

**TRABAJO SOBRE EL CURSO REALIZADO EN LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA, TOLEDO, ESPAÑA, EN LA “VI EDICIÓN DE CURSOS DE POSTGRADO EN DERECHO”.**

**CURSO:** JUSTICIA CONSTITUCIONAL: TEORÍA Y PRÁCTICA ACTUAL.

**ALUMNA:** LAURA GARCÍA VELASCO.

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA ADSCRITA A LA PONENCIA DEL MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ.

## I. RELATORIA DEL CURSO REALIZADO.

La Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM) ha venido realizando “Cursos de Postgrado en Derecho”, y en enero de 2006 se llevó a cabo la VI Edición. Estos cursos van dirigidos a los países de América Latina, por lo que se inscriben alumnos de países como Colombia, Argentina, Perú, Brasil, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, Venezuela, México. Tal participación enriquecen mayormente los cursos, ya que se conocen diversos sistemas jurídicos y constitucionales según el país de que se trate y por tanto, se cuenta con una perspectiva de derecho comparado muy importante.

Máxime si consideramos que varios de esos países de Latinoamérica, tenemos en común aspectos de nuestra historia y evolución social, política o económica.

Entre los diversos programas académicos que ofrecía la Universidad en esta edición, elegí el de “*Justicia Constitucional: teoría y práctica actual*”, debido a la función que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que laboro, que, con motivo de la reforma constitucional efectuada en 1994, en la que se establecieron los medios procesales de control constitucional, denominados controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que corresponde conocer en exclusiva a aquélla, se le ha conferido materialmente el carácter de Tribunal Constitucional.

El programa “*Justicia Constitucional: teoría y práctica actual*”, impartido, fue muy amplio, ya que comprendía los siguientes apartados:

I. El significado de la Justicia Constitucional en el mundo actual.

° La justicia constitucional: orígenes y formación de los diversos modelos.

° La justicia constitucional como garantía jurisdiccional de la Constitución: su significado actual.

- La Justicia constitucional en Europa
- La Justicia constitucional en América Latina.
- Justicia Constitucional e interpretación de la Constitución
- Las relaciones entre Justicia Constitucional y los restantes poderes del Estado
- Justicia constitucional y descentralización política del Estado.

## II. La Justicia Constitucional en el Estado Español.

- Las características generales del sistema constitucional de división de poderes
- El Tribunal Constitucional español: organización y funcionamiento. Competencias.
- El valor de la jurisprudencia constitucional.
- Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo en España: unas relaciones difíciles (seminario práctico).
- Tribunal Constitucional, Tribunal de Justicia de la Unión Europea y Tribunal Europeo de Derechos Humanos (seminario práctico)
- Tribunal Constitucional y Poder Legislativo

## III. Los Procesos Constitucionales un enfoque práctico

- Los procesos de control de la constitucionalidad. Parámetro. Objeto. Procedimientos. Efectos de las sentencias.
- La vía directa: el recurso de inconstitucionalidad (seminario práctico)
- La vía incidental: la cuestión de inconstitucionalidad (seminario práctico)
- El control de constitucionalidad de los tratados internacionales (seminario práctico)
- Los procesos de garantía de los derechos: el amparo. Características generales, legitimación, objeto, procedimientos, efectos.
- El recurso de amparo: seminario práctico (I)
- El recurso de amparo: seminario práctico (II)
- Los procesos de conflicto. Características generales
- El conflicto de competencias (seminario práctico)
- El conflicto entre órganos constitucionales (seminario práctico)
- El conflicto en defensa de la autonomía local
- Otras competencias de la Justicia constitucional.

Como se advierte, el programa buscaba abarcar aspectos generales de la Justicia Constitucional y los procesos constitucionales en particular, su naturaleza, objeto, efectos, etcétera, en la actualidad, que a lo largo de las sesiones diarias que se impartían por diferentes profesores, fueron explicándose y discutiéndose desde una perspectiva de derecho comparado, aunque en gran medida sobre todo se avocaban al sistema español, debido a que la mayoría de los profesores eran originarios de España y el programa comprendía varios temas sobre su sistema. Por lo que en el aspecto práctico, se analizaron diversos casos de que ha conocido el Tribunal Constitucional español, en los distintos medios de control constitucional establecidos en ese país, y que han sido trascendentes en la evolución de la Justicia Constitucional española.

En consecuencia, considero que el curso que realicé en la UCLM tiene una gran trascendencia en las funciones de la Suprema Corte de Justicia, que, como ya precisé, a raíz de la reforma constitucional de 1994 tiene encomendada la función material de un tribunal constitucional, puesto que conoce en forma exclusiva de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales, medios de control constitucional a través de las cuales se busca preservar la supremacía constitucional, salvaguardar el orden constitucional en México, sin dejar de lado, claro, el juicio de amparo contra leyes, como el medio de control constitucional cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales, frente actos o leyes, y que ya tienen una gran cimentación en este país.

Lo anterior, porque mi función en este Alto Tribunal se ha enfocado primordialmente a las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como los recursos que en ellas se interponen, debido a que en 2001 ingrese por primera vez a la Suprema Corte, como secretaria de estudio y cuenta adscrita a la entonces Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad, en la que estuve hasta marzo de 2005, en que se desintegró dicha área. Sin embargo, aun cuando con motivo de esa

reestructura fui adscrita a la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, continúo desempeñando mi función como secretaria de estudio y cuenta principalmente en la elaboración de los proyectos de sentencia relativos a las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, que por turno corresponde conocer a ese ministro, así como de los dictámenes sobre los proyectos de sentencia que en esos asuntos presentan los demás ministros.

Por tanto, la perspectiva que desde el enfoque de derecho comparado obtuve en el curso realizado, me servirá para el estudio e investigación que conllevan esos asuntos y amplió el panorama que anteriormente tenía, puesto que conocí sobre otros sistemas de justicia constitucional y que, por ejemplo, en el caso español, la Justicia Constitucional ya tiene más años de haberse implementado y funcionado a través de un Tribunal Constitucional (Constitución Española de 1978), a diferencia de México u otros países de América Latina que realmente estamos iniciando en el establecimiento de una real Justicia Constitucional.

En el curso se habló sobre las garantías procesales de que conoce el Tribunal Constitucional español, a saber: el recurso de inconstitucionalidad de leyes; el control previo de inconstitucionalidad de tratados internacionales; la cuestión de inconstitucionalidad; la denominada autocuestión de inconstitucionalidad; los conflictos entre el estado y las comunidades autónomas o de éstas entre sí; el conflicto entre órganos constitucionales del estado; y el recurso de amparo. Desarrollando en lo particular el proceso, los sujetos legitimados, plazos, trámite, efectos de las sentencias, etcétera, de cada medio de control, y en el aspecto práctico, se aludió a diversos casos que se han presentado y en los que se han sentado criterios relevantes para el control de la constitucionalidad. Conocimientos que son de gran apoyo en las funciones de este Alto Tribunal, ya que conocer los criterios que están emitiéndose por otros sistemas, da muchas veces la pauta para resolver otros asuntos similares que pudieran presentarse en México.

Entre los casos examinados, referiré dos, que me parecieron relevantes, no sólo en cuanto al criterio sustentado, sino porque en uno de ellos, se refleja claramente, como la circunstancia de que, en el sistema español, exista el tribunal constitucional, como órgano especializado en el control constitucional y además, el Tribunal Supremo, como la cúspide del poder judicial, ha tenido por consecuencia fricciones y conflictos entre ambos órganos, significando una relación “difícil” entre los mismos. Lo cual es un ejemplo de cómo el establecimiento de un órgano *ad-hoc* puede representar diversos problemas, que, si bien, se han encontrado soluciones para enfrentarlos, nos ejemplifican situaciones que pueden presentarse en otros países que han establecido sistemas similares.

A continuación esbozaré brevemente algunos aspectos sobre la Justicia Constitucional, que, en lo general, fueron expuestos en el Curso realizado y, posteriormente, me referiré al sistema mexicano, para precisamente, partiendo de los conocimientos adquiridos en el curso, examinar si en México, que es el lugar en el que desarrollamos nuestra profesión, contamos con una Justicia Constitucional y cómo se integra y desarrolla.

## **II. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL.**

Como se ha precisado, el tema es de gran relevancia, pues la existencia de la Justicia Constitucional en un Estado, garantiza la supremacía constitucional, el orden constitucional y de ahí, todo el sistema jurídico del país.

El término “Justicia Constitucional”, en sentido estricto y moderno, sólo podemos comprenderlo a partir de la Constitución como norma positiva y la consagración de su superioridad formal.

Así, la Justicia Constitucional, en sentido moderno, se entiende como garantía jurisdiccional de la Constitución, ya que no podría hablarse de Constitución, sin que exista la Justicia Constitucional, dado que es un instrumento,

un elemento, que garantiza la supremacía constitucional. En los países de América Latina y en España, observamos la adopción de diferentes sistemas que confieren la función de la justicia constitucional a Tribunales o Cortes Constitucionales, a Salas Constitucionales, o bien, el Poder Judicial ordinario, derivado de su propia historia, evolución, sistemas de gobierno, etc, pero cuál sea el sistema que se adopte, lo importante es que exista Justicia Constitucional y se tome con toda la seriedad e importancia que tiene por parte de los poderes de un Estado y de la ciudadanía, puesto que, de no ser así, la Constitución será letra muerta.

Es importante dejar establecido que no es lo mismo hablar de *Justicia Constitucional* que de *jurisdicción constitucional*, ya que la primera es, como ya se ha precisado, el conjunto de mecanismos o procesos jurisdiccionales que tienden a la garantía de la supremacía constitucional, esto es, de trata del conjunto de garantías procesales que la propia Norma Fundamental establece para que se respeten sus disposiciones y la distribución de competencias que realiza.

Por su parte, la *jurisdicción constitucional* es propiamente la forma en que se organiza el sistema, que puede ser difuso, concentrado o mixto, así pues, podemos hablar de países en los que se confiere el conocimiento de las garantías procesales constitucionales o medios de control constitucional, de carácter jurisdiccional, a órganos creados expresamente para ese fin, como ocurre con el establecimiento de un Tribunal Constitucional, que es un órgano *ad hoc*, especializado en esa función y que constituye el sistema “europeo” o “concretado”; o bien, de Salas Constitucionales dentro del Poder Judicial o en los que el propio Tribunal Supremo conoce de esos asuntos; o, de un sistema de control estrictamente difuso, en el cual todos los órganos jurisdiccionales tienen competencia para revisar la constitucionalidad de actos o normas generales, a través de diversos mecanismos procedimentales, que es el denominado modelo “americano”, ya que fue creado por Estados Unidos de América.

Así pues, si bien la *jurisdicción constitucional* en sentido estricto puede existir o no, porque se establezca un órgano especializado que conoce de ello o bien, porque se trate de un sistema de control difuso o mixto, lo que es relevante es que en todo sistema se implemente la Justicia Constitucional.

Para lo cual, se debe tener presente que la Justicia Constitucional que llegue a implementarse dentro de determinado sistema depende en todo caso de las circunstancias históricas, sociales, etcétera, que hayan primado en el mismo.

Sólo se puede hablar de “modelos jurisdiccionales” de control constitucional, a partir del caso de Estados Unidos de América, en donde si bien el control de constitucionalidad de la leyes no está previsto en el texto constitucional, implícitamente si lo reconoce, al establecer una jerarquía de las fuentes normativas, en cuya cúspide está la Constitución como “suprema ley del País” y principalmente, porque se atribuye la función judicial federal al Tribunal Supremo y a los otros tribunales, estableciendo su esfera de competencias.

Asimismo, el control de la constitucionalidad de las leyes se reconoció por la jurisprudencia, a partir del conocido caso “Marbury vs. Madison”, fallado por la Corte Suprema en 1803, presidida por el Juez Marshall, en el que se determinó que la Constitución es una ley y, por tanto, si el deber de cada juez es proceder a la interpretación de las leyes para decidir las controversias que ante él se someten, también el Tribunal Supremo tiene el derecho-deber de interpretar la Constitución con el fin de resolver un conflicto entre las normas. Por lo que, si el texto constitucional ubica a la Constitución misma, como fuente, en un plazo superior al de las otras leyes, compete al Tribunal Supremo, y al resto de los jueces, verificar si una ley es conforme a la Constitución antes de considerarla aplicable al caso concreto. Si esta conformidad no existe, el juez debe declararla nula e ineficaz.

En 1810 el Tribunal de Marshall consiguió sostener la *judicial review* también respecto a las leyes dictadas por los Estados miembros; pero realmente se consolidó a finales del siglo XIX. Naciendo así el llamado sistema “americano” o “difuso”. Denominación que obedece a que **cualquier juez ordinario** puede decidir sobre la constitucionalidad de una ley aplicable al caso concreto, sea de oficio o a petición de parte. Si se decide que la ley es inconstitucional, el efecto de esa sentencia es desaplicar la ley en el caso particular de que se trate. Esto es, en principio no tiene efectos generales; sin embargo, derivado de la fuerza vinculatoria del precedente, que en Estados Unidos opera (*stare decisis*), tal inconstitucionalidad sí llega a incidir en casos sucesivos, por lo que en realidad en la práctica sus efectos sí llegan a ser generales.

Como se observa, el Tribunal Supremo no posee verdaderamente el monopolio de la *judicial review*, sino que lo ejerce como órgano en la cima del sistema judicial de ese país. Sin embargo, diversos juristas coinciden en que, cada vez más, el Tribunal Supremo se ha transformado en un auténtico tribunal constitucional, ya que se le ha dotado de competencias especializadas de control constitucional, pudiendo elegir las cuestiones de constitucionalidad de que conocerá.

En contrapartida, después de la primera guerra mundial surgió en Europa el llamado sistema “europeo” o “concentrado”, que se caracteriza por la existencia de un tribunal *ah hoc*, esto es, de un órgano especializado para resolver sobre la constitucionalidad de las leyes. Tal sistema tiene su origen en la doctrina de Hans Kelsen, que posteriormente se reflejó en la Constitución austríaca de 1 de octubre de 1920, en la que, con el fin de salvaguardar el respeto a la Constitución y de las competencias distribuidas entre *Bund* y *Länder*, se crea un tribunal constitucional federal, formado por dieciséis miembros vitalicios, designados, la mitad, por la cámara representativa de la población (Consejo Nacional), y la mitad restante por la cámara representativa de las autonomías ( Consejo Federal), a fin de que fuera un órgano de total independencia. A dicho órgano le correspondía, entre otros

asuntos, examinar la constitucionalidad de las leyes y reglamentos, y conocer de los recursos individuales por violación de los derechos constitucionalmente garantizados, lesionados por actos adoptados en directa violación de la Constitución. Se legitimaba para promover la inconstitucionalidad de una ley, al Gobierno federal y a cada gobierno de los *Länder*, sin exigirse la demostración de la existencia de un verdadero y propio interés; tampoco se establecía un límite o plazo temporal para hacerlo. Además, el propio Tribunal de oficio podía elevar un incidente de constitucionalidad. Si se verificaba algún vicio, la ley se anulaba, con efectos pro futuro, salvo para los reglamentos.

El modelo en cuestión tuvo gran repercusión en otros países europeos, aun cuando el Tribunal Constitucional austriaco tuvo un corto periodo de actividad, y que no pudo defender la Constitución frente al nacionalsocialismo.

En los sistemas contemporáneos iberoamericanos, a partir de la segunda mitad del siglo XX, existe la tendencia a establecer tribunales constitucionales, siguiendo el sistema europeo. Pero anteriormente, había prevalecido el sistema americano de revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, que, a través de la difusión de algunas obras había tenido gran repercusión en esos países.

Lo anterior refleja cómo la instauración de un sistema u otro depende de la propia historia de ese Estado, que, como todos sabemos, es sumamente diversa en Estados Unidos de América que en Europa, porque mientras en el primero se buscaba poner un límite a la actuación del Poder Legislativo y a falta de otra previsión constitucional, sólo podían llevarlo a la práctica los jueces y tribunales encargados de resolver conflictos, aplicando todo el ordenamiento jurídico, presidido por la Constitución. En Europa, lo que se buscaba era limitar el poder del Rey a favor del Parlamento, por ello cuando se quiso garantizar la supremacía constitucional se hizo a través de un sistema en el que se establecía un nuevo órgano, distinto a los jueces ordinarios, esto es, un tribunal *ad hoc* que asumiera el control de constitucionalidad de la ley, como ocurrió con la Constitución Austriaca

de 1920, bajo la influencia de Kelsen, que junto con la Constitución checoslovaca, son las primeras que establecen un Tribunal Constitucional como órgano de control constitucional concretado.

El hecho de que instaure determinado sistema de control constitucional, no significa que uno sea mejor que otro, sino que cada país decidirá cuál va a establecer, de acuerdo a los factores históricos, políticos, sociales y culturales que han imperado en el mismo.

Por ejemplo, como hemos visto, es significativo observar que en Europa, después de la segunda guerra mundial, los Estados que salen de sistemas políticos totalitarios o autoritarios, al aprobar sus nuevas Constituciones tienden a incorporar un Tribunal Constitucional como garantía principal de la supremacía constitucional, tales como Alemania, Italia, Portugal y España, o algunos países de Europa del Este. Lo que refleja que si el sistema democrático acaba de nacer, se busca fortalecerlo y defenderlo, a través de alguna forma de jurisdicción constitucional especializada y concentrada.

Tales ejemplos reflejan que el establecimiento o no de una *“jurisdicción constitucional”* en estricto sentido, esto es, la creación de un Tribunal Constitucional, *ad hoc*, no se traduce en que sólo existiendo ese órgano se pueda hablar de Justicia Constitucional o viceversa. Es la historia de cada país, la que definirá cuál sistema es más conveniente. Si observamos a Estados Unidos de América que, al menos en sentido estricto, es sumamente democrático, no tiene un Tribunal Constitucional, ni ha necesitado implementarlo, puesto que la Justicia Constitucional funciona a través del sistema judicial que existe en él, aun cuando no se desconoce que la Corte Suprema norteamericana actualmente pudiera considerarse o equipararse a un tribunal constitucional, porque su función se ha enfocado cada vez más al control constitucional.

Asimismo, algunos países de América Latina han instaurado Salas de lo Constitucional dentro de sus Cortes Supremas y, según se advierte de la experiencia vivida, han funcionado muy bien, como ocurre con Costa Rica y Colombia. Por tanto, es importante dejar en claro, que no es conveniente ver o pensar que los otros sistemas son perfectos o mejores, o bien, que, como en el caso de México, no existe un Tribunal Constitucional, entonces no existe Justicia Constitucional. No, la Justicia Constitucional sí puede existir, aun cuando no se establezca un tribunal constitucional, como tal. Lo relevante, se reitera, es que se establezca esa Justicia Constitucional.

Porque la supremacía constitucional como un principio universalmente aceptado y reconocido actualmente en la mayoría de las Constituciones, requiere de garantías para su eficacia, ya que el solo conocimiento o proclamación de que las normas constitucionales son las de mayor jerarquía en el sistema jurídico de un Estado, no resulta suficiente para que sean respetadas por los poderes públicos, por lo que al ser el orden constitucional el que establece sus atribuciones y de ahí, los límites para su actuación, se requiere la protección de la distribución de competencias que establece la Constitución, así como de los valores o derechos fundamentales que contiene.

De ahí la necesidad de prever en el propio ordenamiento constitucional, mecanismos procesales destinados a salvaguardar la supremacía constitucional y el respeto a los derechos fundamentales de la persona.

Así pues, podemos hablar de tres grandes “bloques de funciones” que asume la Jurisdicción Constitucional, sea a través de un órgano especializado o bien, como se ha explicado, a través del otorgamiento de esas funciones al poder judicial, y que son:

- El control de constitucionalidad de normas generales.
- La defensa de los derechos fundamentales

- La salvaguarda de la distribución de competencias en Estados federales o regionales.

Sin que ello signifique que pasemos por alto, otras materias que también debe comprender la Justicia Constitucional en un Estado, como, por ejemplo, la electoral, pero que, en muchos sistemas, está inmersa dentro del control de normas generales o bien, de defensa de derechos fundamentales, comprendiendo entre éstos, a los derechos políticos. Por ello, puede decirse que los tres bloques referidos son los que debe conocer la Jurisdicción Constitucional.

Ahora bien, ¿qué son las garantías constitucionales? Es preciso tratar de definir ese concepto, ya que en México, se equipara o asume ese término a las llamadas “garantías individuales”, o sea, a los derechos fundamentales de las personas consagrados en nuestra Constitución Federal, por lo que es muy importante no confundir ambas denominaciones. También es importante tener presente que el concepto de “garantías constitucionales” desde su consagración en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, ha experimentado una evolución histórica trascendental:

En una primera etapa, según consideraban los revolucionarios franceses, las garantías constitucionales eran los derechos de la persona humana precisados y establecidos en el texto fundamental; concepción que sigue prevaleciendo en el texto de la Constitución mexicana.

En una segunda etapa, el publicista alemán Georg Jellinek, realizó un estudio de los instrumentos de defensa de las normas fundamentales, a los que calificó de “garantías de derecho público”, que concibió como los medios establecidos por el Constituyente para preservar la norma suprema del Estado, abarcando así los instrumentos de protección de la Constitución; la aportación del francés León Duguit dio un paso adelante, al dividir las garantías constitucionales en preventivas y represivas, las primeras encaminadas a evitar las violaciones de

las disposiciones fundamentales, pero cuando eran insuficientes para impedir la ruptura del orden constitucional, se necesitaba recurrir a las segundas, que eran las únicas que en determinados supuestos servirían de freno a la arbitrariedad del Estado, agregando que esas garantías represivas debían residir en una alta jurisdicción de reconocida competencia, e implicaban el establecimiento de un sistema que permitiera anular la aplicación de una ley contraria a los principios de libertad y que sancionara la responsabilidad del Estado que expidiera una ley contraria al derecho o abandonara la organización de los servicios públicos que tuviera a su cargo; más tarde, el jurista mexicano Rodolfo Reyes, al examinar el concepto de “defensa constitucional” consideró, en forma similar a los citados tratadistas alemán y francés, que los medios para lograr esa defensa debían ser catalogados en preventivos, represivos y reparadores, los primeros, se concentraban en la supremacía constitucional, los represivos como el conjunto de responsabilidades que la Constitución impone al Jefe del Estado, a los ministros y altos funcionarios y, los instrumentos reparadores, como aquéllos que se habían ido estableciendo y perfeccionando para restablecer el Estado de Derecho cuando la expedición de leyes desconociera las normas fundamentales o cuando se atacaran derechos constitucionales concedidos.

Hans Kelsen fue quien culminó esa evolución doctrinal, a partir de sus ideas sobre la Teoría Pura del Derecho y la garantía jurisdiccional de la Constitución, al concebir las garantías constitucionales como los medios generales que la técnica moderna había desarrollado en relación con la regularidad de los actos estatales en general, y que dividió en preventivas o represivas, personales u objetivas, entre las primeras la anulación del acto inconstitucional, inclusive de carácter legislativo, con efectos erga omnes, era la que representaba la garantía mayor, cuya función debía recaer en un organismo jurisdiccional.

Asimismo, a partir de la Constitución austriaca de 1920 y de la ley constitucional checoslovaca del mismo año, que introdujeron al Tribunal Constitucional como la garantía constitucional de mayor importancia, se extendió

la concepción de las garantías constitucionales como instrumentos de tutela de las normas constitucionales, lo que trascendió a la denominación que se ha adoptado en las Constituciones europeas surgidas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

Como ya hemos referido, también en Latinoamérica, con motivo de la influencia europea, se encuentran ejemplos de cómo se ha ido adoptando la concepción actual de garantías constitucionales, estableciendo (en forma paralela al sistema ordinario), Cortes o Tribunales Constitucionales, fuera del Poder Judicial, como ocurre en Guatemala, Ecuador, Chile, Perú; Cortes Constitucionales dentro del Poder Judicial, como el caso de Colombia; o bien, Salas de lo Constitucional, autónomas, pero que están ubicadas dentro de las Cortes Supremas, como acontece en El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Nicaragua y Venezuela.

Pero además también se ha implementado que sean las cortes o tribunales supremos los que realizan funciones de tribunal constitucional, en forma paralela a otras competencias no constitucionales, como ocurre en Argentina, Brasil, Honduras, México, Panamá y Uruguay.

Como vemos, México está en este último grupo, ya que si bien, con motivo de diversas reformas constitucionales (1994 y 1996) se ha otorgado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, competencia exclusiva para resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, paralelamente continúa conservando la naturaleza de órgano jurisdiccional cúspide del Poder Judicial, esto es, de tribunal supremo federal y, por ende, con competencia para conocer de asuntos de mera legalidad o de carácter administrativo, por lo que su función no es estrictamente de control constitucional. Sin embargo, aun cuando existe esa dualidad funciones, puede decirse válidamente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación a raíz de dichas

reformas constitucionales, constituye un tribunal constitucional, en sentido material, como explicaremos en seguida.

### **III. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.**

En el caso de México, precisamente por la evolución histórica y política que se ha tenido, es a partir de la reforma constitucional de 1994 que se establecen las acciones de inconstitucionalidad, y si bien ya existían las llamadas controversias constitucionales, se ampliaron los sujetos legitimados para promoverlas y su objeto de tutela. Asimismo, como es sabido, ya existía con anterioridad el juicio de amparo, que es la garantía procesal de protección de los derechos fundamentales, frente a actos de autoridad y leyes, y que tuvo una gran repercusión en otros sistemas jurídicos. Pero, reitero, es a partir de esa reforma que se puede decir que existe un sistema integral de Justicia Constitucional, ya que anteriormente, sólo se contaba con el juicio de amparo.

Esta reforma comprendió dos aspectos fundamentales para estimar que materialmente la Suprema Corte de Justicia es un tribunal constitucional:

- I. Se modificó la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reduciendo el número de Ministros de 26 a 11, que sólo pueden durar 15 en el encargo. Se crea el Consejo de la Judicatura, como órgano encargado de la administración del poder judicial, a partir de lo cual, la Suprema Corte ya no tiene que distraerse en conocer de aspectos administrativos.
- II. Se establece un sistema integral de control constitucional, a partir de la creación de las acciones de inconstitucionalidad y de la ampliación de los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales.

Posteriormente, en la reforma constitucional de 1996 en materia electoral, se establece la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales y el antiguo Tribunal Federal Electoral, pasa a formar parte del poder judicial de la Federación, denominándose Tribunal Electoral, y se le confiere el conocimiento del juicio de revisión constitucional electoral, a través del cual se puede combatir la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales locales, y del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Los que, precisamente por su naturaleza y objeto, constituyen también garantías procesales constitucionales en materia electoral. Integrándose de esta forma, en México, una Justicia Electoral.

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad se trata de un medio de control abstracto de las normas generales expedidas por los Congresos Federal o locales, así como de los tratados internacionales, cuyo conocimiento corresponde en exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Artículo 105, fracción II, Constitucional), a través del cual se examina la conformidad de esas normas frente a la Constitución, y los efectos de la declaratoria de invalidez son generales, a diferencia del juicio de amparo que sólo tiene efectos relativos, o sea, entre las partes.

De la interpretación del artículo 105, fracción II, Constitucional, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte ha sostenido que en una acción de inconstitucionalidad no podrá examinarse la constitucionalidad de un reglamento, o bien, de otro tipo de normatividad, que si bien materialmente podría tener el carácter de una norma general, no ha sido expedida por el órgano legislativo. Es decir, sólo pueden ser objeto de análisis las normas generales que tienen carácter formal y material de leyes, así como los tratados internacionales.

Por su parte, las controversias constitucionales son el medio de control constitucional cuya finalidad es salvaguardar la distribución de competencias que la Constitución Federal ha establecido para los diversos órganos, poderes o entes

que enuncia el artículo 105, fracción I, Constitucional. Así pues, en principio las controversias constitucionales son el medio para solucionar los conflictos que se susciten entre los diversos niveles de gobierno o poderes con motivo de su distribución competencial; sin embargo, la Suprema Corte ha señalado que también tienen por objeto la tutela total del orden constitucional, a fin de salvaguardar su supremacía. Con lo cual se ha ampliado en gran medida el objeto de ese medio de control constitucional.

Los citados medios de control constitucional (acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales), a la par que el juicio de amparo contra leyes o cuando en éstos subsista un problema de constitucionalidad, han conferido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación un carácter material de tribunal constitucional, y han coadyuvado al fortalecimiento de la democracia, por lo siguiente:

En México, anteriormente a la reforma de 1994 (e inclusive al año 2000), los poderes legislativo y Ejecutivo, federal y locales, habían estado en su mayoría en manos de un partido (PRI), por lo que, el control de constitucionalidad de leyes o tratados sólo se daba a través del juicio de amparo y con efectos relativos; asimismo, los posibles conflictos de competencias que llegaron a darse se solucionaban entre esos poderes.

Con motivo de la citada reforma de 1994 y la de 1996, actualmente, a través de las acciones de inconstitucionalidad un porcentaje determinado de legisladores (33%), está en posibilidad de promover la acción, en contra de una ley que haya aprobado el propio órgano legislativo, o tratándose del Congreso de la Unión pueden impugnar también una ley expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Asimismo, el Procurador General de la República está legitimado para ejercer la acción en contra de leyes federales, estatales o de tratados internacionales. Por último, los partidos políticos también tienen legitimación para presentar una acción en contra de una ley electoral.

Como se aprecia, a diferencia del pasado, la aprobación de una ley por una mayoría en el Congreso, ya sea federal o locales, no impide que, entre otros sujetos, un porcentaje de los propios legisladores plantee su constitucionalidad. Lográndose así que se garantice que aun cuando esa ley fue aprobada por la votación parlamentaria que la ley exija, pueda examinarse su constitucionalidad, si ésta es cuestionada y constituye un medio para que los propios legisladores, ya sea de la minoría o no, puedan ejercerla.

Al respecto, es importante señalar que el Pleno de la Suprema Corte estableció el criterio de que la ley reglamentaria sólo exige que se reúna cuando menos ese 33% del órgano legislativo que aprobó la ley, para que se promueva la acción, sin importar que quiénes lo hagan, hayan votado, o no, en contra de la norma, o inclusive, que hubieran votado a favor de su aprobación; además de que no debe pasar inadvertido que la acción de inconstitucionalidad se promueve con el interés genérico de preservar la supremacía constitucional.

Es indudable que gran relevancia para la democracia tienen también las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, establecidas a partir de la reforma constitucional de 1996, a través de las cuales se salvaguarda que las leyes que regulan los procesos electorales respeten los principios que en esa materia ha establecido la Norma Fundamental. A raíz de esa reforma constitucional, se han promovido múltiples acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, tanto por partidos políticos como por un porcentaje de los legisladores o bien, por el Procurador General de la República, habiéndose declarado la invalidez de las normas generales controvertidas, en muchos de esos asuntos.

Por otro lado, a raíz de la naciente democracia que realmente empieza a vivirse en este país, del pluralismo político que inicia, es innegable que las controversias constitucionales juegan un papel relevante en su fortalecimiento, ya

que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, así como los municipios, tienen a su alcance un medio para combatir las normas generales o actos que estiman contravienen el orden constitucional, en principio, porque invadan su competencia o bien, excedan del ámbito competencial del demandado, pero primordialmente para salvaguardar todo el orden constitucional.

Cabe destacar que tratándose de las controversias constitucionales, a diferencia de las acciones de inconstitucionalidad, sí se requiere un interés legítimo para promoverla, que, el Tribunal en Pleno, ha definido como una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, *“en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”*

La amplitud que se ha dado al objeto o tutela de las controversias constitucionales ha tenido gran peso tratándose de los municipios, que han sido muy activos en la promoción de controversias, derivado de la situación de sometimiento que durante mucho tiempo han vivido, y en las cuales esta Corte se ha pronunciado sobre temas muy importantes para el ámbito municipal, como es el alcance de la autonomía municipal que consagra el artículo 115 de la Constitución Federal, en qué consiste la facultad reglamentaria que se les ha otorgado, qué límite tienen las leyes estatales frente a las facultades municipales, etc.

También, por ejemplo, han sido trascendentes los criterios de la Corte respecto del ámbito estatal, por ejemplo, tratándose de la autonomía de los poderes judiciales locales, o el reparto de competencias residuales que los

Estados tienen. Y, a la inversa, también ha conocido de asuntos trascendentes en cuanto al ámbito competencial federal, a fin de que sea respetado por los Estados, el Distrito Federal y los municipios, o bien, por los propios poderes federales.

Por tanto, puede válidamente afirmarse que en México, actualmente, existe una Justicia Constitucional, a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como una Justicia Electoral, competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior no significa que el sistema de Justicia Constitucional mexicano, no sea perfectible, al contrario, a lo largo de estos años en que se han promovido cada vez más acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, observamos que falta mucho por hacer, tanto a nivel legislativo como de la jurisdicción constitucional, puesto que, por una parte, es necesario, por ejemplo, que se amplíen los sujetos que pueden promover una acción de inconstitucionalidad, para comprender a las Comisiones de Derechos Humanos, federal y locales, que dada su función protectora de derechos fundamentales podrían tener un papel activo en el control de la constitucionalidad de leyes.

Asimismo, sería conveniente que se modifiquen los plazos para promover una acción de inconstitucionalidad, puesto que sólo se tienen 30 días naturales para ejercerla, plazo muy limitado si se atiende a que para elaborarla puede requerirse de un mayor estudio e investigación; también que no se exija una votación supercalificada para declarar la invalidez de la norma general o tratado, pues actualmente se requieren al menos ocho votos de los ministros, cuando está integrada por once, y se han dado casos en que la votación ha sido de siete votos a favor de la inconstitucionalidad de una norma, frente a cuatro o, inclusive, menos votos en contra, si algún ministro o más no estuvieron presentes en la sesión correspondiente, por licencia o comisión, lo que refleja que, aún con esa mayoría, la inconstitucionalidad planteada no prospera.

Igualmente, es necesario que se establezca un medio de control constitucional para que los gobernados puedan impugnar una ley electoral, o bien, que se establezca el control previo de tratados internacionales.

También es de suma relevancia que se reforme la Ley de Amparo, puesto que si bien en su momento, la creación de esa garantía constitucional fue de gran vanguardia en nuestro sistema jurídico, como el medio de control constitucional frente actos de autoridad y leyes, cuando se vulneren derechos fundamentales, e inclusive ha sido retomada por otros sistemas, aunque con sus propios matices, lo cierto es que no ha evolucionado su regulación, lo que conlleva que ya no se logre a cabalidad una eficaz protección de los derechos fundamentales, que es una necesidad esencial tratándose de la Justicia Constitucional y de un estado democrático.

Sin embargo, la propia dinámica y transición hacia una verdadera democracia darán la pauta para que todas esas modificaciones u otras se realicen, ya que es una exigencia que debe colmarse, pues de no hacerlo, como se ha señalado, la Constitución sería letra muerta y la democracia una ficción.

Por último, tampoco pasa inadvertido que la creciente promoción de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad que ha operado cada año, desde 1995, ha ocasionado que el Pleno dilate en resolverlas más tiempo del deseable, por lo que, aun cuando a través de la facultad conferida a la Suprema Corte para dictar acuerdos generales, mediante los cuales ha distribuido el conocimiento de los asuntos que originalmente le corresponde conocer, entre las Salas de ese Alto Tribunal y los tribunales colegiados de circuito, ello ha sido insuficiente y, por tanto, es innegable que se requiere una reforma a partir de la cual se tenga un órgano que exclusivamente tenga como función, el control de constitucionalidad, sin distraerse en otra clase de asuntos.

Al respecto, no existe acuerdo en el ámbito jurídico doctrinario ni político, acerca de cuál sería la solución idónea, las cuales podríamos englobarlas en las siguientes: (i) Crear un tribunal constitucional, *ad hoc*, que tenga esa función exclusiva; (ii) crear un tribunal supremo o sala superior dentro del propio poder judicial de la Federación, que conozca de los asuntos de mera legalidad, correspondiendo a la Suprema Corte conocer únicamente de los asuntos estrictamente de naturaleza constitucional; (iii) crear una sala constitucional dentro de la propia Suprema Corte de Justicia, como ha ocurrido en otros países de Latinoamérica (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela).

Cabe señalar que existen en el Poder Legislativo Federal, diversas iniciativas de reforma constitucional en las que se plantea la creación de un tribunal constitucional, esto es, de un órgano *ad hoc*, encargado del control constitucional, por lo que, al parecer, ésta es la opción que se considera, al menos por los políticos mexicanos, más viable; pero mientras no se dé, no podemos negar que la actividad que como tribunal constitucional ha tenido la Suprema Corte de Justicia, al conocer de esos medios de control constitucional, ha sido de gran trascendencia para lograr la eficacia de una Justicia Constitucional en México y ha coadyuvado a la transición democrática que se está viviendo.

Mayo de 2006.