

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

El control de regularidad de las reformas constitucionales

JOSÉ RAMÓN COSSÍO D.

Si analizamos con algún detalle el tipo de normas mediante las cuales se confieren atribuciones a los órganos del Estado, no es difícil encontrar que las mismas se dividen primordialmente en dos tipos: aquellas que les permiten crear normas jurídicas, y aquellas que les permiten revisar la regularidad normativa de las normas jurídicas creadas por otros órganos del Estado. Comúnmente, el análisis jurídico aborda de manera primordial a las normas de primer tipo y, como consecuencia de ello, se estudian las etapas que integran los procesos de reforma constitucional o de los procesos legislativo, reglamentario o jurisdiccional, por ejemplo. Sin embargo, en pocos casos se estudian las competencias de los órganos del Estado como ejercicio de facultades con el fin de determinar si la norma creada por otro órgano del Estado (o inclusive por un particular) es regular respecto a lo que establecen otras normas del orden jurídico de que se trate.

Para comprender cabalmente el concepto de regularidad jurídica y sus alcances, conviene recordar que los órdenes jurídicos modernos se regulan positivamente y por ello se conceptualizan así, como órdenes jerarquizados de normas. Esta cualidad conlleva el que se considere que las distintas normas jurídicas que los componen derivan su validez por el hecho de no resultar contrarias a lo dispuesto por normas jurídicas de jerarquía superior. Así, por ejemplo, una ley será considerada válida siempre que haya sido creada por el órgano competente, siguiendo el procedimiento establecido al efecto y recogiendo o no desconociendo los contenidos de las normas superiores, i. e., de la Constitución. En un segundo ejemplo, las sentencias judiciales, normas individuales inferiores a la Constitución y a las leyes, serán válidas siempre que satisfagan los elementos orgánicos, procesales y de contenido establecidos en la propia Constitución y en las leyes aplicables.

La sola admisión de la jerarquía normativa no resuelve de por sí el problema del control de la regularidad, sino que es necesario que en los distintos órdenes jurídicos se incorporen normas jurídicas que prevean,

primordialmente, el objeto de control; el criterio de control; los órganos competentes para llevarlo a cabo; el procedimiento, y sus efectos. En cuanto hace al objeto, se trata de establecer qué normas serán el objeto de control, es decir, si recaerá sobre las constitucionales, las legales, las reglamentarias, etcétera. En cuanto hace al criterio, se debe establecer contra qué normas serán contrastadas las normas materia del control con el fin de determinar su validez, de donde resulta que de acuerdo con la decisión que tomen los órganos competentes, puede suceder que ciertas normas sólo sean contrastables contra otras normas específicamente determinadas. La definición de los órganos competentes conlleva el que se precise qué órganos de qué orden jurídico (constitucional, federal, estatal, municipal o del Distrito Federal) deben llevar a cabo el control. La elección del procedimiento implica cuestiones tales como el otorgamiento del carácter de juicio o recurso, su desahogo en una o dos instancias, la posibilidad de otorgar o no suspensiones, etcétera. Finalmente, en lo que concierne a los efectos, se debe de determinar si éstos

operan sólo para el futuro o tienen alcances también respecto a hechos acaecidos antes del inicio del juicio, o si los propios efectos deben recaer sólo respecto del promovente del juicio o una pluralidad de individuos colocados en la misma situación normativa que ese mismo promovente.

La determinación de los elementos señalados se considera esencial para la calificación de un orden jurídico como Estado de derecho, y constituye uno de los elementos de mayor evolución de esa forma de Estado a partir de su establecimiento a finales del siglo XVIII. En realidad, establecer o no controles de regularidad respecto a las autoridades que, por principio, deben someter todos sus actos a lo dispuesto por normas jurídicas, significa otorgarles r i o no ámbitos de autonomía o arbitrio muy importantes en su actuar. Así, es frecuente encontrar en la historia jurídica reciente ejemplos de órganos o normas específicas cuya validez no podía ser cuestionada ante ningún otro órgano del Estado, de ahí que pudiera afirmarse que las mismas tenían una presunción incuestionable de validez jurídica. En los países europeos, por ejemplo, y hasta finales de la segunda posguerra mundial, no se habían establecido de manera generalizada las normas jurídicas que permitieran el control de regularidad constitucional, por lo cual, y para efectos prácticos, esos órdenes jurídicos tenían como normas de superior jerarquía a las leyes o códigos. En el caso concreto de México, y hasta hace poco tiempo, no existía control de regularidad constitucional de las normas electorales, o control de legalidad de las decisiones de no ejercicio de la acción penal dictadas por el ministerio público, de ahí que respecto a unas y otras no había más remedio que aceptar la mencionada presunción de regularidad.

En el orden jurídico mexicano puede ser revisada la regularidad de la inmensa mayoría de las normas jurídicas establecidas por las autoridades públicas (y también por los particulares), sean éstas constitucionales, federales, estatales, municipales o del Distrito Federal, con lo cual el problema del objeto tiene actualmente una solución adecuada. En el resto de los elementos apuntados se presenta una variedad importante de soluciones, pues el conjunto de normas objeto de control puede ser revisado por una pluralidad muy variada de órganos (administrativos, judiciales, contencioso-administrativos, etcétera), seguirse por distintos procedimientos (sumarios, ordinarios, uniinstanciales, biinstanciales, etcétera) y dar lugar a diversos efectos, de ahí que no sea posible ahora enunciar siquiera las soluciones positivas adoptadas.

Una cuestión discutida en nuestro país durante años, en lo que hace al objeto del control de regularidad, se refiere a las reformas constitucionales, i, e., a la posibilidad de que las mismas puedan o no ser objeto de algún tipo de control. La discusión puede dividirse en términos generales, y por lo mismo no del todo precisos, en dos grupos iniciales: primero, el de aquellos que consideran que la Constitución se compone de decisiones políticas fundamentales tomadas por el Constituyente Originario Permanente, que por lo mismo no pueden ser cuestionadas ante ningún órgano del Estado, incluyendo los tribunales; segundo, el de aquellos que consideran que la Constitución se compone de normas jurídicas, mismo que a su vez admite tres subgrupos: a) quienes estiman que a pesar de tratarse de normas, no puede cuestionarse la validez de ninguna reforma constitucional, b) quienes admiten que cabe cuestionar cualquier tipo de reforma constitucional, y c) quienes consideran que sí se pueden impugnar las reformas constitucionales siempre que la invalidez alegada afecte cuestiones de carácter formal, esto es, de tipo procedimental u orgánico. Como suele suceder con los temas jurídicos importantes, detrás de cada uno de los grupos o subgrupos mencionados se encuentran posiciones ideológicas relevantes. Para quienes ven a la Constitución como un conjunto de decisiones políticas, la misma no es

sino un fenómeno de fuerza o de decisión dado en cierto momento y excluyente de todo control normativo ulterior. Quienes admitiendo el carácter normativo de la Constitución consideran que la validez de sus reformas no es revisable, se sustentan o en una concepción tradicional del derecho que atiende a la letra de los preceptos jurídicos, o estiman que la jerarquía suprema de la Constitución impide que los órganos constituidos y determinados por ella puedan revisar sus modificaciones. Los sostenedores de la tesis de que toda reforma a la Constitución puede revisarse, o parten de un punto de vista jusnaturalista por el cual reconocen como normas válidas sólo aquellas que satisfagan los contenidos de ese personal punto de vista, o bien sostienen la tesis de que dentro de la Constitución conviven normas de diversa jerarquía en razón de los valores o contenidos que tengan como objeto salvaguardar. Finalmente, para quienes admiten el control de regularidad orgánico procedimental de las reformas, la Constitución es, además de norma jurídica, el producto de la decisión de los titulares de los órganos de reforma que deben observar los requisitos de creación de las normas jurídicas establecidos en otras normas jurídicas, de manera que al no hacerlo, los titulares de otros órganos pueden declarar la invalidez correspondiente con el fin de garantizar la validez y la eficacia del orden jurídico.

Con motivo del amparo (y el recurso correspondiente) interpuesto por Manuel Camacho en contra de las reformas constitucionales y, en particular, contra la Base Segunda del artículo 122 constitucional, a que alude el decreto publicado por el *Diario Oficial* del 22 de agosto de 1996, la Suprema Corte de Justicia se pronunció sobre la posibilidad de que mediante el juicio de amparo se determine la validez de las reformas constitucionales, plasmándose así de manera positiva lo que hasta ahora venían siendo solamente especulaciones doctrinales. En su demanda Camacho planteó, en síntesis, que la reforma constitucional le causaba perjuicio en cuanto le impedía postularse a la elección de jefe de gobierno del Distrito Federal pues con anterioridad había fungido como jefe de ese departamento administrativo, sólo que enderezó su demanda por la violación a sus garantías individuales y no a sus derechos políticos, pues en tal caso el amparo hubiera resultado improcedente. Las tres razones de inconstitucionalidad de la reforma fueron las siguientes: primera, que se viola el artículo 71 constitucional debido a que la iniciativa de reformas fue presentada de manera conjunta por el presidente de la República y cierto número de diputados y senadores ante la Cámara de Diputados, cuando en realidad los senadores únicamente podían hacerlo ante su propia Cámara; segunda, que se violó el artículo 72 constitucional debido a que los integrantes de las cámaras llegaron a un consenso sobre la materia de las reformas con anterioridad al inicio del procedimiento; tercera, porque al haberse presentado la iniciativa de las reformas de manera conjunta por el presidente de la República y algunos diputados y senadores, se violó en su perjuicio el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 constitucional.

El conocimiento de la demanda correspondió al juez cuarto de distrito en materia administrativa de la Ciudad de México, quien siguiendo los criterios más comunes, sostuvo que por disposición constitucional el juicio de amparo era notoriamente improcedente contra reformas constitucionales, pues de admitirse lo contrario se estaría posibilitando la destrucción de las normas que dieron lugar al propio sistema de revisión de la constitucionalidad. Camacho interpuso recurso de revisión contra el desechamiento, mismo que en principio debía ser conocido por uno de los tribunales colegiados en materia administrativa con sede en la Ciudad de México. Adicionalmente, solicitó a la Suprema Corte el ejercicio de su facultad de atracción del asunto, aduciendo que el mismo, por tratarse de la impugnación a una reforma constitucional, era de importancia y

trascendencia.

La Suprema Corte resolvió por unanimidad de votos a finales de octubre de 1996 la solicitud planteada (ponente Ortiz Mayagoitia). En la sentencia se sostuvo que aun cuando Camacho no tenía facultades para solicitar la atracción de su asunto, el ministro ponente la hacía suya y solicitaba a la Corte que la ejerciera de oficio. Las razones que sustentaron la solicitud y, por ende; la atracción misma, fueron el que se hubiera impugnado la reforma a la Constitución; el que se haya planteado la posibilidad de hacer procedente el juicio de amparo contra reformas constitucionales y el que, finalmente, fuera necesario determinar los alcances de la procedencia del propio juicio.

Por las peculiaridades técnicas del juicio de amparo, la admisión del recurso de revisión por parte de la Suprema Corte por vía de atracción se limita exclusivamente al estudio de los agravios planteados en el propio recurso, i. e., a la determinación de si el juicio de amparo promovido en contra de reformas constitucionales es o no procedente. Admitido el recurso, el mismo se turnó al ministro Díaz Romero para la elaboración del proyecto, mismo que no fue aprobado por el Pleno, de ahí que se encomendara al ministro Góngora elaborar la resolución sobre los criterios que habían sido aprobados por una mayoría de seis votos (Aguirre, Azuela, Castro, Góngora, Gudiño y Silva) en contra de cinco (Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Sánchez Cordero y Aguinaco), en el sentido de revocar el auto del juez de distrito que declaró notoriamente improcedente el juicio de amparo promovido contra el proceso de reforma constitucional.

En su carácter recurrente, Camacho hizo valer distintos cuestionamientos (agravios) en contra de la resolución dictada por el juez, los que en síntesis se reducen a tres aspectos: a) a considerar que el juez se equivocó al considerar que la demanda se había planteado contra el contenido de la reforma de agosto de 1996; b) por estimar que las reformas constitucionales no pueden violentar lo dispuesto en los artículos de la Constitución que prevén el procedimiento para llevarlas a cabo, y c) que una correcta interpretación de los preceptos constitucionales que regulan el juicio de amparo sí permite la procedencia contra las propias reformas. Las consideraciones del proyecto (y finalmente de la resolución) pueden reducirse a lo siguiente: primera, la procedencia del juicio de amparo en contra de los vicios en el proceso para llevar a cabo las reformas constitucionales depende de la interpretación que se dé al artículo 103 constitucional y, en particular a la expresión "leyes" contenida en sus tres fracciones; segunda, la Constitución no contiene norma alguna que determine de qué manera deben ser interpretados sus preceptos; tercera, de ahí que corresponda al Poder Judicial de la Federación establecer las reglas imperativas correspondientes, tal como se desprende, entre otros elementos, de la exposición de motivos formulada por el presidente de la República a las reformas constitucionales de 1994 y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación presentadas en mayo de 1995; tercera, dentro de la pluralidad de métodos que es posible elegir para llevar a cabo la interpretación constitucional, el ponente adoptó el teleológico o finalista, para después señalar que una de las finalidades de la Constitución era el reconocimiento y la salvaguarda de las garantías individuales; cuarta, por lo que al ser el juicio de amparo el medio que prevé nuestra Constitución para la defensa y protección de las garantías individuales, quinta, debe concluirse que el juicio de amparo sí es procedente en contra de las reformas a la Constitución.

Para los ministros que no aceptaron la posición mayoritaria, el juicio de amparo promovido por Camacho en realidad estaba impugnando la inconstitucionalidad del artículo 122 de la Constitución, al impedirle presentar su candidatura a la elección de jefe

de gobierno del Distrito Federal. Por considerar que ése era el fundamento de la demanda, y que el juicio de amparo tiene como propósito fundamental lograr la defensa de los particulares en contra de "leyes" y "actos de autoridad", afirmaba la minoría en su voto particular: "El juicio de amparo no se concibió por lo tanto como una institución protectora del régimen constitucional en todos sus aspectos, como tampoco se confirieron a los tribunales federales facultades para intervenir en cualquier cuestión constitucional, sino exclusivamente en lo referente a las leyes ordinarias y a los demás actos realizados por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el ejercicio de sus competencias estatales".

Cada una de las posiciones adoptadas en el Pleno de la Suprema Corte es el producto de una cadena argumentativa específica, en donde la construcción del resultado depende del tipo de argumentos base que se hayan elegido. Así, para los ministros que declararon la procedencia, se hacía necesario determinar desde el inicio el carácter abierto de los textos constitucionales y la falta de restricciones interpretativas a la Suprema Corte, pues de ese modo podían elegirse los dos elementos determinantes de su razonar: el método interpretativo finalista, y el valor o contenido que la Constitución tiene como finalidad. Determinados esos principios, no queda más remedio que "reconocerle" al juicio de amparo un carácter funcional respecto a los elementos fundamentales y, así, definir su procedencia.

De un modo por completo distinto, los cinco ministros de la minoría optaron por darle prelación a los medios jurídicos de defensa de la Constitución respecto a argumentaciones finalistas o teleológicas: en efecto, en el voto particular se reconoce la supremacía constitucional, pero se determina que la misma debe constreñirse a las posibilidades normativas previstas en el orden jurídico, de ahí que al ser el amparo una vía de defensa con ciertas funciones, las mismas deben mantenerse o respetarse en el caso concreto. A diferencia de la mayoría, la minoría aduce en apoyo de sus argumentos antecedentes históricos, con lo que se pretende confirmar que los alcances que le atribuye al juicio de amparo son el producto de una larga y consistente tradición que, por otra parte, debe mantenerse.

Al comienzo del párrafo anterior, decíamos que las cadenas argumentativas seguidas por los ministros dependían de los argumentos base elegidos. Ahora, cabe preguntarse de qué depende la elección de ciertos argumentos base y la posposición de otros, sobre todo si es posible prever que mediante cada uno de ellos se alcanzarán soluciones normativas, y por ende sociales, distintas. A decir verdad, es difícil responder a esta cuestión en este momento, pues ese tipo de preguntas no ha tenido cabida en nuestra tradición jurídica románica. La razón es que se estima que el derecho se compone únicamente de normas generales y que, por ende, la ciencia jurídica debe limitarse a una exposición exégeta de ellas. Sin embargo, y como queda de manifiesto con el análisis de la sentencia y el voto particular de los ministros de la Corte, tales cuestiones subyacen definitivamente al sentido de éstos y otros fallos de los cuales depende la validez de las normas de nuestro orden jurídico. Al no poderse establecer las razones que producen la elección de ciertos elementos a partir de los cuales se construye una sentencia judicial, tampoco será posible determinar cómo es que la Suprema Corte habrá de resolver los casos futuros que se le presenten, lo cual, a final de cuentas, produce dos tipos de consecuencias, mismas que a causa del espacio sólo podemos enunciar: primera, la imposibilidad o dificultad de que los justificables puedan determinar los patrones de conducta que habrá de adoptar la Corte, y segundo, y como consecuencia de lo anterior, la pérdida de los elementos objetivos para llevar a cabo un indispensable control social sobre nuestro máximo tribunal.

