente repeticiones y comentarios fuera de contexto, conservando la frescura y espontaneidad de una cátedra universitaria.

Sesión a cargo del Doctor Edgar Corzo Sosa, egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, especialidad en amparo del Antiguo Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, maestría en derecho público por la Universidad la Sorbona de París, doctor en derecho público por la Universidad Autónoma de Madrid, profesor en diversas universidades e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Director de la revista “Cuestiones Constitucionales” y actualmente se desempeña como Secretario de Estudio y Cuenta, adscrito a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A mí me corresponden dos aspectos que se van a ver conjuntamente, que son la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Partiremos de una introducción para saber en donde podemos ubicar estos instrumentos en el plano de la disciplina jurídica, después directamente trataremos la regulación constitucional que se tiene en el artículo 105, en donde podemos encontrar tanto en la fracción I, a las controversias constitucionales como en la II, a las acciones de inconstitucionalidad.

Cuatro aspectos son indispensables para poder entender cualquier proceso, primero, los sujetos, ¿Quién? ¿Quién puede hacer valerlo?; segundo el objeto, dentro del cual se encuentra el parámetro, de que se va a controlar y los vicios respectivos; tercero el procedimiento, es decir quién conoce, cómo conoce y cuáles son los términos generales; y finalmente la sentencia que no puede estar ajena a lo que son los sujetos ni al objeto de ese proceso.

Decir controversias y acciones de inconstitucionalidad, significa hablar de un proceso constitucional, hacemos referencia también a una disciplina jurídica, a la del derecho procesal constitucional. La justicia, la jurisdicción, o el control constitucional, son aspectos que nos llevan más o menos a lo mismo, tratan de un proceso constitucional, si hay una rama constitucional, si hay un derecho sustantivo constitucional, entonces también hay un derecho adjetivo constitucional.

El derecho procesal constitucional es aquel que se caracteriza por la existencia de los procesos constitucionales, con aquellos instrumentos de naturaleza predominantemente procesal, que tienen por objeto reparar la trasgresión que se realice de las normas constitucionales. En donde no se puede evitar que las normas constitucionales sean trasgredidas, encontraremos, afortunadamente, un proceso constitucional que lleve por objeto reparar esa violación a la Constitución.

La evolución que ha habido, de los procesos constitucionales es marcadamente la del amparo, desde 1812 en la Constitución de Cádiz, se tuvo la intención de hacer un control constitucional, no desde el amparo, sino de infracciones a la Constitución y donde se tenían dudas, respecto de a quién le correspondía conocer, si al Legislativo, al Ejecutivo o al judicial. El amparo desde 1841 hasta 1994, va a ser el instrumento que por antonomasia lleve a cabo el control constitucional.

Otro punto importante, a manera de introducción, es la relación entre la Constitución y el Poder Legislativo, la Constitución vista no sólo como norma fundamental en ocasiones no se puede ver en su dimensión tridimensional, tiene que ser vista orgánicamente, desde el Poder Judicial, desde el Poder Ejecutivo y desde el Poder Legislativo. Haciendo referencia al Poder Judicial, se ve que está regulado en el texto constitucional de manera muy débil. Si vemos Poder Ejecutivo, está muy marcada su presencia es decir que la Constitución de 1917 se hizo teniendo muy en cuenta a este Poder. Y si se piensa en la Constitución desde el punto de vista del Poder Legislativo, llegamos a interesantes conclusiones, a un cambio radical, en donde para empezar el artículo 49 relativo a la división de poderes en realidad nos remite al 29 y 131 poniendo una excepción de que “no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona, salvo en el caso del artículo 131”

Pareciera que en principio hay un poder o un sistema constitucional con predominancia del Ejecutivo y ante la inexistencia material o de fuerza real de un Poder Judicial, entonces lo que hay es una intervención jurídica del Poder Legislativo, sin embargo si vemos otros aspectos de la Constitución, nos damos cuenta que el órgano Legislativo realiza diversos actos jurídicos en coordinación o colaboración con el órgano

Ejecutivo, uno muy importante es el procedimiento de elaboración de leyes, o en los procedimientos de integración de órganos como del Instituto Federal Electoral o de integrantes de la suprema Corte de Justicia de la Nación, facultades respectivamente de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores en colaboración con las propuestas que se hagan al respecto.

El Poder Legislativo a diferencia del Poder Judicial y en consonancia con el Poder Ejecutivo, si es un poder, por esos controles que puede ejercer, pero también por la desaparición de poderes, por el juicio político, por el nombramiento del órgano encargado de la fiscalización, la Entidad de Fiscalización Superior o incluso en la elaboración o participación en las reformas constitucionales.

El sistema constitucional en realidad hasta antes de 1994, estaba de Poder Ejecutivo a Poder Legislativo, en donde el Poder Judicial, era una autoridad que intervenía en aquellos aspectos que quedaban libres, había mucho control político y muy poco control jurídico y mucho menos control jurisdiccional, su participación era mínima, porque casi todo tenía una solución desde el punto de vista político. Por eso se explica que la Corte no tenga facultad de iniciativa, ni pueda intervenir en el presupuesto, ni siquiera se le escucha y solamente en algunos aspectos se le toma en cuenta para el cabildeo correspondiente.

Nuestro esquema constitucional no estaba pensado para entrar en una etapa en donde el Poder Judicial tuviera instrumentos de participación, y pudiera decir que la Constitución es norma suprema y a través de ella señalar “que le corresponde a cada órgano de poder”.

Después de la pasada introducción principiemos con las Controversias Constitucionales, que como su nombre lo indica, son las controversias que tienen que ver con aspectos constitucionales, ¿Cuál es el primer tipo de controversias que surge, cuando se tiene una Constitución en un Estado Federal? En 1824 nos apresuramos inmediatamente a establecer el Acta Constitutiva de la Federación para dar facultades a la Federación y los estados, en cuando hay una distribución de competencias, lo que va a

haber inmediatamente son conflictos, controversias, que en el sistema federal tienen mucha repercusión.

Escogimos un sistema a semejanza norteamericana, pero con un grado de complejidad fuerte, al principio no sabíamos que hacer, incluso los creadores del sistema federal, tanto vertiente británica como la norteamericana, se han cuestionado la forma de concebir el sistema federal. Pensar en controversias constitucionales es pensar inmediatamente en un sistema federal, en donde las facultades, competencias o ámbito de atribuciones que le corresponden a cada uno de los integrantes de la Federación está establecida en el texto constitucional.

En el momento en que no se ejerza o no se tomen en cuenta los parámetros establecidos en la Constitución, a partir de ese momento entra en conflicto la norma constitucional y desde luego los ámbitos correspondientes. Tenemos las controversias desde 1824, pero muy olvidadas, de 1857 a 1917 nos dimos cuenta de que cuando había algún problema entre estados o incluso al interior de un estado, no era el Poder Judicial quien lo resolvía, era el Poder Legislativo y en concreto el Senado de la República a través de la desaparición de poderes, se nombraba un gobernador interino y después se hacían las elecciones correspondientes.

Las controversias siguieron así hasta 1932, en que se presentó un caso muy interesante, se llama “El caso Oaxaca”, se originó al descubrir tumbas en la zona arqueológica de Monte Alban en donde además se encontraron joyas arqueológicas, lo primero que hace el Estado es expedir una ley que dijera que esas joyas serían parte de su patrimonio, pero la Federación no quiso permitirlo argumentando que eran propiedad de la nación, y no nada más de un estado, esa controversia trajo como consecuencia, la anulación de la ley local correspondiente.

Después de 1932, de ese intento muy somero, no hubo nada hasta antes de 1994 que significó empezar a vivir el cambio en el régimen político, entonces se presentó el caso “Amparo Mexicali” en donde uno de los primeros municipios que corresponden a la oposición o a un partido distinto al que en ese entonces estaba en el gobierno, se planteó

que “el municipio forma parte de un estado, es un órgano del poder del estado, o es otro nivel más de la Federación”, de sostener está última posición, la más correcta desde el punto de vista constitucional, no da lugar a promover el juicio de amparo, que ya existía para la violación de las garantías individuales, cuando había violación en la esfera de competencias.

El artículo 103 fracciones II y III de la Constitución, se refieren a lo que se conoce como “Amparo Soberanía”, la cuestión es donde se introducen a los municipios, ¿en el amparo bajo este aspecto, o en las controversias constitucionales? Las controversias por supuesto hacían referencia al municipio, tendría que hacer referencia a que formara parte del poder de un estado, es decir, sujeto a las decisiones de los órganos que integran el estado, como no era posible, se dijo “ si no le corresponde el amparo ni tampoco las controversias, tendrá que ser el amparo” el amparo siempre ha sido un instrumento muy protector y se ha dicho que donde no quepa un recursos siempre va a haber juicio de amparo.

La reforma de 1994, trajo un cambio orgánico importante, vino a ampliar destacadamente el régimen propio de las controversias, el gran ganador o al menos eso se pensaba en un primer momento, era el municipio, quien venía pidiendo ese cambio. La exposición de motivos señaló los antecedentes de las controversias, decía que estábamos en un estado de derecho y que había que fortalecerlo y que la única forma es permitir que esos órganos que integran los distintos niveles de gobierno de nuestro sistema federal, pudieran defender lo que constitucionalmente les pertenece, y se crea la idea de ampliación de esas controversias constitucionales, lo que va unido del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien le toca tener conocimiento de esas controversias. Se habla categóricamente de la Suprema Corte como una tribuna constitucional, que tenga como guía defender el texto constitucional, hacer que el estado de derecho prevalezca y que haya una supremacía constitucional, a través de un proceso constitucional que se llama controversia constitucional.

Conjuntamente al fortalecimiento de la Corte, se pasa de tener 26 ministros para sólo dejar 11, además dejan de existir las cuatro salas titulares y una auxiliar y solamente

ahora hay dos salas integradas por cinco ministros cada una, más el Presidente de la Corte, se consideró que la labor que iba a desarrollar la Suprema Corte no era la que tradicionalmente realizaba, sino que tendría que ser una labor técnica constitucional, en donde, no haya tantos asuntos como en antaño y lo que nunca se pensó en que lo que era antes un problema de legalidad iba a convertirse en un problema de constitucionalidad.

Se establecieron dos supercarreteras directamente a la Constitución, de lo que conoce la Suprema Corte, los asuntos de controversias y las acciones de inconstitucionalidad.

La regulación de las controversias constitucionales esta en el artículo 105 fracción I de la Constitución que señala “ La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) Dos municipios de diversos estados;
- g) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- h) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

j) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales:

Lo que se pretendió hacer en el artículo 105 constitucional, es desde luego dar intervención a los municipios, pero en realidad a todos los sujetos que forman parte de nuestro sistema federal, la única forma de entender este artículo es pensando en lo que es llamado el nivel horizontal y vertical.

Verticalmente conocemos al municipio; al estado; y a la Federación, y ciertos órganos que los representan, al mismo tiempo tenemos un orden horizontal y tenemos órganos de la Federación, órganos del estado y eventualmente órganos del municipio.

Si se piensa en este sentido vertical y horizontal, tenemos un buen número de combinaciones, en el ámbito horizontal, puede ser el Poder Legislativo de un estado, contra el Poder Judicial de otro estado. En el ámbito vertical puede ser un municipio en contra de la Federación. La complejidad que se señala en el artículo 105 es mayúscula, lo que hay que pensar en este artículo en cuanto a sujetos se refiere, es a lo que vertical y horizontalmente se refiere, pero con la consiguiente salvedad, de que no es lo mismo ser un órgano de un estado con facultades propias a ser un órgano que represente al Estado.

No es lo mismo ser Procurador General de Justicia que defiende sus atribuciones en contra del órgano legislativo estatal, a ser Procurador General de Justicia, representante del estado “x” que va a defender a ese estado frente a la Federación, son dos cosas totalmente distintas y este es un problema de legitimidad.

Suele suceder que al no darse cuenta en que nivel está, si vertical u horizontal, no se logra establecer la legitimación correspondiente, que no significa nada más los sujetos que están ahí, por ejemplo tenemos a la Federación, pero ¿quién está legitimado para representar a la Federación? O el órgano legislativo estatal ¿quién está legitimado para representarlo? No es lo mismo, el sujeto como tal, que quién está reconocido en el texto de la Constitución, si no hubiera dichos órganos del poder u órganos, no se podría pensar en los que lo integran.

Una cosa es lo que se establece en el texto constitucional como órganos de gobierno, y otra es quién está facultado para acudir en controversia constitucional. Muchas veces en los estados determinan que dependiendo del acto de que se trate, por ejemplo en materia de energía, le corresponde al secretario de esa área representar al Estado, lo que pasa es que no se le reconoce ninguna personalidad, porque el secretario correspondiente no tiene legitimación para la representación del Estado y defenderlo frente a la Federación o frente al municipio.

Por lo tanto no es lo mismo los sujetos que reconoce el artículo 105 que los que están legitimados y que acuden en representación de esos sujetos, a los que hay que estar es a las normas internas de cada órgano correspondiente. Si es el órgano legislativo habrá que ver si es la Mesa Directiva la que tiene la facultad y dentro de ella, quien de sus integrantes pudieran representarlo en el ámbito federal.

Hay que ver cuales son los órganos que integran para finalmente descubrir, el órgano y al funcionario que puede representar a ese órgano de la defensa tanto horizontal como vertical.

Ante un elenco tan detallado en el artículo 105 constitucional, cabe la pregunta de que si faltó alguien, y efectivamente, hay controversias entre los municipios de diferentes estados, pero no hay controversias que se susciten entre municipios del mismo estado.

¿Podría haber una controversia constitucional entre municipios de un mismo estado? Seguro que sí, y no se pensó, en la exposición de motivo se habló de municipios de un mismo estado, sin embargo en el texto se omitió que los municipios de un mismo estado pudieran plantear controversias entre sí, ni tampoco los órganos constitucionales autónomos, como el Instituto Federal Electoral, o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México etc.

Falta eso que es el eje ferenda, no hay instrumentos claros para hacer la defensa de estos órganos constitucionales, para que se defiendan, es decir desde el momento en

que un órgano previsto en la Constitución tiene señaladas sus facultades constitucionales, debe tener derecho a defender lo que en ella se le está dando, de otra manera, para qué se quieren esos órganos autónomos.

También el en artículo 105 constitucional faltarían otros órganos, al menos en el inciso c) que señala “El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; la pregunta es ¿qué no podría haber una controversia entre cámaras? ¿Que no hay diferencias de criterios entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores?, ¿Qué no forman parte de un procedimiento de elaboración de leyes que en determinado momento pueda llevar a una discrepancia?. No está muy lejos el día en que se plantee una controversia constitucional, con base en el texto constitucional, entre los órganos que integran el Poder Legislativo.

En algunos países, cuando se habla de estos sujetos se habla de órganos con relevancia constitucional, así como por ejemplo la Universidad, podría en ejercicio y defensa de su autonomía, plantear una controversia constitucional, también se pensaba eso respecto de los partidos políticos. En nuestro caso son otros los instrumentos que tiene los partidos políticos, pero también se habla de órganos con relevancia constitucional.

Dicho a manera de conclusión, en cuanto a los sujetos, se hizo un buen ensayo, adolece o tiene carencias, pero con los sujetos que están ahí, se han ejercido bastante las controversias constitucionales y se la desempolvado el texto, sobre todo a través de los municipios. Los estados y la Federación se podían defender pero los municipios no, hasta que tienen las controversias.

Por ejemplo, el dinero que envía la Federación a través de un Estado a los municipios y no llega, o llega solamente a los municipios del mismo partido político que del gobernador o del órgano legislativo mayoritario, se puede promover la controversia constitucional, por que en el texto de la Constitución se establecieron ciertas facultades a su favor y por lo tanto tiene que defenderlas.

En el ámbito horizontal, tanto en el ámbito federal como en el ámbito local, ya es común, antes no lo era, ver que el órgano legislativo considere que son atribuciones de ley y no de reglamento, ciertas materias. Es decir si se va a regular la energía eléctrica o si se va a hacer una regulación de usos y horarios, pues tendrá que ser a través de una ley y no de un reglamento del Ejecutivo, entonces hay esas diferencias y como la constitución tiene señaladas esas facultades constitucionales, pues se plantean controversias o en el caso de conflictos de órganos que integran el Estado.

Recientemente hubo en un estado una controversia, en donde el tribunal superior del estado, pedía la intervención del Senado de la República en una controversia política con el Ejecutivo local, el legislativo pidió una explicación al promovente, de por que motivos estaba planteando esa solicitud ante el Senado, se promueve la controversia y el Tribunal Superior dice que en ejercicio de la facultad del artículo 76 fracción V, en ningún momento se establece que se tiene que dar una explicación por el órgano correspondiente, a otro poder, por lo cual la solicitud de la explicación quedo anulada, eso es en cuanto a sujetos.

En cuanto al objeto, dice el mismo texto constitucional, un poco rebuscadamente, en el inciso “ h) dos poderes de un mismos Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;” por lo tanto se tendrían por objeto los actos y disposiciones generales, así como el acuerdo del órgano legislativo solicitando una explicación respecto del actuar de ese otro poder, en controversia cualquier acto puede ser sujeto de controversia, se puede impugnar, no hay problema, en estos actos, pues podemos ver alguna solicitud en donde intervengan también instituciones de fiscalización superior en relación con bancos, no hay limitantes siempre y cuando tenga que ver con una facultad constitucional.

Entendemos por disposiciones generales, tanto circulares o acuerdos que tengan una vigencia y aplicación general, hasta leyes y reglamentos. Luego entonces el ámbito para conocer en controversias constitucionales es amplio y los sujetos también.

Es esa súper carretera que llega al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, porque el procedimiento le corresponde a los 11 ministros de conocer las controversias y de las acciones de inconstitucionalidad, obviamente quien acuerda es el Presidente de la Corte, pero hay un ministro instructor, que cuida el proceso, y emite acuerdos para que se vaya verificando el procedimiento correspondiente y contra los acuerdos de ese ministro, procede el recurso de reclamación ante el Pleno de la Suprema Corte, cualquier acuerdo de trámite del ministro instructor puede ser impugnado y será el Pleno quién decida a quien da razón. Hay una excluyente, desde una improcedencia, por llamarle de alguna manera, es la materia electoral que no procede.

El parámetro dentro del objeto, contra el cual se contrasta ese acto, reglamento o ley, es el texto constitucional, lo que se pensó en un inicio y que afortunadamente se cambió, fue que se decía que controversias constitucionales era igual a competencias, y que sólo se refería a la parte orgánica de la constitución, y no la dogmática que se tenía cubierta con el juicio de amparo.

En 1857 la Constitución Federal permitía el amparo contra cualquier acto de autoridad incluida la judicial, la segunda ley reglamentaria del amparo de 1869, prohibía el amparo contra actos judiciales, se tuvo que emitir una sentencia y decir si la Constitución no limita, ¿por qué podría limitar una ley? En consecuencia, tácitamente la declaró inconstitucional, y se permitió el amparo contra sentencias judiciales, a través de los artículos 14 y 16 constitucionales, garantía de audiencia y de legalidad respectivamente, y una vez que haya esa sentencia del Tribunal Superior correspondiente, procede el juicio de amparo directo, sucedió exactamente lo mismo pero desde luego planteado en términos diferentes.

En un mismo Estado, los órganos internos, entran en conflicto porque la constitución local, establece algo que un poder está ejerciendo sin tener facultades para ello, y al que le corresponde quiere que sea respetado su ejercicio de esa facultad, ¿interviene la Suprema Corte? La interpretación fue como en el caso del amparo, en el sentido de que si se deja en el Estado, no habrá ningún órgano constitucional que resuelva el problema.

Los tribunales superiores de justicia de los estados, no tienen esa facultad actualmente, se empiezan a hacer reformas en algunos estados para que los problemas de cada estado se queden ahí y sean resueltos por el tribunal superior de justicia, pero no lo hay en términos generales, luego se estableció una tesis que permitió que hubiera un vínculo fundamental de ese problema en relación con preceptos constitucionales, en relación el principio de legalidad, y entonces se señala que cuando haya un vínculo fundamental que tenga que ver con ese problema local como un problema de legalidad, se está yendo a la parte dogmática de la Constitución y que se había dicho que en realidad las controversias estaban dirigidas a la parte orgánica, lo que tuvieron que resolver fue “esa controversia no es sólo de la parte orgánica, porque si fuera así, no podríamos conocer de todos los problemas constituciones que no tuvieran una repercusión con la Constitución Federal”.

Luego entonces, ampliése de la parte orgánica a la parte dogmática, y en especial al artículo 16, porque el artículo 16 puede ser el puente a través del cual se construya ese vínculo fundamental y se pueda ir hasta las constituciones estatales.

En controversias constituciones nosotros a diferencias de otros países, incluimos garantías individuales, obviamente casi nada se hace para hacerlas valer, salvo el artículo 16 y por un vínculo fundamental de autoridad competente.

Los vicios por los que se tiene que hacer valer, son los formales y los materiales, los primeros corresponden al proceso de creación de la ley, incluso de la Reforma Constitucional, aunque el criterio de la Suprema Corte señalado en las controversias en materia indígena, es que puede entrar a controlar absolutamente todo, salvo el artículo 135 constitucional, porque ahí hay un constituyente permanente, hay algo especial que hace el texto constitucional y es que es como si fuera el Constituyente de 1917 sólo que actualizado. Puede ser que se trate de una auto-limitación, pues en el momento en que controlara a ese procedimiento de reforma, se pensaría que puede controlar absolutamente todo. Es decir que 11 ministro estaría por arriba de 628 legisladores federales, más las legislaturas estatales, sin embargo habría que ver si la misión que se le

encomendó a la Suprema Corte es tener a la Constitución por encima y ser el guardián de la Constitución, habrá ocasiones en que el cómputo no sea el correspondiente, o sea, la mayoría que se requiere de las legislaturas de los estados, o incluso, de las dos terceras partes del Congreso de la Unión. Puede ser que en lugar de 16, sean 13 las legislaturas, y sean enviadas las restantes sin haberse reunido el órgano legislativo. Es decir que tendrían que ser los que ahí estuvieran, junto con las legislaturas de lo que tendrán que resolver el problema, por que de acuerdo con una tesis de la Corte, cuando tengan problemas las legislaturas con el Congreso de la Unión o el Congreso de la Unión internamente, cuando quieran aprobar una reforma de manera conjunta y no separadamente, como siempre se hace, ya que la Constitución así lo requiere, y no se haga pues no habría forma de resolver el problema. Si la Corte ejerció un autocontrol, en materia de Reforma Constitucional, los órganos legislativos tendrán que hacer un autocontrol quizá mayor, esa es la única parte del texto constitucional al que no puede entrar a conocer la Suprema Corte por su último criterio establecido.

Retomando el tema de los vicios formales y materiales, tanto de creación de la ley como de contenido, sucedió en el caso de la ley de Acceso a la Información del Distrito Federal, que quedó en un ejercicio de veto, una controversia y una orden de suspensión.

En materia de leyes, una vez que se expide la ley no es sujeto de suspensión, otra cosa es que internamente en el proceso de elaboración de la ley, algún integrante de los órganos que intervienen en ese proceso, plantee a la Corte que hay un problema, en esos casos si puede haber una suspensión, pero no cuando la ley ya está expedida. Cuando la ley es aprobada por los legisladores, hay que pensar que hay una presunción de constitucionalidad, que vieron el texto constitucional y que dijeron “ si, efectivamente, tenemos facultad constitucional para expedir esto”, y una vez que se haga la ley, por supuesto que no podrá suspenderse, salvo que se pruebe que va en contra del texto constitucional, porque entonces no habrá suspensión, sino que habrá invalidez.

La sentencia en la controversia constitucional, señalada en el artículo 105 penúltimo párrafo, que dice “Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los

municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría, de por lo menos ocho votos.” El efecto en cascada significa, que solamente de arriba hacia abajo, cuando se impugne, pero en el ámbito vertical solamente de arriba hacia abajo y si ocho ministros están de acuerdo, se invalida la ley y tiene efectos generales. Dicho en otros términos si la federación impugna una ley de un estado y ocho ministros están de acuerdo, se invalida la ley, pero si es un estado quien impugna una ley federal u se llega a ocho no se podrá invalidar, ese fenómeno cascada, solamente de arriba hacia abajo, como está y tienen que ser los ocho ministros, de hecho para sesionar se pide que sean ocho de once.

De lege ferenda o problemas que se ven, si es en realidad el efecto general, es más importante cuando un municipio impugna una ley estatal, porque los que se van a beneficiar no solamente es el municipio, sino todos los municipios, por ejemplo los que forman el Estado de Oaxaca y no se trata al revés, cuando un estado impugna un acto o disposición general de un municipio, porque entonces para qué queremos que tenga efectos generales si muy probablemente es un acto que solamente tenga que ver con un municipio.

El efecto en cascada quizá sea una protección hacia el legislador, pero no es claro, porque en realidad son los sujetos los que intervienen, si el Estado impugna una ley federal no solamente se va a beneficiar el estado que la planteó, sino que se tiene que beneficiar absolutamente todos y de acuerdo a la Constitución, solamente cuando la Federación impugne una ley de ese estado, es cuando va a tener efectos generales, es exactamente el sentido contrario.

¿Por que se necesitan ocho votos de once?, en este caso hay mayoría calificada en el Poder Judicial, es decir más de la mitad, al menos lo que se estableció en el texto constitucional son ocho, o sea que es una mayoría calificada importante, ocho de once es convencer casi a la totalidad.

Tenemos una mala disposición en la Ley Reglamentaria que además dice que cuando no llegue a ocho, no pasó absolutamente nada, como si jamás se hubiese impugnado, son los efectos desde luego que tiene ahí previsto en la ley, aunque no se ha utilizado, lo que se llama efectos de invalidez o invalidez consecucional. Cuando haya una disposición que sea consecuencia de la que se está invalidando, se va la que se está invalidando y junto con ella, se van las demás que están consecucional vinculadas, para que esperar a que se vuelva a impugnar otra ley, que tiene exactamente el mismo precepto que estemos impugnando, este es un efecto de invalidez consecucional, que lo tenemos previsto, pero que no lo hemos ejercido, en esos términos queda así la controversia constitucional, haciendo una referencia final, en el sentido de que se ha permitido que el texto constitucional se desempolva.

Antes no pensábamos en ningún precepto constitucional y ahora resulta que está ahí, que regula y que da facultades y que por consiguiente, tiene que defenderse, ese es el juego. ¿Qué pasa en cambio con las acciones de inconstitucionalidad? Es una acción, pero en realidad nos estamos refiriendo a una pretensión, que en realidad es un proceso constitucional.

Acción e inconstitucionalidad, se tiene que pensar como un proceso constitucional un procedimiento que iniciará con la presentación de un escrito y terminará con la emisión de una sentencia.

Como antecedentes tenemos, si acaso, una de las leyes centralistas que establecía un antecedente similar a lo que había en la constitución de 1847, pero de cualquier forma ni en 1847 o 1836, se pensó en un instrumento como el que tenemos ahora. Un texto constitucional decía “El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley; La declaración de una norma jurídica con rango de ley interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada” y otro artículo nos señala “están legitimados para interponer el Recurso de Inconstitucionalidad, el Presidente de Gobierno, el defensor del pueblo, 50 diputado, 50 senadores, los órganos

colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas y, en su caso, las asambleas de las mismas”

En los artículos 161 y 162 del texto constitucional español de 1978, dice la fracción segunda en nuestro texto constitucional “La Suprema Corte conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados, el equivalente de 33% de los integrantes del Senado, el Procurador General de la República, el equivalente a 33% de los integrantes de los órganos legislativos estatales, el equivalente a 33% de la Asamblea del Distrito Federal; y finalmente los partidos con registro ante el Instituto Federal Electoral.

Dicho en otros términos no había ningún antecedente hasta antes de 1994, sin embargo si hay un antecedente muy directo y es el texto constitucional español de 1978, sólo que haya se le llama recurso de inconstitucionalidad y aquí le llamamos acción de inconstitucionalidad es exactamente la misma mecánica, incluso si se va a la Ley Orgánica se puede ver que más o menos es el mismo procedimiento, las mismas características, entonces sí tenemos como instrumento inspirador el ordenamiento jurídico español en los artículos 161 y 162.

La exposición de motivos dice, que en la controversia, hay que proteger la supremacía de la Constitución, pero en relación con las acciones, señala algo muy interesante y que da la pauta para entender al menos el objetivo o la finalidad de la acción de inconstitucionalidad, no lo dice tal cual pero se señala que la razón política no es la razón judicial y mucho menos la razón constitucional, en otros términos, lo que aprueben los órganos legislativos podrán ser un acuerdo, un consenso muy importante, sin embargo eso no significa que ese consenso tenga la razón jurídica o que ese consenso esté de acuerdo con el texto constitucional.

Dicho en otros términos lo que hay en la exposición de motivos al momento de crear las acciones de inconstitucionalidad es lo que puede ser llamado como “juridificación del poder” acotar lo más posible el ejercicio del poder a parámetros jurídicos. Y ciertamente si hay un acuerdo o una ley expedida no significa que estén de acuerdo con la Constitución.

Hay una presunción de constitucionalidad, se supone que el órgano legislativo al emitir la ley, observó el texto constitucional, y por lo tanto eso lleva a que no se suspenda la ley durante el trámite correspondiente, sin embargo al final del trámite principal, si se llega a probar que esos legisladores no vieron el texto constitucional y se les olvidó algo, por ejemplo la facultad concurrente o conforme al artículo 124 constitucional lo que le corresponde a los estados. Si se aprueba eso fehacientemente al final la ley no se va a suspender, la ley se va a invalidar y esa invalidez trae como consecuencia que sea expulsada del ordenamiento jurídico, la crítica es ¿por qué los representantes del pueblo, en concreto los 628 legisladores, puede ser expulsado o invalidado por 11 ministros? Esa es la razón principal de la acción de inconstitucionalidad, además con un doble salto, con un aspecto de mayor complejidad o con una mala jugada del mismo texto constitucional.

Quién tiene que decir que no confía en que ese acuerdo sea constitucional, es el mismo órgano legislativo, que es prueba de control político y jurisdiccional al mismo tiempo, es decir no todo lo que apruebe el órgano legislativo es constitucional, es el propio órgano legislativo quien tendrá que pedir que haya una verificación de que ese acuerdo político sea a su vez constitucional. Eso es lo que hace el artículo 105 en su fracción segunda, permitir que sea el 33% del órgano legislativo quien lleve a cabo esa impugnación, 33% del órgano legislativo, es un juego de impugnación mutua, lo que se está haciendo es permitir que las leyes sean aprobadas por cerca del 70% de sus integrantes.

Muchos dicen que 33%, implica darle posibilidad a la minoría que no se le escuchó al momento de hacer la ley para impugnarla y entonces si el criterio de la minoría tendrá que ser el de la mayoría siempre y cuando tenga la razón jurídica constitucional de su lado, bajo la integración actual, se requieren 166 legisladores, si hay un partido que puede

tener este número de legisladores, tendría que sumarse con otro partido para lograr el 33% correspondiente y hacer la impugnación de la ley.

También el Procurador General de la República, esta legitimado para impugnar, el texto constitucional dice “El Procurador General de la República en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el estado mexicano” si la iniciativa la presenta el Ejecutivo y el órgano legislativo le hace cambios que no están muy del tenor del órgano Ejecutivo y suponiendo que este hubiera ejercido su derecho de veto, pero el mismo hubiera sido superado por el órgano legislativo, el recurso que queda es el Procurador General de la República.

Lo que se hace es permitir al órgano legislativo, no solamente tener facultad de iniciativa, sino también facultad para ejercer algo en lo que intervino el poder legislativo, que es la acción de inconstitucionalidad.

El Procurador es propuesto por el Ejecutivo y aprobado por el Senado, sin embargo es removido libremente por el Ejecutivo, para que el procurador sea al menos constitucionalmente un representante de la sociedad y que el Ejecutivo no pueda cambiar o prescindir de él de manera discrecional, entonces estaríamos hablando de un Procurador o una Procuraduría más de representación de la sociedad. Eso significaría que no estaría el Procurador defendiendo el interés del Ejecutivo que presentó la iniciativa, sino que estaría defendiendo el interés de la sociedad, sin embargo eso pasó también cuando se tenía un Poder Ejecutivo de un partido y un Procurador de otro partido.

La acción de inconstitucionalidad, tiene 30 días para ser promovida a partir de su publicación, mientras está en trámite su impugnación, no se suspende la ley, luego entonces se aplica y al momento de aplicarse ya tiene un acto, y contra ese acto si está trasgrediendo el texto constitucional se va en controversia. En este aspecto no hay previsto en la ley, es más, está prohibida la acumulación entonces no se podrían unir.

Si el Procurador ejerce la acción de inconstitucionalidad y después, promueve una controversia de inconstitucionalidad con los mismos argumentos, se va a desechar, pero

si se señala que, hay un criterio emitido por la Corte en tal fecha en una acción de inconstitucionalidad en la cual se sostuvo la constitucionalidad de esa norma, procedería en invalidez. Sería muy raro que coincidirá en tales términos, porque la acción de inconstitucionalidad, como está a partir de su publicación, 30 días, ahí se es un control abstracto, es decir tiene que imaginarse que parte de la ley contradice el texto constitucional, y que en ese supuesto si se hiciera esto habrían esas consecuencias.

En materia de controversias al fin y al cabo es problema de competencia, “es que se está haciendo algo que se debió haber hecho otro”, en el caso de acción de inconstitucionalidad, no es restituir una competencia a otro que la ejerció o que la ejerció incorrectamente, sino que acción de inconstitucionalidad es nada más el puro interés objetivo en que no existan normas que contradigan la Constitución y no necesariamente significa que sea un problema de competencia.

A lo mejor puede suceder que en esa ley se le den facultades, a una entidad que no sea la que tiene esa facultad con base en la Constitución, entonces ahí si hay en la acción de inconstitucionalidad un problema de incompetencia, pero puede haber otras razones que no necesariamente sean problema de competencia.

Sin embargo si al ejercer esa ley alguien esta arrogándose o atribuyéndose actos que no se dan en la ley o que se les da incorrectamente o indirectamente, en cuyo caso tendrá que decir, esa competencia es mía, y la ley contradice al texto Constitucional, es muy difícil de que hubiera una impugnación en acción y en controversia en términos similares.

El procurador puede promover las acciones de inconstitucionalidad, ya que al parecer se pensó en el cómo representante de la sociedad, aunque las reformas constitucionales no han llegado a tal. En materia de derechos humanos, tendría que pensarse como representante a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero no lo hay hasta este momento.

La acción de inconstitucionalidad desde su creación en la reforma de diciembre de 1994, prohibió las controversias en materia electora, porque no se quería meter a la Corte en problemas políticos. Sin embargo se dijo “ si una ley contradice al texto constitucional entonces tiene que haber una verificación de esa regularidad constitucional, sea electoral, civil, administrativa, mercantil, porque hay un problema de regularidad. Así se excluyó de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes electorales, hasta la reforma de agosto de 1996, en que se incluyeron las leyes electorales, y quienes quedaron legitimados fueron los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales y también a los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias pero en relación con el órgano legislativo estatal. Era tal el interés en materia electoral que no solamente por criterio se dejó en manos de los partidos políticos, sino que se dijo el 33% también podrá impugnar leyes electorales.

El objeto no es lo mismo, se habla de normas de carácter general y por ellas el propio artículo 105, fracción segunda, hace un elenco de leyes federales, locales y demás tratados internacionales, respecto a los tratados está ahí pero no se ha ejercido, seguramente será la misma solución que la las leyes electorales. Por ejemplo en el supuesto de que el Procurador que esté legitimado para impugnar un tratado internacional o la ley correspondiente a un tratado, como el Estatuto de la Corte Penal Internacional que se firmó por el Ejecutivo y el Senado no lo aprueba, sobre de lo cual el Procurador presente la impugnación, no hay forma de invalidar porque al momento de hacer nuestro el tratado, implica que hay un compromiso internacional y no hay forma de declararla inválida por contradecir nuestro texto constitucional.

La forma que un tratado internacional es creado o modificado en el texto español es muy ajena a la que tenemos nosotros, ya que tiene previsto un recurso previo, es decir, antes de que el Senado ratifique el tratado internacional, se somete la cuestión o el planteamiento, la duda, la acción de inconstitucionalidad a la Suprema Corte, que diría “ese tratado de ser ratificado sería en contra de la Constitución” y entonces no se ratifica el tratado o se modifica el texto constitucional a modo de ratificar el respectivo tratado. Nosotros no previmos ningún recurso previo, lo tenemos tal cual el Procurador contra de

tratados internacionales, lo más normal es que se dejara de aplicar el tratado o la ley respecto de eso que se está impugnando. No hemos previsto un control previo de los tratados internacionales, que es lo que en derecho comparado deja más posibilidades a que se ejerza un control constitucional viendo el ámbito internacional y el ámbito nacional.

El parámetro es la constitución, que dice “normas generales en contra de esta Constitución” se entiende como toda, y se plantea la duda ¿podría haber un control de omisión legislativa mediante la acción de inconstitucionalidad? Es decir cuando el legislador no se ha preocupado de desarrollar muchos otros textos constitucionales que envían un mandato al legislador y es mandato constitucional. En otros países si existe la omisión legislativa, es decir se obliga al legislador a emitir la correspondiente ley, en nuestro caso no la hay aunque ha habido debates y algunos dicen que no es la acción de inconstitucionalidad sino la controversia constitucional. Pero aún así está difícil porque en todo caso se piensa que lo que se contrasta es lo que existe no lo que no existen el parámetro es la Constitución que no se puede contrastar contra algo no existente.

Desde mi punto de vista, el mandato que se establece en la constitución, que obliga y sujeta a legislador, está muy lejos de tener efectividad, en mandato es al legislador, para un hacer como para un no hacer, desde el momento en que se vincula al legislador, tiene que haber una conducta y esa conducta, en términos normales es hacer una ley, y una vez que se haya hecho, entonces si se va a contrastar con el texto constitucional.

Si no se da esa conducta, se está contradiciendo el mandato que ya está señalado en el texto constitucional o no se está contradiciendo, desde mi punto de vista, al momento de establecer en una norma constitucional “la ley establecerá...” y esto se deja a la ley que se expedirá, incluso hay normas de remisión con tiempo señalado por ejemplo “en tanto tiempo se expedirá una ley” y hemos visto que pasa ese tiempo y no se emite la ley.

Desde el momento mismo en que el texto constitucional es aprobado por el propio legislador por el 33%, se está pidiendo que se emita una norma legal que la Constitución

está previendo, pues debiera de haber al menos la posibilidad de decir “en no emitir esa ley, también está contradiciendo el texto constitucional”. Al parecer tendría que ser, en acción de inconstitucionalidad en ese sentido lo que no hay todavía, lo que si debiera haber es una especie de expectativa para que el legislador, en los casos en que la norma le este diciendo que se debe expedir una ley, lo haga. En muchos estados se ha entrado más y se ha controlado esa inactividad, en una ocasión el gobernador de un estado impugnaba que no se había expedido por el órgano legislativo la ley, cuando el propio órgano ejecutivo local tiene facultad de iniciativa y no había hecho nada porque esa ley fuera expedida.

En otros países hay al respecto la omisión legislativa, cuyo procedimiento es en términos generales el mismo, emite el presidente, turna a un ministro de instructor, hay una unidad de controversias y acciones de inconstitucionalidad, que prepara acuerdos y firma con el ministro instructor, que tendrá que llevar el asunto hasta ponerlo en estado de resolución, incluso hacer el proyecto correspondiente y una vez que lo haga, presentarlo al pleno de los 11 ministros.

Hoy hay un número considerable de controversias y acciones de inconstitucionalidad, lo que ha hecho de la Corte un tribunal constitucional que esté día a día, viendo que el texto constitucional sea respetado o no, e incluso haciendo la interpretación correspondiente. No hay duda de que la Corte es el intérprete supremo del texto constitucional, salvo el artículo 135 de la Constitución en donde con base en el último criterio no puede entrar. La invalidez es lo mismo en relación con las acciones de inconstitucionalidad, es un control abstracto, que tiene que haber una expulsión, una invalidez si sella a 8 votos. En otros países, si no se llega a 8 votos queda igual.

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, procede lo mismo que las controversias en relación con las disposiciones generales, es decir si no se llega a 8, no se invalida, si llega a 7 como si nada hubiera pasado, no pasa nada, nadie dijo nada de la ley.

En otros países se habla de inconstitucionalidad y de invalidez, y eso da lugar a las sentencias interpretativas, dicho de otra manera “esta ley es contraria la Constitución, si se interpreta de esta manera”, el efecto es muy importante, no se está invalidando, sino que nada más se está diciendo que la ley es contraria a la constitución, es inconstitucional y a quien está dirigida esta ley es al intérprete, a los juzgadores. Les está diciendo que esa ley, interpretada de una determinada manera, no es contraria a la Constitución, ergo, intérpretese de esa manera. Sin embargo expulsa del ordenamiento jurídico una interpretación que quiere que los juzgadores y aplicadores no la tomen en consideración.

Siempre se piensa que cuando se va a enjuiciar una ley se expulsa toda, esto es sólo si hay un vicio formal, es decir si no se hizo el procedimiento como debía haberse hecho. Cuando se trata de vicios materiales, no se impugna toda la ley, ni un título, capítulo, artículo, párrafo o línea, puede ser que sólo sea una palabra que puede dar problemas a una interpretación que esté en contra del texto constitucional, cuando se piensa en el control de las leyes. En derecho comparado, son muy pocos los casos, estadísticamente hablando, en que se han expulsado ordenamientos enteros, o incluso artículos enteros, son en realidad pequeñas partes del texto constitucional.

Hubo un proyecto que no se hizo iniciativa de ley, que incluía la erradicación de la declaración, o más bien lo que se estableció fue la erradicación general de inconstitucionalidad, erradicación de la fórmula Otero, eso en realidad era muy relativo, porque se establecía un sistema en el cual para llegar a la declaración general de inconstitucionalidad, antes se tenían que aprobar o emitirse tres resoluciones en el mismo sentido. Después la Suprema Corte a petición de los sujetos interesados, tenía que hacer una interpretación conforme y una vez que no hubiera una interpretación conforme en ese caso y sólo en ese caso, se podría invalidar la ley. Además se tenían que dar los efectos que al respecto se fijaran y podrían ser que a esa ley se fijara que fuera contrario a la Constitución en seis meses, para lo cual todavía se le daba una última llamada al órgano legislador, para que, en ese tiempo hiciera la reforma correspondiente y modificara la ley.

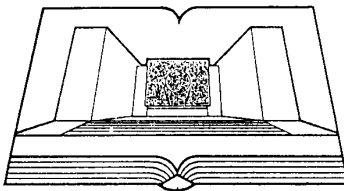


SECRETARÍA GENERAL

Lic. Patricia Flores Elizondo
Secretaría General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Alfredo Del Valle Espinosa
Secretario



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Director General
Dr. Francisco Luna Kan

SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Coordinación
Dr. Jorge González Chávez
Arturo Ayala Cordero