

20721
172



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

"LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN
MÉXICO. PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN
DEMOCRÁTICA".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ROSARIO SELENE MÁRQUEZ HERNÁNDEZ

ASESOR: DR. EDUARDO TORRES ESPINOSA.

ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO. MARZO DE 2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres y hermanos:
por su memorable cariño.*

Autorizo a la Dirección General de Tesis de UNAM a difundir en formato electrónico el contenido de mi trabajo receptor

NOMBRE: Rosario Selene
Marquez Hdez

FECHA: 17 / Marzo / 03

FIRMA: [Firma]

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AGRADECIMIENTOS.

*Agradezco profundamente al Programa de Becas para
Tesis de Licenciatura (Probetel) por hacer
posible la realización de este trabajo.
También agradezco al Dr. Eduardo Torres,
por el tiempo dedicado en dirigir mi tesis.*

ÍNDICE

Página

<i>Lista de tablas y diagrama</i>	6
Introducción	7
I. Marco Conceptual sobre la Acción de Inconstitucionalidad	12
1.1 La Supremacía Constitucional	12
- Medios de Control Constitucional.	
1.2 La Acción de Inconstitucionalidad	19
1.3 Diferencias con otros Medios de Control Constitucional	23
- La Controversia y la Acción de Inconstitucionalidad	
- El Amparo contra Leyes y la Acción de Inconstitucionalidad	24
- El Amparo contra Leyes y la Acción de Inconstitucionalidad	27
II. Reseña Histórica sobre Controles Constitucionales	31
2.1 Antecedentes Internacionales	31
- Estados Unidos: Control Político	31
- Austria: Control Concentrado	34
- Francia: Control Político	36
2.2 Antecedentes Nacionales	38
- El Artículo 133	39
- El Amparo contra Leyes	40
- La controversia Constitucional	41
2.3 La Acción de Inconstitucionalidad en México	42
- Constitución Centralista de 1836	43
- Bases Orgánicas de 1843 y el Acta de Reformas de 1847	46
- La Reforma Judicial de 1994 y 1996	48
III. Marco de Derecho Positivo sobre la Acción de Inconstitucionalidad	53
3.1 Fundamento Constitucional y Legal	53
- Artículo 105 Constitucional	53
- La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Art. 105	56

3.2 El Control Constitucional en las Constituciones Locales	67
- Breve Análisis del Artículo 133	67
- El Control Constitucional Local	72
3.3 La Acción Popular en América Latina: un Estudio Comparado	74
- Colombia	74
- Venezuela	76
- Panamá	78
IV. Problemática que Presenta la Acción de Inconstitucionalidad y sus Posibles Soluciones	80
4.1 Crítica a los Alcances y Eficacia de los otros Medios de Control Constitucional	80
- El Amparo contra Leyes	80
- La Controversia Constitucional	86
4.2 Crítica a los Alcances y Eficacia de la Acción de Inconstitucionalidad	91
4.3 La Necesidad de la Inclusión de una Acción Popular de Inconstitucionalidad que Fortalezca el Estado de Derecho	98
Conclusiones	104
Anexo	110
Bibliografía	114

LISTA DE TABLAS Y DIAGRAMA

Página

Tablas

1.1	Diferencias entre la Acción de Inconstitucionalidad, la Controversia Constitucional y el Amparo contra Leyes	30
4.1	Cuadro de Mayorías Requeridas para que Prospera la Declaración de Inconstitucionalidad, en Función del Número de Ministros presentes	93
4.2	Acciones de Inconstitucionalidad Interpuestas entre 1995 y 2001	97
A.1	Controversias Constitucionales que se prevén en los Estados de la República Mexicana	110

Diagrama

3.1	Procedimiento de la Acción de Inconstitucionalidad	66
-----	----------------------------------------------------------	----

INTRODUCCIÓN

El tema que trataremos en esta tesis abordará de forma general los medios de control constitucional en México, y particularmente nos enfocaremos en el estudio de la acción de inconstitucionalidad.

La práctica del control constitucional ha sido un soporte básico en el fortalecimiento del estado de derecho y de la democracia en sus expresiones normativas más trascendentales. El control constitucional está en la base del constitucionalismo y de la ideología democrática del poder.

Por este motivo, resulta importante estudiarlo a través de una nueva visión del derecho en la que los individuos alcanzan mayor preponderancia.

En México, a partir de 1994, y con motivo de las reformas judiciales a la Constitución, se estableció la acción de inconstitucionalidad. Nuevo mecanismo de control constitucional, que tuvo como misión velar por la supremacía constitucional. Mucho se dijo acerca de que esta figura acercaría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a un verdadero tribunal constitucional; sin embargo, es prudente cuestionarse sobre su efectividad.

El objetivo general de nuestro trabajo será demostrar que la acción de inconstitucionalidad no cumple eficazmente sus cometidos, pues no es una acción abierta que pueda interponer cualquier ciudadano. Formalmente, es legitimadora de las minorías, aunque con el transcurso del tiempo se ha ido perfilando en favor de los partidos políticos.

Creemos que el tema no ha sido abordado en sus justas dimensiones. Existe una razón importante para ello: el control es relativamente nuevo, y sus efectos aún no se perciben claramente. Sin embargo, es posible ya un acercamiento a través de los diversos fallos que ha emitido la Suprema Corte. Para ello, nuestros

procedimientos metodológicos empleados principalmente serán técnicas de investigación documental y bibliográfica.

Nuestro trabajo intentará ahondar en el estudio de la acción de inconstitucionalidad como un mecanismo jurídico de defensa constitucional, su surgimiento, evolución, regulación, procedimiento y problemas de legitimación democrática.

Así, el trabajo se desarrollará en cuatro capítulos. En el primer capítulo: "Marco conceptual sobre la acción de inconstitucionalidad", daremos nociones de la acción de inconstitucionalidad, a partir del entendimiento de la supremacía constitucional contenida en el artículo 133; y después explicaremos los medios de control constitucional establecidos en nuestra Carta Magna.

Posteriormente analizaremos la naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad, delimitando sus características, función, y objeto de control. Distinción especial merecen otros medios de control constitucional que por su cercanía con la acción de inconstitucionalidad, podrían originar una confusión. Por ello, consideramos importante establecer las diferencias que existen entre el amparo contra leyes, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

En el segundo capítulo: "Reseña Histórica sobre la Acción de Inconstitucionalidad" desarrollaremos tres modelos internacionales que dieron origen al control constitucional de las leyes como símbolo y garantía de la supremacía constitucional: el control difuso surgido en Estados Unidos, el control concentrado surgido en Austria, y el control político surgido en Francia.

Después, abordaremos los antecedentes nacionales de los medios de control constitucional en general. Nos referimos al control difuso establecido en el artículo 133 constitucional, el amparo contra leyes, fruto de los liberales de 1857, y la controversia constitucional, originada en 1917.

También analizaremos la evolución histórica de la acción de inconstitucionalidad a partir de 1836 hasta nuestros días, pasando por las Bases Orgánicas de 1843, el Acta de Reformas de 1847, la reforma constitucional de 1994 que dio origen a la acción de inconstitucionalidad, así como la reforma electoral de 1996, que permitió a las dirigencias de los partidos políticos impugnar de inconstitucionales las leyes electorales.

En este último apartado, se hará referencia a la discusión legislativa que motivó el origen a la acción de inconstitucionalidad, para saber claramente cuál fue el espíritu de la ley de la mencionada reforma.

En el tercer capítulo "Marco de derecho positivo sobre la acción de inconstitucionalidad" se analizará el fundamento constitucional y legal de la acción de inconstitucionalidad, partiendo de lo dispuesto en el artículo 105 de nuestra Carta Magna, y terminando con la Ley Reglamentaria. En ésta última analizaremos el procedimiento para interponer una acción en cualquier materia diferenciándolo de la materia electoral, al ser éste último mucho más rápido que el primero.

El estudio del control constitucional local nos permitirá observar el tratamiento que se le ha dado al control difuso en México, y el atraso que sufren las entidades locales en cuanto a sus controles constitucionales. Siendo pocas las entidades que regulan en sus ordenamientos controversias constitucionales, y ninguna la que incluye una acción local de inconstitucionalidad.

Asimismo, y sabiendo las aportaciones que hace el derecho comparado a nuestras legislaciones, mostraremos tres ejemplos de países Latinoamericanos que incluyen en sus constituciones acciones populares. Así, los casos colombiano, venezolano y panameño nos harán notar que no se trata de un instrumento procesal nuevo y que incluso en las democracias incipientes ya se ha contemplado la institución.

Finalmente, el cuarto capítulo "Problemática que presenta la acción de inconstitucionalidad y sus posibles soluciones" abordará de manera general la problemática jurídica que presentan los otros medios de control constitucional, en cuanto a sus alcances y eficacia. Así, analizaremos los problemas que presenta el amparo contra leyes en cuanto a la Cláusula Otero y la restricción de la noción de interés jurídico.

También aclararemos un problema planteado sobre el amparo contra leyes, en lo relativo al supuesto en que la revisión contra el amparo directo no puede jurídicamente llegar a darse. En cuanto a la controversia constitucional, analizaremos los siguientes problemas: la omisión supuesto para que el Poder Judicial sea parte de una controversia, las normas y disposiciones que son materia de la misma, y el corto plazo que se tiene para accionar ante la Corte.

Abordaremos de forma particular la disertaciones jurídicas relacionadas con la acción de inconstitucionalidad en varios aspectos. A saber: no todas las materias son objeto de su control, la mayoría calificada para que la Corte declare que una sentencia tiene efectos generales es excesiva, la brevedad del plazo para la interposición de la acción resulta desventajosa, el porcentaje de legisladores dispuesto para interponerla es muy alto e imposibilita el ejercicio de una minoría no necesariamente partidista, además solo los órganos colegiados que crearon esa misma norma pueden interponerla, y finalmente la acción de inconstitucionalidad en materia electoral ha dado como origen una forma de partidocracia, al ser legitimadora de una minoría.

En virtud de todo lo anterior, estableceremos argumentos a favor de la inclusión de una acción popular de inconstitucionalidad en el ordenamiento jurídico mexicano.

En el último apartado veremos como los beneficios de una acción popular redundan en interesar a los ciudadanos en la cuestión pública a través de

mecanismos de participación ciudadana, al crear una acción más abierta y en consecuencia más democrática, pues se reconoce el nuevo papel del juez en la sociedad como un instrumento de cambio, y una nueva óptica del constitucionalismo mexicano. En pocas palabras, una acción popular de inconstitucionalidad que fortaleza el Estado de derecho.

Esperamos que este trabajo sea de utilidad para el estudio de los controles constitucionales y sirva como punto de partida a futuras investigaciones jurídicas.

I. MARCO CONCEPTUAL SOBRE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

1.1 La Supremacía Constitucional

Prácticamente a partir de la Grecia clásica comenzó a hablarse de la supremacía de la constitución. Aristóteles ya nos ofrece un concepto de constitución como base de la organización de la ciudad y de la distribución de las funciones¹. En efecto, la πολιτεία organizaba al Estado, y sus modificaciones solo podían realizarse mediante un procedimiento especial, mientras que las νόμοι eran simplemente clasificadas como "otras leyes"².

Lo que hay que dejar claro es que la idea de superioridad de la ley en los griegos estaba basada en una noción teológica del derecho, es decir, la ley no como producto de la razón humana, sino de la fe. Además la participación política en Grecia era restringida: había esclavitud y ni los extranjeros ni las mujeres podían intervenir en los asuntos públicos, pues no gozaban del privilegio de la ciudadanía.

En Roma sucedió algo similar, la *lex* y la *constitutio* tuvieron resabios teológicos, y las más de las veces fueron utilizados por los gobernantes para justificar sus propios actos. O sea, "...el principio seguido por la Roma occidental y más tarde por Bizancio, se convertiría en un valioso antecedente del absolutismo, a lo que se opondría históricamente la doctrina del constitucionalismo"³

Es por ello, que debemos analizar la supremacía constitucional no a partir de la Antigüedad, sino a partir de la Carta Inglesa de 1215, la independencia de los

¹ ARISTÓTELES. *Política*, Ed. Porrúa, Méx., 1982, p. 221

² TAMAYO y Salmorán, Rolando. *Introducción al Estudio de la Constitución*, Distribuciones Fontamara, Méx., 1998, p. 227

³ ARRIAGA Becerra, Hugo Alberto. "La Acción de Inconstitucionalidad", *Revista Lex*, 3ra. época, año 1, n. 4, oct. 1995, Torreón, Coahuila, Méx., p. 60.

Estados Unidos de Norteamérica en 1776, y la Revolución Francesa de 1789, pues estos eventos dieron origen a un concepto moderno de Constitución. A partir de entonces, hablamos de constitución al referirnos al documento integrado por dos partes: una de derechos y libertades individuales que constituyen el límite al poder del Estado y otra que establece la división de poderes atribuyendo sus competencias. Así lo estableció la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, en su artículo 16: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución".

En el constitucionalismo moderno primero se exaltó la ley como representación máxima de la soberanía popular: el "imperio de la ley". La ley merecía especial atención en relación a las demás normas por emanar del Parlamento, órgano que, debido a su legitimidad de origen (elección directa por los ciudadanos) y al carácter plural y deliberativo del procedimiento legislativo satisfacía mejor que los demás las condiciones que requiere la expresión de la voluntad popular.

En este orden de ideas, el artículo sexto de la Declaración antes mencionada estableció: "La ley es expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir a su formación personalmente o por representantes. Debe ser la misma para todos sea que proteja o sea que castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, sin otra distinción que la de su virtud o su talento".

Posteriormente, se hizo necesario conferir superioridad a la constitución, pues ella es "quien determina las competencias de los órganos, entonces, necesariamente es *superior* a las disposiciones y mandatos de éstos"⁴. Como consecuencia de este reconocimiento se observaron las siguientes cuestiones:

⁴ TAMAYO y Salmorán, Rolando. op. cit, p. 222

primero, el valor jurídico y no solo político de la Constitución, vista ahora como parámetro y fuente de validez de la ley y, en general, de las restantes normas del ordenamiento; segundo, la rigidez que debe acompañar a la Constitución para impedir su modificación por el procedimiento legislativo ordinario, y finalmente, la necesidad de arbitrar mecanismos que garanticen dicha supremacía, neutralizando la producción de normas secundarias contrarias a la constitución.

Kelsen explica la jerarquía de las normas de la siguiente manera:⁵ Existe una relación de supra y subordinación entre las normas: la creación de la norma de grado más bajo está determinada por otra de grado superior, cuya creación es determinada, a su vez, por otra todavía más alta. La norma más alta representa la suprema razón de validez de todo el ordenamiento jurídico. Y ella se llama "Norma Fundamental" o "Norma Básica". La relación de la jerarquía de las normas con su validez es obvia: si la ley primera es válida, también lo serán las que le están subordinadas.

En este orden de ideas, Peña Freire apunta: "A la luz de la teoría de la elaboración gradual o escalonada del ordenamiento, toda norma es simultáneamente ejecución de las determinaciones de la norma superior a la vez que es normativa respecto de los planos inferiores de juridicidad a los que determina, salvo la constitución, que es sólo normativa, pues al fundar el ordenamiento no ejecuta nada y salvo los actos de ejecución, como serán sentencias, actos administrativos, contratos, etc., que no son normativos respecto de ningún otro plano de juridicidad sino sólo ejecutivos de las normas superiores"⁶

La supremacía constitucional es un principio incluido indiscutiblemente en las Constituciones contemporáneas, y significa que la ley es suprema porque

⁵ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México 1995, p. 135-137, y 146.

⁶ PEÑA Freire, Antonio Manuel. *La Garantía en el Estado Constitucional de Derecho*, Editorial Trotta, Sagasta Madrid, 1997, p. 197.

emana de la soberanía popular; es decir, por la pretensión de legalidad que encarna.

Es un principio que "...consiste específicamente en la necesidad de que todo acto de autoridad, sin importar si es legislativo, ejecutivo o judicial esté acorde con la Carta Magna nacional."⁷. Tal principio es consagrado en la constitución mexicana, en su artículo 133:

Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Es necesario decir que aunque en principio la expresión: "...serán Ley Suprema de toda la Unión" parece indicar que también las leyes y tratados son la Ley Suprema, "la objeción es superada con el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la ley fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la ley suprema."⁸

Ahora bien, como consecuencia de la supremacía constitucional, se concedió rigidez al ordenamiento para impedir su fácil modificación. Aunque esto no impide que pueda revisarse, por el carácter jurídico de las normas, es decir, la Constitución no es inmutable⁹. Por ello, nuestra Ley Fundamental establece que la

⁷ ALAPISCO Gámez, Jaime. "La Acción de Inconstitucionalidad como Facultad del Senado de la República", *Revista del Senado de la República*, Vol. 5, No. 14, Enero-Marzo, 1999, Méx, D.F. p. 103.

⁸ Así lo resolvió la Corte en la tesis P.C/92: "Leyes Federales y Tratados Internacionales. Tienen la Misma Jerarquía Normativa", *Gaceta del Semanario de Judicial de la Federación*, no. 60, mayo 1999, p. 27

⁹ Aunque también cabe decir, que hay decisiones políticas fundamentales que no pueden modificarse, a saber: a) soberanía popular, lo cual implica la independencia nacional; b) el concepto de los derechos individuales y sociales del hombre; c) el sistema representativo de gobierno; d) la división de poderes; e) el sistema federal; f) la rectoría del Estado sobre desarrollo nacional y la economía mixta y g) la separación del Estado e

manera de aprobar las reformas o adiciones a la Constitución es a través del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los Estados (artículo 135 constitucional).

Medios de Control Constitucional

Ahora bien, si la supremacía constitucional es un principio que reconoce a la Constitución como norma suprema, el medio para hacer efectiva esta jerarquía, es el control constitucional. Tal como dice Kelsen: "una Constitución a la que le hace falta la garantía de anulabilidad de los actos inconstitucionales no es plenamente obligatoria en sus sentido técnico...una constitución en la que los actos inconstitucionales y en particular las leyes inconstitucionales se mantienen válidos -sin poder anular su inconstitucionalidad- equivale más o menos, desde un punto de vista estrictamente jurídico, a un deseo sin fuerza obligatoria".⁹

La existencia de controles constitucionales, surgida con el llamado Estado constitucional, derroca dos dogmas que se habían gestado en el Estado liberal: la *infallibilidad del legislador*, y la *inatacabilidad de sus decisiones*.¹⁰ Al rechazar el primer dogma, se previene la desviación de la práctica legislativa; y al rechazar el segundo, se previene la falibilidad de los legisladores. Así, se logra el sometimiento del Legislativo a la Constitución, de la misma forma que lo están los otros poderes.

Iglesia. Al respecto, de la Madrid señala: "en mi opinión, la Constitución no podrá suprimir o afectar sustancialmente a decisiones políticas fundamentales, y en todo caso, el proyecto aprobado por la nueva asamblea constituyente debería someterse a un referéndum especial, con el voto universal, directo y secreto de todos los ciudadanos de la República, así como el voto de la legislatura de los estados, dada la forma federal de nuestra organización", véase MADRID, Miguel de la. "La Constitución de 1917 y sus Principios Políticos Fundamentales", en UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, no. 105, t. II, Méx., 1987, 1132 pp.

⁹ KELSEN, Hans. *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. (La Justicia Constitucional)*, UNAM, Méx., 2001, p. 95

¹⁰ PEÑA Freire, op. cit. p. 211

En México, se ha entendido al control constitucional y a la defensa de la constitución como términos equivalentes¹¹. En este sentido, Arriaga Becerra establece que la defensa de la Constitución "está integrada por todos aquéllos instrumentos jurídicos que tienen por objeto conservar¹² la observancia de la normativa constitucional, bien sea nulificando el acto contraventor de la Lex Legum, o sancionando a la autoridad que así hubiere obrado"¹³

Los medios de defensa son regulados por el derecho procesal constitucional, entendiéndose por éste, la "disciplina jurídica, situada dentro del campo del derecho procesal, que se ocupa del estudio sistemático de las instituciones y de los órganos por medio de los cuales pueden resolverse los conflictos relativos a los principios, valores y disposiciones fundamentales, con el objeto de reparar las violaciones de los mismos"¹⁴

Aún más, la defensa de la constitución se manifiesta a través de las *garantías constitucionales*, "entendidas no en el concepto tradicional que las identifica con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, sino como los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder, y los instrumentos protectores...no han sido suficientes para lograr el respeto y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales."¹⁵. Así, las garantías constitucionales previstas

¹¹ CETINA Menchi, David. "El Alcance del Control de la Constitucionalidad de las Leyes Electorales en el Orden Jurídico Mexicano", *Revista Jurídica Jalisciense*, año 8, no. 1, enero-abril 1998, Guadalajara, Jalisco, México, p.137.

¹² ALAPISCO Gámez, op. cit, p. 102 manifiesta que la defensa de la Constitución sirve tanto para conservar la constitucionalidad como para prevenir su violación.

¹³ ARRIAGA Becerra, op. cit., p.61

¹⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Breves Reflexiones sobre el Concepto y el Contenido de Derecho Procesal Constitucional", en COLEGIO DE SECRETARIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Derecho Procesal Constitucional*, Ed. Porrúa, Méx., 2001, p. 107

¹⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica no. 12, 2da. edición, 1998, p. 26

constitucionalmente¹⁶ son: el juicio político (art. 110), las controversias constitucionales (art. 105-I), las acciones de inconstitucionalidad (art. 105-II), el procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia (art. 97, párrafos 2 y 3), el juicio de amparo (art. 103 y 107), el juicio para la protección de los derechos político-electorales (art. 99-V), el juicio de revisión constitucional electoral (art. 99-IV), y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (art. 102, apartado B). Además, Carpizo¹⁷ adiciona al listado la declaratoria del Senado para nombrar gobernador provisional (art. 76-V) y su facultad para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado (art. 76-VI).

Y todos estos mecanismos dan origen a lo que la doctrina llama *jurisdicción o justicia constitucional*. Término que alude a los "órganos y procedimientos de naturaleza jurisdiccional dispuestos para enjuiciar la constitucionalidad de las actuaciones de los restantes poderes públicos, y que básicamente se manifiesta en el control de constitucionalidad de las leyes y el amparo de los derechos fundamentales en supuestos concretos de vulneración"¹⁸ O, aquella "que busca prevenir que se produzcan actos inconstitucionales o sancionar aquellos que de todas maneras se producen"¹⁹

En este sentido, la jurisdicción constitucional tiene una doble naturaleza: es jurídica a partir de su institucionalización en una Corte, pero por la influencia del poder político en su integración y en los efectos que produce al Estado; estamos ante la presencia de una institución eminentemente política.

Nuestro trabajo abordará de manera general las garantías constitucionales, y de manera particular la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, desarrollaremos

¹⁶ Ibidem, p. 68.

¹⁷ CARPIZO, Jorge. *Nuevos Estudios Constitucionales*, UNAM, Ed. Porrúa, Méx., 2000, p. 224

¹⁸ LOPERA MESA, Gloria. "La Problemática Legitimidad de la Justicia Constitucional", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, no. 5, 2001, Madrid, España, p. 228

¹⁹ CASANOVA Moreno, Iván. "La Jurisdicción Constitucional en Colombia", *Contribuciones*, no. 2(42), abril-junio, 1994, Buenos Aires, Argentina, p. 126

particularmente dos controles constitucionales que merecen especial atención: las controversias constitucionales y el amparo contra leyes. Ambas figuras poseen similitudes con la acción, y se hace por ello necesario, dejar claro sus límites y diferencias.

1.2 La Acción de Inconstitucionalidad

Primeramente, tenemos que las acciones de inconstitucionalidad son "...el medio de impugnación establecido por la fracción II del artículo 105 de la Constitución para plantear directamente ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción entre una norma de carácter general, ya sean leyes federales, locales, o tratados internacionales, y la propia Constitución"²⁰

De esta manera, tenemos que es una *acción*, pues este instrumento procesal "tiene por objeto el inicio de un proceso nuevo, la provocación de la jurisdicción"²¹

Es una *acción abstracta*, porque no existe una controversia jurídica. O sea, el que "promueve la acción no está vinculado por ninguna relación jurídica en que interviene la norma supuestamente inconstitucional"²². Así pues, aunque no pueda hablarse propiamente de un juicio, el procedimiento de la acción sí sigue la forma de un juicio.²³

²⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 54.

²¹ BRAGE Camazano, Joaquín. *La Acción de Inconstitucionalidad*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, no.191, Méx., 2000, p. 74

²² NOGUEIRA Alcalá, Humberto. "La Justicia Constitucional como Defensa de la Constitución", *Revista chilena de derecho*, vol. 20, nos. 2-3, Mayo-Diciembre 1993, Santiago de Chile, p. 423

²³ También la jurisprudencia se ha manifestado en el mismo sentido, estableciendo que se trata de un "tipo especial de procedimiento constitucional", pues no existe contención, y las partes "no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar la norma general", tan sólo para denunciar la contradicción entre ésta y la Constitución., *Semanario Judicial de la Federación*, T. X, Noviembre 1999, tesis P./J. 129/99, "Acción de Inconstitucionalidad. Las

Es una *acción a posteriori*, es decir, que se ejercita una vez que la ley ha sido promulgada y publicada.²⁴

Es una *acción con efectos ex nunc*, es decir, los efectos en cuanto al tiempo sólo afectarán al acto declarado inconstitucional a partir de su declaración. Son efectos hacia el futuro, y no retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y las disposiciones aplicables al caso concreto.

Es una acción con *legitimación restringida*, "porque corresponde, no a individuos particulares que actúen en defensa de sus propios intereses, personales y concretos, sino a órganos del Estado en sentido amplio que actúan con carácter objetivo en defensa de la Constitución".²⁵

Y finalmente, es una *acción política*, pues es una institución de primer orden en una democracia, cuyos mecanismos de control son una condición de su existencia. En este sentido, puede ser un medio de defensa de las minorías parlamentarias contra los acuerdos de las mayorías, o puede ser un medio de protección constitucional para cualquier ciudadano, y en esta última manera se constituye como la "más fuerte garantía", la forma en que "el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción".²⁶

Ante el carácter predominantemente político de este medio de control constitucional, podría pensarse -como lo hace Alapisco Gámez- que exista un doble riesgo, por un lado las minorías tratarían frecuentemente de obstaculizar la función legislativa del gobierno y de convertir sus derrotas parlamentarias en victoria ante los tribunales. Por otro lado, existiría el peligro de que los tribunales

Partes Legitimadas para Promoverla sólo Están Facultadas para Denunciar la Posible Contradicción entre una Norma General y la Propia Constitución", p. 791

²⁴ ALAPISCO Gámez, op. cit., p. 107

²⁵ BRAGE Camazano, op. cit., p. 101.

²⁶ KELSEN, *La Garantía Jurisdiccional...*, cit., p. 87 y 88

constitucionales excedieran los límites de su esfera de acción legítima y se convirtieran una especie de *legislador sustituto*²⁷.

Esto es parcialmente cierto, si se tiene en consideración la experiencia europea, que es en donde de manera más frecuente se han manifestado recursos de inconstitucionalidad. Así, es significativo el caso de Alemania, en donde prácticamente cualquier ley aprobada es impugnada ante el Tribunal Constitucional inmediatamente después de ser aprobada por el parlamento. O el caso español, en donde una parte de la doctrina consideraba que el recurso bien podría suprimirse, sin causar daño a nadie.

Lo que resulta innegable es que el recurso de inconstitucionalidad ha servido "en la consagración de la democracia, el asentamiento de un Estado de Derecho y el reconocimiento efectivo del valor normativo de la Constitución en la vida política cotidiana, mediante la aceptación por todas las partes de las soluciones constitucionales que el Tribunal Constitucional ha encontrado a algunos de los asuntos más polémicos de la vida política española, especialmente en materia de derecho humanos y organización territorial del Estado."²⁸

Lo que queremos decir es que la acción se politiza por causas inherentes a ella, y aunque puedan encontrarse desventajas en su utilización, lo cierto es que existen más ventajas al pensar en un control constitucional que neutraliza los conflictos políticos y contribuye a preservar la paz jurídica.

Ahora bien, los legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad son el 33% de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas locales o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, exclusivamente en contra de leyes aprobadas y emanadas por los mismos órganos, así como la impugnación de los tratados internacionales sólo en el caso del

²⁷ ALAPISCO Gámez, op. cit, p. 107

²⁸ BRAGE Camazano, op. cit., p. 86, para la politización de la acción de inconstitucionalidad véase p. 83-92.

Senado. Y es a partir de la reforma constitucional de 1996, cuando se legitiman también a las dirigencias de los partidos políticos, nacionales o locales, en contra de leyes electorales federales o locales respectivamente.

Por último y con motivo de su investidura como representante social, el único legitimado para interponer la acción en contra de todas las leyes antes mencionadas es el Procurador General de la República.

Serán objeto de control de la acción de inconstitucionalidad los tratados y las leyes provenientes del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los Estados o de la Asamblea Legislativa del D.F., y por supuesto, por su carácter de ley también podrán impugnarse las reformas que se introduzcan en las constituciones locales, si contravienen a la Carta Magna²⁹.

Merecen especial atención las leyes electorales como objeto de control constitucional. Este hecho fue posible con la reforma electoral de 1996, y como veremos más adelante, fue una conquista que le se sirvió a la Suprema Corte a consolidar su papel político en el Estado Mexicano.

Así pues, son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, "aquéllas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de los

²⁹ Así lo ha establecido la jurisprudencia, diciendo que de acuerdo a los arts. 40, 41 y 133 constitucionales la Constitución es la Ley Suprema, y aunque los Estados sean libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal", ver *Semanario Judicial de la Federación*, t. XIII, marzo 2001, tesis P./J. 16/2001, "Acción de Inconstitucionalidad. es Procedente para Impugnar Constituciones Locales, al Ser éstas, Normas de Carácter General y Estar Subordinadas a la Constitución Federal" p. 447.

órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal".³⁰

También deben considerarse como electorales aquellas que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o influyen en ellos de alguna manera, verbigracia, la distritación o redistribución, la creación de órganos administrativos para fines electorales, la organización de las elecciones, el financiamiento público, la comunicación social de los partidos, los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, y los delitos, faltas administrativas y sus sanciones.³¹

En cuanto a los efectos de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad "sólo podrá declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos" (art. 105, f. II, p. IV de la Constitución mexicana). Cabe aclarar, que en ningún caso la admisión de una acción de inconstitucionalidad da origen a la suspensión de la norma cuestionada. La razón de tan tajante precepto redundaría en que la norma se presupone válida, hasta que no recaiga en ella un pronunciamiento de carácter negativo.

1.3 Diferencias con otros Medios de Control Constitucional

El motivo para diferenciar la controversia constitucional y el amparo contra leyes de la acción de inconstitucionalidad radica en las similitudes que poseen entre sí. Esto es así, porque todos estos mecanismos de control jurisdiccional tienen como

³⁰ Semanario Judicial de la Federación, T. II, diciembre 1995, tesis P. CXXVI/95 "Materia Electoral. Concepto de, para los Efectos de la Improcedencia de la Acción de Inconstitucionalidad", p. 237.

³¹ Semanario Judicial de la Federación, T. IX, abril 1999, tesis P./J. 25/99 "Acción de Inconstitucionalidad. Materia Electoral para los Efectos del Procedimiento Relativo", p. 255.

objetivo preservar la supremacía constitucional. Así pues, se hace necesario establecer perfectamente los límites entre uno y otro control constitucional.

La controversia y la acción de inconstitucionalidad

Las controversias constitucionales son aquellas "...de carácter jurídico que, como consecuencia de la estructura federal de la división de poderes en el Estado mexicano, pueden surgir entre diferentes órdenes normativos, entre órganos que pertenezcan a órdenes distintos, así como entre órganos que formen parte del mismo orden, las que pueden ser planteadas en forma directa ante el pleno de la Suprema Corte, de acuerdo con la fracción I del artículo 105 de la Constitución".³²

Galeana Peláez define la controversia constitucional como el "proceso constitucional en el cual se resuelven conflictos de competencia entre órganos de gobierno al obtener una resolución de carácter particular o general, guardando así la regularidad jurídica de nuestro ordenamiento legal".³³ En pocas palabras, se trata de un juicio entre los poderes o órganos que explícitamente marca la ley que tiene como propósito mantenerlos dentro de su esfera competencial.

No deben confundirse los conflictos constitucionales con los jurisdiccionales, pues éstos últimos se refieren a los "conflictos que surgen entre los órganos judiciales de la misma o diversa jurisdicción, entre los órganos administrativos o entre los órganos judiciales y administrativos"³⁴

Esta facultad se encuentra prevista en nuestra artículo 106 constitucional, en donde se lee: "Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de

³² *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano* p. 884

³³ GALEANA Peláez, Alejandro. "El Judicial Review, el Tribunal Constitucional y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política", *Revista Jurídica de Posgrado*, Año 4, Nos. 13-14, Enero-Junio, 1998, Oaxaca, México, p. 79

³⁴ ROBLES Osollo, Ana Gloria. "La Controversia Constitucional como Control de la Constitucionalidad", *Pemex Lex*, nos. 101-102, noviembre-diciembre, 1996, Méx., D.F., p.

la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal".

Tampoco deben confundirse las controversias constitucionales con las políticas. Éstas últimas están reguladas en los artículos 73-IV y 76-VI constitucionales. Por medio de ellos se faculta al Congreso de la Unión para arreglar los límites territoriales de los Estados y al Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. Las controversias son de índole política, pues no tienen carácter contencioso, característica relevante en las controversias constitucionales.

El objeto de control de las controversias pueden referirse tanto a actos como a disposiciones generales (exceptuando la materia electoral), respecto de su constitucionalidad en sentido estricto (referida siempre a la constitución federal) como a su regularidad jurídica en general.

Para poder acceder a una controversia constitucional es necesario que exista un interés constitucional. Éste se manifiesta a través de tres circunstancias: primero, que exista una violación a la Constitución general; segundo, que ella sea atribuible a alguno de los órganos o poderes previstos en el artículo 105; y tercero, que el acto, además de ser violatorio de la Constitución, lesione el campo de acción de quien demande o invada el ámbito competencial que constitucionalmente le corresponde³⁵.

³⁵ ARTEAGA Nava, Elisur. "Algunas Notas en torno a la Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad", *Responsa*, año 1, no. 4, marzo, 1996, Méx., D.F., p. 24

Las partes en una controversia constitucional solo pueden ser aquellas marcadas por la Constitución y pueden actuar como actoras o demandadas. La controversia puede darse entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. También se consideran como partes el Poder Ejecutivo y Legislativo federal, y los poderes locales.

Debemos aclarar que cuando se trate de una controversia entre entidades locales (dos poderes de un mismo Estado o dos órganos de gobierno del Distrito Federal; un Estado y uno de sus municipios o un municipio de otro Estado) sólo se impugnará la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales respecto de la Constitución Federal³⁶.

Es decir, la Constitución Federal permite a las entidades de la República legislar localmente respecto de aquellos supuestos no planteados a nivel federal. Este sería el caso de las controversias entre municipios de un mismo estado respecto de la constitucionalidad de sus actos con respecto a la Constitución local, las controversias entre poderes de un estados respecto de la constitucionalidad de sus actos con respecto a la Constitución local, etc.

Ahora bien, en cuanto a los conflictos entre las Cámaras del Congreso de la Unión (supuesto que no se prevé constitucionalmente), la jurisprudencia ha establecido como válido el caso de que pudiera iniciarse una controversia entre las Cámaras respecto de sus facultades exclusivas o compartidas, siempre y cuando exista una invasión en su esfera de competencia.³⁷

³⁶ Así lo estableció la jurisprudencia en Semanario Judicial de la Federación, t. XI, abril 2000, tesis P./J. 30/2000, "Controversias Constitucionales entre un Estado y uno de sus Municipios. A la Suprema Corte sólo Compete Conocer de las que se Planteen con Motivo de Violaciones a Disposiciones Constitucionales del Orden Federal", p. 812

³⁷ Ver Semanario Judicial de la Federación, t. XII, agosto 2000, tesis P./J. 83/2000, "Cámaras de Diputados y de Senadores. Están Legitimadas Aisladamente para Plantear la Defensa de las Atribuciones que el Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Establece a Favor del Congreso de la Unión", p. 962.

Finalmente, si no se trata de impugnación de normas generales*, la sentencia solo tendrá efectos entre las partes que participaron en ella, de lo contrario la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando así lo determinasen al menos ocho Ministros de la Suprema Corte(artículo 42 de la Ley Reglamentaria).

El amparo contra Leyes y la acción de Inconstitucionalidad

El amparo contra leyes es "...un instrumento a través del cual va atacarse la inconstitucionalidad de las disposiciones de contenido normativo y efectos generales, que expide el órgano legislativo y que contradicen lo dispuesto por la Ley Suprema"³⁸ Es un juicio autónomo que tiende a la defensa de las garantías del hombre o al control de legalidad. Y aunque algunos doctrinarios han querido encontrarle semejanzas con un recurso, no puede serlo pues existen diferencias específicas que lo alejan del recurso: el amparo no es otra instancia o prolongamiento del proceso ordinario ya que las partes son diferentes de aquellas que fueron en el proceso ordinario; el órgano jurisdiccional que conoce del amparo también es diferente; el amparo no tiende a corregir las violaciones de procedimiento o de fondo sino defender y preservar el derecho público subjetivo o garantía individual de legalidad consagrada en la Constitución³⁹.

* La jurisprudencia ha establecido que el único caso en que la impugnación por disposiciones generales solo tendrá efectos relativos a las partes en litigio, es aquél en que el Municipio controvierte disposiciones generales de los Estados, ver Semanario Judicial de la Federación, t. IV, noviembre 1996, tesis P./J. 72/96, "Controversia Constitucional. Cuando es Promovida por un Municipio, la Sentencia que Declara la Invalidez de una Norma General Estatal, solo Tendrá Efectos para las Partes", p. 249 y Semanario Judicial de la Federación, t. IX, abril 1999, tesis P./J. 9/99, "Controversias Constitucionales. Los Efectos Generales de la Declaración de Invalidez de Normas Generales, Dependen de la Categoría de las Partes Actora y Demandada", p. 281

³⁸ AGUILAR ÁLVAREZ y de Alba, Horacio. *El Amparo contra Leyes*, Ed.Trillas, Méx., 1990, p. 107

³⁹ CAPPELLETTI, Mauro. *El Control Judicial de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Comparado*, UNAM, Publicaciones de la Revista de la Facultad de Derecho de México, 1966, p. 116

El amparo puede interponerse por "quien le perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame"(art. 4 de la Ley de Amparo), contra la autoridad responsable que promulgue, publique, ordene, ejecute, o trate de ejecutar la ley (art. 11 de la Ley de Amparo)

Es decir, el objeto de control del amparo serán "actos de autoridad (en sentido amplio) creadores, modificativos o extintivos de situaciones jurídicas abstractas, generales, e impersonales".⁴⁰ Por ello, pueden impugnarse a través de este control jurisdiccional, las leyes, disposiciones reglamentarias y tratados. Con respecto a la impugnación de leyes, la ley reglamentaria prevé la interposición del amparo contra leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. De las primeras diremos que causan perjuicios al quejoso "por su sola entrada en vigor", y las segundas lo hacen "con motivo del primer acto de aplicación" (art. 114 de la Ley de Amparo).

Es necesario decir, que la afectación que sufra el quejoso debe ser actual, personal y directa; y si fuera una afectación futura, (sería el caso de un amparo contra una ley autoaplicativa) ésta deberá ser inminente. Entendiendo por acto *inminente* aquél que "aún cuando no se ha ejecutado, se tiene la certidumbre de que se ejecutará, por demostrarlo así los actos previos"⁴¹

Ahora bien, el amparo contra leyes tiene una doble configuración: como acción y recurso de inconstitucionalidad.

A través de la acción de inconstitucionalidad se impugna directamente las disposiciones legales que se consideren inconstitucionales. Es una vía directa porque "implica un ataque frontal, directo, contra el ordenamiento legislativo"⁴² (leyes, disposiciones reglamentarias y tratados)

216 ⁴⁰ BURGOA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa, 35ª edición, México 1999, p.

⁴¹ *ibidem*, p. 211

⁴² *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 181

Por su parte, el recurso de inconstitucionalidad, tiene su apoyo en el artículo 133 constitucional, y éste no combate directamente un ordenamiento sino "la legalidad de una resolución judicial ordinaria, a través de la cual debe decidirse previamente si son o no constitucionales las normas aplicadas por el tribunal que pronunció el fallo respectivo"⁴³

O sea, la diferencia entre la acción y el recurso de inconstitucionalidad radica en que mientras para el primero el objeto de la litis es la ley inconstitucional que causa perjuicios, para el segundo lo es una resolución derivada de un proceso en el cual las disposiciones legislativas aplicadas por el Tribunal que dictó el fallo no son constitucionales. Y se califica como recurso, porque la contraparte no es la autoridad que participó en la creación de la norma, sino la autoridad de quien emana dicho acto, que ha aplicado una disposición inconstitucional.

Ahora bien, la interposición de la acción de inconstitucionalidad se promueve ante un Juzgado de Distrito y la del recurso de inconstitucionalidad ante un Tribunal Colegiado (art. 114-I y 158, últ. párr. de la Ley de Amparo). Y ambos pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia.(art. 107, f. VIII y IX).

Y finalmente, los efectos de la sentencia de amparo son inter partes, (principio de relatividad) con el fin de restituir al quejoso en el goce de la garantía violada. Así, la fórmula Otero reza: "la sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de los individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare" (art. 107, f. II de la Constitución Mexicana).

Tenemos entonces, que los principales aspectos de diferencia entre la controversia constitucional, el amparo contra leyes, y la acción de inconstitucionalidad radican en los sujetos legitimados para accionar ante la Corte

⁴³ ibidem, p. 182

o Tribunales Federales, el objeto de control y los efectos de la sentencia. La siguiente gráfica nos mostrará claramente las diferencias:

DIFERENCIAS ENTRE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y EL AMPARO CONTRA LEYES.			
MEDIO DE CONTROL	LEGITIMADOS	OBJETO DE CONTROL.	EFFECTOS DE LA SENTENCIA
<i>Acción de Inconstitucionalidad.</i>	33% de los integrantes de las Cámaras Federales, legislaturas locales, o Asamblea del D.F.	Leyes emanadas por los propios órganos.	Generales, por votación de cuando menos 8 Ministros.
	33% de los integrantes del Senado	Tratados	
	Dirigencias nacionales y locales de los partidos políticos.	Leyes electorales federales o locales respectivamente	
	Procurador General de la República.	Tratados y leyes.	
<i>Controversia Constitucional.</i>	Federación, Estados, D.F. y municipios. Poder Ejecutivo y Legislativo federal, y poderes locales.	Actos y disposiciones generales.	Generales, por votación de cuando menos 8 Ministros.
<i>Amparo contra leyes.</i>	El quejoso al que perjudique la ley.	Leyes, tratados y reglamentos.	Entre partes (principio de relatividad)

Tabla 1.1 Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Constitución y leyes reglamentarias.

II. RESEÑA HISTÓRICA SOBRE CONTROLES CONSTITUCIONALES

2.1 Antecedentes Internacionales

De acuerdo a la clasificación⁴⁴ de García Belaunde, históricamente la jurisdicción constitucional puede dividirse en dos modelos: originarios y derivados.

Dentro del primer modelo, se encuentran el sistema americano (judicialista o difuso), el europeo (kelseniano, o austriaco) y el político o francés. Y son llamados modelos originarios porque "surgen independientemente unos de otros, sin aparentes lazos de contacto y sin influencias recíprocas".⁴⁵

Por su parte, los modelos derivados son "frutos o consecuencias de los anteriores [y tienen]...un menor valor creativo, pero responden a necesidades de los pueblos y así se han consagrado en diversos ordenamientos positivos".⁴⁶ México formaría parte de este modelo, pudiendo "afiliarse al modelo americano [aunque] con importantes modificaciones que lo hacen original y sugestivo".⁴⁷

Estados Unidos : Control Difuso

El origen del control difuso (o también llamado modelo judicialista) se atribuye a Estados Unidos, a través de un célebre caso: *Marbury vs. Madison*. Aunque no nos es desconocido que existen doctrinarios que ven antecedentes del control difuso en Reino Unido con el fallo del juez Coke, en 1610; o en los artículos de Hamilton

⁴⁴ Existen diversas clasificaciones de los sistemas de control constitucional, en función del órgano que realiza el control; en función del procedimiento de control; en función del radio de acción del control; y en función del efecto producido por el control, NOGUEIRA Alcalá, op. cit., p. 421 y ss.

⁴⁵ GARCÍA Belaunde, Domingo. "La Acción de Inconstitucionalidad en el Derecho Comparado", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XLII, nos. 181-182, enero-abril, 1992, Méx., D.F, p. 64

⁴⁶ idem

publicados entre 1787 y 1788 en El Federalista⁴⁸, no es nuestra intención analizar históricamente el origen del Judicial Review, sino tan sólo ejemplificar la forma en que opera este tipo de control constitucional.

Así, tenemos que el caso *Marbury vs. Madison* (1803) en realidad fue un caso interesante, con cuestiones políticas y cambios de gobierno como fondo histórico; y lo más importante es que este fallo sentaría las bases de la supremacía constitucional americana.

Siendo William Madison secretario de Estado en el gobierno republicano de Jefferson, se negó a otorgar las credenciales a unos jueces de paz que habían sido nombrados por el ex Presidente federalista Jhon Adams, en virtud de que éste último había impuesto personas que simpatizaban con su gobierno, y además lo había hecho casi al final de su mandato.

William Marbury y otros jueces afectados, acudieron a la Corte para solicitar la comparecencia de Madison y la entrega de las credenciales que comprobaban su nombramiento. Solicitud que fundamentaron en la sección 13 de la Ley Judicial de 1789, en la cual, se establecía que la Suprema Corte podía emitir un auto de *mandamus* a cualquier persona que ejerciera un cargo en el gobierno de los Estados Unidos. Cabe aclarar que un *mandamus* es una orden que un tribunal envía a un funcionario ejecutivo del Gobierno o de un grupo privado exigiéndole llevar a cabo alguna función de su cargo.

Sin embargo, Jhon Marshall, Presidente de la Suprema Corte, observó que de acuerdo a lo establecido por la Constitución estadounidense de 1787, solamente en dos casos la Corte podía resolver un caso que no hubiera sido primeramente visto ante los tribunales inferiores: primero, cuando las causas afectaran a representantes de naciones extranjeras, y segundo, en aquellos casos en que un

⁴⁷ *ibidem*, p. 69

⁴⁸ A este respecto, véase GALEANA Peláez, op. cit., p. 64-69, y TAMAYO y Salmorán, op. cit., p.235-244

Estado fuera parte en la acción. Y ninguno de estos dos supuestos se presentaba en el caso de Marbury.

Por tanto, Marshall sostuvo que verdaderamente tenían derecho a la reclamación de la protección de la ley, pues sin lugar a dudas, la no obtención de las credenciales les había ocasionado un daño, pero la Corte no tenía potestad para obligar a Madison a expedir las credenciales, pues la Ley Judicial de 1789, aquella que daba la facultad a la Corte de emitir un *mandamus*, era inconstitucional: no debía extender la jurisdicción de la Corte más allá de lo que la propia Constitución le ordenaba, y por ello, debía ser nulificada.⁴⁹

Así pues, el fallo Marbury vs. Madison sentó un precedente importante en la historia constitucional estadounidense, aplicó el principio, según el cual, ante un conflicto entre dos normas de diferente jerarquía, debe prevalecer la de jerarquía superior; advirtió a los miembros del departamento ejecutivo que tenían que obedecer ante la ley o responder ante los tribunales; y explicó a la rama legislativa, de un modo definitivo e irrefutable, que la Corte podía anular cualquier ley anticonstitucional: se había erigido a la Suprema Corte como guardián de la ley constitucional.⁵⁰

Cabe agregar, que la supremacía constitucional estadounidense, puede percibirse a través del artículo sexto, sección segunda de su Ley Fundamental:

Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.

Finalmente, las características del control difuso son tres: primera, el control se realiza a través de la jurisdicción ordinaria; segunda, no hay una derogación formal

⁴⁹ Para ver el caso completo, FRIBOURG, Margorie G. *La Suprema Corte en la Historia de los Estados Unidos de América. Diez fallos célebres*, Ed. Limusa-Wiley, Méx., 1966, p. 14-33

⁵⁰ *ibidem* p. 32

de la ley, tan sólo una inaplicación⁵¹; tercera, el control se realiza por vía incidental, como parte de un proceso ordinario.

Austria: Control Concentrado

Este modelo, también llamado Kelseniano, (en honor a su autor), apareció en el viejo continente en 1919, a través de una ley que creó al Tribunal Constitucional Austríaco, y se constitucionaliza en 1920. A partir de ese año se expandió ampliamente por el continente europeo. Checoslovaquia, España, Alemania e Italia son algunos de los países que siguieron las líneas estructurales ideadas por Kelsen. Pero, debido al régimen dictatorial imperante, el Tribunal de Austria dejó de funcionar de 1934 a 1945, año en que finaliza la segunda guerra mundial. De este modo, se instauraba nuevamente, sustituyendo así al Tribunal del Reich.

Hans Kelsen es el primer jurista que en Europa comienza a plantearse la creación de un control concreto de constitucionalidad. Esto, no se discutía en Europa debido a razones teóricas y políticas: los países se encontraban aún muy influenciados por la monarquía constitucional. Y ésta, "que surge de la monarquía absoluta, tiene, como consecuencia, una doctrina que, en varios sentidos, se encuentra guiada por el deseo de hacer creer que la disminución del poder que ha sufrido el monarca -antes absoluto- es pequeña e insignificante tratando incluso, de disimularla completamente".⁵²

Así, aunque en la monarquía absoluta existiera distinción de rango entre la Constitución y las leyes, cuestionarse sobre la falta de un control constitucional no

⁵¹ Aunque la declaración tiene efectos inter partes, la tradición norteamericana respeta los precedentes, por lo que la norma impugnada no se aplicara jamás. Sin embargo, para un estudio más detallado en este punto, puede verse ALONSO García, Enrique. "Los Efectos Formales de la Declaración de Inconstitucionalidad en el Sistema Constitucional Norteamericano", *Revista Española de Derecho Constitucional*, no.6, año 2, septiembre-diciembre, 1982, Madrid, España, p.209-257

⁵² KELSEN, *La Garantía Jurisdiccional...cit*, p. 16 y ss

tenía sentido, pues "toda expresión del monarca es una norma jurídica obligatoria"⁵³

Kelsen materializa sus ideas sobre justicia constitucional apoyado de su experiencia como magistrado y ponente de la Alta Corte Constitucional en Austria. Evidentemente, el control constitucional estadounidense tuvo que influir en la creación del control concentrado⁵⁴, sin embargo, el motivo de crear un control fuera los tradicionales poderes y no en uno de ellos -como lo hizo Estados Unidos- se debe fundamentalmente a la idea de contrarrestar el peso del poder legislativo, representante del imperio de la ley.

Así, tenemos que: "las Cortes constitucionales constituyen un contrapeso a una mayoría parlamentaria o gubernamental poderosa brindando protección a los derechos de la minoría y de la oposición".⁵⁵ Pero también, la justicia constitucional ayudaba a protegerse contra "los horrores de la dictadura y la consiguiente conculcación de los derechos humanos fundamentales por legisladores serviciales a los regímenes opresores."⁵⁶ Aún más, si lo que se pretendía era que el control constitucional resolviera conflictos entre órganos de gobierno o poderes del Estado, no parecía loable que el control lo pudiera ejercer uno de estos poderes.⁵⁷

Así pues, la creación de un Tribunal Constitucional se encuentra previsto en el artículo 147 de la Constitución Austríaca:

Artículo 147:

(1) El Tribunal Constitucional tendrá su sede en Viena.

⁵³ idem

⁵⁴ Para ver una diferencia precisa entre control difuso y concentrado, véase Kelsen, Hans. "El Control de la Constitucionalidad de las Leyes. Estudio Comparado de las Constituciones Austríaca y Norteamericana", *Dereito*, trad. García Belaunde, Domingo, vol. IV., no. 1, Universidad Santiago de Compostela, 1995.

⁵⁵ NOGUEIRA Alcalá, op. cit., p. 430

⁵⁶ CAPELLETTI, Mauro. "El Formidable Problema del Control Judicial y la Contribución del Análisis Comparado", *Revista de Estudios Políticos*, no. 13, nueva época, enero-febrero 1980, Madrid, España, p. 76.

⁵⁷ GALEANA Peláez, op. cit., p. 71.

(2) Se compondrá de un Presidente, un Vicepresidente y el número necesario de miembros titulares y sus suplentes.

(3) El Presidente, el Vicepresidente y la mitad de los titulares y suplentes serán elegidos por el Consejo Nacional, y la otra mitad de titulares y suplentes, por el Consejo Federal, todos ellos de por vida.

Las características del control concentrado ideado por Kelsen son tres: primera, el control es ejercido de manera concentrada por un órgano judicial especializado (llámese Corte o Tribunal Constitucional); segunda, la declaración de inconstitucionalidad tiene efectos generales; y tercera, el control se plantea en vía directa o de acción.

Francia: Control político

Francia desarrolló controles políticos desde sus primeras constituciones. Se llama modelo político porque confía la protección del orden constitucional o bien, a un órgano político -poder legislativo-; o bien, a un cuarto poder -verbigracia, Comité Constitucional-⁵⁸.

El motivo por el que Francia se haya opuesto al establecimiento de una garantía constitucional de carácter jurisdiccional se debe principalmente al "...recuerdo permanente de las graves invasiones, que con anterioridad a la Revolución, realizaban los jueces franceses, al penetrar con frecuencia en la esfera de los otros poderes, con la consecuencia de que, si bien en ocasiones podían representar un saludable antídoto contra las tendencias absolutistas de la Monarquía, otras veces, por el contrario, adquirirían el sabor de arbitrariedad y abuso."⁵⁹

⁵⁸ Las facultades específicas del Tribunal se encuentra previstas en los artículos 137-148 de la Constitución Austriaca de 1920.

⁵⁹ Para esta segunda opción del control político, puede verse BURGOA, op. cit., p. 154 y 155.

⁵⁹ CAPPELLETTI, *El Control Judicial...*cit, p. 50

Por ello, a partir de 1799 y hasta 1852, las Leyes Fundamentales promulgadas por los dos Napoleones encomendaron al Senado un control sobre las leyes.

Y en 1946, se creó un Comité Constitucional (*Comité Constituonnel*), encargado del control preventivo de leyes, aunque tuvo serios inconvenientes. Al estudiar algún problema de constitucionalidad, era el Comité quien terminaba recomendando al legislador modificar la Constitución para adecuarla a la ley, o sea, declarando ilegal la Constitución y no inconstitucional la ley. Esto trajo como consecuencia, que el control se redujera a una simulación de guarda de la Constitución.

Como vemos, el control no resultó muy eficaz, y esta es la razón por la que poco doctrinarios señalen al francés como un control constitucional; pues "...[es] ingenuidad política contar con que el Parlamento anule una ley votada por él"⁶⁰. Sin embargo, fue un mecanismo que influyó a diversos países, y "de manera especial en la Constitución estalinista de 1936, de tan vasta influencia en las "democracias populares"⁶¹ y en el Supremo Poder Conservador mexicano de 1836.

Cabe observar que actualmente, las cosas han cambiado. Es cierto, que con el establecimiento de la V República, Francia decidió crear un Consejo Constitucional (*Conseil Constituonnel*) en vez de un tribunal especializado o dentro del Poder Judicial, pero no podemos decir que se trate de un control político de constitucionalidad. Se trata de un control preventivo⁶², de las leyes, pero además se ocupa de cuestiones electorales. Estas funciones, siguiendo a Kelsen, varían en cada país, pudiendo ser que algunos Tribunales Constitucionales

⁶⁰ Kelsen, *La garantía Jurisdiccional...*, cit. p. 52

⁶¹ GARCÍA Belaunde, "La Acción de Inconstitucionalidad...", cit. p. 63

⁶² Fix Zamudio establece "Aunque el constitucionalista francés Maurice Duverger pretende que este Consejo Constitucional posee naturaleza judicial, no es posible aceptar este punto de vista, ya que además de la integración del citado organismo, sus funciones de control son de carácter preventivo y no represivo o reparador, que es lo que caracteriza a un cuerpo estrictamente judicial en esta materia", ver FIX Zamudio, Héctor, *Veinticinco Años de Evolución de Justicia Constitucional 1940-1965*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Méx., 1968, p. 66

"por razones de prestigio o por otras razones" juzguen ciertos actos individuales del Jefe de Estado o de gobierno, la responsabilidad de determinados servidores públicos, etc.; "con el objeto de evitarse las jurisdicciones especiales"⁶³

La Constitución Francesa establece:

Artículo 56: El Consejo constitucional estará compuesto por nueve miembros, cuyo mandato durará nueve años y no será renovable. El Consejo Constitucional se renovará por tercios cada tres años. Tres de sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. Además de los nueve miembros arriba mencionados, los ex Presidentes de la República serán miembros vitalicios de pleno derecho del Consejo Constitucional. El Presidente será nombrado por el Presidente de la República. Tendrá voto de calidad en caso de empate.*

Así pues, las características del control político son cuatro: primera, el control se encomienda a un órgano distinto de los tres poderes tradicionales, o a alguno de ellos; segunda, la petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos; tercera, no existe ningún procedimiento contencioso; y cuarta, las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos generales.

2.2 Antecedentes Nacionales

El motivo de este apartado será establecer una aproximación a lo que podríamos denominar *jurisdicción constitucional mexicana*. En este sentido, México cuenta con un control difuso a partir de 1857. Asimismo, el amparo contra leyes y la controversia constitucional surgidos en 1857 y 1917 respectivamente, son dos controles constitucionales, que se asemejan mucho a la acción de inconstitucionalidad y que, para evitar confusiones, manejaremos paralelamente.

⁶³ Kelsen, *La Garantía Jurisdiccional...*, cit, p. 69

* Las facultades específicas del Consejo Constitucional se encuentran previstas en los artículos 56-63 de la Constitución Francesa.

El Artículo 133

De acuerdo a lo que establece el artículo 133 de la Constitución mexicana, tenemos que:

Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

El texto del artículo 133 (originariamente ubicado en el artículo 126) fue incluido en la Carta Magna de 1857⁶⁴. Fue copiado del artículo sexto, sección segunda de la Constitución Norteamericana, y a partir de entonces adoptamos el control difuso (o control jurisdiccional por vía de excepción) en nuestro ordenamiento jurídico.

Tal como afirma Lozoya Varela: "En el Dictamen de la Comisión que formuló el Proyecto de Constitución se aludió, sin embargo, a la Judicial review del país más ilustrado de América. Y se propuso seguir este modelo para resolver los conflictos entre la Federación y estados surgidos por la emisión de leyes que pudieran exceder sus atribuciones"⁶⁵

Este artículo ha sido motivo de diversas discusiones. La razón del problema radica en saber si es o no conveniente la inclusión del control difuso en nuestra realidad mexicana, dado que es un mecanismo de tradición anglosajona que corresponde a necesidades propias, y que en México podría resultar inapropiado. Los argumentos del debate serán analizados en el tercer capítulo del presente trabajo.

⁶⁴ El artículo original puede verse en TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1985*, 13ª edición, Ed. Porrúa, Méx., 1985, p. 627

⁶⁵ LOZOYA Varela, Rafael. "Los Tribunales de los Estados y el Control Constitucional de las Leyes", *Memoria Judicial*, año 3, no. 6, diciembre 1995, Chihuahua, Méx., p. 37

El Amparo contra Leyes

El amparo surgió en la Constitución Yucateca de 1841, creado por Manuel Crescencio Rejón; fue integrado en el Acta de Reformas de 1847 a iniciativa de Mariano Otero, y finalmente se introdujo en la Constitución de 1857.

El llamado "amparo contra leyes" es una clasificación doctrinaria⁶⁶, su fundamento se encuentra en el artículo 103 y 107 Constitucional.

Art. 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal;

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Art.107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

II. En el juicio de amparo debe suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.

...VII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia;

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales

⁶⁶ Las otras clasificaciones son: amparo-garantías; amparo-casación y amparo-soberanía. Ver AGUILAR ÁLVAREZ, op. cit., p. 101

expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales...

La Controversia Constitucional

Aunque existen algunos antecedentes en las constituciones de 1824 y 1857, Elisur Arteaga afirma que propiamente la controversia constitucional es invención del constituyente de 1917.⁶⁷

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el artículo original sólo preveía como partes en una controversia constitucional a la Federación, los Estados, y los poderes de éstos.⁶⁸ Fue hasta mucho después cuando se legitimaron como partes en la controversia, al Distrito Federal, los municipios*, así como los poderes ejecutivo y legislativo federales (incluyendo a la Comisión Permanente).

Otra cosa importante, es que hasta 1995, el artículo en comento no poseyó ninguna ley reglamentaria y los litigios entre la federación y las entidades fueron decididos por el Senado a través de la desaparición de poderes. Por esta razón el mecanismo constitucional resultó poco operante.⁶⁹

⁶⁷ ARTEAGA Nava, Elisur. *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad. El caso Tabasco*, Ed. Montecarlo, Méx, D.F. p. XV

⁶⁸ Ver art. 105 de la Constitución de 1917, en TENA Ramírez, op. cit., p. 860

* El amparo Mexicali no. 4521/90 y la controversia constitucional del ayuntamiento de Ciudad Delicias, Chihuahua, fueron los primeros en reconocer al municipio como un poder.

⁶⁹ Sobre este aspecto, véase VERDUGO, José Luis. "El Control de la Constitucionalidad de las Leyes Locales", *Lex, Difusión y Análisis*, 3ra. época, año III, no.

Así pues, tenemos que el actual artículo 105 constitucional, en su fracción primera establece:

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) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

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.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

2.3 La Acción de Inconstitucionalidad en México

En este apartado, estudiaremos los antecedentes de la Acción de inconstitucionalidad, previstos en la Constitución de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta de Reformas de 1847. También estudiaremos las reformas constitucionales de 1994 y 1996, que incluyeron la acción de inconstitucionalidad

24, junio 1997, Torreón, Coahuila, Méx., p. 121, también ROBLES Osollo, op. cit., p. 6, y

como nuevo mecanismo de control constitucional, y después le permitieron el conocimiento de la materia electoral.

Constitución Centralista de 1836

En los documentos constitucionales que siguieron al México Independiente no se registraron mecanismos claros de control constitucional. En los Elementos de Rayón existía un Protector Nacional que establecía y derogaba leyes; en la Constitución de Apatzingán de 1814; el Supremo Congreso podía resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrecieran en relación a las supremas corporaciones; y en 1824 el Consejo de Gobierno velaba por la observancia de la Constitución y la Corte Suprema de Justicia conocía de las infracciones de la Constitución y leyes generales.

Sin embargo, los mencionados documentos dejaban grandes dudas sobre la forma de hacer valer estos controles ¿por qué razón en 1811 podían derogarse las leyes?, ¿qué fuerza de aplicabilidad podría tener la resolución de dudas por parte del Supremo Congreso en 1814?, ¿qué alcances tendría una resolución -si es que la había- sobre la observancia constitucional en 1824? Tenemos que llegar hasta 1836 para encontrar un antecedente más claro.

En 1836, México tuvo un régimen centralista con -entre otras- las siguientes características: los gobernadores estaban sujetos al poder central; se suprimieron las legislaturas estatales, las que en adelante se denominarían Departamentos y cuyas rentas quedaban a disposición del gobierno central; el periodo presidencial tendría una duración de ocho años y se creaba el cuarto poder; el conservador, encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución⁷⁰.

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, p. 885

⁷⁰ CALZADA Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional*, Ed. Harla, Méx., 1990, p.

En efecto, la Constitución centralista de 1836, mejor conocida como las Siete Leyes Constitucionales, instituyó en la Segunda Ley, un Supremo Poder Conservador basado en la teoría del poder neutro o neutral de Benjamín Constant, y de manera principal en la organización y el funcionamiento del Senado Conservador Francés, obra de Sieyès.⁷¹

Éste era un control político que distaba mucho de las características de un verdadero control democrático. Su inclusión fue muy debatida, dando origen a múltiples controversias políticas, pues Antonio López de Santa Anna, que luchaba por la conquista del poder absoluto, veía de mala gana la existencia de una institución que podría, (y más aún si llegaba a tener eficacia), ser usada en contra de sus aspiraciones.

De acuerdo a lo que establecía el artículo 12 de la mencionada constitución, las atribuciones del supremo poder fueron:

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.

II. Declarar, excitado por el poder legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

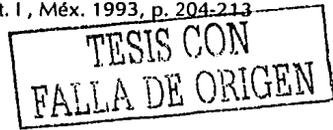
III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y solo en el caso de usurpación de funciones.

IV. Declarar, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga.

V. Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.

VI. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del congreso general, o resolver se llame a ellas a los suplentes, por

⁷¹ ver NORIEGA, Alfonso. *El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, Méx. 1993, p. 204-213



igual término, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el supremo poder Ejecutivo.

VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

VIII. Declarar, excitado por el poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.

IX. Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación.

X. Dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

XI. Calificar las elecciones de los senadores.

XII. Nombrar, el día 1º de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la marcial, en el caso y precios los requisitos constitucionales para estas causas.⁷²

Además, para comprender de que tan vasto poder gozaba, baste decir que sus resoluciones eran definitivas e inatacables, y la desobediencia a sus fallos se tenían como "crimen de alta traición".

Finalmente, las cinco personas que integraban el Poder Conservador no eran responsables de sus operaciones, más que a "Dios y a la opinión pública", y en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.⁷³

Tal como hemos visto, la Constitución liberal de 1824, se redujo a un despotismo que anulaba los derechos de los ciudadanos y subordinaba la actuación de las entidades federativas, sin embargo la creación de un Poder que controlara la constitucionalidad de los actos no deja de ser un hecho relevante. Como dice Herrera Lasso. "...invención desastrada, pero que no por ello deja de ser la primera tentativa de la implantación, en México, del juicio constitucional"⁷⁴.

⁷² TENA Ramírez, op. cit., p. 211

⁷³ ver artículos 13 a 22 de la Constitución de 1836, ibidem, p. 212

⁷⁴ HERRERA y Lasso, Manuel. *Estudios Políticos y Constitucionales*, Ed. Porrúa, Méx., 1986, p. 369

Bases Orgánicas de 1843 y el Acta de Reformas de 1847

El Supremo Poder Conservador funcionó por muy poco tiempo, debido al desequilibrio político entonces existente. En 1841, y con motivo de las Bases de Tacubaya del 28 de septiembre se convocó a un Congreso Constituyente que se integraría por las diversas ideologías de la época para que redactara una nueva Constitución. Hubo dos proyectos: el proyecto de la mayoría y el de la minoría.

El proyecto de la mayoría, integrado por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladron de Guevara, José Fernando Ramírez y Pedro Ramírez, propuso un control constitucional político:

Art. 79. Corresponde al Congreso nacional:

1.- Reprobar los estatutos de los Departamentos en la parte que pugnen con esta Constitución ó con alguna ley general. En los decretos que con tal motivo se expidan, deberá citarse el artículo constitucional ó la ley en cuya virtud se repruebe el Estatuto del Departamento, é insertarse el texto del que fuere reprobado.

El proyecto de minoría, integrado por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñoz Leos, propuso un control híbrido muy similar al que imperó en el Acta de Reformas de 1847. Mediante éste, la ley inconstitucional era revisada por las legislaturas y por la Corte.

Sin embargo, los trabajos de las comisiones no pudieron concluirse, pues el Congreso fue disuelto y en su lugar se nombró una Junta de Notables para que elaborara un segundo código centralista: las Bases Orgánicas de 1843. En este documento se hizo referencia a un control político constitucional, aunque su función no se especificó demasiado. Al respecto, decía la citada ley:

Art. 66. Son facultades del Congreso:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XVII. Reprobar los decretos dados por las Asambleas departamentales cuando sean contrarios a la *Constitución* o a las leyes y en los casos prevenidos en estas bases.⁷⁵

Ahora bien, en el Acta de Reformas de 1847, el control constitucional fue llamado "reclamo". Era un control híbrido, pues se preveía la intervención de un órgano político y un órgano jurisdiccional para la declaración general de inconstitucionalidad. El ordenamiento establecía lo siguiente:

Art. 22.- Toda ley de los Estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, *será declarada nula por el Congreso*; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores

Art. 23.- Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al exámen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día darán su voto.

Las declaraciones se remitirán á la Suprema Corte, y esta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas.

Art. 24.- En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas á su vez, se contraerán á decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es ó no *anticonstitucional*; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución ó la ley general á que se oponga.⁷⁶

De la simple lectura de los tres artículos transcritos anteriormente, podemos decir que en el Acta de Reformas de 1847, el control político persistió, aunque con ciertas características:

- Toda ley de los Estados Federales que atacara la Constitución o las leyes generales, podía ser declarada nula por el Congreso, a petición de la Cámara de Senadores.

⁷⁵ *ibidem*, p. 415

⁷⁶ *ibidem*, pp. 474, 475

- Toda ley publicada por el Congreso General, podía ser declarada como anticonstitucional, o por el Presidente, 10 diputados, 6 senadores, o 3 legislaturas.

- En el caso anterior, eran las legislaturas locales quienes examinaban la inconstitucionalidad, y solo mandaban el caso a la Suprema Corte, para que ella publicara la anulación de la ley, si es que esta había sido anulada por la mayoría de las legislaturas.

Sin embargo, Cabrera Acevedo asegura que era la Suprema Corte la encargada de "calificar si el reclamo se hacía con apego al Acta de Reformas -para que sólo si fuese de estricta legalidad lo sometiera a la calificación de las legislaturas-"⁷⁷

Sea como fuere, a primera vista, parece que la Federación y los Estados estaban controlados mutuamente, hecho que debe ser relevante en un sistema federal. Pero, este control ofrecía una gran desventaja: la inconstitucionalidad de una ley se declaraba "democráticamente", a través de una votación o en el Congreso General, o en las legislaturas locales, siendo que ninguno de estos dos órganos eran especializados para decretar una nulidad de este tipo.

La Reforma Constitucional de 1994 y 1996

De 1847 a 1994 no hubo ningún mecanismo de control de leyes que pudiéramos catalogar como antecedente de la acción de inconstitucionalidad. En las constituciones de 1857 y 1917 se reguló federalmente el amparo, pero éste -ya se ha dicho- tiene características específicas que lo diferencian de la acción de inconstitucionalidad.

⁷⁷ CABRERA Acevedo, Lucio. "El Reclamo como Antecedente de la Acción de Inconstitucionalidad del Artículo 105 de la Constitución", *Quórum*, 2da. época, año IV, no. 32, enero-febrero 1995, Méx., D.F., p. 84. En este mismo sentido, analiza tres casos que refuerzan la idea sobre la poca operatividad de este tipo de control.

Ahora bien, la iniciativa de reforma constitucional que Ernesto Zedillo Ponce de León envió al Congreso de la Unión el 5 de diciembre de 1994, tuvo como propósito fundamental combatir la inseguridad pública y la violencia. En este sentido, la reforma al Poder Judicial, buscaba fortalecer al Estado de Derecho.⁷⁸

Así pues, fue una reforma amplia que dio preponderancia a la materia judicial y que incluyó siete apartados⁷⁹: Integración y régimen laboral del Poder Judicial de la Federación; Régimen jurídico de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Administración del Poder Judicial de la Federación, de los estados y del Distrito Federal; Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad; El Juicio de Amparo; Ministerio Público Federal y el Sistema Nacional de Seguridad Pública; y la responsabilidad de Servidores Públicos.

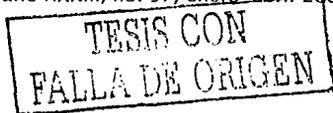
Un aspecto relevante de la mencionada reforma se refiere a la jurisdicción constitucional. En efecto, se incluye a la acción de inconstitucionalidad como mecanismo protector de la supremacía constitucional y se perfecciona la controversia constitucional. En este punto, los autores concuerdan que la reforma asemejó a la Suprema Corte con un verdadero Tribunal constitucional.⁸⁰

Después del debate legislativo, la iniciativa de ley presentada por el Presidente en turno, solo se modificó en dos aspectos: primero, se redujo el porcentaje de los miembros facultados por la Constitución para interponer la acción de inconstitucionalidad de un cuarenta y cinco a un treinta y tres por

⁷⁸ ZEDILLO Ponce de León, Ernesto. "Reforma al Poder Judicial: Una Propuesta", *Quórum*, 2da. época, año IV, no. 32, enero-febrero 1995, Méx., D.F., p. 7-17

⁷⁹ Ver la iniciativa de ley en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS. *Derechos del Pueblo Mexicano. Reformas Constitucionales durante la LVI Legislatura, 1994-1997*. Enciclopedia Parlamentaria de México, vol. I, t.13, serie VI, Méx., 1997.

⁸⁰ Por ejemplo CARPIZO, Jorge. "Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de derecho comparado*, nueva serie, año XXVIII, mayo-agosto, 1995, y LÓPEZ-Ayllón, Sergio et.al. "¡Tan cerca, tan lejos!. Estado de Derecho y Cambio Jurídico en México (1970-1999)", *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, año XXXIII, no. 97, enero-abril-2000, p. 195.



ciento; y segundo, se redujo el número de votos necesarios para declarar la invalidez de una resolución de *nueve* a ocho ministros.⁸¹

Es necesario destacar que los argumentos que se esgrimieron a favor de la declaración de inconstitucionalidad fueron los siguientes:

1. La acción de inconstitucionalidad consolida a la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional.

2. Los efectos generales de la acción de inconstitucionalidad se armonizan con los efectos relativos del amparo.

3. Es un instrumento democrático que da a las minorías legalidad procesal para enfrentar las decisiones de la mayoría.⁸²

4. Fortalece la seguridad jurídica de la nación y,

5. Al tener la resolución efectos *erga omnes*, desahoga asuntos que se tramitan ante la Suprema Corte.⁸³

Por otra parte, los argumentos en contra fueron:

1. El plazo de 30 días es corto para la interposición de una acción de inconstitucionalidad.

2. El porcentaje de 33% de los miembros facultados para interponer la acción es alto⁸⁴ ya que asegura un control dominante del ejecutivo, directamente o a través del partido oficial.

3. Se excluyen las leyes electorales de la revisión constitucional y

⁸¹ Diario de Debates de la Cámara de Senadores, no 14, diciembre 16, 1994, p. 38 y 39

⁸² *Ibidem*, p. 8-18.

⁸³ Diario de Debates de la Cámara de Senadores, no. 15, diciembre 17, 1994, p. 39

⁸⁴ En este punto, se proponía reducir el porcentaje de un 33 hasta un 10 %, para "asegurar el derecho de las minorías", *ibidem*, p. 36

4. El tema del amparo en materia electoral es ignorado.⁸⁵

Sin embargo, en lo que a controles constitucionales se refiere, son precisamente estos dos últimos puntos el eje toral de la reforma constitucional de 1996: se establece un juicio de revisión constitucional electoral que podríamos homologar al juicio de amparo⁸⁶, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y se concede la facultad a la Corte para conocer sobre la inconstitucionalidad de leyes electorales.

Es decir, se recalca la importancia de la Suprema Corte de Justicia como un órgano político y jurídico.

Es importante saberlo, pues la reforma rompe con una gran tradición jurídica que se había venido gestando a partir del siglo XIX por parte de don Ignacio L. Vallarta. A partir de sus razonamientos, "se sustentaba que las cuestiones político electorales no podían revestir formas judiciales, es decir, que sobre ellas no podía plantearse en ningún caso controversia alguna que los tribunales tuvieran competencia para decidir, ya que dichas cuestiones incidían fundamentalmente en las relaciones políticas de los poderes públicos, o en la organización gubernamental misma y sostener lo contrario implicaría desnaturalizar al Poder Judicial y subvertir el orden constitucional"⁸⁷.

La contribución del Doctor Zedillo al modificar las anteriores ideas fue un gran acierto, sin embargo, y como podemos observar, hubo limitaciones que no se corrigieron en un principio. Entre ellas, el alto porcentaje de legisladores para interponer la acción, y la brevedad del plazo para accionar ante la Corte. Estos

⁸⁵ *ibidem*, p. 11-53

⁸⁶ ver ZENTENO Orantes, Noé Miguel. "Juicio de Revisión Constitucional Electoral y su Homología y Fin Jurídico-Social con el Juicio de Amparo", *Revista Jurídica Jalisciense*, año 8, no. 1, Guadalajara, Jalisco, Méx., p. 117-131

⁸⁷ PEZA, José Luis de la. "La Reforma Federal en Materia Electoral y su Impacto en las Legislaturas Locales", *Lecturas Jurídicas*, época II, t. I, vol. IV, septiembre, 1997, Chih, Méx, p. 9-10

problemas aún forman parte del listado de insuficiencias que presenta la acción de inconstitucionalidad y que más adelante analizaremos.

III. MARCO DE DERECHO POSITIVO SOBRE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

3.1 Fundamento Constitucional y Legal

En este apartado veremos el fundamento constitucional y legal de la acción de inconstitucionalidad, siendo importante destacar lo sumárisimo del procedimiento en materia electoral.

El Artículo 105

De acuerdo a lo que establece el artículo 105 de nuestra Ley Fundamental, es facultad de la Suprema Corte de Justicia conocer, en los términos que le señale la ley reglamentaria de las controversias constitucionales y:

- ii. ...las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las normas de carácter general que pueden contradecirse por medio de una acción de inconstitucionalidad son los tratados y leyes.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

El plazo para la interposición de la acción de inconstitucionalidad es de 30 días, aunque en la práctica resulta muy breve para percatarse de la inconstitucionalidad de una norma.

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal

expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

El porcentaje de legisladores legitimados fue discutido en el debate legislativo de 1994, pues resultaba tan elevado que lejos de ser posible y eficaz, aseguraba la preponderancia de las decisiones del partido hegemónico en el poder.

c) 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;

Por virtud de la reforma de 1994, el Procurador General dejó de ser Consejero Jurídico del Presidente de la República, pero se conservaron sus intervenciones en diversas materias. Por su carácter de representante social, el Procurador es el único personaje facultado para interponer la acción en contra de todas las leyes y tratados.

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

El comentario sobre el porcentaje de legisladores federales que pueden accionar ante la Corte se repite para los casos locales.

f) 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 los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro

Este párrafo es parte de la reforma electoral de 1996, la cual permitió a la Suprema Corte conocer de asuntos en materia electoral.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Es de recordarse que no pueden interponerse ni controversias constitucionales ni amparos contra leyes electorales.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Con esta fracción quiere asegurarse la estabilidad de las elecciones, evitando un caos político.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Se trata de los efectos generales de inconstitucionalidad, aunque, si tenemos en cuenta que los Ministros pueden sesionar con 8 integrantes, se requeriría la totalidad de votos para lograr la invalidez de la norma. Así, este porcentaje también resulta excesivo.

...La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

La razón de la irretroactividad de la norma se debe a la seguridad jurídica de los ciudadanos.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución".

Se trata del procedimiento que se sigue por la repetición del acto invalidado o por el incumplimiento de ejecutoria.

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del art. 105 constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, y por disposición expresa de la propia ley, entró en vigor 30 días después (artículo primero transitorio de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del art. 105 constitucional)

Cabe recordar, que en 1996 se reformó la Carta Magna, para facultar a la Suprema Corte a conocer de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. En consecuencia, las adiciones que se le hicieron a la Ley reglamentaria se publicaron en el Diario Oficial el 22 de noviembre de 1996, y ese mismo día entraron en vigor.

La ley regula el procedimiento a seguir en la interposición de controversias constitucionales y acciones de constitucionalidad. Por ello, es importante tener claro, que, de acuerdo a lo que establece el art. 59 de la Ley Reglamentaria se aplicará supletoriamente, en el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad, las disposiciones que rigen a las controversias constitucionales.

En este sentido, es interesante la observación que hace Cano López: "la supletoriedad que dispone el artículo 59 de la Ley Reglamentaria tiene como consecuencia más importante el que los criterios jurisprudenciales relacionados con las controversias constitucionales, que resulten conducentes dentro de los términos enunciados en el párrafo anterior, sean aplicables a las acciones inconstitucionalidad."⁶⁸

⁶⁸ CANO López, Luis Miguel. "La Acción de Inconstitucionalidad", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 25, no. 25, 2001, Méx., D.F. p. 105-203. El autor hace un

1. Demanda

El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sea publicado en el medio oficial.

En materia electoral, todos los días son hábiles.

A. Requisitos

La demanda deberá contener los siguientes datos:

- Nombres y firmas de los promoventes (cuando la acción sea promovida por los órganos legislativos estatales o federales, la demanda deberá firmarse por cuando menos un treinta y tres por ciento de los integrantes de dichos órganos).

- Los órganos que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.

- La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se haya publicado.

- Los preceptos constitucionales que se estimen violados.

- Los conceptos de invalidez.⁸⁹

En el escrito inicial, los demandantes deberán designar como representantes comunes, a cuando menos dos de los promoventes. Si no lo hacen, el Presidente de la Suprema Corte podrá nombrarlos de oficio. A su vez, los representantes

estudio detallado sobre las diversas fases que integran el procedimiento para interponer la acción de inconstitucionalidad.

⁸⁹ A este respecto, la jurisprudencia ha establecido que para "que se proceda al estudio [de la constitucionalidad], será suficiente con que en el escrito de demanda respectivo se exprese con claridad la contravención de la norma combatida con cualquier precepto de la Constitución", ver Semanario Judicial de la Federación, t. XII, septiembre 2000, tesis P./J. 93/2000, "Acción de Inconstitucionalidad, para que se Estudien los Conceptos de Invalidez, basta con Expresar Claramente la Contravención de la Norma que se Impugna con Cualquier Precepto de la Constitución Federal", p. 399

podrán nombrar delegados para que promuevan, concurren a las audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos, y promuevan recursos e incidentes.

En el caso del Presidente de la República, será representado por el Consejero Jurídico o por el Secretario de Estado que corresponda.

B. Aclaraciones

Recibida la demanda, el Presidente de la Corte turnará el asunto a un ministro. Éste examinará el escrito inicial, y si la demanda fuera oscura o irregular, prevendrá a los demandantes para que dentro de cinco días, hagan las aclaraciones correspondientes

Si la acción pretendida fuere en materia electoral, el plazo para aclarar las irregularidades del escrito inicial será de tres días.

2. Improcedencia y sobreseimiento

La improcedencia será revisada de oficio, y serán causales de improcedencia las siguientes:

1. Cuando se impugnen decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Cuando se reclamen normas generales o actos que sean materia de una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales y conceptos de invalidez.
3. Cuando se reclamen normas generales que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción de inconstitucionalidad, o las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales y conceptos de invalidez.

4. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general materia de la acción.

5. Cuando no se hayan agotado legalmente los recursos previstos para la solución del propio conflicto.

6. Cuando la demanda se presente fuera de los tiempos previstos legalmente

Además, Cano López⁹⁰ establece otra causal no incluida en este listado, pero que puede interpretarse armónicamente del ordenamiento: la impugnación de normas que no sean generales.⁹¹

El sobreseimiento se origina:

1. Cuando durante el juicio apareciere alguna causal de improcedencia.

2. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma materia de la acción de inconstitucionalidad.

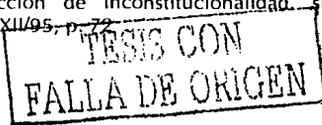
3. *Acumulación y conexidad.*

El Presidente de la Suprema Corte, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones siempre que se impugne la misma norma.

Si existe conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias, y amparos, se podrá acordar el aplazamiento de los dos últimos hasta en tanto se

⁹⁰ CANO López, op. cit. p. 171.

⁹¹ La Corte ha establecido que la improcedencia debe ser "manifiesta e indudable", "sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido", *Semanario Judicial de la Federación*, t. II, octubre 1995, tesis "Acción de Inconstitucionalidad su Improcedencia Debe ser Manifiesta e Indudable" P. LXXII/95, p. 79.



resuelva la acción de inconstitucionalidad, sin que por ello corra el término de caducidad respecto de los juicios de amparo.

Informes

El Ministro instructor dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma impugnada, y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado*, para que dentro de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos que sostengan la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. En materia electoral, el plazo para rendir el informe será de seis días.

Excepto en el caso en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito e informes rendidos por las autoridades correspondientes, para que, hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento correspondiente.

4. Alegatos.

Después de presentados los informes, el ministro instructor dará vista a las partes, para que formulen alegatos dentro de cinco días. En materia electoral, el plazo será de dos días.

Hasta antes de dicitarse la sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos los elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto. Tratándose de materia electoral, podrá pedir la opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral

5. Incidentes

* Excepto los casos en que se trate de Leyes Orgánicas del Congreso, pues en ellas, es el propio Congreso quien emite y promulga la Ley. Ver artículo 70, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hasta antes de dictar sentencia, las partes podrán promover ante el ministro instructor, incidentes de especial pronunciamiento que se substanciarán y resolverán en una audiencia. Estos podrán ser el de nulidad de notificaciones, falsedad de documentos y el de reposición de autos. Tratándose de éste último, el ministro instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente.

Cualquier otro incidente que surja en el juicio, se fallará en la sentencia definitiva.

Las normas generales impugnadas no pueden suspenderse.

6. *Sentencias.*

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al pleno de la Corte, el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto. En materia electoral, el proyecto de sentencia deberá presentarse al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se haya agotado el procedimiento; y el fallo deberá dictarse en cinco días a más tardar, contados a partir de que el ministro haya presentado su proyecto.

Al dictar la sentencia, la Corte deberá corregir los errores en la cita de los preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda e incluso, puede fundar la declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, aunque no hubiese sido invocado. En materia electoral, las sentencias sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

A. *Requisitos.*

La sentencia deberá contener:

- La fijación breve y precisa de las normas generales impugnadas, así como la apreciación de las pruebas que las tengan o no por demostradas.

- Los preceptos que lo fundamenten.

- Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que se estimen violados.

- Los alcances y efectos precisos de la sentencia.

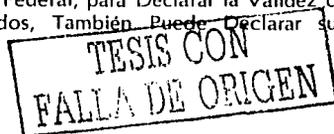
- Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la invalidez o validez de las normas generales, y en su caso la absolución o condena respectivas.

- En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

B. Efectos

Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y sólo declararán la invalidez de las normas impugnadas⁹², si así lo aprobaren cuando menos ocho ministros. De no ser así, se desestimará la acción y se archivará el asunto. Además el resolutivo de la sentencia no buscará sancionar a los autores de las violaciones e invasiones, pues "...esa es función que corresponde al gran jurado y a las autoridades previstas en la ley federal de

⁹² En materia electoral, la jurisprudencia ha establecido que la Corte puede declarar la "inaplicabilidad de la ley tan sólo para un determinado proceso electoral, de las disposiciones impugnadas que se consideren contrarias a la Constitución federal, en el supuesto de que haya sido fundada la acción de inconstitucionalidad intentada en contra del decreto que reforma diversas disposiciones de alguna ley electoral dada su extemporaneidad". Semanario Judicial de la Federación, t. XI, abril 2000, tesis P./J. 41/2000, "Acción de Inconstitucionalidad. Al estar Facultada la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al Artículo 41, Fracción V de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, para Declarar la Validez o Invalidez de las Disposiciones o Actos Combatidos, También Puede Declarar su Inaplicabilidad Temporal", p. 546



responsabilidades de los servidores públicos previa una acusación formulada por el ministerio público o los particulares...⁹³

La jurisprudencia que contenga interpretación constitucional, aprobada por cuando menos ocho ministros, obligará a las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales; Administrativos y del Trabajo.

La declaración de invalidez de las sentencias sólo tendrá efectos retroactivos en materia penal, de acuerdo a los principios generales y disposiciones aplicables.

C. Notificación y publicación.

La sentencia se notificará a las partes, y se publicará íntegramente en el Semanario Judicial de la Federación junto con los votos particulares que se formulen. Si la sentencia declarara la invalidez de normas generales, se publicará además, en el Diario Oficial de la Federación, y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

D. Ejecución.

Las partes condenadas deberán avisar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el cumplimiento de la sentencia. Pero, si la condenada no cumpliera la sentencia en el plazo previsto, el Presidente de la Corte podrá requerirla para que dentro de cuarenta y ocho horas la cumpla, o si la naturaleza del acto lo permite, se encuentre en vías de ejecución.

Cuando cualquier autoridad aplique una norma general inválida, tendrá un plazo de quince días para que deje sin efecto el acto que se le reclame, o para que alegue lo que a su derecho corresponda.

⁹³ ARTEAGA Nava, *La Controversia Constitucional...cit.*, p. 3

Si existe repetición del acto invalidado o incumplimiento de ejecutoria, y éste es inexcusable, la autoridad responsable será separada del cargo y consignada al Juez de Distrito, quien sancionará los hechos en los términos de la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad. Lo anterior sin perjuicio de otros delitos que pudieran haberse cometido.

Si el incumplimiento fuere excusable, se dará a la autoridad responsable un tiempo razonable para cumplir con la sentencia.

Si la naturaleza del acto lo permite, la Suprema Corte, podrá disponer de oficio del cumplimiento sustituto de las sentencias, cuando se afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que al demandante.

No podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de ejecución.

7. Recursos

La reclamación sólo procederá contra los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o sobreseimiento de la acción. Deberá interponerse ante el Presidente de la Corte, en un plazo de cinco días, acompañando agravios y pruebas.

Se dará vista a las partes por un plazo de cinco días.

El Presidente de la Corte turnará los autos a un ministro distinto del instructor, para que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Pleno.

En materia electoral, el plazo para interponer la reclamación será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte, deberá resolverlo dentro de los tres días siguientes a su interposición.

El recurso de queja sólo podrá interponerse contra la condenada, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia. Deberá presentarse ante el Presidente de

la Corte dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última.

Admitido el recurso, se requerirá a la autoridad responsable para que dentro de un plazo de quince días deje sin efecto la norma general o acto que diere lugar al recurso o, para que rinda un informe y ofrezca pruebas.

El Presidente de la Suprema Corte turnará el expediente a un ministro, para que fije fecha para una audiencia a celebrarse dentro de los diez días siguientes a fin de que las partes desahoguen pruebas y formulen alegatos. El ministro instructor formulará un proyecto de resolución que someterá al Pleno, y en caso de encontrarlo procedente se aplicará lo dispuesto en el último párrafo del art. 105 constitucional.

La siguiente gráfica mostrará el procedimiento que sigue la acción de inconstitucionalidad desde su interposición hasta su resolución. Nótese lo sumarsísimo del proceso cuando se trata de la materia electoral.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PROCEDIMIENTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

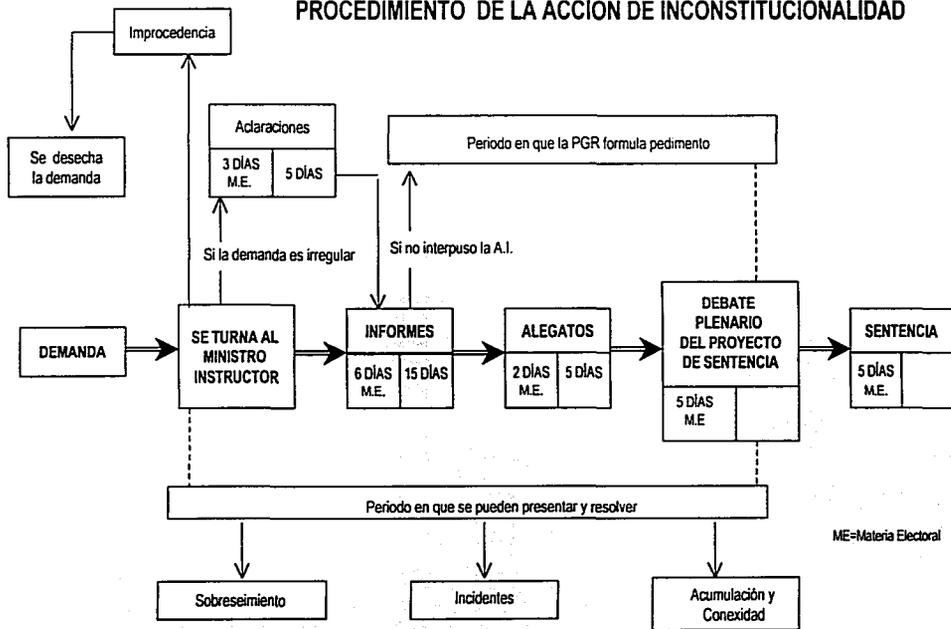


Diagrama 3:1 Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Ley Reglamentaria.

3.2 El Control Constitucional en las Constituciones Locales

Actualmente, el derecho constitucional estatal se encuentra poco desarrollado. Este fenómeno se debe, entre otras causas, al poco desarrollo legislativo estatal, y en consecuencia su poca difusión⁹⁴; a la similitud que han hecho las constituciones locales de la Constitución federal; y a las circunstancias históricas que convirtieron a las entidades federativas en simples agentes del gobierno.⁹⁵

En este sentido, se hace necesario analizar el control constitucional local desde dos aspectos: el primero se referirá al control difuso establecido en el artículo 133 constitucional, y el segundo hará referencia a los pocos controles internos que las constituciones locales han desarrollado.

Breve Análisis del Artículo 133

A partir de 1857, el artículo 133 ha sido motivo de intenso debate. Como se recordará, el artículo establece la facultad a los jueces de cada Estado de *arreglarse a la Constitución, Leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario* que pueda haber en sus Constituciones y leyes locales.

Esta disposición ha creado polémica sobre si es posible o no que los jueces discernan sobre la constitucionalidad de una norma que sospechan es inconstitucional, y en consecuencia, la inapliquen.

Sobre este particular las opiniones se dividen.

Los argumentos en contra de la existencia del control difuso en México son:

⁹⁴ Este punto es analizado por MARTÍNEZ Sánchez, Francisco. *El Control Interno de las Constituciones de los Estados de la República Mexicana. Perspectiva de un Nuevo Federalismo*, Ed. Porrúa, Méx., 1998, p. 81 y 82.

1. Es cierto que el artículo 133 da facultades a los jueces locales para arreglarse a la Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en sus propias constituciones.

2. Pero esta facultad contradice las facultades establecidas en el artículo 103, de donde se infiere que la Suprema Corte es el máximo intérprete constitucional, y que la defensa de la constitución sólo puede realizarse a través del juicio de amparo.

3. La razón de que el artículo 133 contradiga lo establecido por el 103, se debe a que es un artículo extraño a nuestro ordenamiento, copiado de la constitución norteamericana y que en México no tiene razón de ser.

4. Aplicar el artículo 133, provocaría serios trastornos al orden jurídico mexicano: un grave desquiciamiento en la organización gubernativa del país y en la gradación jerárquica en que esta se estructura. Además, los jueces deben juzgar conforme a las leyes, y no juzgar las leyes.

5. Por ello, el artículo 133 debe entenderse en concordancia con lo previsto por el artículo 128, en donde se establece la obligación de todo funcionario público (no sólo de los Jueces) de prestar la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

6. Así, solamente en los casos en que una ley o constitución contenga preceptos manifiesta y notoriamente opuestos a la ley suprema (p.e. si la constitución local estableciera alguna de las penas prohibidas por el art. 22 Constitucional Federal), los jueces tienen el deber de no aplicarla, adecuando sus fallos a los mandamientos de ésta.⁹⁶

⁹⁵ GUDIÑO Pelayo, J. Jesús. "El Control Constitucional Local: una Inquietud Permanente", *Revista Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México*, año 2, no. 6, enero-marzo 2000, Toluca, Estado de México, p. 140

⁹⁶ Al respecto, véase BURGOA, op.cit, p. 162 y 163, HERRERA y Lasso, op. cit., p. 115-121.

Por su parte, el pensamiento a favor del control difuso razona de la siguiente forma:

1. No es cierto que el artículo 133 y el 103 se contradigan, por el contrario, se complementan.

2. Es a partir del artículo 133 que se supone la regla de que la legislación ordinaria deba seguir los lineamientos de la Constitución. De no ser así, la ley sería irregular y por tanto anulable. Por ello, se entiende que, salvo que en el orden jurídico se establezca otra alternativa, corresponde a los tribunales por ser algo propio de sus funciones preservar la legalidad constitucional.

3. No existe un precepto constitucional que erija al juicio de amparo como medio monopolizador de la defensa constitucional.

4. La máxima de que los jueces deben juzgar conforme a las leyes, y no las leyes, es propia de un gobierno donde la voluntad del príncipe es la ley, pero no debe aceptarse en los pueblos en donde se han dado una constitución que limita las atribuciones del poder público. Creer en ella, es menospreciar la judicatura local.

5. Si lo que se quiere es que la Corte sea el máximo intérprete constitucional, bastaría con que la interpretación constitucional pudiera revisarse por sus superiores. Sería suficiente crear en la ley ordinaria, un recurso que los encauzara a ese tribunal.⁹⁷

Sea como fuere, la idea que prevaleció jurisprudencialmente fue la primera. En efecto, la Corte hizo notar que la defensa de la Constitución sólo podía realizarse a través del juicio de amparo, en su doble configuración: como acción y

⁹⁷ LOZOYA Varela, op. cit., p.33-57. Prácticamente todo el ensayo hace un estudio sobre el artículo 133, en él se ventilan de una forma más clara las posiciones doctrinarias y jurisprudenciales sobre el control difuso en México.



como recurso de inconstitucionalidad'. Sin embargo, aún pueden verse estudios sobre la aplicabilidad del control difuso en México.⁹⁸

Por nuestra parte creemos que lo interesante de la discusión es que pone de manifiesto el reconocimiento de controles internos locales. Reconocimiento que implicaría el desarrollo del constitucionalismo estatal y la vasta área en que el control de constitucionalidad puede ejercerse a través de la intervención de los tribunales y más específicamente de la Suprema Corte. En este sentido, es interesante saber que aún se plantea la posibilidad de regulación del control difuso mexicano.

El 29 de Marzo de 1995, y con motivo de la discusión de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del art. 105 constitucional, el Partido Acción Nacional envió a la Cámara de Senadores la Iniciativa de Ley de Procedimientos Constitucionales Reglamentaria de los Artículos 105 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹⁹ En ella se preveía la reglamentación del artículo 105, referente a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como la reglamentación del artículo 133, referente a cuestiones de inconstitucionalidad y controles previos de inconstitucionalidad.

El modo en que el control difuso pretendía ser reglamentado, era a partir de la obligación de la jurisdicción federal o local a colaborar con la jurisdicción constitucional. Así pues, las principales características de la reglamentación al artículo 133, propuesta por el PAN son las siguientes:

* Vid Supra capítulo I, 1.3, p. 16 y ss. en lo referente a la explicación del amparo contra leyes.

⁹⁸ Ver por ejemplo SOLORIO Ramírez, Daniel. "La Justicia Constitucional ¿Porqué no los Jueces de los Estados?, *Lex, Difusión y Análisis*, 3ra. época, año III, no. 30, diciembre, 1997, Torreón Coahuila, Méx., p. 29-33

⁹⁹ Diario de Debates de la Cámara de Senadores, no. 8, marzo 29, 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Cuando un Juez o tribunal, de oficio o a petición de parte, considerara que una norma con rango de ley y de cuya validez dependiera el fallo, pudiera ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante la Suprema Corte.

- El tiempo en que podrá plantearse la cuestión de constitucionalidad, será cuando el procedimiento esté concluso y dentro del plazo para dictar sentencia, debiéndose expresar la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, el precepto constitucional infringido y la medida en que la decisión del proceso depende de la validez de la norma impugnada.

- Antes de adoptar la medida, el juez o tribunal oír a las partes y al Ministerio Público para que en el plazo de tres días aleguen lo que a su derecho corresponda sobre la pertinencia de la cuestión de inconstitucionalidad.

- El juez o tribunal puede resolver definitiva e inatacablemente si plantea o no la cuestión de inconstitucionalidad, no obstante, ésta podrá ser replanteada en las sucesivas instancias o grados, en tanto no se llegue a instancia firme.

- Si el juez decidiera que el fallo que haya de dictar en el proceso depende de la validez o invalidez constitucional de la norma cuestionada, lo hará saber a la Suprema Corte, con testimonio de los autos principales y alegatos.

- Cuando la Suprema Corte de Justicia reciba las actuaciones, hará un examen de la cuestión de constitucionalidad, para determinar si existe justificación suficiente para plantearla, o se trata de escueta duda sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada.

- La sentencia que dicte la Suprema Corte obligará al juez que plantee la cuestión, y a las partes a partir de su notificación.

El Control Constitucional Local.

Realizando un estudio sobre el Poder Judicial de los Estados, Rossainz llega a tres conclusiones interesantes: primera, el poder Judicial Federal no puede actuar como guardián de las constituciones locales; segundo, existen pocas constituciones locales que regulan controversias constitucionales, y en ellas, en la mayoría de los casos, es el Poder Legislativo quien las resuelve; tercero, no existe una acción de inconstitucionalidad local a favor de los diputados y municipales en contra de la expedición de leyes locales y cuerpos edilicios.¹⁰⁰

Aunado a esto, es importante comentar que las violaciones constitucionales a los ordenamientos estatales son, para efectos del amparo, meras cuestiones de legalidad. Es decir, la Suprema Corte de Justicia puede conocer del recurso de revisión contra las sentencias que en amparo indirecto dicten los Juzgados de Distrito. Lo mismo puede hacer, contra las resoluciones que en materia de amparo directo dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre que éstos decidan sobre la constitucionalidad de una ley o establezcan una interpretación directa de un precepto de la Constitución (art. 107-VIII y IX constitucional).

Sin embargo, la jurisprudencia ha interpretado el anterior precepto constitucional en el tenor siguiente:

1. Si se trata de la inconstitucionalidad de una ley en relación con la Constitución Federal, los Juzgados de Distrito conocerán de ella a través del amparo indirecto. Posteriormente, el recurso de revisión podrá interponerse ante la Suprema Corte. Pero, *si se impugnan reformas a la Constitución local o violaciones sobre la constitucionalidad de una ley en relación con una Constitución local, pero éstas no se estiman directamente violatorias de la Constitución Federal, son*

¹⁰⁰ ROSSAINZZ Estrada, Azol. "El Poder Judicial de los Estados: Controlador de las Constituciones Locales", *Derecho y Cultura*, no. 2, invierno, 2000-2001, Méx., D.F., p.113 y 114. Ver también gráfica que aparece en el anexo de este trabajo, p. 110

los Tribunales Colegiados de Circuito quienes conocerán del recurso de revisión.¹⁰¹

2. Tratándose de la inconstitucionalidad de una ley, que derive de un proceso anterior a la propia impugnación, los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán de ella, a través del amparo directo. Pero no procederá el recurso de revisión, pues "no se trata de un pronunciamiento de constitucionalidad a la luz del Pacto Federal".¹⁰²

Lo anterior significa que, la Suprema Corte sólo podrá ocuparse de la interpretación de un amparo en revisión que decida la constitucionalidad de leyes estatales respecto de su propia constitución, cuando decida ejercer la facultad de atracción.

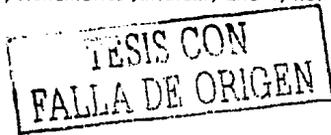
Parece que la solución sería crear mecanismos de control interno, que regulen todos aquellos casos que la Constitución Federal no ha regulado¹⁰³. Lo anterior atendiendo al espíritu del artículo 124 constitucional, donde se establece que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los Estados.

¹⁰¹ Semanario Judicial de la Federación, t. V, primera parte, tesis XV/90, "Constitución Local. Cuando se Reclaman en Amparo sus Reformas, por no Ajustarse a los Requisitos que para ello Establece, Compete a los Tribunales Colegiados de Circuito Conocer de la Revisión", p. 16

¹⁰² Semanario Judicial de la Federación, t. VI primera parte, tesis CXLIX/90, "Revisión. No Procede este Recurso contra Sentencia Dictada en Amparo Directo cuando Decida Sobre la Constitucionalidad de una Ley en Relación con la Constitución Local y no con la Federal", p. 174

¹⁰³ El art. 107- VII constitucional, establece: "Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia"; y el inciso b, segundo párrafo: "La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten".

¹⁰³ Un ejemplo de innovación en los controles estatales internos, lo da Veracruz, al establecer un juicio local de protección de derechos humanos, véase NAMORADO Urrutia, Pericles. "Los Derechos Humanos y el Control Constitucional en la Ley Suprema Reformada Integralmente del Estado de Veracruz-Llave", *Reflexiones Jurídicas*, año 1, no. 1, febrero 2001, Xalapa, Ver., Méx., p. 12-20



3.3 La Acción Popular en América Latina: un Estudio Comparado

Sabemos que "...los resultados de los estudios comparados son indispensables en el ámbito de la elaboración legislativa"¹⁰⁴. Por ello, los siguientes tres casos latinoamericanos tienen como objeto mostrar que la legitimación restringida que sucede en México para interponer la acción de inconstitucionalidad es mucho más amplia en otros países. Esto es importante si sabemos que, "la acción popular...puede considerarse como el sistema más acabado de control de la constitucionalidad de leyes"¹⁰⁵, pues consolida las instituciones democráticas al otorgarle al ciudadano más participación en las decisiones políticas.

Así pues, tenemos que Colombia, Venezuela y Panamá son tres países que establecen la acción popular de inconstitucionalidad; y mientras que el primero la permite a cualquier ciudadano, el segundo y el tercero lo hacen extensivo a los extranjeros.

Elegimos estos tres ejemplos por ser los países que cuentan con un control constitucional más elaborado y en donde se percibe de mejor manera la participación del ciudadano. Además poseen un desarrollo político similar al de México, éste proviene de un partido hegemónico y aquellos de dictaduras militares; y para todos el tránsito a la democracia ha resultado dificultoso.

Colombia

Colombia ofrece una rica experiencia jurídico-política en lo referente a controles constitucionales. Es un sistema integral que combina elementos del control difuso y concentrado. En él, los ciudadanos tienen una amplia participación en los

¹⁰⁴ PEGORARO, Lucio. El Método en el Derecho Constitucional: la Perspectiva desde el Derecho Comparado", *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, no. 112, abril-junio, Madrid, España, 2001, p. 17 y ss.

siguientes mecanismos de control constitucional: acción de inconstitucionalidad, control de constitucionalidad preventivo, y control automático y posterior.

Primeramente, la Corte Constitucional tiene como misión guardar de la integridad de la Constitución, a través del control de las siguientes normas: actos reformativos de la Constitución, por vicios de procedimiento en su formación; leyes; proyectos de leyes estatutarias, decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno, decretos legislativos que regulen estados de excepción, proyectos de ley, tratados internacionales y leyes que los aprueben (art. 241 constitucional)

En la acción de inconstitucionalidad, todo *ciudadano* "tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley" (art. 40-6 constitucional)

A este respecto la Corte ha dicho que para promover la inconstitucionalidad no es necesario un interés jurídico, tan sólo que sean personas nacionales en goce de sus derechos políticos. Así, los funcionarios públicos en su condición de ciudadanos pueden incoar la acción. En particular, se ha reconocido la legitimación del defensor del pueblo para elevar demandas de inconstitucionalidad¹⁰⁶.

Ahora bien, cuando la Corte ejerce control preventivo sobre leyes estatutarias* y tratados internacionales "cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla [la exequibilidad] o impugnarla" (art. 153 constitucional). Y finalmente,

¹⁰⁵ GARCÍA Belaunde, Domingo (coord), *La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*, Ed. Dykinson, Madrid, España, 1997, p. 151

¹⁰⁶ CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo. "La Justicia Constitucional en Colombia", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, diciembre 1997, Madrid, España, p. 77.

* Las materias que se regulan mediante leyes estatutarias son: 1) derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, 2) administración de justicia, 3) organización y régimen de partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales; 4) instituciones y mecanismo de participación ciudadana, 5) estados de excepción, ver artículo 152

cuando la Corte Constitucional ejerce un control automático y posterior sobre los decretos legislativos que versan sobre los estados de excepción¹⁰⁷, se contempla la posibilidad de que los ciudadanos participen como defensores o impugnadores.¹⁰⁸

Además, en virtud de la jerarquía constitucional, las autoridades judiciales, sin importar la jurisdicción a la que pertenezcan y como consecuencia de la excepción de inconstitucionalidad, están obligadas a inaplicar la ley violatoria de la Constitución. Y ello, puede ser invocado por cualquiera de las partes en un juicio o por el juzgador.

Venezuela

Venezuela también es clasificada como un sistema mixto de control constitucional, porque convergen elementos del control difuso y concentrado.

La constitución venezolana establece las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, siendo éstas: declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales, estatales y ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos legislativos y deliberantes, que colindan con la Constitución; declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional, cuando sean violatorios de esta Constitución (art. 215 -3º, 4º, y 6º constitucional).

Ahora bien, el control abstracto de constitucionalidad de las normas puede ser ejercido mediante la acción popular de inconstitucionalidad contra leyes y demás actos normativos ante la Corte Suprema de Justicia. Así, "toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por Ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales...puede demandar

¹⁰⁷ Que son las competencias legislativas excepcionales en situaciones de emergencia de orden público, político, económico o social, p.e. estado de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia, ORTÍZ, Julio César. "El Sistema de Control Constitucional en Colombia", *Boletín Mexicano de derecho comparado*, Año XXIV, no. 71, mayo-agosto, Méx, D.F., 1991, p. 498

¹⁰⁸ *ibidem*, p. 499

la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad".¹⁰⁹

Es importante destacar que "toda persona natural o jurídica" es interpretada por la jurisprudencia venezolana como "cualquier habitante del país", (nacional o extranjero) que puede -con un simple interés ciudadano- demandar la inconstitucionalidad de las normas.

Por su parte, la expresión "que sea afectada en sus derechos o intereses" no debe interpretarse de manera rigurosamente restrictiva. La Corte ha interpretado que cuando una persona ejerce la acción popular "debe presumirse, al menos relativamente que el acto de efectos generales recurrido en alguna forma afecta los derechos o intereses del recurrente en su condición de ciudadano venezolano, salvo que del contexto del recurso aparezca manifiestamente lo contrario"¹¹⁰. Lo cual no significa que se requiera una exigencia especial de legitimación activa, tan solo que se presume un interés simple por parte del promovente.

En cuanto al control difuso, Venezuela establece el deber-poder de todos los jueces para acordar la desaplicación de las leyes inconstitucionales al caso concreto sometido para su decisión: "Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los jueces aplicarán ésta con preferencia"¹¹¹. Esta facultad pueden ejercerla los jueces ya sea de oficio, o a instancia de parte.

¹⁰⁹ Art. 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, citado por BREWER-Carías, Allan. "Instrumentos de Justicia Constitucional en Venezuela (Acción de Inconstitucionalidad, Controversia Constitucional, Protección Constitucional frente a Particulares), en UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. Instrumentos de Tutela y Justicia Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, no. 99, Méx., 2002, p. 85

¹¹⁰ BREWER-Carías, Allan R. "El Sistema Mixto o Integral de Control de Constitucionalidad en Colombia y Venezuela", *Revista Tachirensis de Derecho*, nos. 5-6, enero-diciembre 1994, Venezuela, p. 147.

Panamá

En oposición a los dos anteriores casos, Panamá cuenta con un sistema concentrado de constitucionalidad, pues es la Corte quien tiene el monopolio del control de constitucionalidad de las leyes. Así, la Corte Suprema de Justicia tiene como facultad "la guarda de la integridad de la Constitución, para la cual la Corte en Pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona" (art 203-1 párrafo 1º constitucional). La frase "cualquier persona" amplía la legitimación a nacionales y extranjeros, a personas que gocen o no de derechos políticos. El Código Judicial que desarrolla la norma sólo pide como requisito que se impugne la norma por medio de un apoderado legal¹¹².

La acción de inconstitucionalidad en Panamá puede ser promovida en forma abstracta o concreta. La primera se promueve directamente ante la Corte, y la segunda se promueve con ocasión de un proceso. Así por ejemplo cuando en un proceso el "funcionario público encargado de impartir justicia" advierte o alguna de las partes le advierte que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional (art. 203-1 párrafo 2º constitucional). Si el juez promueve la constitucionalidad estamos en presencia de una *consulta de constitucionalidad*, pero si lo hace alguna de las partes, se llama *advertencia constitucional*, y sólo les será posible a las partes, formular tales advertencias una vez por instancia.

Además, se reconoce la posibilidad de participación a persona distinta de la que presentó la acción, que desee expresar su criterio. Para ello, "se fijará en lista y se publicará edicto hasta por tres días en un periódico de circulación nacional,

¹¹¹ AYALA Corao, Carlos M. "La Justicia Constitucional en Venezuela", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, diciembre 1997, Madrid, España, p. 384.

¹¹² GONZÁLEZ Montenegro, Rigoberto. "La Justicia Constitucional en Panamá", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, diciembre 1997, Madrid, España, p. 285.

para que en término de diez días, contados a partir de su última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presenten argumentos por escrito sobre el caso"¹¹³.

Como nota importante, cabe señalar, que en los tres países apuntados las sentencias tienen efectos generales, y no existe plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad. Pero lo más importante, es que observamos que una acción de inconstitucionalidad popular no es nueva.

Venezuela, Panamá y Colombia son sólo tres ejemplos que ya cuentan con este modelo constitucional. Este breve estudio nos permite comprobar que una acción popular es política y jurídicamente posible: la racionalidad jurídica conduce a beneficiar a los ciudadanos, incrementándoles su campo de acción jurídico y creándoles mecanismos flexibles, cómodos y fáciles con los cuales puedan impugnar una ley violatoria de la Constitución. Así se consolida un instrumento de colaboración ciudadana en el resguardo del Texto Fundamental por todas las ramas del poder Público.

¹¹³ Artículo 2557 del Código Judicial, cit. por GONZÁLEZ Montenegro, op. cit., p. 286.

IV. PROBLEMÁTICA QUE PRESENTA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SUS POSIBLES SOLUCIONES

4.1 Crítica a los Alcances y Eficacia de los otros Medios de Control Constitucional en México.

En este apartado no pretendemos dar un exhaustivo estudio sobre los problemas que presentan la controversia constitucional y el amparo contra leyes. Tan sólo líneas generales que puedan servir a una futura investigación. El tema central radica en los problemas que presenta la acción de inconstitucionalidad, y sobre todo estamos interesados por uno en particular: la no legitimación al ciudadano para interponer la acción.

El Amparo contra Leyes

La crítica más reiterada al amparo contra leyes es lo relativo a los efectos particulares de la sentencia (la famosa cláusula Otero), ya que la si la sentencia se limita a un caso concreto, "...no será absolutamente efectiva, ya que ello implicaría la multiplicidad de recursos, falta de unidad en las resoluciones y una patente no aplicación o desaplicación de la ley, a favor exclusivo de las personas que han obtenido una sentencia de amparo favorable"¹¹⁴

Zaldivar¹¹⁵ analiza cuatro problemas derivados de los efectos relativos de la sentencia de amparo:

En primer lugar, la relatividad de las sentencias de amparo vulnera el principio de supremacía constitucional. En efecto, si la Constitución es ley suprema, y como consecuencia cualquier norma inferior que le sea contraria debe

¹¹⁴ AGUILAR ÁLVAREZ, op. cit., p. 108

¹¹⁵ ZALDIVAR Lelo de Larrea, Arturo. *Hacia una Nueva Ley de Amparo*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, no. 105, Méx., 2000, p. 115-118

declararse inválida, entonces al establecer el amparo efectos *inter partes* hay una violación manifiesta a la supremacía constitucional.

Segundo, se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano. Como ya hemos visto anteriormente, las normas se ordenan de un modo escalonado, existiendo una relación de jerarquía y creación entre la norma superior e inferior. De ahí las normas regulares, pues como dice Kelsen "la regularidad...es...la relación de correspondencia entre un grado inferior y un grado superior del orden jurídico"¹¹⁶. Luego entonces, si existen normas vigentes pero inválidas (pues la norma inconstitucional se sigue aplicando a quienes no tuvieron oportunidad de interponer un amparo), serán irregulares.

Tercero, se vulnera la igualdad ante la ley. Esto se manifiesta cuando la sentencia favorable sólo tiene efectos para aquél que pidió la justicia, máxime cuando esto se torna un reflejo de las desigualdades económicas y sociales.

Cuarto, se pone en tela de juicio la consolidación en México como un verdadero Estado democrático. Uno de los rasgos más característicos de la democracia es el garantismo. Mediante éste, sólo hay democracia en sentido sustancial en aquellos países en donde hay un catálogo de derechos fundamentales y garantías procesales que lo defienden, "por tanto, si el juicio de amparo permite la vigencia de normas generales declaradas inconstitucionales, i.e. inválidas por el órgano constitucionalmente facultado para ello, tal situación descalifica a México como un país democrático en sentido sustancial"¹¹⁷.

Este problema se ha discutido profundamente en el Proyecto de Ley de Amparo, que propone una modificación "relativa" a la cláusula Otero: los efectos declarativos de inconstitucionalidad seguirían siendo individuales hasta que se

¹¹⁶ KELSEN, *La Garantía Jurisdiccional...cit.*, p. 14

¹¹⁷ ZALDIVAR Lelo de Larrea, *op. cit.*, p. 118

dictaran tres sentencias en el mismo sentido y se aprobara por una mayoría de cuando menos 8 Ministros.*

Otro aspecto que no puede pasar por desapercibido es lo referente al interés jurídico o procesal. Éste concepto se refiere a la "pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional"¹¹⁸.

En el amparo, para acreditar un interés jurídico se requiere: la existencia de un derecho objetivo, la titularidad de ese derecho por parte de una persona, la facultad de exigencia respecto de ese derecho y la obligación correlativa a esa facultad de exigencia.

Por ello, se ha ligado la concepción del interés jurídico a una idea autoritaria del derecho. Tal como afirma Zedillo: "...no es extraño que esa idea del interés jurídico haya sido establecida por Vallarta dentro de la dictadura de Díaz y después la hayan mantenido las cortes que actuaron en los años de la homogeneidad priísta, pues de esa forma era posible que la Corte subordinara su actuación frente al poder político a partir de la idea de que la cuestión discutida era puramente técnica y, por lo mismo, totalmente ajena a las propias cuestiones políticas"¹¹⁹.

En efecto, si revisamos la idea del amparo en sus orígenes, percibiremos la amplitud de su tutela. Por ejemplo, en la Constitución yucateca, el amparo propuesto por Crescencio Rejón facultaba a la Suprema Corte de Justicia del Estado para "amparar en el goce de sus derechos a los que pidan su protección, contra leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiere

* Así lo establece el artículo 220 del Proyecto de Ley de Amparo: "La jurisprudencia por reiteración del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resultantes en diferentes sesiones, con el voto aprobatorio de por lo menos ocho ministros.

¹¹⁸ *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 2110

¹¹⁹ ZALDIVAR Lelo de Larrea, op. cit., p. 41

infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubieren sido violadas"¹²⁰.

Por su parte, el amparo propuesto por Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847 otorgaba competencia a los tribunales federales para proteger "a cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare"¹²¹

Esta noción amplia del interés jurídico permitió que en 1872 una persona se amparará contra la orden del ayuntamiento para demoler un pórtico en la plazuela en que se ubicaba su casa. Ello, no porque la autoridad pretendiera dañar su casa, sino el ambiente arquitectónico en el que se localizaba la propiedad¹²².

El ejemplo es impresionante, y a nuestro parecer fue posible por dos razones importantes: primero, no existía el concepto de garantías individuales (esto fue invención del constituyente del 57, y más propiamente del 17), sino de derechos fundamentales con un sentido jurídico más amplio; y segundo, porque no existía la noción del interés jurídico, traducido como aquél que *vulnera o restringe* las garantías individuales.

Intentando resolver el problema, el Proyecto de Ley de Amparo propuso ampliar la legitimación para interponer el amparo. Así, modifica el interés: de un interés jurídico a un interés legítimo.

El interés legítimo que tuvo sus antecedentes en Italia, y siempre ligado a la función administrativa, en México se refiere a aquél que "permite constituir como

¹²⁰ BURGOA, op. cit., p. 112

¹²¹ ibidem, p. 118

quejoso en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de, o la afectación directa a, un derecho reconocido por el orden jurídico -interés jurídico- o,...cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico."¹²³

Por ello, el artículo 4º del mismo ordenamiento, establece como parte en el juicio de amparo al "...quejoso, titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viole las garantías o los derechos previstos en el artículo primero y con ello se afecte su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su propia situación frente al orden jurídico..."¹²⁴

Es decir, los intereses legítimos no pertenecen a un determinado titular, sino que corresponden a personas indeterminadas pertenecientes a diversos grupos sociales distribuidos en amplios sectores, por ejemplo los que se refieren al consumo, al medio ambiente, al patrimonio cultural y artístico, etc.

El aspecto que quiso recalcarse en la ley es la protección de los derechos humanos, y muestra de ello, es la referencia que se hace a los tratados en esta materia. A saber: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, vale la pena aclarar un problema que se ha establecido sobre el amparo contra leyes. Según Quintana Aceves, el presupuesto procesal de revisión en contra del amparo directo (la llamada acción de inconstitucionalidad) jurídicamente no puede llegar a darse.

¹²² ZALDIVAR Lelo de Larrea, op. cit., p. 42

¹²³ SCJN, *Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México 2000, p. 54.

¹²⁴ *ibidem*, p. 74

Veamos. Hemos dicho que la decisión final en juicios de amparo directo contra leyes está a cargo de la Suprema Corte. Así lo establece la ley reglamentaria, cuando expresa que procederá el recurso de revisión contra "las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución" (art. 83-V de la Ley de Amparo).

Sin embargo, el juzgador no puede ni debe hacer, en los resolutivos de la sentencia, declaración de inconstitucionalidad de la ley impugnada, tan solo debe ocuparse de ella en los considerandos. En este sentido dice la ley de amparo "cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia" (art. 166-IV de la ley de Amparo).

Por ello, Quintana Aceves razona de la siguiente manera: si el tribunal colegiado expresa una *calificación* de constitucionalidad en un considerando, no está decidiendo la constitucionalidad, pues los considerandos son fundamentos legales en los que se basará una resolución. Y en este caso la resolución versará sobre la sentencia dictada de acuerdo a disposiciones legislativas que se presuponen inconstitucionales, más no en la constitucionalidad del precepto que se esgrimió como concepto de violación.

Esto es así, porque la ley inconstitucional no es el acto reclamado, luego entonces, sobre ella no se debate, menos aún puede llamarse a juicio a quienes crearon y publicaron la ley, pues ellos no son parte en el juicio.¹²⁵

Sin embargo, lo que el mencionado autor no tomó en cuenta es que el amparo concentra un doble aspecto: control de constitucionalidad y control de legalidad. El derecho de legalidad reconocido constitucionalmente "...significa la fusión de las cuestiones de legitimidad constitucional y legalidad ordinaria, desde un punto de vista superior al mero control constitucional: la perspectiva de la supremacía del derecho natural¹²⁶."

Por ello, es imposible separar la legalidad de la constitucionalidad, pues aunque el Tribunal Colegiado no decida formalmente sobre constitucionalidad en el resolutivo de la sentencia, de una u otra manera su consideración afectará al resultado haciendo indudable su conociendo sobre la constitucionalidad de la norma. Es decir, la legalidad significa al mismo tiempo constitucionalidad, y viceversa.

La Controversia Constitucional

Ya desde 1944 Tena Ramírez hacía notar que no se encontraba previsto el caso en que el Poder Judicial fuera parte en una controversia constitucional¹²⁷. Sin embargo, esto no podría ser pues el propio poder, al ser depositario de la defensa constitucional sería juez y parte si contendiera con otro poder.

Sin embargo, se ha planteado la idea de considerar al poder judicial como parte en una controversia. En este sentido Robles Osollo expresa: "no debe

¹²⁵ Para este tema, puede verse QUINTANA Aceves, Federico. "Fortalecimiento del Poder Judicial", en UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, no. 105, T. II, Méx., 1987, p. 739-748.

¹²⁶ CAPPELLETTI, *El Control Judicial...*, cit., p. 85

¹²⁷ cit. por ROBLES Osollo, op. cit., p. 7

descartarse la idea de un Tribunal Constitucional autónomo para poder considerar al Poder Judicial Federal dentro de las controversias constitucionales, como es el caso de otros países europeos"¹²⁸

Otro aspecto a destacar es que las reformas constitucionales no forman parte del objeto del control ni de las controversias ni de la acción de constitucionalidad, pues no habría elementos de nivel superior para juzgar de ellas. Esto es así, no porque los órganos previstos en el artículo 135 (Congreso de la Unión y legislaturas de los estados) lleguen a formar un poder distinto no incluido en los supuestos del artículo 105, sino porque se trata de "una función que no es factible de ser revisada", pues "lo aprobado por ellos llega a ser parte de la propia Constitución y goza de sus mismos atributos: supremo y fundamental"¹²⁹

A decir verdad, saber si una reforma constitucional puede o no impugnarse, es una discusión que últimamente se ha puesto en la mesa del debate debido a las recientes controversias constitucionales en materia indígena. Y en efecto, el problema es relativamente reciente: la primera vez que se interpuso un amparo por la violación a las garantías individuales por actos atribuidos al Órgano Revisor de la Constitución fue en 1982 como consecuencia de la nacionalización de la Banca¹³⁰. Vale la pena revisar los argumentos esgrimidos por las partes.

En la demanda se argumentó como concepto de violación la inobservancia de las formalidades que para la reforma a la Carta Magna establecen los artículos 135 y 136 constitucionales. La violación se esgrimió en dos vertientes: por un lado, se estimaba que la adición no había sido acordada por el Congreso de la Unión, reunido en asamblea única, sino dividido en sesiones separadas y sucesivas de las Cámaras de Diputados y Senadores; por otro lado, se estimaba que el Presidente

¹²⁸ *ibidem*, p. 8

¹²⁹ ARTEAGA Nava, "Algunas Notas en torno...", cit., p. 21.

¹³⁰ El caso se encuentra en MONTOYA Rivera, Víctor Manuel. "El Amparo contra Reformas Constitucionales", *Ars Juris*, no. 18, 1998, Méx., D.F., p. 179-183

de la República no gozaba de facultades expresas para intervenir en la iniciativa de reforma constitucional, por ser ésta potestad exclusiva el Congreso de la Unión.

La demanda fue desechada como notoriamente improcedente debido a¹³¹; primero, la adición al artículo 28 constitucional no encuadraba en ninguna de las hipótesis de procedencia del juicio de garantías, ya que no existía vulneración a la soberanía estatal o invasión de esfera de autoridad estatal; ni mucho menos restricción de las garantías individuales por leyes o actos de autoridad.

Segundo, se argumentó que era erróneo catalogar a la Constitución como una ley "...pues mientras ésta constituye un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social, la ley es un conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución, siendo incuestionable que en cuanto a su jerarquía prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta se encuentra en contravención con aquélla..¹³²"

Y tercero, otra característica para diferenciar a la Constitución de la ley ordinaria radicaba en aquella emanaba del Poder Constituyente, por tanto solo podía ser reformada por el poder revisor (no por el Poder Judicial); mientras que la ley provenía de los poderes constituidos, y por tanto podía ser controlada por el amparo.

Después de este suceso, en 1998 ocurrió el segundo caso en que se impugnó la violación de las garantías individuales por actos de procedibilidad en la reforma constitucional. Manuel Camacho Solís impugnó la reforma electoral de 1996, en que se prohibía ser candidato a Jefe del Gobierno del Distrito Federal, cuando se hubiere ocupado ese puesto con cualquier carácter*.

¹³¹ *ibidem*, p. 181, 182

¹³² *ibidem*, p. 181

* Recuérdese que antes de esta fecha, se hablaba del Jefe de Gobierno del D.F. como Regente de la ciudad.

Pero esta vez el caso fue estudiado y aceptado por la Corte. Después de un intenso debate entre la postura minoritaria y la mayoritaria, prevalecieron las ideas de ésta última. Veamos sus argumentos¹³³:

1. A la Suprema Corte le corresponde de manera inatacable la interpretación y alcance de los textos constitucionales.

2. La finalidad de la ley fundamental se traduce en la salvaguarda de las garantías individuales y el juicio de amparo es el instrumento para llevar a cabo su protección.

3. Al Poder Judicial le corresponde el control de la constitucionalidad de cualquier autoridad que violente las garantías individuales, y para ello solo tiene como límite el Constituyente originario y la Constitución.

4. Cuando la Carta Magna atribuye a los Tribunales de la Federación la facultad para resolver toda controversia que se suscite *por actos de autoridad o leyes que restrinjan las garantías individuales*, no distingue si se trata de leyes constitucionales, reglamentarias, ordinarias, etc. Debido a que de manera expresa no se establece que las reformas constitucionales no puedan impugnarse, debe entenderse que sí puede hacerse.

5. Por tanto, las reformas constitucionales sí deben ser impugnables a través de la vía de amparo, pues lo que se pone en tela de juicio no es la Constitución, sino el procedimiento legislativo que culminó con su reforma.

6. Además, deben considerarse como autoridades responsables a las entidades que intervinieron en el proceso legislativo de reforma constitucional, en

¹³³ Esta postura puede verse en GÓNGORA Pimentel, Genaro David. "¿Puede plantearse en Juicio de Amparo la Inconstitucionalidad del Procedimiento de Reforma Constitucional?", *Lex. Difusión y Análisis*, 3ra. época, año III, no. 24, junio, 1997, Torreón, Coah., Méx., p. 7-13 y en ALVARADO Esquivel, Miguel de Jesús. "La Inconstitucionalidad de las Reformas Constitucionales", *Pemex Lex*, no. 101-102, noviembre-diciembre, 1996, Méx., D.F., p. 22-25

tanto que se ha determinado que tienen tal carácter aquellas que *dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar* la ley o el acto reclamado.

La discusión concluyó con la anterior resolución, sin embargo, establecer que tan benéfica había sido, no es algo que quedara tan claro. En 1998, Ramón Cossío¹³⁴ no podía dar una opinión a favor o en contra de la anterior resolución, pues del estudio de ambas posturas, se concluían que eran válidas desde el punto de vista de sus argumentos de base elegidos*. Así pues, su opinión se centró en establecer algunas pautas para la modificación del artículo 135, motivo de todas las discusiones.

Para Cossío, el artículo no es suficientemente claro en cuanto a la integración del órgano llamado por la doctrina Poder Revisor de la Constitución, pues su actuación resulta de la suma de poderes que nunca pierden su identidad, por lo que no llegan a formar en ningún momento un órgano diferente. De ahí que en las demandas de las que hemos hablado haya sido necesario señalar individualmente al Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados y Presidente de la República. Tampoco hay claridad sobre si el Congreso de la Unión debe sesionar como un solo órgano, en pleno, o dividido en Cámaras; ni sobre quién puede presentar las iniciativas de reforma constitucional.

Aunado a lo anterior, nos parece que debería establecerse un control previo de constitucionalidad por parte de la Suprema Corte en lo referente a las reformas a la Carta Magna. Esto traería como consecuencia que cada reforma constitucional que se hiciera sería válida hasta que fuera examinada por la Corte*.

¹³⁴ cit. por MONTOYA Rivera, op. cit., p. 193-197

* La postura minoritaria adujo en apoyo al argumento de que la Constitución no es ley antecedentes históricos, en los que se confirmaba que los alcances del amparo son el producto de una larga tradición, en la cual se separaba perfectamente la Constitución de la ley ordinaria. Además mostró todos los casos en que la Ley Fundamental habla de leyes, sin ser éstas entendidas en un sentido amplísimo.

* De hecho, esto ya sucede en Colombia. Vid supra, capítulo 3, apartado 3, p. 74

Otro problema que se ha planteado en la doctrina es lo relativo al plazo que se tiene para interponer la controversia constitucional. Actualmente, se tienen treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de las normas generales, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que da lugar a la controversia (art. 21 de la Ley Reglamentario de las Fracciones I y II del art. 105 constitucional)..

Por lo que debe entenderse que si la impugnación no se hizo con la debida oportunidad, el acto, a pesar de ser contrario a la constitución conserva su vigencia.

Al respecto Elisur Nava propone: "...tratándose de actos contrarios a la Constitución, que por lo mismo, son nulos, no debería existir plazo para invocar su nulidad y éste debería ser tan amplio que permitan tener oportunidad de detectar el vicio y de someterlo a la consideración de los tribunales"¹³⁵

Es decir, es cierto que por seguridad jurídica, la ley no puede estar expuesta a ser cuestionada en forma permanente sobre su constitucionalidad y menos cuando su resolución pudiera tener efectos generales, pero también es cierto que por virtud del principio de supremacía, nada que contradiga a la Constitución puede prevalecer o es susceptible de ser convalidado.

4.2 Crítica a los Alcances y Eficacia de la Acción de Inconstitucionalidad

El primer problema que presenta la acción de inconstitucionalidad es que no todas las materias pueden ser objeto de su conocimiento.

Así, las materias que no pueden impugnarse por medio de esta vía son:

1. Las reformas a la constitución federal,

¹³⁵ ARTEAGA Nava, "Algunas Notas en torno...", cit., p. 22

2. las leyes que el Presidente de la República expida en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (art. 29 constitucional);

3. las leyes que el Presidente emita para crear, modificar, o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación en casos urgentes, y para beneficio del país (art. 131 constitucional, párrafo segundo);

4. las disposiciones de naturaleza general de carácter obligatorio que emita el Consejo de Salubridad General (art. 73, fracción XVI constitucional),

5. los reglamentos del Ejecutivo;

6. la ley que regula la estructura y funcionamiento del Congreso,

7. los criterios jurisprudenciales que emitan los tribunales federales; y

8. ciertos actos que realizan las Cámaras del Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades exclusivas, y la comisión permanente, como son los decretos, la aprobación del presupuesto anual de egresos, la declaración de haber desaparecido los poderes de un estado y la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones¹³⁶.

Todas estas materias, que por su importancia deben ser controlados por la acción de inconstitucionalidad, deben integrarse como objeto de control de la jurisdicción constitucional, pues no obstante tener carácter general no son susceptibles de ser anulados por medio de esta vía¹³⁷. Pensamos que sólo lo referente a las reformas constitucionales debe tratarse de un modo particular, así, la solución que proponemos es integrar a la Suprema Corte de Justicia como parte del

¹³⁶ ARTEAGA Nava, *La Controversia Constitucional...*, cit., p. 53-55

¹³⁷ CARBONELL Sánchez, Miguel. "Breves Reflexiones sobre la Acción de Inconstitucionalidad", *Revista Indicador Jurídico*, Vol. 1, No. 3, Mayo 1997, Méx, D.F, p. 134.

Poder Constituyente. Así fungiría como control previo de constitucionalidad y decidiría en última instancia si la reforma es o no válida y constitucional.

Otro problema que presenta es que los votos necesarios para que la Corte declare que una sentencia tiene efectos generales son excesivos.

En este sentido, Brague Camazano nos explica en una gráfica sencilla el porcentaje necesario requerido para aprobar la generalidad de una resolución, tomando en consideración que si las sesiones del Pleno pueden iniciarse con ocho Ministros, prácticamente sería necesaria la unanimidad para aprobar la invalidez.

CUADRO DE MAYORÍAS REQUERIDAS PARA QUE PROSPERE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, EN FUNCIÓN DEL NUMERO DE MINISTROS PRESENTES.			
<i>Núm. de miembros del pleno presentes</i>	<i>A favor de la inconstitucionalidad</i>	<i>En contra</i>	<i>Mayoría requerida</i>
11	8	3	72.7 %
10	8	2	80.0 %
9	8	1	88.8%
8	8	0	UNANIMIDAD

Tabla 4.1 Fuente: Tabla tomada de BRAGUE Camazano, Joaquín. "El Control Abstracto de la Constitucionalidad", en COLEGIO DE SECRETARIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Derecho Procesal Constitucional*, Ed. Porrúa, Méx., 2001, p. 324

A este respecto, Fix Fierro¹³⁸ ha propuesto para el caso de una resolución que declare la inconstitucionalidad de una ley y no haya sido aprobada por la mayoría requerida (8 Ministros), pero si por una mayoría simple, que le sea remitida una recomendación al órgano legislativo creador de la norma impugnada para que

derogue o formule nuevamente la ley. Por su parte, Carbonell propone homologar la mayoría de votos requerida en las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad con la de los procesos de amparo, es decir, la mayoría simple de votos de los ministros de la Suprema Corte.

En cuanto al plazo para la interposición de la acción (30 días), se ha dicho que es un periodo muy corto para detectar un error que no sea evidente, ya que "la inconstitucionalidad de algunas leyes se ha venido a detectar muchos años después de su entrada en vigor"¹³⁹En este sentido, la propuesta que se ha dado ha sido en dos aspectos: ampliar el plazo para interponer la acción¹⁴⁰ o quitarlo.

Además la acción de inconstitucionalidad presenta otros tres problemas: el porcentaje de legisladores legitimados para interponer la acción es alto, la legitimación se restringe a los órganos colegiados que crearon esa misma norma, y la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, ha dado como resultado una forma de "partidocracia"¹⁴¹. Nosotros agregaremos al listado un problema más, el cual nos parece de gran trascendencia jurídica: la acción de inconstitucionalidad no puede interponerse por los particulares.

Estos problemas se resuelven conjuntamente. Veamos.

Primero, el porcentaje actual de legisladores legitimados a interponer la acción es de 33% de los órganos que manifiestamente expresa la Constitución y se ha propuesto reducir el porcentaje hasta un 10%.

¹³⁸ Cit. por CARBONEL Sánchez, op. cit., p. 131

¹³⁹ ARTEAGA Nava, *La Controversia Constitucional...*, cit., p.58

¹⁴⁰ Por ejemplo Kelsen establece que sería mejor que la anulación procediera dentro de un plazo de tres a cinco años a partir del momento en vigor de la norma irregular. "Ya que sería extremadamente lamentable tener que anular una ley, o aun peor, un tratado, por inconstitucionalidad después de que han estado en vigor durante largos años sin haber sido criticados", véase KELSEN, *La Garantía Jurisdiccional...*, cit., p. 83

¹⁴¹ NIETO Castillo, Santiago. "Las Acciones de Inconstitucionalidad en Materia Electoral como Elemento Partidocrático" *Ciudad ciudadano*, año 1, agosto-octubre, 1997, Méx., D.F., p. 14.

¹ Vid supra, nota 83, capítulo II

Segundo, el argumento del reformador fue establecer que sólo pudiera impugnar una norma ante la Corte el propio órgano que la aprobó. Sin embargo, no tomó en cuenta que los tratados internacionales atañen no sólo al Senado, sino también al Congreso y a las entidades federativas. Lo mismo sucede con las leyes del Congreso cuando regulan cuestiones estatales sin que las legislaturas locales puedan intervenir. La solución sería ampliar el espectro de sujetos legitimados.

Tercero, la acción de inconstitucionalidad en materia electoral se ha convertido en un elemento partidocrático. La partidocracia puede explicarse de la siguiente manera:

Aunque los partidos son la más elevada expresión del pluralismo político, y les corresponde encauzar la voluntad electoral y pugnar por la demanda ciudadana, han acabado por falsificar esta idea y mediatizar la voluntad popular.

Esto ha dado origen a lo que la doctrina llama "Estado de partidos" o "partidocracia", que señala una deformación en la democracia y una abusiva apropiación de espacios políticos por los partidos políticos en una sociedad. Es un "término que designa el fenómeno del control del poder político por parte de los partidos; es decir, las organizaciones políticas son las que marcan la dirección del gobierno"¹⁴²

* O como dice nuestra propia Carta Fundamental: "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.", art. 41, I, párr. segundo.

¹⁴² *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, p. 724

La partidocracia puede manifestarse principalmente en cuatro formas distintas: 1) en el monopolio de las nominaciones, 2) control sobre representantes electos, 3) patrimonialismo partidista, y 4) partidización de la sociedad civil.¹⁴³

En el primer caso, los partidos que tiene la exclusividad de las nominaciones, imponen al electorado que lo vota el candidato preelegido. En el segundo supuesto el partido impone a su grupo parlamentario una disciplina de partido o un comportamiento de voto que no es decidido por el propio grupo, sino por la dirección del partido.

En el tercer caso, los partidos hacen uso de su posición institucional para apropiarse o repartirse recursos del gobierno. Y el último supuesto se refiere a la vinculación entre participación política y partidos políticos, haciendo que en la relación entre éstos y las organizaciones de la sociedad civil el partido sea el polo dominante y partidica a las organizaciones, puesto que vincularse a un partido político es lo único que da eficacia.

Campbell refuerza esta idea estableciendo que: "uno se inscribe en un partido de Estado para resolver, primero, un problema alimentario; después para asegurar el propio patrimonio personal y familiar. Más adelante, para acumular infinitos recursos y poder patrocinar -con toda dignidad, sin andar dando lástimas- la propia carrera política que a la corta o a la larga resulta muy onerosa, por mucho que se siga financiando con el dinero de los mexicanos que pagan impuestos"¹⁴⁴

Así pues, la acción de inconstitucionalidad en materia electoral se ha convertido en un elemento partidocrático, porque ha permitido que los partidos políticos tengan un mayor campo de acción que los restantes legitimados. Resulta más fácil que una dirigencia local o federal denuncie la inconstitucionalidad de

¹⁴³ Para este tema, también puede verse FERNÁNDEZ de la Mora, Gonzalo. "Contradicciones de la Partidocracia", *Revista Iuris tantum*, año X, no. 6, primavera-verano, 1995, Méx., D.F., p. 43-76

¹⁴⁴ CAMPBELL, Federico. *La Invención del Poder*, Ed. Nuevo Siglo, Méx., 1994, p. 103

una ley electoral, que reunir un 33% legisladores para denunciar la inconstitucionalidad de una norma cualquiera.

Es cierto, que la acción es la única vía existente para impugnar la inconstitucionalidad de una ley electoral (la materia electoral está ligada a los partidos fundamental, pero no exclusivamente), y no nos inconformamos porque los partidos usen en demasía este medio, sino por el hecho de que los restantes legitimados no tengan igual oportunidad para hacerlo.

La siguiente gráfica muestra como entre 1995 y 2001, se han interpuesto más acciones de inconstitucionalidad en materia electoral en comparación con las restantes diversas materias. Lo anterior desprestigia al mecanismo, poniendo en tela de juicio su función como protector constitucional.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTAS ENTRE 1995 Y 2001			
	MATERIA ELECTORAL.	OTRAS MATERIAS.	TOTAL
	74	49	123
SOBRESEIDAS O IMPROCEDENTES.	20	25	45
TOTAL	54	24	78

Tabla 4.2 Fuente: Tabla propia con datos tomados del CD-rom *Facultades exclusivas SCJN*, actualizado hasta junio de 2001.

Dijimos que los tres problemas anteriormente planteados se resolvían conjuntamente. Esto sería así, si se modificara el artículo 105 constitucional para establecer que cualquier ciudadano pudiera interponer una acción de inconstitucionalidad.

Con ello, no sería necesario debatir sobre los porcentajes de los legisladores legitimados para accionar ante la Corte, pues todos los ciudadanos podrían hacerlo libremente. Tampoco valdría preguntarse que norma puede impugnar cada quien, pues todos los ciudadanos podrían impugnar todas las normas. Y el tercer problema que se refiere a la acción de inconstitucionalidad como elemento partidocrático, se vería disminuido notablemente, al ampliar el espectro de los legitimados.

4.3 La Necesidad de la Inclusión de una Acción Popular de Inconstitucionalidad que Fortalezca el Estado de Derecho

En este apartado, intentaremos respondernos las siguientes preguntas: ¿es necesario incluir una acción popular de inconstitucionalidad en el ordenamiento mexicano?, y si lo es así, ¿cuáles serían los beneficios de dicha reforma?

Lo que orilló al Constituyente del 94 a introducir la acción de inconstitucionalidad, fue armonizarla con los efectos particulares del amparo*. En este punto, nos parece que existió una confusión por parte de los legisladores al mezclar ambos mecanismos. En el capítulo primero de este trabajo, hemos estudiado ya las diferencias precisas entre uno y otro medio de control. Ellos se asemejan porque son garantías de la Constitución, pero los legitimados, el objeto de control, y el efecto de sus resoluciones son distintos. Aún más, el interés jurídico en el amparo, requiere la violación de un derecho subjetivo, mientras que en el interés simple de la acción no existe propiamente un "agravio" que dañe directamente al individuo.

Si tiene que hablarse de *daño*, éste provendría de la aplicación de una ley que es general e inconstitucional, y que como individuo perteneciente a una comunidad política lo vulnera, en el sentido más amplio que pueda entenderse.

* Vid supra, punto 2.3 en lo relativo a la Reforma Constitucional de 1994 y 1996.

Los legisladores creyeron encontrar la solución a la relatividad del amparo a través de la acción de inconstitucionalidad. Pero el problema no quedó resuelto. Muestra de ello es que en el Proyecto de Amparo persistió la discusión en este sentido.

El mencionado Proyecto propuso incluir el interés legítimo (medida intermedia entre el interés jurídico y el interés simple) como tutela del amparo. Ésta medida no deja de ser restringida en comparación con el interés simple. Por supuesto, aplaudimos la medida, pues establecer un interés simple en el amparo traería más desventajas que ventajas. Pero creemos que en la acción de inconstitucionalidad esto sería perfectamente posible y recomendable.

No habría problema en establecer una acción popular de inconstitucionalidad y un amparo contra leyes, pues son medios que pueden coexistir y complementarse: sería posible impugnar una ley inconstitucional porque causa un agravio directo y vulnera derechos fundamentales (amparo contra leyes) de los gobernados individualmente entendidos, o impugnar una ley inconstitucional porque es inconstitucional (acción de inconstitucionalidad).

Además hemos visto en los casos latinoamericanos estudiados que una acción popular de inconstitucionalidad no es nueva. Prácticamente a partir del siglo pasado ya empezaba a discutirse esta posibilidad. Y se incluyó este sistema popular como el más acabado control constitucional: el punto en que la justicia constitucional recibe la más alta satisfacción.

Ahora veremos cuáles serían los probables beneficios.

Primeramente, porque al contrario de lo que pudiera parecer, el trabajo de la Corte disminuiría, pues al poder promoverse la acción por cualquier ciudadano y sabiendo que su resolución tiene efectos generales, los Ministros no necesitarían resolver tantos amparos en el mismo sentido.

Segundo, porque darle participación política al ciudadano en la cuestión pública, ayuda a interesarlo en los problemas de la polis y fortalecida con mecanismos de democracia participativa, disminuiría la tensión existente en la representación política. Veamos.

A través del tiempo, el papel desempeñado por el ciudadano en la política se ha modificado: desde la "participación directa del ciudadano en la polis o la República para la realización del bien común"¹⁴⁵; hasta el sistema representativo surgido del movimiento liberal y racionalista de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Pero, este sistema representativo resultó parcial y limitado: el ciudadano se alejó del poder bajo la fórmula "más participación política y menos poder de decisión de los gobernados"¹⁴⁶. Para ello, una de las posibles soluciones a la tensión interna del sistema político representativo, es precisamente la participación ciudadana.

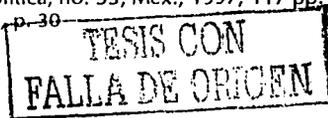
Tal como afirma Fix-Zamudio: "Una de las características de los regímenes democráticos contemporáneos es la tendencia a la participación cada vez más activa de los sectores sociales en la toma de decisiones políticas importantes. Por ello, al lado de la llamada democracia representativa, que es la tradicional, se impone cada vez más lo que se ha calificado como democracia participativa"¹⁴⁷.

Por ello, la democratización, no sólo se refiere al hecho de que una sociedad haya adoptado constitucionalmente los principios, las fórmulas, las instituciones, y la mecánica de la democracia representativa, sino al fenómeno político que tiende a "... abrir cada vez el proceso de decisión a la intervención y participación a mayor

¹⁴⁵ RABASA Gamboa, Emilio. *De Súbditos a Ciudadanos, Sentido y Razón de la Participación Política*, Gpo. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Méx. 1994, p. 49

¹⁴⁶ Para este particular, véase GARGARELLA, Roberto. *Crisis de la Representación Política*, Biblioteca de ética, Filosofía del Derecho y Política, no. 53, Méx., 1997, 117 pp.

¹⁴⁷ FIX-ZAMUDIO, *Introducción al Estudio...*, cit., p. 30



número de protagonistas, hombres de carne y hueso que abanderan intereses y opiniones y despliegan la poliarquía social"¹⁴⁸.

Hoy en día, diversas son las formas de participación ciudadana: asambleas populares, audiencias públicas, comités de consulta, referéndums, Iniciativas de ley, etc., y México no ha quedado al margen de la participación ciudadana, el Distrito Federal y otras entidades federativas incluyen en sus constituciones, figuras que pretenden dar al gobernado mayor participación política.

De hecho, las Organizaciones no Gubernamentales no son sino un fenómeno que está creciendo, cada vez con más participación e influencia en la vida política y teniendo como base la sociedad civil. Así, la participación del ciudadano en la cosa pública es cada vez mayor, teniendo ésta un valor democrático, pues "le facilita exigir sus responsabilidades a los funcionarios, electos o designados."¹⁴⁹

Tercero, porque al ser una acción pública, su efecto tutelador es mucho más trascendente política y jurídicamente: el hecho de que una acción de inconstitucionalidad pueda ser interpuesta por un ciudadano, significa que puede interponerla cualquier diputado, pero también cualquier académico, representante social, estudiante, etc. Inclusive abre la posibilidad para facultar a personalidades importantes que ya los tratadistas han propuesto: el ombudsman mexicano, al Instituto de Investigaciones Jurídicas¹⁵⁰, o al Instituto Federal Electoral.¹⁵¹ Es decir, su significado político incrementa los derechos ciudadanos convirtiéndola en una acción más democrática y que fortalece el Estado de Derecho.

Cuarto, por el nuevo papel que les corresponde jugar a los jueces en una sociedad democrática. Así pues, en las teorías constitucionalistas el papel de la judicatura nacional se percibe ya como un instrumento de cambio.

¹⁴⁸ MOYA Palencia, Mario. *Democracia y Participación*, UNAM, Méx. 1982, p. 29

¹⁴⁹ ZIMMERMAN, Joseph F. *Democracia Participativa. El Resurgimiento del Populismo*. Ed. Limusa, Méx, 1992, p. 15

¹⁵⁰ CARPIZO, Jorge, op. cit.

¹⁵¹ NIETO Castillo, op. cit. p. 15



El nuevo rol de los jueces es ser los primeros defensores de la Constitución; aplicar la ley de acuerdo con su significado obvio, sea éste ambiguo o incierto; poner la ley en construcción de tal manera que lleve óptimamente la intención del legislador mientras se asegura el progreso de la institución.

Más importante aún es que "...los jueces deben ser instrumentos de cambio. La ley está hecha por y para la humanidad, y no la humanidad para la ley. Cuando la aplicación mecánica de la ley resulte un retroceso o un obstáculo al progreso social, los jueces deben tener la suficiente imaginación como para encontrar soluciones o nuevas interpretaciones que, sin violentar el texto, sin embargo abran nuevas vistas y den a viejas leyes una juventud inesperada y regenerada".¹⁵²

Es decir, la sujeción del juez a la ley ya no es, como en el viejo dogma positivista sujeción a la letra de la ley, cualquiera que fuere su significado, sino sujeción a la ley en cuanto válida, es decir, coherente con la Constitución. El juez debe criticar las leyes inválidas a través de su re-interpretación en sentido constitucional y la denuncia de su inconstitucionalidad¹⁵³.

Por último, nos resta decir que la forma de entender el constitucionalismo mexicano está cambiando, si antaño el estado de derecho solo podía comprenderse y estudiarse a partir de la subordinación a cierta hegemonía política, ahora esas condiciones políticas se han modificado.

Las instituciones políticas reclaman eficacia y "se hace necesario revisar la conceptualización y explicación de la Constitución" para hacer de ella, un "instrumento de convivencia y racionalización de una sociedad progresivamente

¹⁵² DESCHENES, Jules. "El Rol de la Judicatura en el Futuro", *Boletín Comisión Andina de Juristas*, no. 40, marzo, 1994, Lima, Perú, p. 31

¹⁵³ Para el tema del papel del juez en el constitucionalismo moderno, puede verse FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías. La Ley del más Débil*, Ed. Trotta, 2da. edición, Madrid, 2001, p. 25 y ss.

plural y homogénea"¹⁵⁴, y que finalmente contribuya en el contexto de una transición democrática.

Por todo lo dicho anteriormente, nuestra propuesta radica en la modificación del artículo 105 constitucional, para quedar de la siguiente manera:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, y que podrán ser promovidas por *cualquier ciudadano*."

¹⁵⁴ RAMÓN Cossío, José. *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Ed. Fontamara, México, 2000, p. 105

CONCLUSIONES

A partir del trabajo desarrollado, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

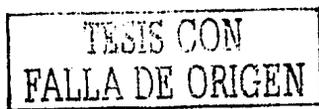
1. La supremacía constitucional es un principio que consiste específicamente en darle superioridad a la Ley Fundamental sobre los demás ordenamientos secundarios, haciendo que todo acto de autoridad esté acorde con ella. La supremacía constitucional debe estudiarse a partir del movimiento liberal y racionalista del s. XVIII, pues es ahí donde puede comprenderse la constitución como límite al poder y dador de derechos individuales.

2. Como consecuencia de la supremacía constitucional, la Constitución adquirió valor jurídico-político como fuente de validez de la ley, se le dotó de rigidez para impedir su modificación por el proceso legislativo ordinario, y se crearon mecanismos para defender y garantizar dicha supremacía.

3. La guarda de la Constitución se establece a través de las garantías constitucionales; principalmente a través del control constitucional de leyes (acción de inconstitucionalidad, amparo contra leyes y controversia constitucional).

4. La diferencia entre el amparo contra leyes, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad radica principalmente en los sujetos legitimados, el objeto de control y los efectos de la sentencia.

a) En cuanto hace a los sujetos, el amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley; la controversia legitima a la Federación, Estados, D.F. y municipios, también al Poder Ejecutivo y Legislativo federal, y poderes locales; por su parte la acción legitima al 33% de los integrantes de las Cámaras Federales, legislaturas locales, o Asamblea del D.F., al Procurador General de la República y a las dirigencias nacionales y locales de los partidos políticos.



b) En lo referente al objeto de control, a través del amparo pueden controvertirse leyes, tratados y reglamentos; la controversia controla actos y disposiciones generales; y la acción de inconstitucionalidad controla leyes y tratados, y es la única vía para plantear la inconstitucionalidad de leyes electorales.

c) Tratándose de los efectos de la sentencia, el amparo tiene efectos entre las partes (principio de relatividad); mientras que la controversia y la acción tienen efectos generales si así lo aprobasen por lo menos 8 Ministros.

5. Históricamente pueden distinguirse los controles constitucionales originarios (americano, austríaco y francés) de los derivados (el caso latinoamericano), ya que los primeros surgen independientemente unos de otros, y los segundos derivan de los primeros.

6. El control difuso, que tuvo su origen en Estados Unidos se realiza a través de la jurisdicción ordinaria; hay una inaplicación de la ley no una derogación formal, y el control se realiza por vía incidental, como parte de un proceso ordinario.

7. El control concentrado que tuvo su origen en Austria se realiza en forma concentrada por un órgano judicial especializado (Corte o Tribunal Constitucional), la declaración de inconstitucionalidad tiene efectos generales y el control se plantea en vía directa o de acción.

8. El control político, que tuvo su origen en Francia se encomienda a un órgano distinto de los tres poderes tradicionales, o a alguno de ellos; la petición de inconstitucionalidad la hace un órgano estatal o un grupo de funcionarios públicos; no existe ningún procedimiento contencioso; y las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos generales.

9. En México, el primer control constitucional a nivel federal fue político en 1836, en 1843 también se propuso un control político, en 1847 fue

híbrido (pues tenía participación tanto el Congreso como la Suprema Corte en la revisión de inconstitucionalidad), en 1857 el control se manifestó a través del amparo contra leyes y del control difuso y en 1917 se originó la controversia constitucional.

10. Aunque el antecedente de la acción de inconstitucionalidad se haya dado en la constitución centralista de 1836, este fue un control que estaba lejos de ser democrático, pues sus funciones fueron excesivas. El control de 1843 no fue muy específico en sus funciones, y el de 1847 tenía como defecto el declarar la inconstitucionalidad de una ley por mayoría del Congreso o de las legislaturas locales. Lo anterior sujetaba la determinación de inconstitucionalidad a las decisiones políticas partidistas, y no a un estudio formal de la norma recamada.

11. Es hasta la reforma de 1994 cuando surge la acción de inconstitucionalidad, como mecanismo protector de la supremacía constitucional, siendo los principales motivos de su creación: consolidar a la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional, armonizarla con los efectos relativos del amparo, dar a la minorías un instrumento para defenderse contra las mayorías parlamentarias, fortalecer la seguridad jurídica de la nación, desahogar asuntos que desahogan ante la Corte.

12. A partir de entonces, la acción de inconstitucionalidad se regula por el artículo 105 de nuestra Ley Suprema, y por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del mencionado artículo.

13. A nivel local, es incipiente el desarrollo de los medios de control, debido al poco desarrollo legislativo estatal, a la similitud que han adoptado las legislaturas locales respecto de la Constitución Federal y a las causas históricas que las hicieron subordinarse a la Federación.

14. Por ello, es necesario crear mecanismos de control interno para regular los casos que la Constitución Federal no ha regulado, sin contrariar lo

dispuesto por el artículo 124 constitucional. Por ejemplo, habría que pensar en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad locales, también replantear el control difuso.

15. En América Latina existen casos en que la legitimación de los controles constitucionales es para cualquier ciudadano. Esto ocurre en Colombia, Venezuela y Panamá. El primer país permite interponer una acción de inconstitucionalidad a cualquier ciudadano, mientras que el segundo y el tercero lo permiten a cualquier persona, incluso extranjeros.

16. En México existen diversas críticas en torno a los alcances de los controles constitucionales. Las críticas en relación al amparo contra leyes son: la cláusula Otero limita los efectos de la sentencia a las partes que en ella intervinieron; y el interés jurídico que se requiere para interponer el amparo menoscaba su tutela.

17. La controversia constitucional presenta las siguientes dificultades: limita los supuestos de controversia entre todos los poderes, amén de que las reformas constitucionales no forman parte de su objeto de control y el plazo para interponer la controversia es demasiado corto.

18. Debido a que la impugnación de una reforma constitucional ha sido ampliamente debatida (y aun no queda del todo resuelta) desde el caso de la nacionalización de la Banca hasta las recientes controversias indígenas, se ha propuesto revisar el artículo 135 constitucional para clarificar quien integra el Poder Revisor, si debe sesionar el Congreso de la Unión como un solo órgano en pleno o en Cámaras separadas, y quién puede presentar las iniciativas de reforma constitucional.

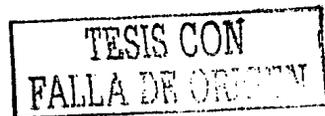
19. Además debería establecerse un control previo de constitucionalidad por parte de la Suprema Corte en lo referente a las reformas a la Ley Fundamental.

El beneficio redundaría en que cada reforma constitucional que se hiciera, sería válida hasta que fuera examinada por la Corte.

20. Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad, existen límites sobre las materias consideradas de carácter general para impugnarse mediante esta vía, a saber: las reformas constitucionales, las leyes del Ejecutivo en caso de excepción, decretos, disposiciones de naturaleza general, los reglamentos y los criterios jurisprudenciales. Otro problema es la exigencia de la mayoría calificada de los votos de los Ministros para declarar la invalidez de una norma, pues es excesiva; el plazo para interponer la acción es muy corto, el porcentaje de legisladores legitimados para accionar es alto, la legitimación se restringe a los órganos colegiados que crearon esa misma norma, y la acción en materia electoral ha dado como resultado una forma de partidocracia.

21. Por otra parte, la acción de inconstitucionalidad tiene una legitimación restringida. Por ello proponemos que sea una acción popular de inconstitucionalidad para convertirla en una acción más democrática.

22. Los beneficios que traería incluir una acción popular de inconstitucionalidad en el ordenamiento mexicano serían varios: desahogar los asuntos de amparo contra leyes que se interponen ante la Corte; promover una mayor participación al ciudadano para interesarlo en las cuestiones públicas y disminuir los problemas de la tensión de la representación a través de la democracia participativa, crear una tutela mucho más trascendente en términos jurídicos y políticos al legitimar al mismo tiempo personajes importantes como el ombudsman mexicano, el representante del Instituto de Investigaciones Jurídicas o el Instituto Federal Electoral. Replantear el nuevo rol de la judicatura en la sociedad y del constitucionalismo mexicano en un Estado de Derecho.



23. Por todo lo dicho anteriormente, nuestra propuesta radica en la modificación del artículo 105 constitucional, para quedar de la siguiente manera:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, y que podrán ser promovidas por cualquier ciudadano."

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE SE PREVÉN EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Estados	Leg. vs. Ejec.	Leg. vs. Jud.	Ejec. vs. Jud.	Leg. vs. Mpios.	Ejec. vs. Mpios.	Jud. vs. Mpios	Mpios vs Mpios Casos grales	Mpios. vs Mpios. Sobre límites	Municipes entre sí
AGS.							Leg. 27- XXI		
B. C.			Leg. 27-XXII		Leg. 27-XXII				
B.C.S.					Leg. 64-XXXVI	Leg. 64-XXXVI	Leg. 64- XXXVI	Leg. (arb) y Jud. 125	Ejec. (arb) 79-XXXVIII
CAMP.					Leg. (pol) 54-XX Jud. 88-IV		Leg. (pol) 54-XX Jud. 88-IV		
COAH.									
COL.			Leg. 33-XXXIV	Jud. 74-VI	Jud. 74-VI, Adm. y Fisc. 77, P. 2º		Jud. 74-VI, Adm. y Fisc. 77, P. 2º	Leg. 33-XX	
CHIS.			Leg. 29-XXXV					Ejec. y Leg. y Aytos. 3 ult. P. y 63	

**FRSIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CHIH.	Jud. 109-XII		Leg. 64-XXI	Jud. 109-XIII	Jud. 109-XIV		Jud. 109-XIV	Leg. 64-XI	
DGO.				Jud. 97-IX	Leg. 55-XXIV Jud. 97-IX		Leg. 55-XXXIV Ejec. 70-XIV	Leg. 55-XX	Ejec. (arb) 70-XX
GTO.					Leg. 63-V		Leg. 63-V		Leg. (LOPL)
GRO.									
HGO.				Jud. 99-IX	Leg. 56-XII (LOPJ) 10-XII		Leg. 56-XIII Ejec. (arb) 71-XLVIII	Leg. (arb) Jud. 121	
JAL.			Leg. 33-XXII		Jud. Mat. Admva. y Fisc. 65		Jud. Mat. Admva. y Fisc. 65		
EDO. MEX.								Leg. XXV	
MICH.									
MOR.	Jud. 99-XII		Leg. 40-XLIII				Ejec (via admva) 118		
NAY.								Leg. 47-IV	
N.L.			Leg. 63-XX						
OAX.					Jud. 127-V	Leg. 59-XII	Leg. 59-XII	Leg. (arb) Jud. 94, P. 6°	Ejec. (arb) 79-XXIII

TESIS CON
 FALTA DE ORIGEN

PUE.									
QRO. DE A.	Jud. 70-III			Jud. 70-III	Jud. 70-III			Leg. 41-XXI	
Q. ROO					Leg. 75-XXXVI		Leg. 75-XXXVI	Leg. (arb) 75-XXXVII Jud. 135	
S.L.P.								Leg. (arb) 57-XXVIII	
SIN.	Jud. 104-III			Jud. 104-III	Jud. 104-III		Jud. 104-III	Leg. (arb) 43-VI	
SON.					Jud. 120-XVI				
TAB.			Leg. 36-XXIV	Jud. 61, P. 1º	Leg. Pol. y Lim. 36-XX Jud. Jur. 61		Leg. Pol. 36-XX	Leg. 36-XX	
TAMPS			Leg. (admvo) 58-XLVI					Leg. 58-XXVIII	
TLAX.			Leg. 54-XXXVI		Leg. 54-XXXIV		Leg. 54-XXXIV		Leg. 54-X
VER. LLAVE	Jud. 96-IV-A		Leg. 68-XXVII	Jud. 96-IV-A	Jud. 96-IV-A			Leg. 68-XXI-e	
YUC.					Leg. (esp) 30-XXXIX			Leg. 30-II	

ZAC.			Leg. Pol. 47-XXXVIII		Leg. Pol. 47-XXXVIII Jud. 74-IV	Leg. Pol. 47-XXXVIII	Leg. Pol. 47-XXXVIII Jud. 74-IV	Leg. (arb) 47-XXIII	
------	--	--	-------------------------	--	---------------------------------------	-------------------------	---------------------------------------	------------------------	--

Tabla A.1 Fuente: ROSSAINZZ Estrada, Azol. "El Poder Judicial de los Estados: Controlador de las Constituciones Locales", *Derecho y Cultura*, no. 2, invierno, 2000-2001, Méx., D.F., p.113 y 114.

BIBLIOGRAFÍA

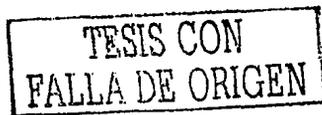
- AGUILAR ÁLVAREZ y de Alba, Horacio. *El Amparo contra Leyes*, Ed. Trillas, Méx., 1990, 173 pp
- AL Camp, Roderic. *La Política en México*, Siglo Veintiuno Editores, Méx., 1995, 359 pp
- ARTEAGA Nava, Elisur. *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad. El Caso Tabasco*, Ed. Montecarlo, Méx, D.F., 476 pp
- ARISTÓTELES. *Política*, Ed. Porrúa, Méx., 1982, 319 pp
- BRAGE Camazano, Joaquín. *La Acción de Inconstitucionalidad*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, no.191, Méx., 2000, 284 pp
- BURGOA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa, 35ª edición, Méx., 1999, 1094 pp
- CALZADA Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional*, Ed. Harla, Méx., 1990, 559 pp
- CAMPBELL, Federico. *La Invención del Poder*, Ed. Nuevo Siglo, Méx., 1994, 179 pp
- CAPPELLETTI, Mauro. *El Control Judicial de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Comparado*, UNAM, Publicaciones de la Revista de la Facultad de Derecho de México, 1966, 118 pp
- CARPISO, Jorge. *Nuevos Estudios Constitucionales*, UNAM, Ed. Porrúa, Méx., 2000, 574 pp.
- CARRILLO Flores, Antonio. *La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos*, Ed. Porrúa, Méx., 1981, 324 pp
- COLEGIO DE SECRETARIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Derecho Procesal Constitucional*, Ed. Porrúa, Méx., 2001, 1343 pp
- FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías. La Ley del más Débil*, Ed. Trotta, 2da. edición, Madrid, 2001, 180 pp
- FRIBOURG, Margorie G. *La Suprema Corte en la Historia de los Estados Unidos de América. Diez Fallos Célebres*, Ed. Limusa-Wiley, Méx., 1966, 284 pp
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica no. 12, 2da. edición, 1998, 169 pp
- , *Veinticinco Años de Evolución de Justicia Constitucional 1940-1965*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Méx., 1968, 183 pp
- GARCÍA Belaunde, Domingo (coord), *La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*, Ed. Dykinson, Madrid, España, 1997, 936 pp
- GARGARELLA, Roberto. *Crisis de la Representación Política*, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, no. 53, Méx., 1997, 117 pp
- HERRERA y Lasso, Manuel. *Estudios Políticos y Constitucionales*, Ed. Porrúa, Méx., 1986, 551 pp
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano T. II*, Ed. Porrúa, UNAM, Méx, 966 pp
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS. *Derechos del Pueblo Mexicano. Reformas Constitucionales Durante la LVI Legislatura, 1994-1997*. Enciclopedia Parlamentaria de México, vol. I, t.13, serie VI, México 1997
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Enciclopedia Parlamentaria de México, serie II, Léxico y Discurso Parlamentario, vol. I, t.I, Méx. 1997
- KELSEN, Hans. *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. (La Justicia Constitucional)*, UNAM, Méx., 2001, 100 pp



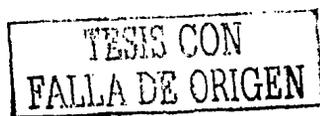
- , *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, Méx., 1995, 478 pp
- , *¿Quién Debe Ser el Defensor de la Constitución?*, Ed. Tecnos, España 1995, 82 pp
- MARTÍNEZ Sánchez, Francisco. *El Control Interno de las Constituciones de los Estados de la República Mexicana. Perspectiva de un Nuevo Federalismo*, Ed. Porrúa, Méx., 1998, 246 pp
- MOYA Palencia, Mario. *Democracia y Participación*, UNAM, Méx. 1982, 145 pp
- NORIEGA, Alfonso. *El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, T. I y II, Méx., 1993, 536 pp
- NORIEGA Elío, Cecilia. *El Constituyente de 1842*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Méx., 1986, 251 pp
- PEÑA Freire, Antonio Manuel. *La Garantía en el Estado Constitucional de Derecho*, Ed. Trotta, Madrid, 1997, 303 pp
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?*, SCJ, Méx., 2001, 53 pp
- RABASA Gamboa, Emilio. *De Súbditos a Ciudadanos, Sentido y Razón de la Participación Política*, Ed. Porrúa, Méx. 1994, 130 pp
- RAMÓN Cossío, José. *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Ed. Fontamara, Méx., 2000, 105 pp
- SARTORI, Giovanni. *Teoría de la Democracia 2. Los Problemas Clásicos*, Alianza Editorial Mexicana, Méx., 1982, 626 pp
- SERRA Rojas, Andrés. *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, Ed. Porrúa, Méx., 1991, 652 pp
- TAMAYO y Salmorán, Rolando. *Introducción al Estudio de la Constitución*, Distribuciones Fontamara, Méx., 1998, 304 pp
- TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1985*, Ed. Porrúa, 13ª edición, Méx., 1985, 1051 pp
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, no. 65, t. IV, Méx., 2001, 239 pp
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, no. 105, t. II, Méx., 1987, 1132 pp
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, T. Instrumentos de Tutela y Justicia Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, no. 99, Méx., 2002, 794 pp
- ZALDIVAR Lelo de Larrea, Arturo. *Hacia una Nueva Ley de Amparo*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, no. 105, Méx., 2000, 216 pp
- ZIMMERMAN, Joseph F. *Democracia Participativa. El Resurgimiento del Populismo*. Ed. Limusa, Méx, 1992, 238 pp

HEMEROGRAFÍA

- ALAPISCO Gámez, Jaime. "La Acción de Inconstitucionalidad como Facultad del Senado de la República", *Revista del Senado de la República*, vol. 5, no. 14, enero-marzo, 1999, Méx, D.F., p. 101-112



- ALONSO García, Enrique. "Los Efectos Formales de la Declaración de Inconstitucionalidad en el Sistema Constitucional Norteamericano", *Revista Española de Derecho Constitucional*, no.6, año 2, septiembre-diciembre, 1982, Madrid, España, p.209-257
- ALVARADO Esquivel, Miguel de Jesús. "La Inconstitucionalidad de las Reformas Constitucionales", *Pemex Lex*, no. 101-102, noviembre-diciembre, 1996, Méx., D.F., p. 14-25
- ARNÁIZ Amigo, Aurora. "Control Constitucional Sobre Leyes y Actos de los Poderes Constituidos. El Tribunal Constitucional en el Derecho Comparado", *Lex, Difusión y Análisis*, 3ra. Época, año III, no. 30, diciembre, 1997, Torreón, Coahuila, Méx., p. 37-42
- ARRIAGA Becerra, Hugo Alberto. "La Acción de Inconstitucionalidad", *Revista Lex*, 3ra. época, año 1, no. 4, octubre, 1995, Torreón, Coahuila, Méx., p. 59-63
- ARTEAGA Nava, Elisur. "Algunas Notas en torno a la Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad", *Responsa*, año 1, no. 4, marzo, 1996, Méx., D.F., p. 21-28
- AYALA Corao, Carlos M. "La Justicia Constitucional en Venezuela", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, diciembre 1997, Madrid, España, p. 379-408
- BLADINIERES Correa-Magallanes, Tomás. "¿Existen Normas Superiores a la Constitución?", *Revista Iuris Tantum*, año IX, no. 7, otoño-invierno, Méx., 1996, p. 129-134
- BREWER-Carías, Allan R. "El Sistema Mixto o Integral de Control de Constitucionalidad en Colombia y Venezuela", *Revista Tachirensis de Derecho*, nos. 5-6, enero-diciembre 1994, Venezuela, p. 111-163
- CABRERA Acevedo, Lucio. "El Reclamo como Antecedente de la Acción de Inconstitucionalidad del Artículo 105 de la Constitución", *Quórum*, 2da. época, año IV, no. 32, enero-febrero, 1995, Méx., D.F., p. 83-86
- CANO López, Luis Miguel. "La Acción de Inconstitucionalidad", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 25, no. 25, 2001, Méx., D.F., p. 105-203
- CAPELLETTI, Mauro. "El Formidable Problema del Control Judicial y la Contribución del Análisis Comparado", *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, no. 13, enero-febrero, 1980, Madrid, España, p. 61-103
- CARBONELL Sánchez, Miguel. "Breves Reflexiones sobre la Acción de Inconstitucionalidad", *Revista Indicador Jurídico*, vol. I, no. 3, mayo, 1997, Méx., D.F., p. 127-135
- CARPISO, Jorge. "Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de derecho comparado*, nueva serie, año XXVIII, no. 83, mayo-agosto 1995, p. 807-842
- CASANOVA Moreno, Iván. "La Jurisdicción Constitucional en Colombia", *Contribuciones*, no. 2(42), abril-junio, 1994, Buenos Aires, Argentina, p. 125-140
- CASTILLO Soberanes, Miguel Ángel. "La Declaratoria de Inconstitucionalidad como Medio de Depuración del Sistema Mexicano", *Ars Iuris*, no. 6, 1991, Méx. D.F., p. 48-72
- CETINA Menchi, David. "El Alcance del Control de la Constitucionalidad de las Leyes Electorales en el Orden Jurídico Mexicano", *Revista Jurídica Jalisciense*, año 8, no. 1, enero-abril, 1998, Guadalajara, Jalisco, Méx., p.133-166
- CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo. "La Justicia Constitucional en Colombia", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, diciembre 1997, Madrid, España, p. 67-87



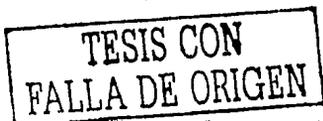
- DESCHENES, Jules. "El Rol de la Judicatura en el Futuro", *Boletín Comisión Andina de Juristas*, no. 40, marzo, 1994, Lima, Perú, p. 18-32
- FERNÁNDEZ de la Mora, Gonzalo. "Contradicciones de la Partitocracia", *Revista Iuris tantum*, año X, no. 6, primavera-verano, 1995, Méx., D.F., p. 43-76
- GALEANA Peláez, Alejandro. "El Judicial Review, el Tribunal Constitucional y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política", *Revista Jurídica de Posgrado*, año 4, nos. 13-14, enero-junio, 1998, Oaxaca, Méx., p. 62-92
- GARCÍA Belaunde, Domingo. "La Acción de Inconstitucionalidad en el Derecho Comparado", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XLII, nos. 181-182, enero-abril, 1992, Méx., D.F, p. 61-75
- GÓNGORA Pimentel, Genaro David. "¿Puede plantearse en Juicio de Amparo la Inconstitucionalidad del Procedimiento de Reforma Constitucional?", *Lex. Difusión y Análisis*, 3ra. época, año III, no. 24, junio, 1997, Torreón, Coah., Méx., p. 5-14
- GONZÁLEZ Montenegro, Rigoberto. "La Justicia Constitucional en Panamá", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, diciembre, 1997, Madrid, España, p. 275-292.
- GUDIÑO Pelayo, J. Jesús. "El Control Constitucional Local: una Inquietud Permanente", *Revista Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México*, año 2, no. 6, enero-marzo 2000, Toluca, Estado de México, p. 139-151
- KELSEN, Hans. "El Control de la Constitucionalidad de las Leyes. Estudio Comparado de las Constituciones Austríaca y Norteamericana", *Dereito*, trad. García Belaunde, Domingo, vol. IV., no. 1, Universidad Santiago de Compostela, 1995.
- LOPERA MESA, Gloria. "La Problemática Legitimidad de la Justicia Constitucional", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, no. 5, 2001, Madrid, España, p. 227-256
- LÓPEZ-Ayllón, Sergio et.al. "¡Tan Cerca, tan Lejos!. Estado de Derecho y Cambio Jurídico en México (1970-1999)", *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, año XXXIII, no. 97, enero-abril 2000, Méx., p. 155-267
- LOZOYA Varela, Rafael. "Los Tribunales de los Estados y el Control Constitucional de las Leyes", *Memoria Judicial*, año 3, no. 6, diciembre 1995, Chihuahua, Méx., p. 33-57
- MONTOYA Rivera, Víctor Manuel. "El Amparo contra Reformas Constitucionales", *Ars Iuris*, no. 18, 1998, Méx., D.F., p. 177-197
- NAMORADO Urrutia, Pericles. "Los Derechos Humanos y el Control Constitucional en la Ley Suprema Reformada Integralmente del Estado de Veracruz-Llave", *Reflexiones Jurídicas*, año 1, no. 1, febrero, 2001, Xalapa, Ver., Méx., p. 12-20
- NIETO Castillo, Santiago. "Las Acciones de Inconstitucionalidad en Materia Electoral como Elemento Partidocrático" *Ciudad ciudadano*, año 1, agosto-octubre, 1997, Méx., D.F, p. 11-16
- NOGUEIRA Alcalá, Humberto. "La Justicia Constitucional como Defensa de la Constitución", *Revista chilena de derecho*, vol. 20, nos. 2-3, mayo-diciembre 1993, Santiago de Chile, p. 416-439
- ORTÍZ, Julio César. "El Sistema de Control Constitucional en Colombia", *Boletín Mexicano de derecho comparado*, año XXIV, no. 71, mayo-agosto, Méx, D.F., 1991, p. 481-516

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- PEGORARO, Lucio. El Método en el Derecho Constitucional: la Perspectiva desde el Derecho Comparado", *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, no. 112, abril-junio, 2001, Madrid España, p. 9-26
- PÉREZ SÁNCHEZ, Rubén Francisco. "La Suprema Corte y el Artículo 105 Constitucional", *Revista del Instituto*, no. 1, diciembre 1997, Méx., D.F., p. 251-283
- PEZA, José Luis de la. "La Reforma Federal en Materia Electoral y su Impacto en las Legislaturas Locales", *Lecturas Jurídicas*, época II, t. I, vol. IV, septiembre 1997, Chihuahua, Méx., p. 7-22
- ROBLES Osollo, Ana Gloria. "La Controversia Constitucional como Control de la Constitucionalidad", *Pemex Lex*, nos. 101-102, noviembre-diciembre, 1996, Méx., D.F., p. 5-13
- ROSSAINZZ Estrada, Azol. "El Poder Judicial de los Estados: Controlador de las Constituciones Locales", *Derecho y Cultura*, no. 2, invierno 2000-2001, Méx., D.F., p.113-122
- SÁNCHEZ Rubio, Javier. "Del Gobierno de los Jueces al Poder Judicial. El Tránsito del Modelo Jurisprudencial del *ius Commune* al Poder Judicial del Constitucionalismo", *Boletín de la Facultad de Derecho*. 2da. época, no. 18, 2001, Madrid España, p. 51-79
- SOLORIO Ramírez, Daniel. "La Justicia Constitucional ¿Porqué no los Jueces de los Estados?", *Lex, Difusión y Análisis*, 3ra. época, año III, no. 30, diciembre, 1997, Torreón, Coahuila, Méx., p. 29-33
- VERDUGO, José Luis. "El Control de la Constitucionalidad de las Leyes Locales", *Lex, Difusión y Análisis*, 3ra. época, año III, no. 24, junio 1997, Torreón, Coahuila, Méx., p. 120-126
- ZEDILLO Ponce de León, Ernesto. "Reforma al Poder Judicial: Una Propuesta", *Quórum*, 2da. época, año IV, no. 32, enero-febrero, 1995, México, D.F. p. 9-17
- ZENTENO Orantes, Noé Miguel. "Juicio de Revisión Constitucional Electoral y su Homología y Fin Jurídico-Social con el Juicio de Amparo", *Revista Jurídica Jaliscience*, año 8, no. 1, Guadalajara Jalisco, Méx., p. 117-131

DOCUMENTOS OFICIALES Y OTRAS FUENTES

- Diario de Debates de la Cámara de Senadores, Legislatura LVI, primer periodo ordinario, año de ejercicio I, no. 14, diciembre 16, 1994
- Diario de Debates de la Cámara de Senadores, Legislatura LVI, primer periodo ordinario, año de ejercicio I, no. 15, diciembre 17, 1994
- Diario de Debates de la Cámara de Senadores, Legislatura LVI, segundo periodo ordinario, año de ejercicio I, no. 8, marzo 29, 1995
- Diario de Debates de la Cámara de Senadores, Legislatura LVI, segundo periodo ordinario, año de Ejercicio I, no. 12, abril 10, 1995
- Diario de Debates de la Cámara de Senadores, Legislatura LVI, primer periodo extraordinario, año de ejercicio II, no. 2, agosto 1, 1996
- Semanario Judicial de la Federación, no. 60, diciembre 1992, P. C/92, p. 27
- Semanario Judicial de la Federación, t. II, octubre 1995, tesis P. LXXII/95, p. 72
- Semanario Judicial de la Federación, t. II, diciembre 1995, tesis P. CXXVI/95, p. 237
- Semanario Judicial de la Federación, t. IV, noviembre 1996, tesis P./J. 72/96, p. 249
- Semanario Judicial de la Federación, t. IX, abril 1999, tesis P./J. 9/99, p. 281



Semanario Judicial de la Federación, t. IX, abril 1999, tesis P./J. 25/99, p. 255
Semanario Judicial de la Federación, t. X, noviembre 1999, tesis P./J. 129/99, p. 791
Semanario Judicial de la Federación, t. XI, abril 2000, tesis P./J. 41/2000, p. 546
Semanario Judicial de la Federación, t. XI, abril 2000, tesis P./J. 30/2000, p. 812
Semanario Judicial de la Federación, t. XII, agosto 2000, tesis P./J. 83/2000, p. 962
Semanario Judicial de la Federación, t. XIII, marzo 2001, tesis P./J. 16/2001, p. 447
Semanario Judicial de la Federación, t. XII, septiembre 2000, tesis P./J. 93/2000, p. 399
Proyecto de Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

LEGISLACIÓN

NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo

INTERNACIONAL

Constitución de Austria.

Constitución Francesa.

Constitución de Estados Unidos.

Constitución Política de Colombia

Constitución de la República de Venezuela.

Constitución Política de la República de Panamá.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**