



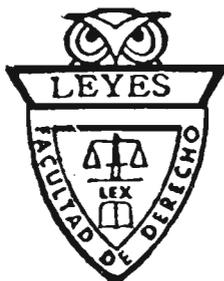
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

CONTROL CONSTITUCIONAL EN LA ENTIDAD DE TLAXCALA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LIZETTE GONZALEZ PORRAS



ASESOR. DR. MIGUEL ANTONIO ANDRADE

MEXICO, D. F.



JUNIO DE 2004



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

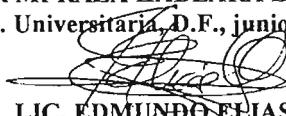
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **GONZALEZ PORRAS LIZETTE**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada " **CONTROL CONSTITUCIONAL EN LA ENTIDAD DE TLAXCALA** ", bajo la dirección del suscrito y del **Dr. Miguel Covián Andrade**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Covián Andrade, en oficio de fecha 31 de mayo de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 14 de 2004


LIC. EDMUNDO ENAS MUSTI
DIRECTOR DEL SEMINARIO



NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

*1m.

Ciudad de México, 31 de mayo de 2004.

Dr. Edmundo Elias Mussi
Director del seminario de Derecho
Constitucional y Amparo,
Facultad de Derecho de la UNAM
Presente

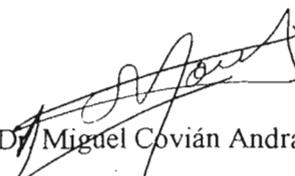
Me es muy grato comunicarle que la pasante de la licenciatura en Derecho, Lizette González Porras, cuyo número de cuenta es 009955786-5, ha concluido la elaboración de la investigación que presenta como tesis profesional, titulada “CONTROL CONSTITUCIONAL EN LA ENTIDAD DE TLAXCALA”.

Considero que este trabajo realizado bajo mi supervisión, reúne los requisitos de forma y de fondo que establece nuestra legislación universitaria para este tipo de ensayos, por lo que no tengo inconveniente en extender el presente oficio de terminación, para que la alumna continúe con los trámites tendentes a su titulación.

Quiero dejar constancia además, de que el esfuerzo correspondiente a la elaboración de este trabajo y su contenido académico son un claro reflejo de la calidad de su autora, la cual siempre se ha distinguido por ser una excepcional alumna de nuestra facultad.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE


Dr. Miguel Covián Andrade

*A Dios, y a ti, por permitirme estar viva,
ser capaz de comprender aquello...
y tener la capacidad de admirarme por
cada detalle en los cuales está representada
la vida.*

(Gracias, Antonio Chávez)

(a la memoria de Ma. de la Luz Mascareñas y Carlota Ortíz)

*A mis padres Paty y Carlos Eduardo,
por el apoyo y amor que he recibido
desde que existo.*

Existen personas en nuestras vidas que nos hacen felices por la simple casualidad de haberse cruzado en nuestro camino. Algunas recorren el camino a nuestro lado, viendo muchas lunas pasar, mas otras apenas vemos entre un paso y otro. A todas las llamamos amigos y hay muchas clases de ellos. Tal vez cada hoja de un árbol caracteriza uno de nuestros amigos. El primero que nace del brote es nuestro amigo papá y nuestra amiga mamá. Nos muestra lo que es la vida. Después vienen los amigos hermanos, con quienes dividimos nuestro espacio para que puedan florecer como nosotros. Pasamos a conocer a toda la familia de hojas a quienes respetamos y deseamos el bien. Mas el destino nos presenta a otros amigos, los cuales no sabíamos que irían a cruzarse en nuestro camino. A muchos de ellos los denominamos amigos del alma, de corazón. Son sinceros, son verdaderos. Saben cuando no estamos bien, saben lo que nos hace feliz. Y a veces uno de esos amigos del alma estalla en nuestro corazón y entonces es llamado un amigo enamorado. Ese da brillo a nuestros ojos, música a nuestros labios, saltos a nuestros pies. Mas también hay de aquellos amigos por un tiempo, tal vez unas vacaciones o unos días o unas horas. Ellos acostumbran a colocar muchas sonrisas en nuestro rostro, durante el tiempo que estamos cerca. Hablando de cerca, no podemos olvidar a amigos distantes, aquellos que están en la punta de las ramas y que cuando el viento sopla siempre aparecen entre una hoja y otra. El tiempo pasa, el verano se va, el otoño se aproxima y perdemos algunas de nuestras hojas, algunas nacen en otro verano y otras permanecen por muchas estaciones. Pero lo que nos deja mas felices es que las que cayeron continúan cerca, alimentando nuestra raíz con alegría. Son recuerdos de momentos maravillosos de cuando se cruzaron en nuestro camino. Te deseo, hoja de mi árbol, paz, amor, salud, suerte y prosperidad. Hoy y siempre... Simplemente porque cada persona que pasa en nuestra vida es única. Siempre deja un poco de sí y se lleva un poco de nosotros. Habrá los que se llevarán mucho, pero no habrá de los que no nos dejarán nada. Esta es la mayor responsabilidad de nuestra vida y la prueba evidente de que dos almas no se encuentran por casualidad.

Jorge L. Borges

INDICE

INTRODUCCION.....	II
CAPITULO PRIMERO.- CONCEPTOS GENERALES.....	1
1.1.- Importancia de la Constitución.....	1
1.2.- Supremacía Constitucional.....	4
1.3.- La importancia de "La Teoría del Rombo" en el sistema constitucional.....	9
1.4.- Conceptos y sistemas de control de la constitucionalidad.....	32
CAPITULO SEGUNDO.- EL SISTEMA MEXICANO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.....	40
2.1.- La Suprema Corte de Justicia y el Control de la Constitucionalidad.....	40
2.2.- Controversias Constitucionales.....	59
2.3.- Las acciones de Inconstitucionalidad (Anticonstitucionalidad).....	74
2.4.- El Recurso de Amparo y el Control de la Constitucionalidad en.....	81
Materia Electoral.....	81
CAPITULO TERCERO.- ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LA ENTIDAD DE TLAXCALA.....	99
3.1.- Las Entidades Federativas y su relación con la Federación.....	103
3.2.- Competencia Autónoma de las Entidades Federativas en México.....	107
3.3.- Los Medios de Defensa de los Particulares en contra de Actos de Autoridades Locales que vulneren sus Derechos Fundamentales.....	117
3.4.- Juicio de Protección Constitucional y las Acciones de Omisión Legislativa.....	125
3.5.- Los Juicios de Competencia Constitucional y las Acciones de Inconstitucionalidad (Anticonstitucionalidad).....	128
3.6.- Las Acciones de Inconstitucionalidad (Anticonstitucionalidad).....	129
CAPITULO CUARTO.- PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL SISTEMA DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LA ENTIDAD DE TLAXCALA.....	133
4.1.- Modificaciones en cuanto al Órgano de Control de Constitucionalidad.....	133
4.2.- Reestructuración de los Medios de Control de la Constitucionalidad.....	144
A) El Control Abstracto de las Leyes y Disposiciones Generales.....	145
B) Conflictos entre Órganos Constituidos.....	149
C) Controversias Constitucionales.....	152
D) La Protección de los Derechos Fundamentales del Hombre y del Ciudadano.....	152
E) Control de las Omisiones Constitucionales.....	155
F) El Control de Constitucionalidad en Materia Electoral.....	158
G) La Protección de los Derechos Fundamentales del Hombre y del Ciudadano en Materia de Control Electoral.....	160
4.3.- Los Procedimientos para aplicar los Medios de Control de Constitucionalidad.....	162
4.3.1.- Sujetos legitimados para emplear los medios de Control de la Constitucionalidad.....	162
A) Control Abstracto (de oficio).....	162
B) Control Concreto.....	163
C) Conflictos entre Órganos Constituidos.....	164
D) Controversias Constitucionales.....	165
E) Requisitos de legitimación en los escritos de demanda.....	166
4.3.2.- Los Términos para Interponer los Recursos de Control de la Constitucionalidad, las Sentencias y sus Efectos.....	168
A) El Control Abstracto de las Leyes y Disposiciones Generales.....	168
B) Conflictos entre Órganos Constituidos.....	168
C) Controversias Constitucionales.....	169

D) La Protección de los Derechos Fundamentales del Hombre y del Ciudadano.....	171
E) Control de las Omisiones Constitucionales.	171
F) Las Sentencias y sus Efectos.....	173
4.4. Reformas a la "Constitución" de Tlaxcala en materia de Control Constitucional.....	178
4.5. Modificaciones a la Ley de Control Constitucional del Estado de.....	191
Tlaxcala y la creación de la Ley Orgánica para la Corte Local	191
Constitucional.....	191
CONCLUSIONES	193
BIBLIOGRAFIA	208

INTRODUCCION

Actualmente se observa que los discursos teóricos de la transición hacia la democracia pierden de vista la importancia de las estructuras político-constitucionales para la viabilidad de un sistema político. Sin embargo, nos cuestionamos si en verdad hay tal democracia. Bajo las estructuras políticas en las que estamos inmersos la democracia requiere que el poder político esté controlado. Es decir, si el poder se aparta de la democracia, es porque no está sujeto a mecanismos de control eficaces. El control del poder político debe organizarse de tal manera que su origen, ejercicio y fines queden sometidos a subsistemas de control, cuyo objetivo principal sea el de verificar que los detentadores formales del poder actúen conforme a la Constitución y a las normas constitucionales.

Lo anterior es la esencia del subsistema de control de constitucionalidad, que se encuentra inmerso en el sistema de protección de la Constitución, el cual es un elemento básico e imprescindible de todo sistema democrático. Los Estados que carecen de dicho sistema de protección son por lo regular sistemas políticos disfuncionales e incompletos. La defensa de la Constitución pretende conservar el Estado de constitucionalidad antes de que las normas constitucionales sean transgredidas, destruyendo las consecuencias del acto trasgresor, es así como la anulación del acto anticonstitucional se logra si existe el control de la constitucionalidad.

En virtud de lo anterior, se plantea implementar de manera integral, el control de la constitucionalidad, para vigilar que en México, que se ostenta como Estado constitucional, no se ejerza el poder de forma anticonstitucional bajo el velo de su observancia y al amparo de la ley. Es muy frecuente que esto suceda en regímenes como el nuestro, propensos a la concentración del ejercicio del poder, en los que difícilmente podría plantearse la democratización del sistema político, tal es el caso de los sistemas presidencialistas.

En tal preámbulo esta inmerso el tema central de esta tesis, que plantea la importancia de allegarse y reestructurar aquellos elementos que conforman el subsistema de control de la constitucionalidad para lograr en este ámbito controlar al poder político, y así construir un Estado mexicano democrático.

Para lograr la culminación de la idea principal, se plantearon objetivos específicos, los cuales requieren de forma urgente y necesaria la reestructuración al subsistema de control de constitucionalidad, ésta vez, por parte de los integrantes de la Federación. El cambio debe provenir de ellos, ya que como se examinó en este trabajo el sistema federal de manera inmediata y para efectos prácticos es incapaz de proporcionar tal cambio.

En tal virtud, las entidades federativas requieren tomar conciencia de ello, por tal razón esta tesis destacó a uno de los miembros: Tlaxcala, entidad que posee una trayectoria jurídica notable y una Ley de Control Constitucional estatal innovadora que, con la propuesta que surge de esta obra, puede ser el ejemplo a seguir para el sistema federal y los demás entidades de la federación.

El objeto de la investigación consistió en examinar las estructuras de control constitucional jurídicas existentes en el sistema federal y en el sistema local de Tlaxcala, para demostrar la viabilidad de nuestras proposiciones. Para tal fin, se empleó un esquema teórico conformado por tres métodos: el dialéctico, el heurístico y el comparativo. De acuerdo con este esquema, las fuentes que se utilizaron para obtener información fueron: la ley, la doctrina y la jurisprudencia. En relación al problema planteado y las hipótesis formuladas se organizó la presente investigación en cuatro capítulos cuyos títulos son:

1. Conceptos Generales,
2. El Sistema Mexicano de Control de la Constitucionalidad.
3. Antecedentes y Generalidades del Control de la Constitucionalidad en la Entidad de Tlaxcala.
4. Propuesta de Modificaciones al Sistema de Control de la Constitucionalidad en la Entidad de Tlaxcala.

Y su contenido es el siguiente:

En el primer capítulo se estableció porque los Estados constitucionales se basan en el principio esencial de la regulación jurídica del poder político, y la importancia que tiene la Constitución al organizar, normar y delimitar dicho poder.

Para comprender lo anterior se enfatiza la importancia de saber qué es una Constitución, entendida en la presente obra como el resultado del acto soberano del titular del poder constituyente, es decir los factores reales de poder que toma decisiones políticas fundamentales, en cuya expresión de voluntad refleja cómo se desea que esté conformado el Estado, en el momento presente y futuro. Dicha voluntad se plasma en normas jurídicas que confieran obligatoriedad a las decisiones políticas fundamentales, que garantizan su permanencia en el documento escrito.

En tal virtud, se destacó el papel fundamental que ocupan la supremacía y rigidez constitucional, las cuales deberán garantizar, a la Constitución, la plena coincidencia entre la descripción constitucional de la organización del Estado y la actuación de los poderes constituidos, para que sea posible un Estado de constitucionalidad.

Lo anterior es refutado con lo observado en la práctica, ya que los procedimientos que se han empleado para llevar a cabo las reformas constitucionales pueden ser aparentemente *ad hoc*, pero tratándose de decisiones políticas fundamentales, no son los adecuados e inciden en modificaciones a materias esenciales para el Estado mexicano.

Por consiguiente, se puntualizó la importancia de entender el Estado de Derecho, no como aquel en donde el Derecho pretenda someter al Estado, sino en el que exista correspondencia con la Constitución en cuanto al origen, formas, mecanismos, límites e inclusive las finalidades del poder político tal cual se plasma en la realidad.

En nuestro contexto social la llamada "democracia legal" y la "delegación de soberanía", instituyen en la práctica mexicana, que la capacidad real de decisión en un sistema político se desplace de las manos de quien los elige a las de quien se adueña literalmente del poder. Asimismo, se observó lo que representa la

confusión a favor de las corrientes neoliberales y la conveniencia de éstas en asociar a la elección con la legitimidad, y la legitimidad con la elección. Debido a ese tipo de circunstancias, lo que se pretende es crear mecanismos de control, para que el poder no sea entregado incondicionalmente a quien lo ejerce, sino este condicionado a la ratificación o rectificación por parte de los ciudadanos.

Se destacó el hecho de que el control del poder abarca todas las etapas, desde su origen hasta su teleología, pasando por la etapa de su ejercicio, en la que se señaló las consecuencias de que existan cuestiones legales pero no legítimas.

De lo anterior se asoció de la “La Teoría del Rombo”, los elementos y condiciones que deben coexistir para que sea posible el funcionamiento de un sistema político democrático: los procesos del poder político en el que se contemplan el origen, ejercicio, fines, límites y controles del poder. Se consideran los actores del sistema a los partidos políticos, el electorado y las autoridades electorales, los detentadores formales del poder político y los detentadores informales del poder político; así como los subsistemas insertos en el mismo sistema político, los cuales son el de representación política y el sistema electoral, el sistema de partidos políticos, el de participación ciudadana y el control del poder político, el sistema de responsabilidades de los detentadores y actores, el sistema de protección de la constitución y de control de constitucionalidad, y el sistema constitucional. Del mismo modo se señalaron las condiciones que deben existir para que funcione el sistema: la gobernabilidad, estabilidad política, determinados niveles de desarrollo económico-social e independencia frente a centros de poder político y económico internos y externos.

Se observó la importancia que tiene el control de la constitucionalidad para que la esencia de la Constitución es decir las decisiones políticas fundamentales, no sean vulneradas por actos de poder anticonstitucionales, cubiertos por una apariencia de legalidad.

Finalmente, al llegar a los sistemas de control de constitucionalidad que prevalecen en los llamados sistemas políticos democráticos, se procedió a señalar

el porqué es más conveniente el sistema austriaco o concentrado de control al sistema difuso o americano y su implicación en el tema central del trabajo.

En el segundo capítulo se analizó el sistema de control de constitucionalidad en el ámbito federal, así como el órgano encargado de su control primordialmente. Se comentó si la Suprema Corte de Justicia es o no un verdadero Tribunal Constitucional, sobre todo a partir de las reformas hechas al Poder Judicial en 1987, 1994, 1995, 1996 y 1999, con las cuales se ha enfatizado la tendencia en México de convertir a la Corte en tal tribunal. Sobre la particular, se sometió a un análisis comparativo con las características que presentan los verdaderos Tribunales Constitucionales existentes en el mundo que por lo regular están inmersos en un sistema de control de constitucionalidad austriaco, para verificar si este órgano, que está en un sistema difuso, las posee o es un ente completamente alejado a lo que se pretende ser.

Cómo uno de los preámbulos de dicho capítulo se destacó lo afirmado por el Doctor Fix Zamudio, en lo referente a que estamos inmersos en una situación particular, pues en ningún país del mundo existe una Suprema Corte de Justicia como un Tribunal Constitucional y aparte los tribunales federales; nosotros somos afectados a estas soluciones peculiares.¹

En ese orden de ideas se coincidió con aquellas posturas que ven de forma inconveniente la existencia de un Tribunal Constitucional, en los regímenes en donde no hay una jurisdicción administrativa separada formalmente del Poder Judicial y el porqué México pertenece a este grupo

En cuanto a las funciones del órgano encargado del control de la constitucionalidad, se analizaron los recursos que ante ella se sustancian, por lo que se comentó como deben estar diseñados, la estructura que deben presentar y los alcances que deben tener. Al respecto, se explicaron los tres aspectos

¹ FIX- ZAMUDIO, Héctor. "LA SITUACION ACTUAL DEL PODER JUDICIAL EN MEXICO" Versión Estenografita de la Conferencia, impartida el 19 de julio de 2001 en el marco de los foros para la Revisión Integral de la Constitución, organizados por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana en el 2001.

fundamentales que deben comprender, siendo el primero de ellos la consideración sobre la naturaleza del acto de autoridad, después se enfatizó la creación del procedimiento para verificar su constitucionalidad, y finalmente se habló de la asignación de efectos determinados, a las resoluciones relativas a la conformidad o inconformidad entre la Constitución y el acto cuya constitucionalidad se pretende controlar.

Bajo esta óptica se analizaron los recursos implementados en el artículo 105 constitucional, fracciones I y II, que son las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, el recurso de amparo y el control de la constitucionalidad en la materia electoral.

En relación a dichos recursos, se examinó la implicación de la falta de un conocimiento especializado en materia constitucional, por lo que se estudió cada medio de control y se observó si cumple con el requisito de eficacia para determinar las fallas que existan en el subsistema de control de la constitucionalidad en el ámbito federal

Se estudió la repercusión de lo comentado anteriormente, en el ámbito local, y se detectaron cuestiones como la contradicción entre las mal llamadas Constituciones locales de las entidades federativas, incluido el estatuto de gobierno del DF., que contienen un número importante de preceptos que desde el punto de vista material son incompatibles con la Constitución federal. Por lo que se analizó al respecto, si lo anterior es consecuencia de una base mal entendida de que poseen "soberanía" los Estados miembros de la federación, y los posibles alcances que puede ocasionar el que las entidades se conciban de manera errónea como poderes constituyentes, cuando en el fondo se trata de *autonomía de las entidades federativas* y son en sí poderes constituidos.

No obstante lo anterior, se desarrolló a lo largo de la presente investigación los cambios correspondientes que requiere el sistema de control de constitucionalidad federal, de tal modo que puedan corregirse las fallas y evitar consecuencias indeseables. Pues los resultados que ocasiona un sistema de control constitucional federal mal estructurado, se siguen en las legislaciones locales; las cuales no realizan un estudio profundo sobre las cuestiones que

emulan de la Constitución Federal, y aunque las reproduzcan de manera parcial, en la mayoría de los casos transcriben los errores garrafales del sistema federal.

En el tercer capítulo se destacaron los hechos coyunturales que para el presente trabajo fueron los más relevantes que marcaron a la entidad de Tlaxcala, para ser lo que es hoy. Entre esos eventos se destacó que a dicha entidad se le acusó de traición por la alianza hispano-tlaxcalteca. Sin embargo, la revancha histórica los llevó a ser conquistadores y colonizadores, para después ser blanco de puniciones; cosechando a lo largo de su historia privilegios y concesiones, así como también profundas envidias, que más tarde provocaron una incertidumbre en su status político. La cual empezó desde 1814 hasta su reconocimiento constitucional como miembro de la federación en 1857.

Se comentó la preocupación que ha caracterizado desde siempre a Tlaxcala por ir más allá en su inquietud por la ciencia jurídica y, desde 1867, para tal efecto se destacó la creación de sus dos leyes orgánicas que fueron “la ley del poder municipal” y la “ley orgánica del cuarto poder municipal”, innovadoras para su época, por lo que su aportación consistió en considerar al municipio desde entonces, en la misma jerarquía que los demás poderes del gobierno estatales.

Al ser Tlaxcala parte del sistema federal y una entidad federativa autónoma se desmitificaron ciertas creencias que hay alrededor de estos conceptos, en relación a la confusión que puede presentarse por tener una concepción errónea de los mismos, y por las consecuencias que pueda ocasionar que se pretendan tomar decisiones presumiendo que se apegan a la naturaleza de las cosas.

En ese orden de ideas se examinó la distribución horizontal real del poder que se presenta en general al interior de las entidades federativas. Para determinar si el contenido competencial de sus órganos constituidos, en cada caso, se realiza de manera autónoma, parcialmente autónoma o sólo formalmente autónoma. Y si existe un determinante vínculo de dependencia con otras instancias y otros factores de poder. Por lo que fue necesario analizar la competencia autónoma constitucional, legislativa, la competencia autónoma en materia política, en materia gubernativa y hacendaría, para llegar finalmente a la

competencia autónoma representativa. Claro, todo se examinó bajo la óptica e incidencia del sistema presidencialista en el que está México inmerso, para verificar las consecuencias que esta figura ocasiona a nuestro sistema político.

No obstante, de las circunstancias que tuvo que enfrentar Tlaxcala para ser miembro de la federación, cabe mencionar que su sistema constitucional es bastante sólido pese a que se forjó de las luchas por conseguir su reconocimiento como parte de la federación y por poseer su estatuto propio; situación que culminó con su Carta Magna.

Al explicarse el contexto evolutivo de esta entidad, se señaló cómo ésta y otras entidades pese a su herencia histórica que las ha encaminado a acatar las directrices provenientes de las decisiones políticas fundamentales tomadas por el gobierno central, han ido despertando como consecuencia de las exigencias que implica la construcción de un sistema político democrático. Por lo que se estudió la repercusión que provocan los cambios estructurales que han ido implementando, entre los cuales destaca la regulación del control de la constitucionalidad, que es el reflejo de la toma de conciencia, y el abandono gradual de viejos estigmas, debido a que el resultado que ha prevalecido no ha dejado conforme a la población que representan.

Dentro de dichos cambios particulares se evaluó el control de la constitucionalidad que está previsto por Tlaxcala, específicamente en el artículo 79 de su “Constitución”, en el cual se encomienda, como función del Poder Judicial del Estado, garantizar la supremacía y el control de dicho ordenamiento, por lo que esta ley de control constitucional, fue expedida el 15 de enero del 2002, que es reglamentaria del artículo 81 constitucional. Dicha ley tiene por objeto regular los procesos de los siguientes medios de control: el juicio de protección constitucional, el juicio de competencia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la acción contra la omisión legislativa. Estos medios implican un instrumento de defensa que poseen los particulares de esta entidad en contra de los actos de autoridad locales. Por lo que a lo largo del capítulo se desarrollaron las ventajas comparativas que tiene su sistema de control constitucional sobre el sistema federal.

En el último y cuarto capítulo, se examinó si al Pleno del Poder Judicial de la entidad, al que la Constitución le da atribuciones para que actué como Tribunal Constitucional, requiere hacerse alguna modificación como órgano de control. Al mismo tiempo se le examinó para verificar si cumplía con los requisitos con los que cuentan todo Tribunal Constitucional. Asimismo, se estudió en qué consiste la exigencia de que sean más los requisitos solicitados a los magistrados en la entidad, que los solicitados para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la nación y la repercusión de los mismos.

Se reiteró en este capítulo la necesidad de perfeccionar el sistema de control de constitucionalidad en Tlaxcala, y se examinó la viabilidad que existe para implementar una Corte Local Constitucional. Asimismo, se sugirió también una reestructuración en los medios de control de constitucionalidad locales existentes, por lo que se estudió las ventajas que ofrecen los medios de control indicados en el presente capítulo: el control abstracto de las leyes y disposiciones generales, los conflictos entre órganos constituidos, las controversias constitucionales, la protección de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, el control de las omisiones constitucionales, el control de constitucionalidad en materia electoral y la protección de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano en materia de control electoral. Al respecto, se comentó la razón por la cual cuentan con una correcta estructura y los alcances que los hacen fácticamente eficaces. De igual modo se analizó la viabilidad de los procedimientos requeridos para aplicar los medios propuestos antes mencionados, los sujetos legitimados para emplearlos y los efectos que deberán tener sus sentencias. Por lo que se demostró con una tabla comparativa, los beneficios que ofrece el sistema local frente al federal.

En concordancia con lo anterior, se propuso la modificación de los artículos pertenecientes a la Constitución de Tlaxcala, a su Ley de Control Constitucional y la creación de una Ley Orgánica que regule al nuevo ente que es la Corte Local Constitucional; del mismo modo se sugirieron los cambios necesarios en la

Constitución Federal para que exista el marco constitucional que haga posible la propuesta del presente trabajo.

Al final se formulan las conclusiones de esta investigación, citadas según el orden del capitulado.

CAPITULO PRIMERO.- CONCEPTOS GENERALES.

1.1.- Importancia de la Constitución.

Los Estados Constitucionales se basan en el principio esencial de la regulación jurídica del poder político, donde la Constitución organiza, norma y delimita al poder público con fundamento en los principios de supremacía constitucional y legalidad. Así pues, la esencia del Estado Constitucional de Derecho es el poder sometido a la ley, y en particular a la Ley Suprema. El Estado de Constitucionalidad se caracteriza por la plena y constante coincidencia entre la descripción normativa del poder político organizado y delimitado por la ley, y la actuación real de los órganos estatales que lo ejercen en cada caso concreto.

En el presente trabajo sólo se enuncian algunos conceptos de "Constitución", porque en su mayoría pretenden analizar algo esencialmente jurídico, describen lo que perciben a simple vista y confunden el género con la especie dando como resultado una gama de posturas normativistas distintas entre ellas. Por ejemplo,

- para el tratadista Michel Mialle *"la Constitución representa la ley suprema en la organización de la sociedad que confiere al Estado sus fundamentos y sus límites"...*²

- para el Dr. Ignacio Burgoa, la Constitución es *"el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que a)establece su forma y la de su gobierno; b)crea y estructura sus órganos primarios; c)proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d)regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados."*³

- para el profesor Luis Moral Padilla, el concepto de Constitución puede formarse a partir de dos aspectos, el material y el formal. Desde el aspecto

² MIALLE, Michel "EL ESTADO DEL DERECHO" U.A. de Puebla, 1985, pp. 17 y ss

³BURGOA ORIHUELA, Ignacio "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", 3ª.ed. Edit. Porrúa, México., 1979, p.300.

material, define la Constitución como al conjunto de normas que regulan el sistema jurídico fundamental de un país. En el aspecto formal, como el documento solemne en que se estructura y consagra el sistema jurídico básico de un Estado. Asimismo, observa como definición general de Constitución al conjunto de normas jurídicas fundamentales y supremas que crean a la persona moral de derecho público denominada Estado y regulan los elementos que la constituyen, es decir, la población, el territorio y el poder.⁴

Al analizar estas opiniones se percibe que sólo enuncian un tipo de Constitución, es decir, que se limitan a describir a la especie y no al género, por lo que se puede afirmar que la Constitución es la esencia o sustancia y las leyes constitucionales son la forma o el accidente. En suma, los conceptos material y formal describen a un tipo de Constitución histórica, en un sentido temporal y, desde luego, valorativo.

Otra aportación relevante fue la del tratadista Manuel García Pelayo sobre lo que es una Constitución, cuya importancia radica en concebir a la Constitución no como el producto de una normatividad, sino como la expresión de una estructura social, que para ser vigente requiere que exprese aquella realidad subyacente de donde proviene.

Una vez tratado el tema de dónde se elabora la Constitución puede abordarse el de su creación. En este apartado, las aportaciones de Ferdinand La Salle resultan particularmente pertinentes, ya que este autor introdujo el concepto de *factores reales de poder* para referirse a una realidad política que constituye el ser del Estado y, por ende, su Constitución. Así pues, ésta es la suma de quienes rigen determinado país, es decir, de todos sus integrantes. Estos factores conforman el órgano constituyente que adopta ciertas determinaciones esenciales y desecha las demás, conforme a sus intereses. Por consiguiente, sus

⁴ MORAL PADILLA, Luis, NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, Edit. Mc. Graw Hill, 1998. pp. 3 y 4.

características son las siguientes:

- a) son una fuerza real y política.
- b) su naturaleza es ontológica y no deontológica.
- c) deciden, no legislan.
- d) determinan estructuras concretas de organización del poder político.

Para poder comprender lo que es en realidad una Constitución es necesario tomar en consideración las aportaciones de Carl Schmitt, un referente obligado en la teoría constitucional. Para Schmitt, la Constitución no es una norma, un conjunto de normas o las leyes constitucionales, sino el conjunto de decisiones políticas fundamentales que adopta el titular de la soberanía (factores reales de poder) y que definen el ser o modo de ser del Estado.⁵

En suma, se puede inferir que las decisiones políticas fundamentales son producto de un acto de voluntad libre y soberana de los factores reales de poder, sin más límite que la cantidad de poder que detente cada uno, por lo que no están obligados por normas ni pactos jurídicos previos a adoptar una decisión u otra, y deciden lo que quieren en equilibrio con lo que pueden. Así, se puede afirmar que crear una Constitución es un acto soberano de los factores reales de poder que toman las decisiones políticas fundamentales y cuya expresión de voluntad se da en función de que el titular del poder constituyente (factores reales de poder) quiera que sea así el Estado, no sólo en el momento en que se manifieste, sino en lo sucesivo. Dichas decisiones políticas fundamentales se estructuran en normas jurídicas que les confieren obligatoriedad y garantizan, por ende, su permanencia.

Respecto a la idea de permanencia antes enunciada, el tratadista Herman Heller introdujo la idea de "realidad normada" la cual, según el autor, se refleja en una Constitución como la realización social en la que están inmersas las relaciones de poder, organizadas por normas que refuerzan las probabilidades de su *permanencia continua*.

El Dr. Miguel Covian Andrade comparte la idea de Heller y agrega que el

⁵SCHMITT Carl, "TEORIA DE LA CONSTITUCION", citado por el Dr. Miguel Covian Andrade en su libro "TEORIA CONSTITUCIONAL", CEDIPC 2a ed., México 2001, pp. 61 y ss.

concepto científico de lo que es una Constitución debe conjuntar su naturaleza, esencia, quién la determina, dónde se crea y cuál es la relación entre dicho concepto y el documento escrito. Así, el Dr. Covian nos dice que:

- La Constitución es algo ontológico, pues es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado⁶, determinan su estructura real y describen o reflejan como está constituido.
- Por consiguiente, dicho conjunto de decisiones políticas fundamentales están determinadas por los factores reales de poder en los que reside la soberanía en ese momento, es decir, por el Poder Constituyente. Dicho poder es un órgano colegiado que representa a los factores reales de poder y recibe el nombre de Congreso Constituyente.
- La relación entre el concepto de Constitución y el documento escrito es de la siguiente naturaleza: el conjunto de Normas Constitucionales es la expresión jurídica de las decisiones políticas fundamentales y se deriva de ellas directa o indirectamente, dotándolas de obligatoriedad.

1.2.- Supremacía Constitucional.

La supremacía constitucional, es fundamental ya que norma toda la dinámica del ejercicio del poder, en el ámbito de producción, reproducción y aplicación del Derecho, por lo que el respeto irrestricto a las normas constitucionales se presenta en dos vertientes:

1) En la creación o modificación de la ley, de conformidad con los procedimientos previstos constitucionalmente (incluido el de la reforma a la Constitución, que se abordará más adelante) y en función de la jerarquía jurídica, que condiciona los contenidos y alcances normativos.

⁶ Ibid. págs 77 y ss.

2) En la aplicación de la ley por los distintos órganos en el ámbito exclusivo de sus competencias.

Si el contenido de ambas directrices es aplicado de dicha forma, la consecuencia será que los actos de gobierno *lato sensu* sean constitucionalmente válidos. En otras palabras, cuando exista plena coincidencia entre la descripción constitucional de la organización del Estado y la actuación de los poderes constituidos nos hallaremos en un Estado de constitucionalidad.

Para que el Estado Constitucional de Derecho pueda funcionar deberá estar organizado con base en los siguientes criterios:

- a) El poder deberá estar limitado por el Derecho.
- b) La Constitución deberá organizar y delimitar al poder.
- c) La Constitución será la ley suprema del Estado.
- d) El valor jurídico de Supremacía o de superioridad constitucional creará y determinará la jerarquía de las Normas Jurídicas.

Por consiguiente, la "rigidez constitucional" tiene su razón de ser en salvaguardar la permanencia de la Constitución y su carácter de Norma Superior de la que se deriva el resto del orden jurídico positivo. Por esto, el respeto al orden constitucional, es decir, la vigencia del Estado de Derecho estarán garantizados fundamentalmente por los siguientes principios:

- a) Supremacía Constitucional
- b) Rigidez Constitucional
- c) Límites al ejercicio del poder político mediante la distribución de competencias y el respeto a los derechos del hombre, plasmados en la Constitución.

En la Constitución mexicana, para que dichos principios se mantengan vigentes se prevé que los titulares de los poderes constituidos adquieran un compromiso personal con el Estado de ejercer sus funciones dentro del marco

constitucional, al protestar y hacer guardar la Constitución, según se establece en el artículo 87.⁷

Es importante señalar que el presidente se obliga también a garantizar que otros⁸ guarden la Constitución. Cabe preguntarse, ¿qué ocurriría si el presidente además de no lograr que otros "guarden" la Constitución, él mismo no la guarda?...

Para que la hipótesis anterior no cristalice en una realidad, existe el mecanismo de "rigidez constitucional" cuyo objetivo es salvaguardar el carácter supremo de la Constitución. En sentido contrario, las "Constituciones Flexibles" son aquellas que pueden ser reformadas por el mismo procedimiento que se emplea para el caso de las leyes ordinarias, lo cual no significa que desconozcan el principio de "supremacía constitucional" sino que para asegurarlo emplean recursos diferentes. Es importante recalcar que aún en el caso de que no se encontrara "recurso alguno" para mantener su vigencia como ley formal, seguiría existiendo el principio de "supremacía constitucional" aunque quedaría "vulnerable o desprotegido".

Si los preceptos constitucionales pudieran modificarse con la celeridad y frecuencia con que ocurre en cualquier ley ordinaria se correría con el riesgo de que el fundamento legal del Estado, producto de una soberanía constituyente, pudiera ser fácilmente modificado en su esencia, por un poder constituido, asamblea legislativa o congreso.

Por lo tanto, la Constitución sólo puede ser reformada en circunstancias especiales y con observancia de los procedimientos *ad hoc* para su revisión. En el artículo 133 de la Constitución mexicana se reglamentan y tienen vigencia tales procedimientos. En ese mismo artículo se establece el principio de "supremacía constitucional" y se asigna al Poder Judicial Federal –de manera exclusiva- la

⁷ Que a la letra dice: "El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

⁸ Es decir, se entiende que los titulares de los otros poderes y, en general, los funcionarios públicos.

función de respetar la constitución y no aplicar, por ende, normas que la contradigan.⁹

Por tanto, existe la posible contradicción con el artículo 103 constitucional, que a la letra dice:

"ARTICULO 103. LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACION RESOLVERAN TODA CONTROVERSIDA QUE SE SUSCITE:

I. POR LEYES O ACTOS DE LA AUTORIDAD QUE VIOLE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES;

II. POR LEYES O ACTOS DE LA AUTORIDAD FEDERAL QUE VULNEREN O RESTRINJAN LA SOBERANIA DE LOS ESTADOS O LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL DISTRITO FEDERAL, Y

*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."*¹⁰

Si se observa con detalle, salta a la vista que el artículo 133 concentra la función de control en los Tribunales Federales mientras que el 103 la distribuye, aparentemente, en todos los Jueces federales y locales.

La controversia en cuestión se resolvió en el artículo 135 que el tratadista Felipe Tena Ramírez considera con razón "oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema..."¹¹

Así, el artículo 135¹² reglamenta el mecanismo por el cual se han hecho una serie de reformas constitucionales, aunque no en todos los casos se han respetado sus límites. Los procedimientos que se han empleado para llevar a cabo

⁹ A la letra dice, "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 puedan haber en las Constituciones o leyes de los Estados." CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ediciones Fiscales ISEF, 10ed, Enero de 2004.

¹⁰ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Legislación Federal, TITULO TERCERO CAPITULO IV DEL PODER JUDICIAL, Artículo 95 (consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/fjure/fed/9/104.htm?s=>)

¹¹ RAMIREZ TENA Felipe "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" 18 ed. Edit. Porrúa, México 1982, p.542

¹² Que a la letra dice: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

las reformas pudieron haber sido aparentemente *ad hoc*, pero tratándose de decisiones políticas fundamentales no son los adecuados.

La Constitución Política Mexicana no corresponde al esquema descrito a pesar de ser formalmente rígida. Cabe mencionar que de todas las constituciones vigentes en el mundo, la nuestra es la que más reformas ha sufrido y ya no da respuesta cabal a los requerimientos actuales. Desde su promulgación a la fecha, y a pesar de su rigidez teórica, nuestra Carta Magna ha sido muy flexible en la práctica y ha tenido más de 427 reformas, 4 adiciones y 3 derogaciones aproximadamente¹³, muchas de las cuales han sido anticonstitucionales porque contradicen su esencia.

Lo anterior es consecuencia y reflejo de los procesos dinámicos del poder político, los cuales son mucho más complejos de lo que una definición estática puede sugerir, ya que el ejercicio real del poder no se agota necesariamente en la estructura del marco normativo. Por esto, resulta indispensable analizar el problema de la constitucionalidad a la luz de la praxis del poder y no sólo de la delimitación formal de competencias jurídicas, como lo sostiene el autor Michael Miaille.¹⁴

En tal virtud para que el Juicio sobre la Constitucionalidad del ejercicio del poder público sea válido, debe existir el "Estado de Derecho" entendiéndose tal, no en el sentido de que el derecho pretenda organizar al Estado- sino, como la forma para comprobar la correspondencia o no correspondencia con la Constitución del origen, las formas, los mecanismos, los límites e inclusive las finalidades del poder político tal cual se plasma en la realidad.

¹³ Cámara de Diputados, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Documentación Legislativa, REFORMAS POR ARTICULO, PUBLICACION DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (consulta en INTERNET <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/reformaspa.htm>)

¹⁴ MIAILLE, Michel op. cit. p. 18.

1.3.- La importancia de “La Teoría del Rombo” en el sistema constitucional.

El marco de referencia en el que se insertará la temática del presente trabajo será “La Teoría del Rombo”, propuesta por el Dr. Miguel Covian Andrade.¹⁵ Al desarrollar dicha teoría, a continuación, también se explicará la importancia y trascendencia que ésta reviste para la construcción de un sistema político democrático. Esta obra de ingeniería constitucional, constituye un primer paso en la transformación de un sistema político contemporáneo, siempre que se reúnan dos requisitos:

1.- Que verdaderamente exista el interés y la voluntad de los actores del sistema de democratizarlo (más adelante se detallará quiénes lo conforman).

2.-Que efectivamente se detecten fallas estructurales en el armazón del sistema, además de los diversos problemas funcionales que se perciban al analizar su operación.

Se destaca en dicha obra que la democracia política no puede ser concebida como algo ajeno o distinto de la democracia económica y social, pues carecería de justificación y constituiría un contrasentido, es decir, una antidemocracia. En la actualidad, es frecuente escuchar ciertas frases como “democracia legal” y “delegación de soberanía”, las cuales van instituyendo en la ideología mexicana que el papel de los ciudadanos, en términos prácticos, se reduce a la elección de representantes, derivando como conclusión que el poder y la capacidad real de decisión en un sistema político se desplaza de las manos de quien elige a las de quien se adueña literalmente del poder. Debido a estos peligros surge la idea de controlar el poder, la cual lleva implícitas las ideas de

¹⁵ Cf. COVIAN ANDRADE Miguel “LA TEORÍA DEL ROMBO” INGENIERIA CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA POLITICO DEMOCRATICO, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C. primera reimpresión 2002.

limitarlo, obstruirlo y anular sus efectos, incluida la premisa de que éstos sean "legales" pero no legítimos.¹⁶

La propuesta de controlar el poder abarca todas las etapas de esa fenomenología, desde su origen hasta su teleología, pasando por el ámbito de su ejercicio, en la cual, es de suma trascendencia saber cuáles son los actos que están controlados y no solo cuántos los están.

De esta forma, se entiende que la legitimidad es la esencia de la democracia y el control del poder es el único medio para preservarla. Así, la idea de fondo, es que el poder no sea "entregado" incondicionalmente a quien lo ejerce, sino que esté condicionado a la ratificación o rectificación de los ciudadanos.

"La Teoría del Rombo" que propone el Dr. Miguel Covian Andrade es una teoría estructural-funcional que establece los fundamentos para la construcción de un sistema político democrático, en el que el poder político debe estar organizado de manera tal, que su origen, su ejercicio y sus fines queden sometidos a "subsistemas de control".¹⁷

Esta teoría se basa en la ciencia política y en la teoría constitucional, y centra su atención en la estructura y funcionamiento del sistema político democrático. Las premisas que conforman dicha teoría son las siguientes:

- La democracia es un tipo de estado cuya esencia es la legitimidad del poder político. Esta legitimidad se sustenta en el consentimiento de los destinatarios del poder, quienes ante la imposibilidad de gobernarse a sí mismos "aceptan en principio" (origen del poder) ser gobernados por los detentadores del poder que ellos eligen. Dicha decisión se realiza mediante un voto, que conforma una mayoría de voluntades ciudadanas y es la base de la legitimidad del poder..¹⁸

No obstante lo anterior, suele suceder que el "proceso" y el "momento" de la

¹⁶ Ibid. pp. 1 y ss.

¹⁷ COVIAN ANDRADE Miguel op.cit. p. 91.

¹⁸ Idem.

elección de gobernantes sean confundidos y asimilados por las teorías (neo) liberales, a la legitimidad de toda la fenomenología del poder político, breándose una "presunción de legitimidad" extendida a la etapa del ejercicio del poder; en donde la elección se identifica con la legitimidad y la legitimidad con la elección. Lo correcto es que la legitimidad es el fundamento de la democracia, mientras que la elección es uno de los medios que puede emplearse para expresarla. Así, el voto sirve para elegir y la elección para legitimar, siendo la legitimidad el fin y la elección el medio.

En síntesis, para que exista un sistema político auténticamente democrático cuya finalidad esencial sea la concreción de la democracia económica y social, primero debe garantizarse estructuralmente la legitimidad del poder en todas sus etapas, efecto que sólo puede lograrse a partir del establecimiento de los medios de legitimación política y su regulación jurídica en cada etapa.

Una vez abordadas las premisas de "La Teoría del Rombo", se desarrollarán a continuación sus aspectos teóricos esenciales:

- La democracia es un tipo de Estado en el que el poder político está sujeto a "subsistemas de control". Así, cuando dicho poder se aparta de la democracia es porque no está sujeto a mecanismos de control eficaces.
- Por consiguiente, el poder debe estar controlado por el mismo poder, y en ese proceso se necesitan normas que lo regulen.

"La Teoría del Rombo" plantea formas de control que funcionan de "afuera hacia adentro" de los órganos constituidos que detentan el poder. Su utilidad práctica conlleva a analizar y evaluar de forma directa e inmediata la democraticidad de un sistema político, a partir del conocimiento de su diseño estructural, haciendo posible detectar sus deficiencias estructurales y permitiendo establecer los mecanismos para corregir esas fallas de "ingeniería-político-constitucional" y sugerir cuáles "subsistemas de control" deben ser incorporados.

Los elementos del modelo de sistema y las condiciones para su funcionamiento que presenta "La Teoría del Rombo" son:

1) **Los procesos del poder político**, los cuales deben analizarse en función de:

- a) -- su origen
- b) -- su ejercicio
- c) -- sus fines
- d) -- sus límites
- e) -- sus controles

2) **Los actores del sistema**, que pueden ser:

- a) -- los partidos políticos
- b) -- el electorado y las autoridades electorales
- c) -- los detentadores formales del poder político
- d) -- los detentadores informales del poder político

3) **Los sistemas (o subsistemas) insertos en el sistema político**, que pueden ser:

- a) -- el sistema de representación política y el sistema electoral,
- b) -- el sistema de partidos políticos,
- c) -- el sistema de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder político,
- d) -- el sistema de responsabilidades de los detentadores y actores del poder.
- e) -- *el sistema de protección de la Constitución y de control de la constitucionalidad,*
- f) -- el sistema constitucional (tipo de Estado y forma de gobierno).

4) **Las condiciones que deben existir para que funcione el sistema son:**

- a) -- la gobernabilidad
- b) -- la estabilidad política,
- c) -- determinados niveles de desarrollo económico-social,

- d) --independencia frente a centros de poder político y económico internos y externos.¹⁹

La referencia de esta teoría en el presente trabajo se explica en función de que la temática a desarrollar está estrechamente vinculada con el **subsistema de protección de la constitución y de control de la constitucionalidad** (inciso e, tercer punto)

1) *Los procesos del poder político.*

Al analizar los procesos del poder político, **su origen** comprende el análisis de la conformación de los órganos del Estado y la vinculación de éstos al estudio de los "sistemas" de representación política, de partidos políticos, y el sistema electoral; los cuales entrañan la legitimidad y la legalidad del origen del poder político.

Los procesos relativos al **ejercicio del poder**, se basan en el estudio *de la forma de gobierno*, cuyas estructuras determinan la competencia de cada órgano constituido y sus relaciones recíprocas. El estudio de la forma de gobierno también abarca los diversos mecanismos y procesos en los que intervienen e influyen los diferentes actores del sistema en el ejercicio del poder.

Con respecto a los **límites del poder**, puede decirse que éstos están vinculados con su ejercicio, en donde los detentadores formales del poder político²⁰, desde el punto de vista cuantitativo, la base de la revisión, es la competencia asignada a cada órgano y autoridad, así como su relación con los demás órganos autónomos y con los destinatarios del poder. En cuanto a los límites cualitativos, el análisis se refiere al contenido y al sentido de los actos de los detentadores formales, en función de los fines y objetivos del Estado, según la definición explícita o implícita que de ellos se haga en las normas constitucionales.

Es decir, que el ejercicio del poder político se confronta con sus propios fines, que son los que conforman la teleología del Estado y se determinan en el

¹⁹ Ibid. pp.97 y 98.

²⁰ Vid., infra.

momento de su génesis (ser del Estado) es decir su Constitución (decisiones políticas fundamentales). Están vinculados a este análisis el subsistema constitucional, el de representación política, el de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder político, y algunos aspectos de control de la constitucionalidad.²¹

En este modelo se distingue **el control formal-estructural** del poder político (auto-control del los órganos constituidos del Estado); del **control de la constitucionalidad**. El primero es el que tradicionalmente se ha considerado implícito en las estructuras típicas del "Estado de Derecho", es decir, el "auto-control" recíproco de los órganos constituidos, que es el derivado de la estructura de la distribución del poder político (división de poderes). Este control es formal-descriptivo, ya que está plasmado en las normas jurídico-constitucionales.

El **control de la constitucionalidad** se deriva del hecho de que en un sistema político democrático no es suficiente esperar que el control del poder se produzca de manera natural. Es necesario *controlar el ejercicio del poder* mediante un sistema o subsistemas estructurados de manera *ex profesa*, cuyo objetivo principal sea verificar que los detentadores formales del poder actúen permanentemente conforme a la Constitución y a las normas constitucionales. Y si ocurre lo contrario, que sus resoluciones sean entonces privadas de validez y efectos. Este es el sistema de protección de la Constitución denominado "subsistema de control de la constitucionalidad".

De manera paralela se establecen mecanismos de control jurídico al interior del sistema, con base en los cuales se verifica la correspondencia entre el ejercicio del poder y las normas secundarias que lo regulan. Así, junto al control de constitucionalidad se estructura el subsistema de control de la legalidad. Por último, deben existir otros medios de control del poder político, basados en la participación ciudadana en el ejercicio del poder, la cual se ejerce a través de las instituciones de democracia semidirecta.

El **control del poder político estructurado conforme a este modelo**, se extiende a todos los procesos y etapas del poder, *relativos a su ejercicio, límites,*

²¹Ibid. pp. 99 y 100

y fines. De tal manera que con base en su aplicación, se concretan los principios de legitimidad y legalidad del poder, y es posible confrontar su ejercicio con el cumplimiento de sus fines. Estos fines del poder político, en cada caso, son la "razón de ser del Estado", es decir, los objetivos que se persiguen al organizar de determinada manera el poder. El cumplimiento de estos fines lo legitima desde un punto de vista racional-teleológico, mientras que su origen lo legitima desde una perspectiva genético-ontológica.²²

2) Los actores del sistema

Por otra parte están los actores que conforman el sistema:

a) y b) Los partidos políticos, el electorado y las autoridades.- Es importante aclarar que también se consideran autoridades electorales los ministros de la suprema Corte de justicia, con relación a las facultades que ejercen en materia electoral.

c) Los detentadores formales del poder político se entienden en este modelo como todos los integrantes de los órganos constituidos, organismos e instituciones públicas del Estado, que se desempeñen en calidad de autoridades. Así, el gobierno *lato sensu* es por antonomasia detentador formal del poder; mientras que los partidos políticos no lo son. Bajo este mismo criterio las autoridades electorales sí tienen tal carácter, en tanto que ejercen atribuciones determinadas por las leyes. Estos actores inciden en los niveles de legitimidad y legalidad del sistema y sus acciones están vinculadas con todos los subsistemas.

Para efectos de este mismo modelo, se entiende por **detentadores informales del poder (d)**, todos los factores del poder que no lo detentan formalmente, pero que en términos reales influyen en el ejercicio del poder, en la orientación y en el sentido de éste.²³

²² Ibid. pp. 100 y 101.

²³ Ibid. pp. 104 y ss.

3) Los sistemas (o subsistemas) insertos en el sistema político.

Ahora de forma breve se profundizará en los "subsistemas" del sistema. De acuerdo con la teoría de los sistemas, la segunda acepción debería reservarse para el todo y la primera para cada una de sus partes. Así, por ejemplo: "sistema" sería el político en su conjunto y "subsistemas" serán todos los demás que lo integran, tomando en cuenta que "el sistema político" es a su vez un "subsistema" del "sistema social".

a) El subsistema de representación política y el subsistema electoral.

Su diseño debe basarse en dos principios coyunturales para que este funcione, en sentido práctico, la idea de la "representación política" que comprende el voto activo y el voto pasivo. Para entender mejor lo anterior, es preciso empezar a concientizar al ciudadano de que su voto no es producto de un hecho irrefutable de que el "ciudadano solo pueda consumir" lo que el "mercado político" produce, y no otra cosa.²⁴

Los partidos políticos son los competidores y ellos determinan cuáles "productos" se ponen en circulación y cuáles se mantienen "guardados", esperando una mejor oportunidad en función de los intereses de las organizaciones políticas. En suma, los ciudadanos electores no tienen control sobre los partidos, ni sobre el tipo de candidatos que se producen y circulan en el proceso electoral. En todo caso, es indudable que durante las campañas electorales todos los partidos lanzan "candidatos-productos", quienes no necesariamente están fabricados con base en una "investigación previa de la demanda". Por lo que a un candidato desconocido, al igual que a cualquier producto puede creársele una imagen y un potencial de colocación impresionante en poco tiempo, convirtiéndolo repentinamente en el mejor. Y se trata de crearlo en un sentido distinto al de "producirlo" como a un artículo inexistente físicamente, cuyo mercado ya existe, sino en muchas ocasiones, de crearle su propio mercado,

²⁴ Ibid. p. 107.

porque a pesar de que el hombre esta ahí, la sociedad, de hecho no lo ha solicitado. Esta mercadotecnia política, puede orientarse también en un sentido inverso pues lo que los medios pueden hacer, también lo pueden deshacer. Recuérdese que es frecuente escuchar que las elecciones ya no se ganan en las urnas sino en los medios. Por lo que los ciudadanos consumidores solo "compran" lo que está en el mercado y se les ofrecen a través de los medios. El voto libre, lo sería plenamente si no estuviera condicionado por una serie de elementos fácticos que están fuera del control de los ciudadanos, quienes no exigen qué tipo de candidatos pretenden que se les ofrezca, y dejan de ser libres para decidir quienes serán sus representantes. El resultado es que el subsistema representativo no es determinado por ellos ni formal, ni empíricamente, por lo que carecen de control sobre dicho sistema.

El subsistema electoral.

Se encuentra íntimamente ligado al anterior, y cuando está científica y técnicamente bien estructurado, no sólo podrá legitimar al sistema en cuanto a alguno de sus elementos y etapas de conformación esenciales, (por ejemplo, el origen del poder) sino que además hará más dúctiles los diversos procesos del poder político (democrático). Además este subsistema es uno de los escasos elementos estructurales con que cuenta el sistema para mitigar los efectos nocivos secundarios que pueden volverse determinantes y son inherentes a la existencia y aplicación del poder político, así como para tratar de superar, en la medida de lo posible, las limitaciones propias de cualquier sistema democrático relacionado al "subsistema" representativo, el constitucional, el de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder político, el de protección de la Constitución y el de control de la constitucionalidad.²⁵

En efecto, la composición de los órganos del poder político alejada en términos relativos de los niveles de aceptación ciudadana es un elemento antidemocrático y este fenómeno puede llegar a niveles tales que las decisiones

²⁵ Ibid. p.108.

que adopten en uso de sus atribuciones los detentadores formales del poder sean parcial o totalmente ajenas a la voluntad social mayoritaria, provocando así una "crisis de legitimidad" que no podrá ser fácilmente superada por quienes ejercen el poder, ya que éstos se protegen detrás del pretexto siempre expedito de la legalidad de sus actos. En estas condiciones, un adecuado "subsistema" electoral evita el peligro de la disparidad entre legitimidad y legalidad que se deriva de una distorsión en el proceso de formación del poder político, impidiendo a su vez los riesgos siempre latentes en el "subsistema" representativo que coloque al sistema ante el peligro de inestabilidad, o en un estado de ingobernabilidad, ahora provenientes de causas opuestas a las anteriores.

b) El subsistema de partidos políticos.

Este subsistema constituye la otra variable básica del funcionamiento de los sistemas políticos democráticos. Por un lado, el "subsistema electoral" determina las reglas del "juego democrático" y los jueces encargados de aplicarlas, mientras que el "subsistema de partidos" establece quiénes son los competidores en la contienda del poder. Los partidos han sido los actores principales, así como también usufructuarios del poder, mientras los ciudadanos, no siempre son sus beneficiarios. Y es que aunque éstos representen la única vía institucional disponible de acceso al poder en forma pacífica, en términos del ejercicio real del poder, los papeles se han invertido. Toda vez, que de ser los instrumentos del poder, los partidos han logrado convertirse en sus propietarios y ahora los ciudadanos son indirectos "titulares de la soberanía" que han pasado a ser los instrumentos "legitimadores" del poder de los primeros.²⁶

c) El subsistema de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder político.

Se refiere específicamente a la incorporación de instituciones de

²⁶ Ibid. pp.110 y ss.

democracia semidirecta al sistema político democrático. Al principio, se señalaron las limitaciones de este tema, en donde el sistema representativo provoca que el mandato que se otorga a los integrantes de los órganos constituidos tenga carácter incondicional y absoluto, convirtiéndose en una especie de "transmisión de soberanía" así sea por el tiempo determinado.²⁷

La posibilidad de que una vez conformados los órganos del Estado (origen del poder), con base en el principio de legitimidad y técnica de representación, éstos ejerzan un poder no solamente legal, sino también legítimo, únicamente puede vigilarse mediante el establecimiento de instituciones de democracia semidirecta, cuya tarea es la de hacer compatible el mandato representativo, no imperativo ni vinculatorio, entre el electorado y sus representantes. Adicionalmente, cuando estas instituciones están correctamente y funcionalmente estructuradas, cumplen el importante papel de medios de control del ejercicio del poder y de los contenidos y sentidos de las decisiones de gobierno. "En la actualidad, la democracia semidirecta se ha convertido en un elemento de importancia trascendental para determinar el nivel de evolución del sistema pluralista-constitucional"²⁸. Sobre este tema, Norberto Bobbio afirma que:

Si se quiere tener una indicación del desarrollo de democracia en un país, uno debe considerar no sólo el número de personas con derecho a votar, sino la cantidad de instancias –además del área tradicional de la política– en las que el derecho al voto es ejercido. En otras palabras, para juzgar el desarrollo de la democracia en una nación determinada la pregunta que debemos formularnos no es ¿quién vota?, sino en que asuntos puede votar?²⁹

Es importante señalar que estos mecanismos de control no son sinónimo de democracia directa (el pueblo gobernándose a sí mismo, sin órganos

²⁷ Ibid. p.112 y 113.

²⁸ Vid., "DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD", Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II; Ponencia: CORONA NAKAMURA, Luis Antonio *Democracia Semidirecta en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrinas Jurídicas, Número 63. 1era. ed. Edit. U.N.A.M., 2001.

²⁹ Vid., BOBBIO, Norberto "EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA"; Tema Democracia, Discurso, Ensayos y Conferencias. tr. de José F. Fernández Santillán. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

constituidos) por lo que no son aplicables, ni funcionales para todo tipo de decisiones; por ejemplo: para las relacionadas a la materia fiscal, o de seguridad, que fueran sometidas a referéndum. Así, la importancia del subsistema de control por participación ciudadana de "La Teoría del Rombo" busca que la democracia, que no puede ser el gobierno por los ciudadanos porque tiene que ser representativa, si tiene que ser el gobierno para los ciudadanos, porque debe ser democracia.

d) El subsistema de responsabilidades de los detentadores y actores del poder.

Este subsistema también forma parte del bloque "de estructuras de control de los procesos del poder". Se trata en sí, de todos aquellos medios políticos y recursos jurídicos a través de los cuales puede exigirse responsabilidad (jurídica y/o política) a los detentadores del poder, en forma expedita y eficaz. Las estructuras de este subsistema están relacionadas con el "subsistema constitucional" en cuanto a los aspectos de la forma de gobierno y con los dos subsistemas de control de los procesos del poder. La base de este subsistema es el reconocimiento del principio democrático "a mayores atribuciones, mayor grado de responsabilidad y a menor responsabilidad exigible, menor grado de democracia". Por lo que la única forma de que el representante popular o detentador del poder no se convierta en soberano ante sus súbditos es que sea responsable de sus actos ante sus representados.³⁰

e) El subsistema de protección de la Constitución y de control de la constitucionalidad.

Este sistema es un elemento básico e imprescindible en un sistema democrático y ha sido poco desarrollado tanto de forma teórica como práctica. Su presencia (o ausencia) y adecuada estructuración (o deficiente diseño) depende

³⁰ COVIAN ANDRADE Miguel op. cit. pp. 114 y 115.

en gran medida del nivel empírico de democratización de los sistemas políticos contemporáneos. Aquellos Estados que carecen de él, o lo tienen en etapa embrionaria, son por definición sistemas políticos incompletos y disfuncionales, porque no atienden de manera suficiente uno de los principios esenciales de la democracia moderna: el control del ejercicio del poder político por medios jurídicamente regulados.³¹

Por conducto de los medios de control, el origen del poder está contenido en los subsistemas de control de la constitucionalidad y el control por participación ciudadana. Los propósitos de los medios de control son: asegurar la legitimidad y la legalidad del origen del poder y controlar el desarrollo de la primera etapa de su fenomenología, que permite garantizar que la conformación de los órganos constituidos del Estado de elección popular se produzca en términos democráticos.

En este apartado conviene señalar que la parte de la legalidad (en sentido amplio, de los procesos del origen del poder), de la que se ocupa este subsistema corresponde a la legalidad constitucional, distinta a la "legalidad" en sentido estricto, que sería la relacionada con el cumplimiento de las leyes. Con lo anterior, se establece que la legitimidad del origen del poder se deberá controlar mediante "subsistemas de control por participación ciudadana", mientras que su legalidad constitucional, será controlada por este subsistema de control constitucional. La pregunta obligada es: ¿cuáles son los medios de control³² de este subsistema que deben establecerse para asegurar esa legalidad constitucional del origen del poder político?

Como se advertirá, por medio del "subsistema de control de constitucionalidad" referido aquí, el origen del poder se garantiza con la legalidad de los procesos electorales desde el nivel normativo más elevado que es el constitucional.

³¹ Ibid. pp. 113 y 114.

³² Vid., infra.

f) El subsistema constitucional

Este subsistema comprende estructuralmente dos elementos, el tipo de Estado y la forma de gobierno. Para efectos de la construcción del sistema deberán tenerse éstos en cuenta, de tal suerte que el diseño estructural de la forma de gobierno permita la "realización" de la descripción estatal, sabiendo de antemano que el Estado no es algo concreto y que constituye una forma o manifestación del poder, por lo que el tipo de Estado no es sino el conjunto de elementos substantivos con base en los cuales se determine el origen y los fines del poder. Así, en la práctica pueden corresponder a un mismo tipo de Estado diversas formas de gobierno, sin que la diferencia entre unas y otras altere esencialmente el modelo estatal del que parte. Esto es tan entendible, como el hecho de que para alcanzar un mismo fin es posible emplear distintos medios.

Los fines del Estado, del derecho y del poder mismo, bajo esta perspectiva, dejan de ser abstracciones o ideas, para convertirse en determinaciones específicas que adoptan quienes tienen el poder real para decidir el tipo de Estado, de cuya concreción deviene una obligación política y social para quien detente el poder en lo inmediato y en lo sucesivo.³³

La sociedad no se define políticamente de determinada forma simplemente porque tenga que adoptar alguna, sino porque ésa y no otra es la que se pretende establecer en términos empíricos, una vez que ha sido descrita en normas jurídico-constitucionales. Por esto, la verdadera importancia del subsistema constitucional de un sistema político se descubre cuando se vinculan las estructuras y los fines del Estado, con la fenomenología del poder; es así como su valor fundamental no es sólo revelar de dónde surge la sociedad que se ha formado, sino principalmente para qué se ha constituido. Por lo tanto, debe comenzarse por aceptar el hecho de que el Estado no se constituye exclusivamente para "actuar legalmente" sino para cumplir eficazmente determinados fines. Así, al preguntarse dónde se establece su "objeto social" en la teleología de la sociedad políticamente organizada, la respuesta es obvia: en las

³³ Ibid. pp. 157 y ss.

normas constitucionales que expresan jurídicamente las decisiones constituyentes del Estado, adoptadas por los factores reales de poder en los que radica la soberanía.

Entender la diferencia entre tipo de Estado y forma de gobierno permite comprender estas relaciones y además, tiene el efecto práctico de descubrir el momento en que se diseñan las estructuras y si éstas son adecuadas para el modelo de Estado que pretenden organizar.

Un ejemplo claro es el caso de nuestro país; donde el análisis de la forma de gobierno demuestra que el presidencialismo no es una estructura de organización y ejercicio del poder surgido del modelo del Estado democrático (como sí lo es en cambio, la forma de gobierno parlamentaria) sino que es una derivación precisamente de la forma de gobierno monárquica, surgida de Europa, (Gran Bretaña) e inserta en un tipo de Estado (el democrático) que le es totalmente ajeno genéticamente. Recuérdese que en este régimen de gobierno el presidente es políticamente irresponsable ante el legislativo, lo cual implica que este último sólo puede ejercer control sobre el ejecutivo mediante contados mecanismos, como los son: la aprobación del presupuesto, el bloqueo de leyes iniciadas por el ejecutivo o la revisión de la cuenta pública, entre otros.

Si a lo anterior se agrega otro elemento más, que hace inoperante en muchos de los casos el supuesto "control recíproco" que propone la división de poderes en un sistema presidencialista, dicha forma de gobierno es la que está instituida en casi todos los sistemas políticos latinoamericanos. Los cuales jamás han conocido otra forma de ejercicio del poder que la autocrática, ya que pasaron de un sistema colonial a un presidencialismo autoritario. Además de estar siempre inmersos en circunstancias que reflejan sus niveles mínimos de desarrollo económico y social, dependencia económica externa, desigual distribución de la riqueza, grados educativos ínfimos, nula cultura democrática, corrupción, neocolonialismo financiero, etc. En suma, los rezagos endémicos en todos los órdenes conforman en esos Estados, un escenario que permite a los mandatarios ejercer el poder de manera concentrada y autocrática, cobijados por figuras jurídicas presidencialistas que, en la mayoría de los casos, les permiten actuar con

fundamento en preceptos constitucionales y legales que ellos mismos diseñan y rediseñan.

Todo lo anterior no significa que estructuralmente no se determine un control entre órganos derivados del principio de coordinación de instancias de poder autónomas. Aunque este esquema opere así en algunos casos, en la práctica "la regla es otra y consiste en el predominio político del ejecutivo sobre el legislativo, a un grado tal que inclusive los controles estructurales de los que aquél dispone sobre éste, ni siquiera tiene la necesidad de utilizarlos; el derecho de veto, por ejemplo, que no necesita emplear un ejecutivo que envía los proyectos de ley para la simple aprobación del congreso..."³⁴ Así pues, para concluir, puede afirmarse que el presidencialismo es una forma de gobierno proclive estructuralmente a la concentración del ejercicio del poder, a partir de la cual difícilmente podría plantearse la democratización de un sistema político determinado.

4) Las condiciones que deben existir para que funcione el sistema son:

Para que el sistema político esté adecuadamente estructurado y sus "subsistemas" funcionen correctamente es necesario tomar en cuenta dos aspectos esenciales en el momento de su diseño: **la gobernabilidad (a) y la estabilidad política (b).**

La primera de ellas debe considerarse cuidadosamente para evitar que las estructuras creadas provoquen situaciones prácticas de entorpecimiento u obstrucción de los procesos del poder político, que conduzcan a la parálisis del sistema, su funcionamiento deficiente o inclusive su inestabilidad. En cuanto a la estabilidad política, ésta puede lograrse impidiendo la introducción dentro del diseño de elementos distorsionadores que lo pongan en riesgo, incorporados por desconocimiento o descuido, a cualquiera de sus "subsistemas". Obviamente, esto puede surgir por diversas causas distintas a la propiamente política, como lo son

³⁴ Ibid. p. 267.

las económicas, sociales, financieras, internas o externas, etc., que no necesariamente pueden ser previstas y evitadas en el momento de la construcción del sistema. Otro factor de incidencia es **el nivel de desarrollo económico y social (c)**.

Ahora bien, no es siquiera discutible que un sistema político no es una realidad funcional absoluta, aislada o ajena a otros "sistemas". Resulta obvio que existen puntos de partida comunes y metas idénticas en un "sistema social general democrático". La definición del ser estatal, por ejemplo: (decisiones políticas fundamentales) es política, económica y social. Los fines del poder que son parte del "sistema o subsistema" político tienen un contenido también económico y social. Sin embargo, la legitimidad del origen del poder político, los procesos electorales, el control de constitucionalidad y la participación ciudadana, no logran por sí mismos concretar en la realidad esos principios y objetivos políticos, económicos y sociales comunes a todos los aspectos de la democracia, simplemente porque todos los elementos del sistema político no constituyen *per se*, ni programas, ni políticas, ni actos de gobierno de contenido económico y social.³⁵

Hasta aquí puede concluirse en primer lugar que el sistema político puede contribuir al buen funcionamiento y a la concreción de los fines democráticos de los sistemas económicos y sociales, recibiendo además el beneficio recíproco de éstos y, en segundo lugar, que el sistema político no es ni estructural ni funcionalmente capaz de suplir, por sí solo, a los otros sistemas. Por esto, resulta anticientífica la tesis de que es más que suficiente la elección legítima y legal acompañada de un ejercicio limitado del poder político y de un respeto a la división de poderes y de la ley para que pueda darse por instalada la "democracia".

En este mismo sentido, **la independencia frente a centros de poder político y económico internos y externos (d)**; a lo que tradicionalmente se le denomina como situación "geopolítica" de un Estado, es otra condición que debe tenerse en cuenta para la construcción y diseño de un sistema político. Esto se

³⁵ Ibid. pp. 115 y ss.

debe a que el objetivo real del modelo es que funcione de manera eficaz y no que se queden en una especulación teórica. En este sentido, es importante tener en cuenta la ubicación geopolítica del territorio por dos razones:

1) Que el Estado en cuestión no debe encontrarse en una situación de dependencia frente a centros de poder político y/o económico externos, tales que lo conviertan en la práctica en un "subsistema" de un "sistema exterior", lo cual lo imposibilitará para definirse y regirse por sí mismo.

2) Porque aún cuando se trate de un Estado independiente, una autodeterminación "demasiado soberana" de su sistema político, adoptada sin considerar su posición y su fuerza real frente a los sistemas políticos vecinos, puede en corto o largo plazo, poner en peligro su propia independencia.

No menos importante es tomar en cuenta la situación interna del sistema, ya que si no se crean las condiciones políticas favorables para el funcionamiento práctico del modelo democrático, los centros de poder interno que se oponen (fuerzas políticas antidemocráticas, narcotráfico, centros de poder económico, etc.) harán prevalecer sus intereses por encima de los intentos de democratizar al sistema.³⁶

Los "subsistemas" de control del ejercicio y de los fines del poder son, por ende, necesarios, porque pueden garantizar tanto la legitimidad como la constitucionalidad de las decisiones de los órganos constituidos. Estos subsistemas de control que forman parte esencial de "La Teoría del Rombo", no deben confundirse ni identificarse con las "estructuras de control del ejercicio del poder", pues estos mecanismos de control se agrupan en dos conjuntos a los que Karl Loewenstein, en su Teoría Constitucional denominó "controles intraorgánicos" y "controles interorgánicos".³⁷ Los primeros se encuentran al interior de los órganos constituidos, mientras que los segundos se diseñan para ser aplicados entre los órganos del Estado.

Como ejemplo de *los controles intraorgánicos* tenemos:

³⁶ Ibid. págs 117 y 118.

³⁷ Ibid. págs 272 y 273.

- En un sistema parlamentario: la distribución de competencias entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno.
- En un sistema presidencialista, la división del Poder Legislativo en dos cámaras.

Ejemplos de los *controles interogánicos* pueden ser:

- El veto que el presidente de la República puede ejercer para no publicar las leyes que expide el Poder Legislativo en un sistema presidencialista; y
- El voto de censura que puede expresarse en contra del gobierno -obligándolo a dimitir- el partido o coalición de partidos que detentan la mayoría en la asamblea, en un sistema parlamentario.

Con esta clase de controles se pretende que "el poder detenga al poder"; esta tesis de contrapesos, que ha servido de base al presidencialismo, es más la descripción de un modelo teórico, que una explicación de cómo ocurren las cosas en la realidad. Tal modelo es iluso en términos prácticos y teóricos "porque el aspecto esencial del sistema político democrático, que es el control del poder político, se trata de resolver mediante el diseño de una sola estructura que es el subsistema constitucional, en lo relativo a la distribución de competencias entre los órganos constituidos, sin establecer ninguna relación, ni estructural, ni funcional con subsistemas como el electoral y el de partidos políticos. Prácticamente, porque se pierde de vista que un sistema político no es un modelo constitucional descriptivo, sino el conjunto de interacciones de muchos "subsistemas" que funcionan en la realidad y que son influidos por factores de muy diversa naturaleza".³⁸

Lo que interesa destacar de esta teoría es cómo se ha venido desarrollando el control del poder político, y cómo, en comparación con las teorías tradicionales del sistema político democrático, éstas se han quedado rezagadas. La razón de tal rezago es que dichas teorías, aún consideradas como la base de la democracia constitucional, carecen del análisis de los diversos "momentos" de la

³⁸ Ibid. pp. 273 y 274.

fenomenología del poder, los que no están sujetos a los medios de control que forman parte de los subsistemas que se han mencionado en "La Teoría del Rombo". *En pocas palabras, ni el origen, ni los fines del poder político son controlados mediante los subsistemas de control por participación ciudadana y de constitucionalidad.*

Como se observó a lo largo de la exposición de la Teoría del Rombo, las recomendaciones anteriores, están orientadas al sistema presidencialista, toda vez que las estructuras tradicionales del parlamentarismo fueron modificadas de manera trascendente por Hans Kelsen, en un descubrimiento que él mismo puso en práctica por primera vez en los años veinte. Se trata del diseño del "sistema concentrado de control de constitucionalidad" (el cual se abordará en el siguiente título) y de la creación de la primera "Corte de control de constitucionalidad" de la historia que él presidió. Lo que se quiere destacar es que conforme a este sistema, las funciones de control se extienden a un ámbito especializado y se confían a un órgano encargado del control de la constitucionalidad distinto a los que integran la división tripartita. Después de la Corte constitucional austriaca se fueron estableciendo gradualmente tribunales de este tipo en Europa, razón por la cual se fue modificando el concepto rígido tradicional y modelístico de la "división de poderes" de Montesquieu.

Lo anterior no significa que con este modelo típico de los sistemas presidencialistas no se le confiera a ningún órgano la función de la defensa de la Constitución. Según el modelo de la división de poderes, esa función se confía a una Corte suprema, la cual revisa en última instancia las decisiones de los jueces e interpreta en calidad de autoridad superior la Constitución del Estado.³⁹

Ahora bien, si se reconoce el control del poder político por participación ciudadana como una de las estructuras fundamentales del sistema político democrático cabe notar que éste no aparece en el diseño del régimen presidencialista. En cambio, en los sistemas parlamentarios europeos, la existencia y el funcionamiento regular de instituciones como el referéndum, el

³⁹ Vid., infra.

plebiscito y la iniciativa popular son muy frecuentes en razón del grado de desarrollo de los subsistemas de control en esos países. Y es que prácticamente ninguno de ellos es el resultado del diseño de un sistema político basado en la identificación entre control del poder político y democracia, sino más bien es el resultado de una "corrección" de las deficiencias de la democracia representativa, la cual sigue prevaleciendo. Respecto a este punto el Dr. Covian Andrade agrega que lo anterior se debe a la existencia de un desarrollo tan desigual, no sólo entre un país y otro, sino dentro de un mismo sistema político; ejemplo de esto es el caso de Alemania, país que posee un subsistema de control de constitucionalidad muy desarrollado junto a un inexistente subsistema de control por participación ciudadana. En sentido opuesto está el caso de Francia, cuyas instituciones de democracia semidirecta han sido trascendentales a lo largo de su historia, mientras que las funciones de control de constitucionalidad aplicadas por su Consejo Constitucional son importantes, pero todavía no son comparables con el nivel que tiene el Tribunal Constitucional alemán. Esto no significa que en los países del continente europeo se haya estructurado técnicamente "un subsistema de control de participación ciudadana". La realidad es que la democracia representativa frente a la democracia semidirecta sigue prevaleciendo. La regla general en casi cualquier parte del mundo es que la democracia semidirecta debe ser un complemento de la representativa, por lo que la diferencia entre el continente europeo y el americano en esta materia es que en el segundo es prácticamente inexistente, mientras que en la mayoría de los países europeos se ha establecido la necesidad de implementar ambas.⁴⁰

En síntesis, el ejercicio del poder en un sistema democrático debe estar sujeto a los siguientes controles:

- Control político de los órganos constituidos entre sí, específicamente del legislativo frente al gobierno y viceversa, estructurado sobre la base de la

⁴⁰ Ibid. p. 276.

recíproca responsabilidad política (como la moción de censura, cuestión de confianza, derecho de disolución, etc.)

- Control jurídico de los detentadores formales del poder por la comisión de ilícitos (penales, oficiales o administrativos) que trae consigo la infracción a las leyes (a diferencia del control político), por ende, es exigible bajo la forma de responsabilidad jurídica ante las instancias competentes.
- Control de la constitucionalidad de los actos de los detentadores formales del poder, cuyo propósito es impedir que se aplique una resolución violatoria a la Constitución y anular sus efectos. Por lo que tal competencia deberá conferírsele al órgano constituido especializado jurídicamente (en cuestiones de constitucionalidad) y situado políticamente por encima de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, aunque no de la Constitución, ni del orden jurídico que determina y limita su competencia.
- Control ciudadano del ejercicio del poder mediante la participación de sus destinatarios en las materias, casos y bajo las condiciones constitucional y legalmente previstas, sin el cual los actos de autoridad no pueden considerarse válidos, ni aplicarse, por carecer de legitimidad y legalidad.

Así, el Dr. Miguel Covian Andrade llega a la conclusión de que en esta parte de "La Teoría del Rombo" el control del ejercicio y los fines del poder:

- Los llamados "autocontroles" en la teoría clásica de la división de poderes y del constitucionalismo decimonónico no son equivalentes a los subsistemas de control que su teoría propone y,
- existen diferencias significativas en sus constituciones que dificultan el análisis genérico de su desarrollo y la aplicación de los elementos de control del poder político en comparación con los sistemas políticos que incluyen estructuras de control constitucional y democracia semidirecta.

Por lo que las principales diferencias genéricas entre los diversos "autocontroles" de la teoría tradicional y los "subsistemas" de control de "La Teoría del Rombo" son:

- en la teoría clásica se supone que los propios órganos que serán

controlados ejercerán las funciones, mientras que conforme a "La Teoría del Rombo", el control se lleva a cabo por órganos e instancias diferentes a las que serán controladas.

- en el caso de la teoría clásica de control del poder político no es una función especializada, sino es una más de las que realizan los órganos constituidos del Estado. En cambio, en "La Teoría del Rombo" están previstas estructuras de control con base en las cuales esta función es ejercida de manera excluyente por los órganos e instancias competentes para hacerlo.⁴¹

Otra aportación de ésta teoría a la ciencia constitucional y política contemporáneas es que demuestra que los "sistemas democráticos" que han sido contruidos a partir de la teoría clásica, se fundamentan principalmente, en la idea de democracia representativa y tienden, congénitamente, a ser antidemocráticos. Además, en los sistemas tradicionales existe control, pero prevalece la representación política, en cambio en "La Teoría del Rombo" existe la representación, pero prevalece el control del poder político. En otras palabras, en los sistemas tradicionales "se pierde la democracia" desde el momento mismo en que el ejercicio del poder por medio de sus representantes se convierte en el eje del sistema político; mientras que en "La Teoría del Rombo", "se recupera la democracia", toda vez que el poder político se sujeta permanentemente al control de su legitimidad y de su constitucionalidad.

Para finalizar este tema, se concluye que la teoría multicitada puede resumirse en la siguiente expresión: la democracia es el control del poder político en sus diversas etapas, con el propósito de asegurar su legitimidad; y los subsistemas de control son los medios para lograr que el sistema político funcione democráticamente.

⁴¹ Ibid. pp. 277 y 278.

1.4.- Conceptos y sistemas de control de la constitucionalidad.

Los conceptos relacionados en este apartado, tendrán como objetivo examinar la incidencia que tienen en el ejercicio del poder que es anticonstitucional, en el ámbito del Estado de Derecho descrito en una Constitución, al amparo de la ley bajo el disfraz de su puntual observancia. A lo anterior surge la interrogante de si es o no posible que el titular de un órgano constituido, manteniéndose en el ámbito de su competencia legal realice actos de autoridad impulsado por razones ideológicas, por intereses específicos, por presiones políticas, etc., que contradigan o hagan inaplicables los preceptos constitucionales, tomando ventaja de las imprecisiones en las normas o alternativas demasiado amplias de interpretación de la ley.

En relación a lo anterior, pueden ocurrir que se respeten las normas del procedimiento de creación y modificación de las leyes, o de aplicación de las mismas por la autoridad competente. Pero también puede darse el caso de que el núcleo de la Constitución (decisiones políticas fundamentales) sea vulnerado por actos de poder anticonstitucionales, cubiertos por una apariencia de legalidad. De ahí que sea oportuno saber con que mecanismos de control de la constitucionalidad⁴² se cuentan.

La constitucionalidad como condición y estado normal del ejercicio del poder en el marco de la ley fundamental, requiere para su análisis un enfoque simultáneo de los aspectos político-prácticos y jurídico-normativos. En casos de irregularidad parcial en el orden jurídico, por la inobservancia momentánea por actos de gobierno, los sistemas de defensa y de control de la constitucionalidad se traducen en un importante medio de preservación del Estado de Derecho para anular los efectos del acto anticonstitucional. En síntesis, el control de la

⁴²Vid., infra.

constitucionalidad se justifica para que las Constituciones no sean absurdos intentos de limitar un poder, que por naturaleza es ilimitado.

Se puede pensar que las Constituciones políticas establecen implícitamente mecanismos de defensa de la Constitución, mediante el proceso legislativo y el proceso de reformas a la Constitución. En éste último, y en el caso de nuestro país, las reformas se realizan sin la intervención directa ni indirecta de la ciudadanía; por el contrario, intervienen tanto órganos constituidos federales, como locales, sin ninguna limitación aparente; por lo que las "facultades ilimitadas" del llamado poder revisor de la Constitución política mexicana se resume en facultades ilimitadas de reforma, según interpretación "abierta" del artículo 135 constitucional⁴³. Tales facultades del llamado Poder Revisor están constreñidas a modificar cualquier parte de la Constitución, a excepción de las decisiones políticas fundamentales que son su esencia. La parte negativa de este último punto es que dichas limitaciones no están expresamente establecidas en el texto del artículo 135 constitucional; pero sí están implícitas en la naturaleza del órgano que estructura este precepto. De lo anterior, cabe hacer la aclaración de que la reforma o revisión constitucional implica una modificación a las decisiones políticas fundamentales, mientras que la reforma o revisión al texto constitucional, implica una modificación a las normas constitucionales.

Para determinar quién puede revisar la Constitución y las normas constitucionales es preciso saber quién y cómo las instauró. El Poder Constituyente es aquel que crea la Constitución y el Congreso Constituyente es el mecanismo operativo por el cual se lleva a cabo dicha creación. Por esta razón, tal aparato ejecutor no sólo debe respetar la formalidad establecida en el precepto del artículo 135 constitucional, sino debe constreñirse a precisar cuándo está ante un caso de revisión constitucional que entraña un acto de naturaleza político constituyente y cuando sólo es un acto jurídico constituido.

⁴³Artículo citado en la p. 7.

Respecto a lo anterior, es conveniente señalar el error que existe al referirse al Congreso Constituyente como "el Poder Constituyente permanente", pues según los defensores de tal afirmación, consiste en: una fuerza soberana que puede manifestarse de manera permanente y emplear su potestad constituyente, lo cual es afirmado erróneamente en el artículo 135 constitucional. En contraposición a tal idea está el artículo artículo 39 constitucional⁴⁴. En dicho artículo se señala como detentador de la soberanía "al pueblo", por lo que tendrían que demostrar cómo, cuándo y mediante que mecanismo los ciudadanos mexicanos cedieron la soberanía que les reconoce la Constitución a ese órgano permanente.

Con lo anteriormente expuesto coincide el jurista mexicano Felipe Canudas y Oreza quien opina en el artículo que publicó bajo el título "Irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales", en el cual sostiene: "Si el Poder Constituyente radica en el pueblo no puede haber un órgano al que se le atribuya tal potestad como pretende el artículo 135 constitucional"⁴⁵.

En tal virtud, la Constitución queda desprotegida y en un estado de vulnerabilidad general a riesgo de ser reformada en la práctica a voluntad del Poder Ejecutivo, quien puede presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, cubriendo todos los aspectos formales del procedimiento, sin la mínima intervención del electorado para aprobarla ni menor posibilidad de una expresión de voluntad del titular del Poder Constituyente.

Para entender mejor los conceptos básicos de este capítulo y en general de la tesis, se presenta a continuación el siguiente cuadro didáctico:

⁴⁴ Que a la letra dice: *"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"*.

⁴⁵Vid., Canudas y Oreza Felipe, "LA IRREFORMABILIDAD DE LAS DECISIONES POLITICAS FUNDAMENTALES", Revista de Jurisprudencia, año 1934.

Decisiones Políticas Fundamentales (DFP)	equivalen a:	lo que es la Constitución	Representan los niveles político y jurídicos originarios de conformación estructural del Estado, su legalidad depende de un acto de soberanía del Poder Constituyente.
Normas constitucionales primarias	equivalen a:	la expresión jurídica de las DPF emanadas del Poder Constituyente	
Normas constitucionales secundarias	equivalen a:	leyes constitucionales por medio de las cuales se revisa o modifica el texto constitucional.	

Después de entender la temática del cuadro anterior, es necesario tener presente quién debe encargarse de realizar la verificación en las reformas a la Constitución. Por lo que debe identificarse al respecto, el tipo de control, el órgano encargado de ejercerlo y los efectos de sus resoluciones, por consiguiente los criterios aplicados a este orden de ideas son:

1.- Desde la perspectiva de la autoridad que ejerce el control:

- Control de la constitucionalidad (legalidad) de las normas jurídicas inferiores a la ley ordinaria y de los actos de autoridad por medio de los cuales se aplican.
- Control de constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad contrarios a la Constitución.

2.- Existencia de control normativo, o de otros medios de control no normados.

- Desde el punto de vista de la naturaleza del órgano que ejerce la función de control, el cual puede ser:
 - a) órgano legislativo
 - b) órgano político
 - c) órgano jurisdiccional.

- Ausencia de control normativo, y "control por medio de la opinión pública".

3.- *Dependiendo de su procedibilidad:*

Ex officio, es decir, antes de que entre en vigor la ley o a petición de parte, por aplicación excesiva o defectos de la ley.

- a) en vía de acción.
- b) en vía de excepción.

SISTEMAS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Los sistemas de control de la constitucionalidad que funcionan en los llamados "sistemas políticos democráticos" son el difuso o americano y el concentrado o austriaco. A continuación se describirán las características fundamentales de cada uno de ellos.

A) SISTEMA DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR TRIBUNALES ORDINARIOS.

Tal como se mencionó en el apartado anterior, este sistema es típico de los países con régimen de gobierno presidencial, en los que según la división de poderes, esta función se confía a una Corte suprema, que revisa en última instancia las decisiones de los jueces e interpreta en calidad de autoridad superior el texto

constitucional. En forma escalonada ascendente, la sentencia de un tribunal ordinario puede ser rectificadora por otro de mayor jerarquía hasta llegar a esa Corte suprema, la cual emitirá un fallo definitivo.

Sus características principales son:

- El sistema es "difuso", pues cualquier juez puede plantear la cuestión de constitucionalidad.
- Se plantea por vía incidental o de excepción.
- Los alcances de la resolución tienen efectos constreñidos al caso concreto.
- Rige el principio de "*stare decisis*".
- Una Corte suprema se pronuncia en última instancia sobre la cuestión de constitucionalidad, emitiendo jurisprudencia obligatoria para los demás jueces.⁴⁶

Así, el control queda en manos de un órgano judicial, superior, inferior, federal o estatal y el juez debe interpretar la ley y no aceptarla en el caso de que ésta sea anticonstitucional. El inconveniente que a mi parecer presenta este sistema, se hace evidente cuando un juez considera inconstitucional una ley y por lo tanto no la aplica, mientras que otro sí lo hace por no encontrarla según su criterio, contraria a la ley fundamental. Lo anterior provoca una incertidumbre jurídica, porque se infiere que no existe garantía alguna al respecto de una interpretación o control uniforme, en un sistema "difuso" de control. Por esta razón, se concluye que estos sistemas reportan incertidumbre en su aplicación.

B) SISTEMA DE CONTROL CONFERIDO A UN TRIBUNAL ESPECIAL.

Este sistema de control no es nuevo –surgió después de la Segunda Guerra Mundial– y tiene las siguientes características:

⁴⁶ COVIAN ANDRADE Miguel. "TEORIA CONSTITUCIONAL", CEDIPC, 2a ed., México 2001. p. 577.

- Es un sistema "concentrado", pues la cuestión de constitucionalidad la pronuncia un solo tribunal, estando limitado el número de instancias que pueden plantearla.
- Normalmente se presenta la pregunta sobre la constitucionalidad por vía de acción sin excluir algunos casos de vía de excepción.
- Los alcances del pronunciamiento tienen efectos *erga omnes*.
- No rige el principio del "*stare decisis*", por lo que debe ser un solo tribunal el que emita la única resolución obligatoria para todos los casos.⁴⁷

De primera instancia, se puede percatar la superioridad del sistema concentrado de control de constitucionalidad y la existencia de un tribunal especializado al que se encarga la función de control del poder político, y esto lo confirmó un destacado especialista francés, Benoit Jeanneau, quien dice: "*La fórmula evita, en efecto, algunos de los inconvenientes revelados por la práctica americana:*

- a) *Permite por principio quitar de las manos de las jurisdicciones de derecho común la verificación de la constitucionalidad de las leyes, obligándolos a reenviar, bajo la forma de cuestiones prejudiciales, todas las dificultades serias de interpretación de la Constitución, lo que asegura una homogeneidad de inmediata jurisprudencia, sobre ese punto.*
- b) *Además, se obtiene una confirmación o anulación definitiva, y oponible a todos (erga omnes) de la disposición legislativa atacada; resultado más satisfactorio que el efecto relativo de la cosa juzgada, para la claridad del orden jurídico.*
- c) *Finalmente, encierra en un cuadro más estricto el recurso de inconstitucionalidad, puesto que se ejerce directamente: apelación restringida y término más o menos largo, de manera que se reduce la*

⁴⁷ Idem.

inseguridad jurídica que acarrea todo control jurídico abierto indefinidamente".⁴⁸

⁴⁸ BENOIT Jeanneau, "DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES", 6a édition, Edit. Dalloz, Paris, 1981, p.87.

CAPITULO SEGUNDO.- EL SISTEMA MEXICANO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

2.1.- La Suprema Corte de Justicia y el Control de la Constitucionalidad.

Mucho se ha discutido sobre si la Suprema Corte de Justicia de la Nación es o no un verdadero Tribunal Constitucional, sobre todo desde las reformas hechas al Poder Judicial en 1987, en 1994, en 1995, en 1996 y 1999, a partir de las cuales se ha fortalecido en México la tendencia de convertir a la Suprema Corte en un Tribunal Constitucional, ente totalmente ajeno a lo que es. Pues si nos referimos a los verdaderos Tribunales Constitucionales, los que existen en el mundo se encuentran, por lo regular inmersos en un sistema de control de constitucionalidad concentrado y la Corte en un sistema de control difuso.

El Doctor Jaime Cárdenas García en su libro titulado "Una Constitución para la Democracia" presenta una división periódica de la historia del Poder Judicial Federal en la cual destaca la evolución que ha tenido la Suprema Corte de Justicia, que resulta de gran utilidad para comparar analógicamente las razones de los planteamientos propuestos en el presente trabajo con las reformas relacionadas con el desarrollo de dicho órgano. Las etapas son las siguientes:

a) *Etapa de definición y características básicas (1824-1882)*, en la que se precisan las particularidades de este organismo como lo son la naturaleza de órgano centralizador, con temor a las cuestiones políticas y a las novedades jurídicas, - como sucedió en su momento con la creación del Tribunal Contencioso Administrativo y la controversia sobre la competencia de origen entre Iglesias y Vallarta- y el origen de la concepción casacional de la Corte como Tribunal de legalidad;

b) *Etapa de sometimiento a un régimen "democrático" personalizado (1882-1917).*

En la que se hace referencia expresa a un Poder Judicial, particularmente a una Corte de Justicia, al interior de la dictadura del General Díaz, como lo demostró la reforma a la Constitución de 1857 en el año de 1900, por virtud de la cual se desincorporó de la esfera judicial la figura del Ministerio Público para que formara parte del Poder Ejecutivo;

c) *Etapa de relativa independencia (1917-1928),* en la que el Plan de Guadalupe

desconoce a la Corte, el Primer Jefe Carranza destituye a los entonces ministros de la Corte, se expide un nuevo marco constitucional que establece las garantías mínimas de independencia del Poder Judicial y de acuerdo a los transitorios de la nueva Carta Magna, se suprime la Secretaria de Justicia.

d) *Etapa de sometimiento a un régimen no democrático institucionalizado (1928-*

1944), periodo en el cual las diversas reformas constitucionales y legales al Poder Judicial en conjunción con actos y hechos concretos supeditan a este poder a la esfera de poder jurídico y real del Ejecutivo en el marco de la institucionalización del movimiento revolucionario. Se vieron fortalecidos los Tribunales Administrativos, y el régimen de responsabilidades de jueces federales ante el Presidente de la República;

e) *Etapa de aligeramiento o de autoatención interna (1944-1986),* periodo que se

distingue por una serie de reformas cuyo propósito fue reducir el enorme rezago en la impartición de la justicia federal y, por la tendencia de considerar a la Suprema Corte de Justicia como una instancia de legalidad casacional. En esa virtud, se crearon en 1951 los Tribunales Colegiados, se reforzó la jurisdicción constitucional de la Corte en 1987, se recuperó la inmovilidad judicial y se eliminó la rendición al Ejecutivo;

f) *Etapa de la autonomía gradual (1986 en adelante),* con las reformas

constitucionales de 1987, 1994, 1996 y 1999.

Con respecto a la reforma de 1987-1988, puede decirse que los preceptos reformados más relevantes fueron la adición de la fracción I-B al artículo 104 y las enmiendas al artículo 107 constitucional. La Suprema Corte de Justicia tuvo una gran injerencia en la Exposición de Motivos de la iniciativa presidencial de 1987-1988 encaminada a que las reformas antes mencionadas sirvieran para combatir el rezago de atención a los asuntos pendientes a resolver por el Poder Judicial, cuyo antecedente más importante fue la creación de los Tribunales de Circuito en 1951 en el marco de la llamada reforma Alemán⁴⁹. Lo anterior marcó la pauta a seguir sobre la separación de competencias entre el control de la legalidad y el control de la constitucionalidad, separación que sigue pendiente hasta nuestros días. Así la Exposición de Motivos citada refiere que: *“La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como debe corresponder al más alto Tribunal del país... Es la trascendencia política que deriva de la atribución de fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, lo que debe orientar el criterio para determinar la esfera de competencia del máximo Tribunal, pues la observancia y respeto a la Constitución atañe al interés superior de la Nación. La custodia de la supremacía de la Norma Fundamental y de su estricto cumplimiento, en función que sirve para limitar la actuación de los Poderes activos y para mantener la estabilidad del régimen político del país, por lo que fundamentalmente debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia...”*⁵⁰

Se puede concluir que la Suprema Corte de Justicia, a partir de su competencia para conocer de los Juicios de Amparo promovidos contra las sentencias de todos los tribunales del país con apoyo en el artículo 14 de la Constitución de 1857, se transformó de manera esencial en un Tribunal de Casación. Sobre las pocas cuestiones de constitucionalidad que en ese entonces resolvía, el Dr. Héctor Fix Zamudio se pronuncia al respecto:

⁴⁹ CARDENAS GARCIA, Jaime F. “UNA CONSTITUCION PARA LA DEMOCRACIA: PROPUESTAS PARA UN NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL” Edit. U.N.A.M., México 1996. pp.171-186.

⁵⁰ “EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1987”, en Compila IV. CD ROM, México, DF.,1999.

"Hay otro problema también muy importante, con respecto a lo que sucede con el Poder Judicial Ordinario; porque cuando se crea un Tribunal Constitucional, este tiene que ser distinto de la Corte Suprema o Tribunal Supremo, a no ser que se mantenga la reforma del 88, y entonces, como se redujo la Suprema Corte a sólo 11 Magistrados y 2 Salas que se han creado, es imposible que puedan realizar la labor de unificación de la jurisprudencia y la facultad de atracción, que no es propia de un Tribunal Constitucional; tampoco es propio de un Tribunal Constitucional tener adscrito un Consejo de la Magistratura".⁵¹

"Entonces, queda pendiente esa situación de que pasa con el Poder Judicial Federal. Aparentemente lo encabeza la Suprema Corte de Justicia, pero la Suprema Corte de Justicia no puede, como Tribunal Constitucional, realizar funciones casacionistas que tenía antes, y la reforma de 1988 fue de transición para eso, y entonces es imposible que resuelva todos los conflictos".⁵²

"Estamos en una situación difícil, porque en ningún país del mundo existe una Suprema Corte como un Tribunal Constitucional y los Tribunales Federales aparte. Estamos en una situación inédita. Nosotros somos afectos a estas soluciones un poco peculiares: tenemos una Secretaria de la Contraloría, cuando en todos los países hay Contralorías o Tribunales de Cuentas autónomos, pero aquí tenemos una Secretaria de Estado con esas funciones."⁵³

Coincido con la opinión del Dr. Fix Zamudio con respecto a que en México existe la tendencia de complicar las cuestiones jurídicas en pro de la misma tradición (en la mayoría de los casos son las famosas "dogmáticas jurídicas") y en contra del avance científico en la materia. En tal virtud, los juristas mexicanos

⁵¹ FIX- ZAMUDIO. Héctor. "LA SITUACION ACTUAL DEL PODER JUDICIAL EN MEXICO" Versión Estenográfica de la Conferencia impartida el 19 de julio de 2001 en el marco de los foros para la Revisión Integral de la Constitución, organizados por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

⁵² Idem.

⁵³ Idem.

comúnmente prefieren presentar soluciones erróneas a planteamientos que desde un inicio estuvieron equivocados, que escoger el camino de analizar nuevas propuestas.

De este modo, la reforma de 1987 concedió casi en su totalidad el control de la legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito y dejó el control de la constitucionalidad y algunas cuestiones de legalidad, de importancia y trascendencia, a las Salas y al Pleno de la Corte. Aunque tal control de la constitucionalidad al resguardo de la Corte se redujo al conocimiento y resolución de los Juicios de Amparo, habida cuenta que hasta ese momento era el único medio de control constitucional en México con las limitaciones que se señalarán más adelante.

Se ha dicho mucho sobre la reforma judicial de 1994, para efectos de este trabajo la discusión quedará circunscrita a los aspectos relacionados con la función de control constitucional que desarrolla la Corte a partir de tal reforma.

La Exposición de Motivos de la correspondiente Iniciativa Presidencial atañe a la Corte en tanto que implicó que su competencia va más allá del control de los actos de autoridad, y que puede llegar a fungir como un posible "arbitro" equilibrante del principio de división de Poderes del régimen federal. La Constitución deposita el ejercicio del Poder Judicial Federal en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito, y les encomienda la custodia del orden constitucional y legal. Por eso, una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que la misma consagra. En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre Estados, Municipios, el Distrito Federal y la Federación [...] asimismo, el mandato de asegurar a los individuos de que todo acto de autoridad se apegue estrictamente

al orden que la Constitución consagra [...] De ahí, que se requiere de un Poder Judicial mas fuerte y mas independiente.⁵⁴

Más adelante, la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial propuso clara y expresamente la intención de "*consolidar a la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional*", por lo que exigía "*otorgar mayor fuerza a sus decisiones; ampliar su competencia para emitir sus declaraciones sobre la inconstitucionalidad de las leyes, que produzcan efectos generales...*"⁵⁵

La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1994 en el Decreto mediante el cual se reformaron los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución.⁵⁶

El sistema mexicano de control de constitucionalidad corresponde, en términos generales, al sistema de control difuso referido en el capítulo anterior. La función de control se encomienda a un órgano jurisdiccional no especializado que forme parte de la división de poderes tripartita clásica: el Poder Judicial Federal. Este poder se deposita en cuatro clases de tribunales:

- 1) Suprema Corte de Justicia
- 2) Tribunales Colegiados de Circuito
- 3) Tribunales Unitarios de Circuito
- 4) Juzgados de Distrito.

La consecuencia lógica es que de las cuatro clases de tribunales que conformaban el Poder Judicial federal nacional, sólo los tribunales Unitarios de Circuito carecían de facultades en materia de jurisdicción constitucional ya que ésta era asignada a los otros tres mediante un sistema de distribución de

⁵⁴CASTILLO PORRAS, Gregorio D. "TEORÍA DE LOS MÍNIMOS TRASCENDENTES DE LA CONSTITUCIÓN COMO UNA APORTACIÓN PARA CONSOLIDAR LA TRANSICIÓN POLÍTICA AL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO". Tesis laureada (abogado), por la Escuela Libre de Derecho, México 2002 p. 3.

⁵⁵Ibid. pp. 3 y 4.

⁵⁶ Idem.

competencias fijado por la Constitución, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Entre la Suprema Corte de Justicia, los tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito estaba distribuida la substanciación de los juicios de Amparo y de las controversias constitucionales o "litigios constitucionales" que de acuerdo con la Constitución mexicana, integraban nuestro sistema de control de constitucionalidad hasta 1994.

Con la reforma de 1995, respecto a los tribunales que ahora ejercen el control de constitucionalidad, era posible distinguir dos casos: el de los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y Unitarios de Circuito, y el Tribunal Electoral. En cuanto al primer grupo prácticamente no se produjeron cambios de fondo como resultado de la reforma en materia de control de constitucionalidad. La excepción fue la asignación de facultades a los Tribunales Unitarios de Circuito para intervenir en ciertos casos en el juicio de Amparo.⁵⁷ Por lo que respecta al siguiente inciso cabe decir que en la reforma de 1996 en materia electoral, el Tribunal Federal Electoral fue reestructurado e incorporado a este poder.

Con relación a las reformas de 1995 y 1996 al Poder Judicial Federal puede decirse que las competencias del gobierno y su administración que hasta antes de la reforma correspondía analizar a la Suprema Corte, entre los cuales se destaca la función de vigilancia y supervisión de los Tribunales Federales, promoción y reubicación de jueces y magistrados, la apertura de tribunales y la distribución de circuitos en toda la República fueron asignados al Consejo de la Judicatura Federal, órgano que se integró al Poder Judicial con el propósito de disminuir la carga de trabajo a los ministros.

Como la creación del Consejo de la Judicatura no modifica su calidad de supremo Tribunal de la Federación -que corresponde a la Corte- esta última no quedó sometida a aquél, por lo que puede revisar alguno de sus fallos. En cambio el Consejo de la Judicatura no tiene facultades jurisdiccionales, sino únicamente

⁵⁷ COVIAN ANDRADE Miguel. "EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO", CEDIPC, México 2001 pp. 221-223

gubernativas y administrativas. Es por tanto que el sentido principal de la reforma consistió en reestructurar a la Suprema Corte de Justicia para que se abocara al conocimiento y a la resolución de asuntos de constitucionalidad, y dejara las cuestiones de legalidad a los demás tribunales integrantes del Poder Judicial Federal.

La reforma y su relación con el control de constitucionalidad fueron en el sentido de ampliar cualitativamente el sistema mexicano de control de constitucionalidad mediante la incorporación al texto de la Constitución de dos medios de control que no estaban anteriormente previstos, "las controversias constitucionales" y las "acciones de inconstitucionalidad".

La nueva concepción de la Corte se orientó a que ésta funcionara como un Tribunal especializado en materia constitucional, integrado por un número menor de ministros, que estuvieran "notoriamente más capacitados".

Las modificaciones hechas fueron positivas en el sentido de que la Corte dejara de ser el refugio de los políticos caídos en desgracia. El propósito de despolitizar la función jurisdiccional y redefinir las competencias de la Corte obedeció a dos objetivos esenciales:

- 1) El fortalecimiento de su independencia y de su autoridad.
- 2) Su papel como Tribunal encargado de controlar la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad.

La última reforma del tema de control de la constitucionalidad relativa al Poder Judicial de 1999, sólo se refiere a la distribución de competencias en materia gubernativa y administrativa entre la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura. Esta reforma fue promovida por el entonces presidente de la Suprema Corte, quien convenció al presidente de la República para que presentara dicha reforma al Congreso de la Unión, con la cual la misma Corte pretendía "recuperar" espacios de influencia en los ámbitos gubernativo y administrativo, los cuales estaban, desde la reforma de 1995, prácticamente dominados por el Consejo de la Judicatura, situación que ponía en evidencia el conflicto entre estos órganos.

Por lo que las razones subyacentes a la reforma fueron las siguientes: en

primer lugar, el ministro Góngora Pimentel argumentó al presidente Ernesto Zedillo, que el Consejo de la Judicatura había incurrido en "excesos y omisiones" como resultado de una inadecuada regulación de su competencia, por lo que era conveniente que la Suprema Corte recuperara su capacidad de injerencia en las cuestiones de gobierno y administración del Poder Judicial. Esto sólo aclaró que estas modificaciones se lograron gracias a la deuda de favores que se debían la Suprema Corte de Justicia y el presidente en turno.

En lo dicho anteriormente puede identificarse la oportunidad que lamentablemente no fue considerada en el catálogo de preocupaciones de la Suprema Corte y por lo tanto omitió, que consistía en centrar su atención en cosas más trascendentales como las de promover una modificación constitucional de fondo en materia de control constitucional, que supliera las notorias deficiencias de la reforma de 1995, que evidentemente se requerían.

Ahora se procederá a explicar porqué se tiene la opinión de que la Corte no es un verdadero Tribunal Constitucional, sino tan solo un Tribunal con funciones aplicadas a medios erróneos de control de constitucionalidad, el cual, como ya se dijo, debe permanecer dentro del Poder Judicial Federal pero sin competencia en materia de control de constitucionalidad. A continuación, se enumerarán las características que le imposibilitan ser un Tribunal Constitucional.

1) *Jurisdicción Especializada*.- Es aquella que se otorga al órgano jurisdiccional responsable y consiste en la exclusividad en el conocimiento y resolución de las cuestiones de constitucionalidad. En el caso mexicano, la evolución constitucional de la Suprema Corte de Justicia tuvo periodos en los que compartió esta jurisdicción con otros órganos judiciales, como lo fueron los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito. A pesar de que en 1987 y 1994 la jurisdicción constitucional se encomendó en forma exclusiva a la Suprema Corte de Justicia, dejando a los Tribunales y Juzgados federales únicamente el control de la legalidad con todo y que los fundamentos jurídicos para elevar el conocimiento de estos, se fundamentaron en los artículos 14 y 16 constitucionales, las cuales se desahogaron mediante el Recurso de Amparo.

Sin embargo, desde 1996 el control de constitucionalidad en materia electoral -salvo en los casos de leyes- está en manos del Tribunal Electoral por lo que ya no se cumple con ese monopolio del contencioso-electoral y aún cuando el control de la constitucionalidad de leyes electorales lo asuma el Pleno de la Corte por vía de la Acción de Inconstitucionalidad⁵⁸, es de notarse que esta primer característica no se cubre de acuerdo al régimen constitucional vigente para considerar a la Corte como un Tribunal Constitucional pleno.

2) *Unidad de jurisdicción*.- Es preciso aclarar el significado de "unidad de jurisdicción", concepto expuesto por el jurista francés, Louis Favoreu, pionero en el estudio general de los Tribunales Constitucionales. Este autor consideraba que el entorno estructural de los Tribunales Constitucionales debe darse en un sistema de pluralidad o, cuando menos de dualidad de jurisdicciones, lo que significa que la función jurisdiccional debe estar encomendada únicamente al Poder Judicial formal. En otras palabras, desde la interpretación de Favoreu no deben existir jurisdicciones especializadas como el contencioso-administrativo, cuya esfera se vincula formalmente y de manera más íntima con el Poder Ejecutivo. Al respecto, este autor asevera que el modelo de Tribunal Constitucional no es viable en los regímenes jurídicos anglosajones, como es el caso de los Estados Unidos en donde no hay una jurisdicción administrativa separada formalmente del Poder Judicial.⁵⁹

En este trabajo se comparte la perspectiva del jurista francés recién referida y, en consecuencia, se entiende la dualidad de jurisdicciones como la encomendada a órganos formalmente judiciales y formalmente administrativos; *contrario sensu* a "unidad de jurisdicción" cuya característica es la uniformidad de criterios emitidos por una sola instancia jurisdiccional. En mi opinión, debería coexistir como poder constituido el Tribunal Constitucional, ente que comprendería en materia constitucional una jurisdicción única, exclusiva y excluyente. Para el

⁵⁸ Vid., *infra*.

⁵⁹ Cf. FAVOREU, Louis "LES COURS CONSTITUTIONNELLES" Edit. Presses Universitaires de France, Paris, 1986.

caso de México, se cumple la teoría de Favoreu en tanto que se contempla la existencia de un Poder Judicial formal, así como la coexistencia de jurisdicciones especializadas formalmente administrativas como lo son el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Agrarios y los Tribunales Laborales. La conclusión lógica es que debería existir un Tribunal Constitucional como poder nacional, en el entendido de que fuera una autoridad con competencia en todo el país.

3) *Autonomía Nacional y Constitucional.*- En lo que respecta a la autonomía nacional, cabe reiterar que el Tribunal Constitucional debe ser una autoridad nacional incluso dentro de un régimen federal y debe contar con una competencia en todo el territorio de Estado, al cual deberán someterse todas las cuestiones constitucionales, aún aquellas que hayan tenido una resolución a nivel local.

Con respecto a la *autonomía constitucional*, se ha hecho el hincapié de que ésta se traduce en la existencia autónoma del Tribunal como Poder de Estado, con el matiz de autoridad nacional y ajeno al Poder Judicial Federal. Estas condiciones permiten la existencia de dos jurisdicciones, la del Tribunal Constitucional y la de una Corte de Casación.

Al respecto de este punto, el jurista , Joaquín Brage Camazano opina que: *“las modalidades organizacionales de esta distinción han provocado que este requisito en ocasiones no se cumpla debidamente, sin perjuicio de perder la naturaleza de Tribunal Constitucional. Por ejemplo, en América Latina existen tres variantes básicas: a) Tribunales y Cortes Constitucionales autónomos, es decir, fuera del Poder Judicial formal, como son los casos de Guatemala, Ecuador, Chile y Perú, b) Tribunales Constitucionales dentro del Poder Judicial formal, como se señalan en las Constituciones de Bolivia y Colombia, y, c) Salas Constitucionales que, no obstante ser autónomas, estructuralmente se encuentran al interior del Poder Judicial formal, específicamente dentro del Pleno del Supremo Tribunal o Corte, como se ejemplifica en los casos de el Salvador, Costa Rica, Nicaragua,*

*Paraguay y Venezuela.*⁶⁰

Para el caso de México, éste requerimiento no se observa, en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia no sólo está inmersa en el Poder Judicial formal, sino que es la cabeza misma de ese poder, por lo que carece de autonomía constitucional y sólo cuenta con la autonomía del poder de Estado por el sólo hecho de formar parte del Poder Judicial y no por sí sola.

4) *Precepto Constitucional.*- Éste implica que la estructuración y el funcionamiento del Tribunal Constitucional deben estar considerados en el texto de la Constitución; tanto en el sentido formal, como material. Por esto, la Suprema Corte de Justicia no es un Tribunal Constitucional en el sentido formal y, con relación al material, puede decirse que, no obstante la Constitución le asigne jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia en el artículo 105, fracciones I y II, no es suficiente para proclamarla como un tribunal especializado en materia constitucional.

5) *Número de Integrantes, designación y selección de los candidatos a ministros.*- Es una característica de los Tribunales Constitucionales que el número de integrantes que los conforman sea mínimo, toda vez que la función que desarrollan es de carácter especializado en relación con la interpretación de la Ley Fundamental, con exclusión del fondo del asunto. En lo relativo al caso particular de nuestro país la tendencia hasta antes de 1994, fue inversa, en respuesta a lo cual las reformas de 1994 y 1995 pretendieron reestructurar a la Suprema Corte de Justicia con base en el modelo prevaleciente en los Tribunales Constitucionales. Así, la reforma estuvo basada en dos objetivos:

El primero de ellos fue convertirla en un Tribunal especializado en asuntos de control de la constitucionalidad, en función de lo cual su recomposición orgánica estuvo dirigida a reducir el número de ministros, lo cual tuvo sustento en la nueva función que se asignaría a la Corte.

Antes de la reforma, la Corte ejercía dos clases de funciones con relación al Amparo, resolvía tanto Amparos-garantía, como Amparos-legalidad, los cuales

⁶⁰ BRAGE CAMAZANO, Joaquín "LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G., Estudios Doctrinales. 2º ed. Edit. U.N.A.M., México, 2000. pp. 26 y ss.

eran desahogados por ella misma, quien operaba simultáneamente como Tribunal Constitucional y como Tribunal de última instancia en materia de jurisdicción ordinaria. Así, el segundo objetivo estuvo orientado a su reorganización, que consistió en suprimir casi en su totalidad la segunda de estas grandes áreas de su competencia para permitir así que su labor se concentrara exclusivamente en asuntos relativos al control de constitucionalidad. Lo anterior tuvo la intención de reflejar una plena correspondencia con las características que poseen los miembros de los tribunales especializados en esta materia. Por tal razón se pensó que la competencia de la Corte sería cuantitativamente menor, pero tendría cualitativamente mayor relevancia.

Sin embargo, éstos objetivos se cumplieron parcialmente debido a que sucedieron ciertos hechos que desvirtuaron las metas de la reforma, como el que varios de los candidatos que formaban la lista de los 18 aspirantes a ministros recién habían sido ministros de la antigua Corte, y tanto ellos como la mayoría de los senadores -quienes fueran encargados de evaluarlos-, no parecieron haber entendido cuál era la distinción esencial entre la Suprema Corte que había desaparecido y la que Corte a crear. Por tal razón, los objetivos que pretendían convertirla en un tribunal especializado, quedaron por ésta y por las razones que explicaremos más adelante sólo en buenas intenciones.

6) Los requisitos para ser ministro de la Corte y el proceso para su designación.-

La reestructuración de la Suprema Corte de Justicia que tuvo con la reforma de 1995, logró como ya se dijo anteriormente “despolitizar” la función jurisdiccional y el fortalecimiento de su independencia, esencialmente del Poder Ejecutivo, para lo cual es necesario examinar dos cuestiones relacionadas con esto: Por un lado están los requisitos para ser ministro de la Corte, y por el otro, el proceso para su designación. Si nos remitimos al artículo 95 de la Constitución, en lo concerniente a la formación profesional del candidato a ministro, la fracción III establece que el candidato debe *“poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho expedido por autoridad o*

institución legalmente facultada para ello".⁶¹ Este requisito permite a cualquier abogado que haya obtenido su título de licenciatura en 1994 o antes y que tenga 35 años o más, en términos generales, ocupar el cargo de ministro de la Corte.

Todo lo contrario pasa en países europeos, un ejemplo claro es el Tribunal Constitucional español, cuyos integrantes deben ser nombrados entre los magistrados y fiscales, catedráticos de universidades, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional (artículo 159.2 de la Constitución de España).⁶²

Otro ejemplo es el de Italia, donde los integrantes de la Corte provienen de los magistrados superiores (inclusive pueden ya haberse retirado), catedráticos de las universidades, o bien son abogados con veinte años de ejercicio.⁶³

En los ejemplos de los países mencionados, por lo menos deben acreditar el cumplimiento de los requisitos relativos a la capacidad de los miembros de los tribunales especializados, independientemente de la eficacia que presenten los magistrados en el desempeño de su cargo. En cambio, en nuestro país como veremos más adelante, los requisitos relativos a los antecedentes y capacidades profesionales de los candidatos a ministros son tan escuetos que cualquiera los podría cumplir⁶⁴. Por lo que para justificar la promoción al más alto tribunal, no hace falta comprobar el grado de especialidad en la materia, pues ni siquiera se exige que el aspirante sea perito en la rama constitucional.

Por consiguiente concluyo que a menor calidad de requisitos necesarios para obtener el cargo de ministro, mayor posibilidad de que quien lo ocupe no esté capacitado para desempeñarlo. Posturas contrarias a la recién presentada pueden objetar de inmediato que si bien algunos de los actuales once ministros no son expertos en cuestiones constitucionales tampoco son "cualesquiera licenciados en derecho", por lo que son abogados con una considerable trayectoria -algunos en el

⁶¹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Legislación Federal, TITULO TERCERO CAPITULO IV DEL PODER JUDICIAL, Artículo 95 (consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/96.htm?s=>)

⁶² CONSTITUCION ESPAÑOLA, TITULO IX, Del Tribunal Constitucional, Artículo 159 (consulta en INTERNET http://www.constitucion.es/constitucion/castellano/titulo_9.html)

⁶³ COVIAN ANDRADE Miguel, "EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO", op. cit. p.346.

⁶⁴ Idem.

Poder Judicial, otros en la cátedra y algunos más en diversas actividades relacionadas con el ejercicio profesional-. Aunque en mayor o menor grado es así, cabría hacerse la siguiente pregunta: si en la práctica se toman en cuenta estas cualidades y la experiencia antes de hacer el nombramiento o la propuesta misma, ¿por qué no se establece en la Constitución la necesidad de cumplir con los requisitos mediante los cuales el candidato pueda acreditar su capacidad y sus conocimientos, en un grado tal que se justifique plenamente su incorporación a la Corte y se garantice, por consiguiente la calidad de las funciones que desempeñará en él?⁶⁵

A pesar de que la Corte carece de las exigencias antes mencionadas para ser de forma plena un Tribunal Constitucional, no podemos ignorar los avances significativos que ha habido en la materia, reflejo de las prohibiciones contenidas en el artículo 95, fracción VI de la Constitución, así como los impedimentos para ejercer las funciones ahí señaladas y para realizar otras actividades durante los dos años posteriores a la conclusión del cargo de ministro (artículo 101 constitucional), lo que representa un avance en el proceso de "despolitización" de la Corte. Pero una vez que se ha eliminado en gran medida la posibilidad de que los funcionarios públicos de alto rango realicen el "salto mortal" de sus oficinas a la Corte, hace falta todavía impedir que los licenciados en derecho, con nulos y escasos conocimientos en la ciencia del Derecho Constitucional, intenten o logren realizar dicho salto desde sus despachos, cátedras en materia mercantil o juzgados penales a la Suprema Corte de Justicia, órgano que pretende ser un tribunal especializado en cuestiones de constitucionalidad.⁶⁶

A continuación se analizará el proceso de designación de los ministros de la Corte, uno de los temas más controvertibles en materia de control de constitucionalidad.

Los medios de control, como se ha venido señalando, tienen como propósito esencial la anulación de los actos que vulneran la Constitución. Estos son necesariamente actos de autoridad y, por consiguiente, son realizados por

⁶⁵ Vid., *infra*.

⁶⁶ *Ibid.* p. 347.

miembros de los distintos órganos del Estado. Ante la inconveniencia ampliamente explorada de que los jueces, en general y los ministros en particular, ocupen sus cargos vía elección popular surge de inmediato la posibilidad de que sean designados por los órganos constituidos del Estado. Pero en el caso de control de constitucionalidad, la situación que se presenta es sin duda, bastante especial y consiste en que esos mismos órganos y sus respectivos titulares o miembros deberán quedar sometidos forzosamente al control de constitucionalidad que sobre sus actos ejercerán los ministros por ellos nombrados. Antes de examinar el caso de México se hará mención de algunos procedimientos que se emplean en otros países para designar a los miembros de los Tribunales Constitucionales.

En España, los doce nombramientos de los integrantes del Tribunal Constitucional son hechos formalmente por el Rey, cuatro de ellos por propuesta del Congreso de Diputados, adoptada por votación de tres quintas partes, cuatro más a sugerencia del Senado mediante idéntica votación; dos propuestos por el presidente del gobierno y los últimos dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. (artículo 151 de la Constitución española).⁶⁷

En Francia, los miembros del Consejo Constitucional que no son de carácter "vitalicio" y "por derecho" (es el caso de los expresidentes) son nombrados de la siguiente manera: tres por el presidente de la República, tres por el presidente de la Asamblea y los tres restantes por el presidente del senado. (artículo 56 de la Constitución de Francia).⁶⁸

Los avances al respecto están relacionados con la forma de gobierno del Estado mexicano, el cual es presidencialista, circunstancia que por sí misma impide un funcionamiento equilibrado de los poderes públicos y propicia una concentración excesiva del poder en el ejecutivo federal. En tales condiciones, el

⁶⁷ CONSTITUCION ESPAÑOLA, TITULO IX, Del Tribunal Constitucional, (consulta en INTERNET http://www.constitucion.es/constitucion/castellano/titulo_9.html)

⁶⁸ CONSTITUTION DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE TITRE VII: Le Conseil constitutionnel, Article 56 "Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat. En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République. Le président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage. (consulta en INTERNET <http://www.solon.org/Constitutions/France/French/cons58.html>)

procedimiento menos adecuado que puede sugerirse para la designación de los ministros es sin duda el que confiere esa facultad al presidente de la República, no solamente tratándose de los miembros de una Suprema Corte de Justicia concebida como Tribunal supremo de jurisdicción ordinaria, sino por mayoría de razón, estructurada como un Tribunal que aspira a ser "Corte de Constitucionalidad". Por esto, la opción más recomendable es la que presentan los sistemas concentrados o austriacos, como los que prevalecen en varios países europeos, donde la fórmula idónea para designar a los integrantes del Tribunal es la corresponsabilidad política entre los poderes constituidos, con exclusión de técnicas exclusivas a favor de un sólo órgano.

En el caso mexicano y hasta antes de 1995, la designación de los ministros de la Corte era prácticamente una facultad que ejercía libremente el presidente de la República. El procedimiento consistía en una propuesta presentada por el ejecutivo a la Cámara de Senadores para cubrir la vacante en la Suprema Corte de Justicia (los ministros se retiraban a los 65 años de edad). Esta Cámara aprobaba la propuesta en un término máximo de diez días, bajo el criterio de votación de mayoría simple, previa comprobación del cumplimiento de los escasos requisitos constitucionales que suponía ocupar un lugar en la Corte.

En realidad, lo que ocurría con frecuencia era que el ministro fuera seleccionado por el Presidente, con la absoluta certeza de que por una amplia mayoría de votos -y a veces inclusive la totalidad de ellos- su propuesta sería aprobada en la Cámara de Senadores.

No debe perderse de vista que no estamos ante el nombramiento de un alto funcionario de la administración pública o de algún colaborador directo del presidente, sino frente al de los miembros de otro poder constituido, como lo es el Judicial pero, sobre todo, frente al de su máximo Tribunal, entre cuyas facultades más relevantes se encuentra la de fungir como el intérprete definitivo de la Constitución; con la particularidad esencial de que sus resoluciones son obligatorias para todos los poderes de Estado, federales o locales y todas las autoridades de los tres niveles de gobierno.

A partir de lo anterior surge la interrogante de si podría o no esperarse una

auténtica autonomía de la Corte y una eficacia real de sus resoluciones frente al Presidente de la República cuando todos los ministros del más alto tribunal le deben precisamente a éste –o a quien lo haya precedido en el cargo- el favor de sus nombramientos. Por consiguiente, lo antes expuesto muestra la inexistencia de cambios sustanciales, a nivel del procedimiento para nombrar a los ministros de la Corte, y en relación a su aplicación. En primer lugar está el hecho de que los mismos órganos que antes intervenían en su designación son los que intervienen todavía. El Presidente propone y el Senado aprueba. Antes la propuesta era directa o individual y la aprobación se acordaba por mayoría relativa de votos. Ahora la propuesta se da mediante la presentación de una terna o por mayoría calificada de dos terceras partes de votos, previa comparecencia. Aparentemente, el Senado puede escoger actualmente uno de los tres nombres, en tanto que antes aceptaba o rechazaba al único que se sometía a su consideración. Sin embargo, sólo podrá conocerse la realidad cuando se aplique por primera vez este procedimiento. Inclusive, está previsto que para el caso remoto de que se diera un desacuerdo irresoluble entre el Senado y el Presidente, se trasladaría de manera inequívoca la facultad de nombramiento del ministro al titular del ejecutivo, sin necesidad de aprobación por parte de la Cámara de Senadores.⁶⁹

Esto explica que, en el fondo, el titular del ejecutivo percibiera a los ministros como a sus subordinados, sin imaginar siquiera remotamente la posibilidad de situarlos a su nivel, en tanto representantes de otro poder constituido, o menos aún de admitir la idea estar obligado por sus decisiones. De manera pública, hemos visto como todos los presidentes hacían votos de fe por el respeto de la Constitución y refrendaban enfáticamente su consideración por sus más elevados intérpretes. Pero en privado, estos magistrados *"tenían que entender las reglas del sistema y, claro las del Presidente, sin olvidar que después de todo gracias a él estaban ahí"*.⁷⁰

En suma, resulta fácil entender que la independencia de estos ministros y la imparcialidad de sus determinaciones eran, por decirlo de algún modo, más o

⁶⁹ COVIAN ANDRADE Miguel. "EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO", op. cit. p. 352.

⁷⁰ Idem.

menos variables, dependiendo del caso concreto de que se tratara. A mi juicio esta es una de las cuestiones que pretendió atender y eventualmente resolver el proyecto de reformas constitucionales de 1995. La pregunta es ¿hasta qué grado se logró?...

En ese orden de ideas, las interrogantes que se presentan a continuación, exponen las principales razones que estarán obstaculizando a las posturas tendientes a crear un Tribunal Constitucional como poder alterno e independiente al Poder Judicial.

- ¿El Presidente de la Corte quedaría indiferente e impasible ante semejante cambio estructural en el Poder Judicial que encabeza?
- Por otro lado, ¿qué pasaría con los actuales ministros?, ¿Permitirían tan fácilmente y sin resistencia que se les escapara de las manos el control de la constitucionalidad?
- ¿Permitirían acaso que la Suprema Corte de Justicia pasara a segundo término ante la superioridad del nuevo ente?
- ¿Quiénes serían si no ellos los integrantes del Tribunal Constitucional?
- ¿Aceptarían de buen grado el control que, en un momento dado el Tribunal Constitucional ejercería sobre una Corte de mera legalidad?

Las respuestas a estas interrogantes obviamente no están sustentadas en la preocupación jurídica por perfeccionar nuestro sistema de control de constitucionalidad, sino más bien en los intereses políticos de los miembros del actual órgano de control. En efecto, esta ideología se basa en posturas contrarias a la propuesta que presenta esta tesis cuyo objetivo persigue la creación de un Tribunal Constitucional (como cuarto poder independiente a los demás). De tal modo, dichas posturas consideran que las reformas orientadas a la creación de dicho órgano están destinadas al fracaso porque creen que el momento histórico y político actual de México es inconveniente para realizar una transformación de tal envergadura al Poder Judicial, por la pluralidad que existe en el Congreso de la

Unión y las legislaturas locales, la constante fricción y conflicto que las iniciativas del actual Presidente de la República generan al interior del Poder Legislativo y, sobre todo, por la abierta y franca oposición de los Ministros de la Corte encabezados por su Presidente, cuyo poder político es innegable.

A la conclusión de las anteriores posturas llegó la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado⁷¹, (cuya ideología no comparte el presente trabajo) que expone: *“Al final del debate, se consideró que en este momento es riesgoso concebir un cambio de envergadura en la Corte”*⁷². Por lo antes expuesto, es impensable para el fin que persigue la presente tesis seguir tales tendencias, porque quien lo hace ignora el éxito que podría tener la creación de un Tribunal especializado, situación que provocaría detener el proceso evolutivo en México, truncando así la posibilidad de dar continuidad al desarrollo institucional que reportaría a la materia constitucional.

2.2.- Controversias Constitucionales.

Es necesario para entender los siguientes temas recordar que el objetivo central de este trabajo es la construcción de un sistema político democrático del Estado mexicano, cuya culminación requiere que el poder estatal esté sujeto a subsistemas de control que utilicen medios eficaces para que sea viable la democracia. En este capítulo se ha venido exponiendo uno de los subsistemas, que es el de control de la constitucionalidad, el cual se recordará, interviene en el origen, ejercicio y fines sobre los que se organiza el poder político. En el tema anterior, se analizó a la Suprema Corte de Justicia como órgano encargado del control de la constitucionalidad. Ahora se examinará si el subsistema de control

⁷¹ Dentro de dichos Foros se planteó la desfortuna de no contar con diversas formas de control de constitucionalidad. Y se planteó la imposibilidad de que la Corte para ser un verdadero Tribunal Constitucional entre otras cosas, necesitaría realizar una función supranacional como órgano autónomo.

⁷² Cámara de Diputados., Iniciativas de la LVIII Legislatura, presentadas por DWORAK Fernando, Secretario Técnico de la Mesa IV, y Porfirio Muñoz Ledo. (Coordinador.) “FORMA DE GOBIERNO Y ORGANIZACION DE LOS PODERES PUBLICOS: JUSTICIA CONSTITUCIONAL” de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas. p. 201.

constitucional federal que encabeza la Corte es el adecuado para llegar a nuestro objetivo.

Los medios de control de la constitucionalidad son el mecanismo que utiliza el subsistema antes mencionado, para cerciorarse de la legitimidad y la legalidad del origen del poder. Su objetivo es garantizar que la conformación de los órganos constituidos del Estado se produzca en términos democráticos y de conformidad con la Constitución. Por consiguiente, lo primero que debemos considerar en el diseño de un medio de control son tres aspectos fundamentales, a saber:

- 1) la naturaleza del acto cuya constitucionalidad se pretende controlar.
- 2) la creación de un procedimiento para verificar su constitucionalidad; y
- 3) la asignación de determinados efectos a la resolución relativa a la conformidad o inconvincencia entre la Constitución y el acto cuya constitucionalidad se controla.⁷³

En su libro *Control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, el Dr. Covian Andrade tiene en cuenta la diferencia entre el diseño del medio de control y su aplicación en casos concretos. En el caso del diseño, el orden de los elementos descritos es el siguiente 1), 3) y 2). En el momento en que es aplicado el medio de control, el orden se modificará para quedar así: 1), 2) y 3). De la observancia de estas reglas depende la calidad de los medios de control de constitucionalidad. Ahora bien, la cuestión que se evaluará en este capítulo será la eficacia que tienen los medios de control que integran actualmente el sistema mexicano con relación a la cantidad y al tipo de actos potencialmente violatorios de la Constitución.

Antes de la reforma contábamos solamente con dos medios de control, uno de los cuales prácticamente no era empleado por razones como las diferencias estructurales y la falta de reglamentación de los supuestos previstos en el antiguo artículo 105 constitucional en materia de conflicto entre órganos: de donde el

⁷³ COVIAN ANDRADE, Miguel "EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO", op. cit. p. 356.

sistema mexicano de control de constitucionalidad funcionaba exclusiva con base en el Amparo y, por ende, limitadamente. Actualmente contamos además del Recurso de Amparo, con las "controversias constitucionales", las "acciones de inconstitucionalidad" y los asuntos de competencia del Tribunal Electoral en la materia; por lo que de un medio de control ya se tienen cuatro. Pese a lo anterior, no es suficiente un mero avance numérico que no revela nada sobre cuestiones básicas relativas al control de constitucionalidad, ya que existe una gran cantidad de actos de autoridad que todavía no están sujetos a control. Así, la aportación de los cambios al sistema de control, incorporados a la Constitución en 1995 y 1996 es todavía muy pobre si se toma en cuenta el amplísimo ámbito de actos de autoridad que permanecen fuera de control. Obviamente la situación era peor antes de las reformas, pero habría sido mejor si se hubiesen estructurado adecuadamente los nuevos medios de control, lo que equivale a decir que su calidad técnica los convierte en medios poco eficaces.⁷⁴

Antes de proseguir, se debe aclarar que estos medios de control no deben tener ninguna relación con la estructura y efectos del Recurso de Amparo y mucho menos con el tipo de actos cuya constitucionalidad están diseñados para controlar. Sin embargo, se verá la influencia del Amparo en quienes elaboraron el proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 105 fracciones I y II, así como también en los procedimientos de aplicación de estos medios de control, lo que demuestra, al mismo tiempo, su desconocimiento en la materia.

De la simple lectura de la fracción I del artículo 105, que a la letra dice:

"ARTICULO 105. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION CONOCERA, EN LOS TERMINOS QUE SEÑALE LA LEY REGLAMENTARIA, DE LOS ASUNTOS SIGUIENTES:

I.- DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE, CON EXCEPCION DE LAS QUE SE REFIERAN A LA MATERIA ELECTORAL, SE SUSCITEN ENTRE:

A).- LA FEDERACION Y UN ESTADO O EL DISTRITO FEDERAL;

B).- LA FEDERACION Y UN MUNICIPIO;

⁷⁴ *Ibid* pp. 356 y 357

C).- EL PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN; AQUEL Y CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS DE ESTE O, EN SU CASO, LA COMISIÓN PERMANENTE, SEAN COMO ORGANOS 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 ORGANOS 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 INVALIDAS, 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."⁷⁵

Se infiere la *primera notoria confusión* al mezclar diversos tipos de conflictos entre órganos, trátase de "controversias constitucionales" o de otra clase. El encabezado de esta fracción señala que la Suprema Corte de Justicia es competente para conocer de las "controversias constitucionales que se susciten entre...", después de lo cual, en los diferentes incisos se establecen conflictos entre órganos, que no son "constitucionales" y por ende, no corresponden a lo que determina el encabezado, así como controversias entre órganos sobre la

⁷⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Legislación Federal, TITULO TERCERO CAPITULO IV DEL PODER JUDICIAL, Artículo 105 (consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/106.htm?s=>)

constitucionalidad de sus actos, que sí son "controversias constitucionales" y quedan comprendidas en lo que señala el encabezado, pero cuya caracterización específica "sobre la constitucionalidad de sus actos", por lo que es inútil y ociosa tal afirmación ya que en el rubro se dice que la Corte conocerá precisamente de "controversias constitucionales", que son exactamente las que versan sobre la constitucionalidad de los actos de los órganos que se ven involucrados en ellas.⁷⁶ Así pues, quienes elaboraron el proyecto de estos recursos *confundieron dos tipos de conflictos que pueden suscitarse entre los órganos constituidos* de un Estado en cualesquiera de sus niveles; el primero se refiere a los *conflictos o las controversias entre los órganos constituidos y el segundo es sobre la constitucionalidad de sus actos*.

Tanto en los sistemas de control de constitucionalidad como en la Teoría Constitucional se reserva el concepto de "controversias constitucionales"⁷⁷ para aquellas controversias que se suscitan entre órganos constituidos sobre la constitucionalidad de sus actos, por lo que es importante distinguir que no toda controversia entre órganos sobre el sentido de la ley fundamental es un conflicto constitucional. Ahora bien, cuando la controversia tenga un contenido distinto o sea ocasionada por cualquier otro tipo de diferencia entre los órganos constituidos, se suprime el calificativo de "constitucional" y se le llama "controversia o conflicto entre órganos". Así pues, los conflictos constitucionales serán aquellos que se den entre órganos o poderes constituidos (federales, estatales o municipales) que controvierten la correspondencia entre sus actos y las normas constitucionales.

"Es decir que, según los autores del proyecto "controversias constitucionales" (de las que conocerá la Corte según lo dispuesto en la fracción I), entre órganos (incisos h al k) de la fracción I) y "controversias constitucionales" entre órganos, sobre la "constitucionalidad de sus actos" (incisos a) al g) de la misma fracción I), cuando en realidad existen conflictos entre órganos (varios), llamémosles "no constitucionales" y "controversias constitucionales" (concretas), recordando que los primeros son materia de control de constitucionalidad en

⁷⁶ COVIAN ANDRADE, Miguel. "EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO", op. cit. p. 295.

⁷⁷ Que el artículo 105 fracción I emplea en términos generales.

función de los órganos participantes (poderes constituidos) y la segunda lo son debido al contenido de la controversia (constitucionalidad o anticonstitucionalidad de los actos que se impugnan).⁷⁸

Finalmente se observa que en las “controversias constitucionales” el problema de fondo es la lesión de la autonomía del poder u órgano recurrente, y en las “controversias o conflictos entre órganos”, la materia no es una lesión de autonomía sino una diferencia de opinión o de interpretación de los alcances y del contenido de las leyes o de algún precepto constitucional.⁷⁹ Así, los autores del proyecto debieron fijar la competencia de la Corte en cada caso, en fracciones diferentes o en dos preceptos de la Constitución, refiriéndose así por separado a los “conflictos entre órganos” y a las “controversias constitucionales”.

Como se observa en los casos anteriores, se trata de una invasión de competencias entre los poderes constituidos del Estado, y por consiguiente es una cuestión que se plantea al Tribunal sobre la constitucionalidad del acto a impugnar. La consecuencia de esta confusión de controversias es la omisión de algunas posibles combinaciones que no aparecen en el contenido del artículo 105, por ejemplo:

“1.- Controversias entre los poderes constituidos federales sobre la constitucionalidad de sus actos;

2.-Conflictos “constitucionales” o de algún otro tipo entre el Poder Ejecutivo federal o legislativo federal y el Poder Judicial federal;

3.- Conflictos entre dos órganos constituidos de un mismo Estado;

4.-Controversias entre dos municipios de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos;

5.-Controversias entre municipios de distintos Estados sobre la constitucionalidad de sus actos (cuando se dice “Estados”, se hace referencia a las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal).⁸⁰

⁷⁸ Ibid. p. 296.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Idem.

Al no estar previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional ninguna de las posibilidades antes mencionadas, ni conflictos entre órganos, ni tampoco alguna de estas “controversias constitucionales”; se imposibilita que tales hipótesis al actualizarse puedan ser resueltas por la Corte; y sus efectos no podrían ser anulados al no existir, para tal fin, ningún medio de control.

La Suprema Corte de Justicia, en su calidad de intérprete constitucional, se ha atenido exactamente a lo que prescribe la Constitución en el precepto antes referido, por lo que afirma que, como en la Carta Magna no se prevén otro tipo de conflictos entre órganos locales o municipales, éstos deben ser resueltos por el “constituyente local” o por las “legislaturas de los Estados”. Este tipo de conclusiones demuestran un claro desconocimiento por parte de la Corte de la teoría constitucional científica y del control de la constitucionalidad. Siguiendo este comentario por parte de los ministros, debemos pensar que existen treinta y un “poderes constituyentes locales” en el Estado mexicano, más un “constituyente federal”. Es obvio que la teoría científica constitucional jamás concebiría ni denominaría así a los procedimientos de revisión de la Constitución federal y de los Estatutos de las entidades federativas, sencillamente porque la naturaleza de los órganos que intervienen en la revisión no es la de “poderes constituyentes” sino la de “órganos constituidos”.⁸¹

En relación a este tema, la Suprema Corte se declara incompetente en el caso antes mencionado, con la justificación de que el tipo de conflictos de referencia no están previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional, lo que nos hace suponer que la Corte carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que se atribuyen violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales. No obstante, en la realidad pueden ocurrir actos de ésta clase que vulneren también a la Constitución Federal, por lo que se puede pensar que la competencia de la Corte tiene límites, y por consiguiente las reformas hechas para transformarla en un tribunal especializado en materia

⁸¹ Ibid. pp. 359 y 360

constitucional van hacia un claro fracaso, pues no le confieren los elementos suficientes para ser verdaderamente la intérprete de la Constitución. Esto permite que coexista la competencia sobre la materia con otros órganos constituidos y que diversos actos de autoridad puedan provocar conflictos entre órganos debido a que no están sujetos a control de constitucionalidad.

El segundo gran error fue la exclusión de la materia electoral en estas controversias, para lo cual no existe fundamento razonable suficiente. De acuerdo con la reforma de 1995, ni en vía de “controversias constitucionales”, ni de “acciones de inconstitucionalidad”, se podía lograr el control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad electoral. La supuesta “justificación” consistió en que ninguna instancia jurisdiccional, y sobre todo la Suprema Corte de Justicia, debían involucrarse en cuestiones político-electorales, que cuestionaran su autoridad moral e imparcialidad.

No obstante lo anterior, en nuestro país desapareció de manera gradual el sistema de autocalificación de la legalidad de las elecciones, sustituido por la necesidad de implementar un procedimiento contencioso electoral y un tribunal competente para desahogarlo. Por ello, en 1996 se incorporó el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación y así correlativamente dejó de ser un tabú la competencia de la Suprema Corte de Justicia en la materia, modificándose la fracción II del artículo 105 para establecer la “acciones de inconstitucionalidad”.⁸²

Sin embargo, dicha reforma no se hizo correlativamente a la fracción I de este precepto concerniente a las controversias constitucionales. Así, no sólo se presenta el hecho de que los conflictos entre órganos no puedan ser resueltos por la Corte cuando su materia sea la electoral, sino que sucesivamente de forma absurda, la Suprema Corte de Justicia puede controlar la constitucionalidad de leyes electorales, pero no intervenir en el caso de conflictos entre órganos si éstos tienen sustento en esa misma materia.

Ahora veremos la *tercera consecuencia* que trajo la defectuosa estructuración en relación a los efectos de las resoluciones que emite la Corte con

⁸² También en forma deficiente fueron estructuradas, las cuales serán abordadas en el siguiente tema.

relación a estas controversias (señaladas en la fracción I). El penúltimo párrafo de esta fracción determina casuísticamente que en algunas ocasiones los efectos de la sentencia de la Corte serán generales y que en otras sólo tendrán alcances particulares. Lo anterior es correcto, pero no conforme a la distribución de casos que ha quedado establecida en el texto constitucional vigente, según el cual los efectos de la resolución dependen de los actores del conflicto, cuando lo adecuado es que aquellos dependan de la naturaleza del acto que se impugna, razón por la cual la disposición constitucional que analizamos es incorrecta.

Por lo tanto, para saber los alcances que debe asignarse a cada sentencia, se debe tomar en consideración lo siguiente: si el acto es concreto y de alcances particulares, los efectos de la resolución que se anule, previa comprobación de su anticonstitucionalidad, serán también particulares, mientras que si el acto cuya constitucionalidad se controla es de aplicación general, la resolución que le quita vigencia deberá tener también efectos generales.

Sin embargo, la parte que promueve una "controversia constitucional" no es una parte privada y el acto que se impugna no afecta por ende a esa "parte privada". Y en relación con esto, tanto la Constitución como la ley reglamentaria (artículo 10), y las resoluciones de la Corte emplean el término "partes" y señalan que los efectos de las controversias en ciertos casos no serán generales y solamente alcanzaran a éstas. Es notorio que pensaron en la "parte", como sujeto de derecho privado que promueve el Amparo y en la autoridad concreta que realiza el acto reclamado. Empero tratándose del conflicto entre órganos, cualquiera que sea el acto concreto que los origine serán siempre sujetos de derecho público, los poderes u órganos constituidos del Estado y las entidades federativas que lo conforman.

"Consecuentemente, los conflictos que se originan entre ellos son por definición de carácter público y no privado, de suerte tal que las sentencias que los resuelven son necesariamente también de interés público y no privado...⁸³". Por lo tanto, si alguna regla debe de aplicarse es la encaminada a que las resoluciones

⁸³Ibid. pp. 358 y 359.

de estos conflictos tengan efectos *erga omnes*, es decir, obligatorios para todos.

De este modo vemos como los autores del proyecto de reformas no sólo incurrieron en un grave error al no tomar en cuenta los elementos que hemos mencionado anteriormente al diseñar este recurso, sino también fueron incongruentes al asignar efectos generales a las resoluciones relativas a controversias sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones de los poderes de una misma entidad federativa, lo cual es correcto salvo en el caso de controversias entre un entidad federativa y uno de sus municipios (artículo 105, fracción I, inciso i) y la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Es decir, que a las sentencias de un mismo tipo de actos o disposiciones generales, materia del conflicto, les han sido conferidas efectos diferentes, en unos casos generales y en otros particulares. Con lo que queda claro que los autores del proyecto no tuvieron en cuenta el primer elemento clave en el diseño de los recursos o medios de control a saber: *la relación entre la naturaleza del acto cuya constitucionalidad se pretende controlar y los efectos de la sentencia que lo anule*.

El cuarto elemento mal estructurado contenido en esta fracción es el relativo a *la votación requerida para que la Corte adopte sus resoluciones*. Esto se manifiesta en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105, que señala que las decisiones de la Corte en esta materia para ser válidas deberán ser tomadas por ocho de los once ministros que la integran. Sin duda se trata de una votación calificada excesiva que lo único que revela es el temor a que estos conflictos dieran lugar a frecuentes recursos ante la Corte y por consiguiente, consecuentes resoluciones que tuvieran que anular determinados actos de los poderes constituidos. Antecedente de lo anterior es el hecho de que en México haya prevalecido secularmente la idea anticientífica y superficial sobre el principio de la división de poderes y sobre el sistema federal, cuyo efecto pernicioso va dirigido a que los medios de control de constitucionalidad diferentes al Amparo provoquen un *“desequilibrio entre los poderes del Estado”*.⁸⁴

Al respecto, la Constitución determina que la Suprema Corte de Justicia

⁸⁴ Ibid. p. 298.

funcionará en Pleno o en salas (artículo 94) y se reglamentara mediante una Ley Orgánica. Por tanto, para el funcionamiento de todo cuerpo colegiado se establece siempre un quórum de votación antes de fijar los distintos tipos de votación que se requieren para aprobar los diversos asuntos de su competencia. Una vez alcanzado dicho quórum,⁸⁵ los autores del proyecto cometieron la omisión de no señalar cuál es el quórum para que la Corte pueda resolver las "controversias constitucionales" y por consiguiente determinar cuál es la votación que se requiere para emitir una resolución en la materia (8 ministros de los 11 que integran el pleno). Los artículos 4 y 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal disponen que el Pleno de la Corte puede tomar determinaciones siempre y cuando estén presentes 7 ministros y que las salas compuestas de 4 ministros podrán funcionar con la asistencia de 4 de ellos.

Lo anterior revela una clara incongruencia entre ambos cuerpos normativos (Constitución y Ley Orgánica), en tanto la ley señala un quórum de siete miembros para que pueda sesionar el Pleno de la Corte, mientras la Constitución exige ocho votos para la resolución de "controversias constitucionales". En ningún caso y en ninguna parte del mundo (hasta donde se sabe) se da la circunstancia de que en una Constitución y/o en una Ley Reglamentaria derivada de ésta se exija una votación calificada mayor al quórum de votación fijado para el órgano facultado para tomar la decisión respectiva; y mucho menos se prescribe que las funciones de control de constitucionalidad deben ejercerse sobre la base de votaciones unánimes. Simplemente, por elemental lógica, resulta imposible requerir más votos que el número de individuos que como mínimo, deben asistir a la sesión del órgano de que se trate para adoptar una decisión, (7 ministros quórum y 8 votos para que la determinación en el caso que analizamos). Es así como "una votación unánime", se convierte en un mecanismo capaz de impedir la función de control y por ende incapaz de destruir los efectos de un acto que vulnere a la Constitución.

ARTICULO 7. LAS RESOLUCIONES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA SE TOMARAN POR UNANIMIDAD O MAYORIA DE VOTOS, SALVO LOS CASOS

⁸⁵ Se refiere al quórum de votación, no de "asistencia" porque el quórum es precisamente el número de asistentes mínimo para tomar válidamente una decisión.

PREVISTOS EN EL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION, FRACCION I, PENULTIMO PARRAFO Y FRACCION II, EN LOS QUE SE REQUERIRA UNA MAYORIA DE OCHO VOTOS DE LOS MINISTROS PRESENTES. EN LOS CASOS PREVISTOS EN EL PENULTIMO PARRAFO DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL, LAS DECISIONES PODRAN SER TOMADAS POR MAYORIA SIMPLE DE LOS MIEMBROS PRESENTES, PERO PARA QUE TENGA EFECTOS GENERALES, DEBERAN SER APROBADOS POR UNA MAYORIA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS...⁸⁶

Es así como este precepto representa el quinto gran error respecto a este tema, en donde *“los efectos de la resolución que anule el acto de autoridad impugnado, obedecerá según el número de votos pronunciados por los ministros al respecto”*, por lo que este nuevo criterio general de votación de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia en donde lo prescrito en la Constitución (artículo 105 fracciones I y II) y, en la Ley Orgánica (artículo 4), tratándose de “controversias constitucionales” y “acciones de inconstitucionalidad”, se insiste en la necesidad de la presencia de 8 ministros por lo menos y de la votación unánime en este caso, para aplicar los medios de control.

Así, vemos que los autores del proyecto han descubierto y consignado en una norma un nuevo criterio para fijar los alcances de las resoluciones en materia de control de constitucionalidad. Ese nuevo criterio es el número de votos con base en el cual se resuelve una “controversia constitucional”. Si se logra el voto de 8 ministros, la sentencia tiene efectos generales; en cambio si coinciden menos de 8 votos, pero en número tal que representen la mayoría simple de los ministros presentes, los efectos serán particulares. Es decir, que un acto que origine una “controversia constitucional” o un “conflicto entre órganos constituidos” será un 90% anticonstitucional, si solamente 7 ministros sobre 8 así lo consideran, motivo por el cual el acto será 100% anticonstitucional cuando 8 ministros lo estimen violatorio.⁸⁷

El sexto error consiste en la confusión con relación a los sujetos legitimados para presentar el recurso. *“Como se observará, se señalan como sujetos legitimados a los órganos, o los ‘poderes’ que consideren vulnerada su competencia por un acto de otra entidad, órgano o ‘poder’, o bien, cuya*

⁸⁶ LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Legislación Federal, TITULO SEGUNDO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CAPITULO II DEL PLENO, SECCION 1a DE SU INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO Artículo 7 (consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/182/8.htm?s=>)

⁸⁷ Ibid. p. 301

constitucionalidad controvierten en los términos de la fracción I del artículo 10 de la ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución . Por consiguiente, la 'parte demandada' no puede ser sino la entidad. El órgano o el 'poder' que ha realizado el acto o que ha emitido la disposición motivo de la controversia (fracción I, artículo 105 y fracción II, artículo 10 de la ley reglamentaria). Sin embargo, recuérdese también que según el artículo 102 A de la Constitución y 10, fracción IV de la ley reglamentaria, el Procurador General de la República será parte en todas la controversias constitucionales".⁸⁸

La intromisión de la figura del procurador en todos estos procesos ha generado ciertas confusiones. Dicha intrusión ha sido consentida por la Corte, quien ha cometido el grave error de aceptar el recurso en estos nuevos términos, es decir, quedando como parte del mismo la Procuraduría General de la República. Su razonamiento al respecto pone de manifiesto su desconocimiento "especializado" en la materia y deja ver cómo un medio de control de constitucionalidad mal estructurado necesariamente tiene como consecuencia la aplicación deficiente de la función de control y, por lo tanto, ineficacia para cumplir con sus objetivos. Si a esto se añade el desconocimiento de esta temática la consecuencia inmediata será que, quienes tienen encomendada esta responsabilidad difícilmente puedan suplir de manera técnica la deficiencia que existe.

El error de fondo en que ha incurrido la Corte en estos casos ha sido el de consentir que el procurador sea parte en todos los asuntos contemplados en las dos primeras fracciones del artículo 105, las cuales se han interpretado por la misma Corte, como que la procuraduría puede ser una de las "partes" de este recurso de control. El desacierto en que incidió la Corte fue el de confundir la naturaleza jurídica de lo que es un órgano o poder constituido, cuya autonomía no tiene más límites que los que le señala la Constitución y las leyes, ya que estos órganos no están subordinados a ningún otro poder, por lo que la única

⁸⁸ Ibid. p. 360

"instancia" que tienen sobre sí y a la que están sujetos es precisamente al marco constitucional del que se deriva su competencia.

En cambio, la Procuraduría General de la República es un organismo subordinado y que forma parte del Poder Ejecutivo Federal, de suerte que no es un poder u órgano constituido, sino que está inserto en uno de ellos. Pese a lo que se diga en el caso de México, con base en una interpretación formal, de que la Procuraduría ya no es parte de la Administración Pública Federal y que, por ende, no aparece más como una de sus estructuras en la Ley Orgánica respectiva (artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), el hecho es que sí sigue siendo parte del gobierno federal por las siguientes razones:⁸⁹

- *"El procurador es propuesto por el Presidente de la República para la aprobación del senado y lo que es más importante, es removido libremente por él. Este funcionario recibe órdenes y cumple instrucciones del jefe de gobierno federal a quien está políticamente subordinado..."*⁹⁰
- La Procuraduría General de la República es el Poder Ejecutivo Federal ejerciendo las funciones de procuración de justicia, de modo tal que no se puede concebir como un órgano constituido autónomo, pues sobre él no sólo están las normas constitucionales, sino la autoridad del ejecutivo. Lo que induce a concluir que el recurso de las "controversias constitucionales" fue creado para verificar la correspondencia entre los actos de los órganos constituidos (no de las entidades, organismos o instituciones dependientes de ellos) y la Constitución, en los casos en que tales actos vulneran la autonomía de los demás órganos constituidos del Estado, o bien cuando por motivo de ellos se produce un conflicto entre las diversas instancias del poder público, es decir, la federal, la local y la municipal.
- Si se analizan bien los diversos incisos de la fracción I del artículo 105 constitucional, resulta evidente que sólo están previstas las controversias entre órganos constituidos y entre entidades de gobierno, pero nunca entre unos u otros frente a organismos dependientes de ellos mismos.

⁸⁹ Ibid. p. 362

⁹⁰ Idem.

Por consiguiente, los conflictos entre órganos o las controversias constitucionales tienen que producirse entre órganos constituidos, porque cualquiera de los actos de sus dependencias son parte de su competencia y pueden ser revocados o anulados en última instancia por el propio órgano al que pertenece tal competencia, antes de que lleven el conflicto planteado ante la Corte.

Se puede presentar el caso de que una institución u organismo realice actos anticonstitucionales que provoquen la inconformidad del órgano constituido al que afecta o de un ente u organismo dependiente de él, cuyas funciones sean invadidas por el acto lesivo. Sin embargo, tanto el organismo que actúa, como el que es afectado pueden recurrir al órgano constituido al que pertenece aquel para dirimir entre ellos a qué esfera competencial corresponde realizar el acto, o bien, en qué sentido se están invadiendo esferas de atribuciones. Por último, la competencia de la Corte solamente atañe a la solución de conflictos entre órganos constituidos o instancias definitivas de gobierno (federación, entidades federativas y municipios), quedando fuera del margen de su jurisdicción los que se susciten entre organismos desconcentrados, dependencias públicas, empresas del Estado, etc.

Es entonces que la “capacidad para resolver definitivamente”, es la que aclara el fondo de la cuestión. La Suprema Corte de Justicia interviene cuando los órganos constituidos que “deciden en definitiva” en su esfera competencial no han sido capaces de evitar el conflicto que ya no es posible resolver en el terreno de la “legalidad” de los actos que lo motivan, sino en el de su “constitucionalidad”, por lo que se trata de un conflicto de constitucionalidad y no de legalidad.⁹¹

En este sentido, se comparte la idea del Dr. Covian Andrade al decir que el grado de avance de este recurso es muy pobre debido a la baja calidad del diseño técnico del mismo y de su consecuente aplicación llena de contradicciones e incoherencias que se reflejan genéricamente en su escasa efectividad. Por lo que en México ni siquiera los autoproclamados “especialistas” en cuestiones constitucionales conocen de modo suficiente uno de los elementos fundamentales

⁹¹ *ibid.* pág 364.

de los sistemas políticos democráticos contemporáneos: el "subsistema de control de constitucionalidad".⁹²

2.3.- Las acciones de Inconstitucionalidad (Anticonstitucionalidad).

Este medio de control se insertó en el sistema mexicano en el año de 1995 y fue modificado en 1996 (para incluir las normas de contenido electoral). La gran mayoría de los errores que se señalaron en el recurso anterior se repiten para este y, además, se agregan más deficiencias que serán analizadas a continuación.

En primer lugar debe decirse que el término apropiado para denominar este recurso es "acciones de anticonstitucionalidad" ya que el vocablo "anticonstitucional" sirve para aludir aquellos actos que vulneran a la Constitución, mientras que el término "inconstitucional" evoca aquello que no existe en la Carta Magna, por lo que no son sinónimos.

Se advierte de la lectura de la fracción II del artículo 105 constitucional, que a la letra dice:

... "II.- DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE TENGAN POR OBJETO PLANTEAR LA POSIBLE CONTRADICCION ENTRE UNA NORMA DE CARACTER GENERAL Y ESTA CONSTITUCION.

LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PODRAN EJERCITARSE, DENTRO DE LOS TREINTA DIAS NATURALES SIGUIENTES A LA FECHA DE PUBLICACION DE LA NORMA, POR:

A).- EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, EN CONTRA DE LEYES FEDERALES O DEL DISTRITO FEDERAL EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNION;

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 UNION O DE TRATADOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR EL ESTADO MEXICANO;

⁹² Vid., supra.

C).- EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA, EN CONTRA DE LEYES DE CARACTER FEDERAL, ESTATAL Y DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO DE TRATADOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR EL ESTADO MEXICANO;

D).- EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DE ALGUNO DE LOS ORGANOS LEGISLATIVOS ESTATALES, EN CONTRA DE LEYES EXPEDIDAS POR EL PROPIO ORGANO;

E).- EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LAS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, EN CONTRA DE LEYES EXPEDIDAS POR LA PROPIA ASAMBLEA, Y

F).- LOS PARTIDOS POLITICOS CON REGISTRO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR CONDUCTO DE SUS DIRIGENCIAS NACIONALES, EN CONTRA DE LEYES ELECTORALES FEDERALES O LOCALES; Y LOS PARTIDOS POLITICOS CON REGISTRO ESTATAL, A TRAVES DE SUS DIRIGENCIAS, EXCLUSIVAMENTE EN CONTRA DE LEYES ELECTORALES EXPEDIDAS POR EL ORGANO LEGISLATIVO DEL ESTADO QUE LES OTORGO EL REGISTRO.

LA UNICA VIA PARA PLANTEAR LA NO CONFORMIDAD DE LAS LEYES ELECTORALES A LA CONSTITUCION ES LA PREVISTA EN ESTE ARTICULO.

LAS LEYES ELECTORALES FEDERAL Y LOCALES DEBERAN PROMULGARSE Y PUBLICARSE POR LO MENOS NOVENTA DIAS ANTES DE QUE INICIE EL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A APLICARSE, Y DURANTE EL MISMO NO PODRA HABER MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES.

LAS RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA SOLO PODRAN DECLARAR LA INVALIDEZ DE LAS NORMAS IMPUGNADAS, SIEMPRE QUE FUEREN APROBADAS POR UNA MAYORIA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS.

III.- DE OFICIO O A PETICION FUNDADA DEL CORRESPONDIENTE TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO O DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA, PODRA CONOCER DE LOS RECURSOS DE APELACION EN CONTRA DE SENTENCIAS DE JUECES DE DISTRITO DICTADAS EN AQUELLOS PROCESOS EN QUE LA FEDERACION SEA PARTE Y QUE POR SU INTERES Y TRASCENDENCIA ASI LO AMERITEN.⁹³

De lo expresado se observa que los únicos actos cuya constitucionalidad puede verificarse por la Corte son: las leyes y los tratados internacionales. Por una parte, el encabezado hace referencia a "normas de carácter general" y por otra en los incisos se omite la mención de los actos con fuerza de ley y los reglamentos (autónomos y subordinados, artículos 21 y 89, fracción I de la Constitución Federal) que son sin duda, normas de carácter general. Es así como aparece la primera omisión, la cual denota que para los autores del proyecto las únicas

⁹³ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Legislación, TITULO TERCERO CAPITULO IV DEL PODER JUDICIAL, Artículo 105 (consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/106.htm?s=>)

normas generales que existen son las leyes y los tratados internacionales. Esta circunstancia deja fuera del control de la constitucionalidad a una amplia cantidad de normas de efectos generales, como son los reglamentos entre otros, los cuales no pueden ser impugnados en vía de acción, sino únicamente por medio del Amparo, no para anularlos en definitiva, sino sólo con alcances particulares en la sentencia.

Otras normas, que tampoco están sujetas a control y merecen un tratamiento delicado en función de la importancia que revisten, es el caso de *“las leyes constitucionales” que modifican la Constitución Federal y las mal llamadas “Constituciones Locales”* (que en nuestro país se denominan *“decretos de reformas y adiciones”*), en esta misma categoría se sitúa el *Estatuto de gobierno del Distrito Federal y sus modificaciones*. De su lectura puede observarse que la incongruencia de los incisos señalados en la fracción II del artículo 105, no corresponden con el rubro que el mismo artículo en su segunda fracción señala, en relación con el planteamiento sobre la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Un *segundo aspecto* a comentar es *el porcentaje excesivo de votos para ejercer la acción*, lo cual convierte a este medio de control en una fórmula normativa de difícil aplicación en la práctica, por lo menos a corto plazo. La razón por la cual se estipuló un 33% fue el temor a lo desconocido pues se creía que un porcentaje de voluntades reducido traería como consecuencia que los legisladores de oposición se dedicaran a cuestionar sistemáticamente la constitucionalidad de leyes y tratados internacionales. Caso contrario sucede en los sistemas de control europeos en los cuales el 20% o el 25% son cifras avaladas comúnmente con aplicación práctica.

El *tercer error y el más grave de fondo* es el relacionado con la *estructura misma de la acción de anticonstitucionalidad*; a excepción de los casos en los incisos c) y f). La regla general con base en la cual se estructuran las acciones de anticonstitucionalidad es la siguiente: solamente una minoría de integrantes del mismo órgano del que emana la ley o que ratifica el tratado internacional puede ejercitar la acción ante la Suprema Corte, a fin de que ésta verifique su

constitucionalidad. Esto significa que las leyes que emite el Congreso de la Unión sólo pueden ser controvertidas por los Diputados Federales y por los Senadores (incisos a y b); las que provienen de los Congresos Locales, incluida la Asamblea del Distrito Federal, sólo por los miembros de estos cuerpos representativos, en cada caso (incisos d y e); y en el caso de los tratados internacionales que aprueba el senado nada más por los senadores (inciso b).⁹⁴

Se percibe así que el único sujeto legitimado para ejercer la acción de anticonstitucionalidad es esa minoría conformada por el 33% de los propios integrantes del órgano que emitió la ley o la norma general, y que nunca pueden emplearla otros órganos, ni los integrantes de éstos. Por ejemplo, el Congreso de la Unión no puede objetar una ley local, ni un Congreso Local puede cuestionar la validez de una ley federal o de un tratado, a su juicio anticonstitucional. Los gobernadores de cada entidad o el Presidente tampoco pueden acudir a la Corte para impugnar las leyes emanadas de los congresos locales, ni del federal.

En suma, o la acción la ejerce el mismo órgano que realizó el acto, o la norma general no es sujeta a ningún tipo de control. Este error se debe a que existe la vinculación en la estructuración de este recurso con el Amparo, pues según los autores del proyecto, solamente una minoría (el 33%) de los integrantes de cada Cámara que aprueba la ley puede impugnarla, porque solamente este mismo órgano tiene interés jurídico en cuestionar la norma general.

El *cuarto defecto de este recurso* es lo previsto en el artículo 105, correlacionado con el párrafo tercero del apartado A del artículo 102 constitucional que a la letra señala: *"El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a las que se refiere el artículo 105 constitucional"*.⁹⁵ Así, el Procurador es el único sujeto legitimado para ejercer la acción en todos los casos previstos por dicho artículo en su fracción II, a diferencia de las minorías de cada congreso que en un porcentaje del 33% solamente pueden emplear el recurso contra leyes (o tratados en el caso del senado) que

⁹⁴ COVIAN ANDRADE, Miguel. "EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO", op. cit. p. 304

⁹⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Legislación Federal, TITULO TERCERO CAPITULO IV DEL PODER JUDICIAL, Artículo 102 (consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/103.htm?s=>)

estos cuerpos colegiados hayan aprobado. Es así como se muestra que los autores del proyecto aplicaron el criterio de que solamente el Procurador⁹⁶ podía ser facultado ampliamente para ejercer la acción en su carácter de "representante social", calidad que no reúnen los órganos constituidos ni las Entidades Federativas, cuya legitimación para hacer uso del medio de control les pareció fuera de lugar, a menos que tuvieran un *interés jurídico* que justificara su intervención.

*"No existe ninguna base científica para constreñir el ejercicio de la acción a una minoría (33%) del órgano que emite la norma general, como tampoco para legitimar al Procurador ampliamente, para presentarla ante la Corte, ni para darle intervención en todos los casos previstos por el artículo 105. La falta de "interés jurídico" que sirve de argumento para limitar el ejercicio de la acción, con el propósito de evitar "conflictos de competencias" entre los poderes del Estado, no tiene absolutamente nada que ver con el control abstracto de las normas, que es precisamente el que se realiza mediante la acción de anticonstitucionalidad. Es obvio que todos los poderes constituidos tienen un legítimo interés en que toda norma general se ajuste a los preceptos constitucionales en vigor, independientemente de que les cause o no una lesión directa en su esfera competencial."*⁹⁷

Coincido con la opinión del Dr. Covian Andrade respecto al hecho de que todos los órganos constituidos derivan de la Constitución y, consecuentemente pueden con pleno derecho vigilar su observancia. Así, la posibilidad de que los órganos constituidos controviertan la constitucionalidad de sus actos entre sí, no implica en lo mínimo alguna "invasión de competencia" o "confrontación de poderes" porque no son ellos en ningún caso los que anulan los efectos de esos actos mediante una decisión unilateral en calidad de instancias resolutorias. El

⁹⁶ Aunque formalmente la Procuraduría General de la República ya no está inserta en el ámbito de la Administración Pública Federal (artículos 76 fracción II, 89 fracción I y 102-A de la Constitución y 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) el Procurador es nombrado por el Presidente con aprobación de la Cámara de Senadores, pudiendo ser removido libremente por el titular del ejecutivo. (artículo 102-A de la Constitución).

⁹⁷ Ibid. op. cit. p. 308.

famoso "choque de poderes" sólo se podría producir si uno de ellos tratara de impedir que el otro ejerciera sus atribuciones o si una vez ejercidas éstas hicieran lo necesario para cancelar sus efectos.

El *quinto error* se cometió con la modificación hecha a este artículo en 1996, en la cual se adicionó en perjuicio a *la legislación electoral que, no sólo los órganos constituidos carecen de legitimación para ejercer la acción sino también el congreso del que emana la ley electoral controvertida*. Por consiguiente, los únicos sujetos legitimados para emplear el recurso son los partidos políticos; esto está relacionado con el hecho de que los autores del proyecto seguramente pensaron que en materia electoral los únicos que podían tener "interés jurídico" eran los partidos políticos en el incorrecto supuesto de que "son ellos los que participan en las elecciones y nadie más."

Debido a lo anterior ni siquiera los órganos que crean la ley pueden combatir su eventual anticonstitucionalidad por medio de una promoción que en su contra haga ante la Corte una minoría de sus miembros y; por consiguiente, también carecen de legitimación para ejercer la acción los demás órganos constituidos. Siguiendo este razonamiento, tampoco se faculta al Procurador para controvertir la constitucionalidad de la ley, en los términos de la fracción f), lo cual constituye un verdadero acierto casual por los autores del proyecto, debido a las razones anteriormente expuestas.

En relación con lo expuesto se presenta la interrogante de ¿por qué un órgano legislativo puede según los redactores del proyecto y del texto constitucional vigente ejercer la "acción de inconstitucionalidad" mediante el 33% de sus miembros tratándose de cualquier ley que el mismo órgano expida, a excepción de las relativas en la materia electoral?⁹⁸ Obviamente, la respuesta es que no existe argumento racional y científico alguno para sustentar, semejante hecho.

⁹⁸ Recuérdese el dogma que durante varias décadas fue el fundamento para la exclusión de los actos electorales de cualquier mecanismo de control, cuya idea consistió que el Poder Judicial y en especial la Suprema Corte de Justicia, debía mantenerse alejada de cuestiones de naturaleza política, que pudieran colocar en entredicho su imparcialidad.

Además de lo anterior cabe especificar que solamente los partidos políticos con registro nacional pueden impugnar leyes electorales federales y locales, en tanto que los que cuenten únicamente con registro local podrán hacerlo respecto de las leyes locales expedidas por el órgano legislativo de la entidad en la que conservan ese registro. La objeción al respecto señala que las leyes electorales son como cualquier norma general o ley, no existiendo fundamento alguno para darles un tratamiento especial en función de su materia. Lo único necesario para impugnar estas leyes es que los órganos constituidos que deseen controvertir su constitucionalidad deberán estar legitimados para hacerlo sin distinción alguna.

La *sexta cuestión por comentar* está relacionada con la *votación ultracalificada que se requiere para la anulación con efectos generales de las "leyes y los tratados internacionales"*. Se necesitan ocho votos al igual que en el caso anterior de las controversias constitucionales; con la diferencia de que en la especie no opera la excepción prevista en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según la cual estas controversias pueden ser resueltas por mayoría simple de votos, circunstancia que como se recordará, produce alcances particulares a la resolución. Así, en la anulación de leyes y tratados internacionales se requiere forzosamente de la votación calificada de ocho ministros sobre 11, 10, 9 o los mismos 8 ministros que como mínimo deben estar presentes para poder resolver este recurso, a efecto de que la sentencia que anule la ley o el tratado tenga alcances generales.⁹⁹

Como se advertirá, los defectos del control de constitucionalidad relacionados a este artículo 105 fracción II son fundamentalmente de procedimiento. Los efectos de las deficiencias que tiene se manifiestan en su inaplicabilidad y en su ineficacia. Es decir, que en la segunda etapa del diseño del recurso, como se explicó al inicio del tema, los autores del proyecto de reformas perdieron de vista que un procedimiento elaborado de forma inadecuada bloquea la aplicación del medio de control, a pesar de que en un primer momento la

⁹⁹ Ibid. págs 302 y 312

relación entre el acto de autoridad y los efectos de la resolución hayan sido correctamente estructurados.

2.4.- El Recurso de Amparo y el Control de la Constitucionalidad en Materia Electoral.

EL AMPARO COMO MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

En la actualidad es frecuente el uso de términos como "garantías", "control" y "protección", los cuales se utilizan de manera errónea e indistinta en frases o textos jurídicos y muchas veces son vistos como "medios de control de la constitucionalidad". Si agrupamos estos conceptos, "defensa" por un lado y "control" por el otro, habida cuenta de que la "protección" de la Constitución alude al fin de su "defensa" y "control", y las "garantías" son el medio para alcanzar tal finalidad. Así, la "defensa" de la Constitución se procura mediante diversos procesos normativos; la Constitución mexicana contiene medios de autodefensa muy distintos entre sí, de los cuales podemos mencionar los siguientes:

1. El juicio político o de responsabilidad oficial, con relación al cual el Dr. Fix Zamudio sostiene que *"este medio de control esta encomendado a cuerpos políticos como lo son la Cámara de Diputados y el Senado de la Republica"*¹⁰⁰.
2. El relacionado con el artículo 97, párrafo III de la Constitución donde se autoriza a la Suprema Corte de Justicia investigar la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho que constituya la violación de garantías individuales o del voto público. En cualesquiera de estos casos la Corte no resuelve, sino averigua, haciendo del conocimiento a las autoridades competentes el resultado de su intervención.

¹⁰⁰ FIX ZAMUDIO, Héctor, "EL JUICIO DE AMPARO", Edit. Porrúa, México, 1964, p.200.

3. La intervención del senado en caso de desaparición de poderes locales prevista en el artículo 76 fracción V o;
4. El Recurso de Amparo.

Pero no todos estos medios de "defensa" de la Carta Magna, que pretenden su protección son simultáneamente "medios de control de constitucionalidad", correspondiendo tal carácter al último de los mencionados, o sea al Recurso de Amparo¹⁰¹. Sin embargo, éstos entre otros forman parte del sistema de defensa de la Constitución, dentro del cual queda comprendido el control de constitucionalidad como una de sus modalidades.

La "defensa" de la Constitución pretende conservar el estado de constitucionalidad antes de que las normas constitucionales sean quebrantadas, evitando así las consecuencias del acto violatorio; este último efecto, o sea, la anulación del acto anticonstitucional se obtiene mediante el control de constitucionalidad. Luego, el "control" es un medio de "defensa de la Constitución", entre varios más, o una de sus especies. La "defensa" es el género y el "control" es la especie".

Para retomar lo mencionado en el capítulo anterior y concluir basta decir que se entiende que el control de constitucionalidad se produce cuando un acto de autoridad *lato sensu* infringe una o varias normas constitucionales y debe ser anulado por el órgano competente mediante el procedimiento previsto por la propia Constitución. Por esto, los medios de defensa (género) de la Constitución -estructurados normativamente por ella- forman parte de los sistemas de control de constitucionalidad.

En el caso de nuestro país, desde 1995, sólo ha existido el Amparo como medio de control de constitucionalidad, con el cual se ha tratado de combatir todo

¹⁰¹ Al mismo tiempo reviste el carácter de medio de control de la legalidad, como es fácil de observar el único aspecto de la ley que no se controla mediante recursos de legalidad es el relativo a su contenido "Amparo -casación" (fundamento en los artículos 14 y 16 constitucionales), lo cual implica una defensa específica del individuo contra actos ilegales de la autoridad, más que contra violaciones directas a la Constitución. COVIAN ANDRADE Miguel "EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO", op. cit. pp. 238 y ss.

género de actos de autoridad violatorios de la Constitución sin importar la naturaleza de éstos. En el caso particular del Amparo, se trata de la institución jurídica diseñada por el jurista Mariano Otero con la finalidad de proteger las garantías individuales contra actos de autoridad violatorios o lesivos de las mismas. A partir de ahora, se procederá a estudiar este recurso en el contexto del tema central que es el control de la constitucionalidad.

Con relación a este recurso, eran competentes para resolverlo la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito. En cuanto a los conflictos señalados en el antiguo 105 constitucional, sólo era competente la Suprema Corte de Justicia por lo que los llamados "litigios constitucionales" previstos en el sistema de control de constitucionalidad mexicano hasta 1994 eran de casi nula aplicación. La relevancia del análisis de este recurso para los propósitos del presente trabajo se entiende sólo en el ámbito de medio de control de constitucionalidad sobre el cual profundizaremos en sus alcances teóricos y prácticos, así como en sus limitaciones.

Los artículos 103 y 107 constitucionales establecen las bases del Recurso de Amparo; el primero dispone que:

"ARTICULO 103. LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACION RESOLVERAN TODA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE:

I. POR LEYES O ACTOS DE LA AUTORIDAD QUE VIOLE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES;

II. POR LEYES O ACTOS DE LA AUTORIDAD FEDERAL QUE VULNEREN O RESTRINJAN LA SOBERANIA DE LOS ESTADOS O LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL DISTRITO FEDERAL, Y

*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."*¹⁰²

¹⁰² CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Legislación Federal, TITULO TERCERO CAPITULO IV DEL PODER JUDICIAL. Artículo 103 (consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/104.htm?s=>)

El artículo 107 establece que las controversias que refiere el artículo 103 se sujetarán a determinadas bases, señalando en su fracción primera y en el párrafo inicial de la segunda que:

"...I.- EL JUICIO DE AMPARO SE SEGUIRA SIEMPRE A INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA;

II.- LA SENTENCIA SERA SIEMPRE TAL, QUE SOLO SE OCUPE DE INDIVIDUOS PARTICULARES, LIMITANDOSE A AMPARARLOS Y PROTEGERLOS EN EL CASO ESPECIAL SOBRE EL QUE VERSE LA QUEJA, SIN HACER UNA DECLARACION GENERAL RESPECTO DE LA LEY O ACTO QUE LA MOTIVARE..."¹⁰³

Por lo que los principios del Amparo serían los siguientes:

a) *De la existencia de un agravio personal o directo.*- La afectación de la garantía debe ser causada por una autoridad en cualquiera de las hipótesis previstas por el artículo 103 constitucional. El daño debe ser directo, no puede ser ni potencial, ni contingente.

b) *Es procedente solo a petición de parte*, lo cual parece entendible y congruente.

c) *De la definitividad del juicio de Amparo.*- Está previsto en las fracciones III y IV del artículo 107 constitucional y en el artículo 73 fracciones XIII y XV de la Ley de Amparo. En éstos artículos se prevé que el Amparo es definitivo y por lo tanto procedente cuando se hayan agotado todos los recursos o medios de defensa legales disponibles para combatir el acto de autoridad a impugnar. Este principio admite varias excepciones como son:

- Cuando la violación no se refiere a leyes secundarias sino directamente a preceptos constitucionales.
- Cuando el acto reclamado conlleva peligro de privación de la vida, deportación, destierro o cualquiera de las hipótesis previstas en el artículo 22 constitucional.
- Si está en peligro la libertad de los individuos.

¹⁰³ op.cit. Artículo 107 (consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/108.htm?s=>)

- Si al individuo le es violada su garantía de audiencia o se trata del tercero perjudicado.
- En caso de que la ley en materia administrativa exija mayores requisitos que la Ley de Amparo para obtener la suspensión del acto reclamado.
- Tratándose del Amparo contra reglamentos o leyes, cuando lo que se impugna es la constitucionalidad del reglamento o de la ley, circunstancia que exime al agraviado de agotar los recursos que el ordenamiento combatido pudiera contener.

El Dr. Juventino V. Castro comenta respecto a los fundamentos de este último punto lo siguiente: *"La esencia de este principio resalta por sí mismo, ya que pretende que el Amparo sea la instancia final que permita la anulación de actos de autoridad violatorios de garantías individuales, razón por la cual si el resultado que pretende el agraviado puede obtenerlo mediante el uso de instrumentos ordinarios, se impide la utilización innecesaria del proceso constitucional, o la confusión en el uso de los medios de impugnación que interrumpen los procedimientos ordinarios, o bien se traduzcan en resoluciones contradictorias dentro de dichos procedimientos".*¹⁰⁴

d) *De la prosecución judicial.*- Ésta sólo se puede tramitar ante el Poder Judicial Federal. El artículo 107 de la Constitución dispone en su párrafo primero que las controversias que prevé el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley.

e) *De congruencia o estricto derecho.*- La sentencia que resuelva el Recurso de Amparo sólo puede referirse a los conceptos de violación alegados,¹⁰⁵ sin juzgar la constitucionalidad de cuestiones diferentes, ni dejar de pronunciarse sobre las controvertidas y, existe como equilibrio, la suplencia de la queja deficiente, la cual

¹⁰⁴ V. CASTRO, Juventino. "GARANTIAS Y AMPARO", 7a. ed., Edit. Porrúa, México 1991, p.330

¹⁰⁵ "LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", LIBRO PRIMERO DEL AMPARO EN GENERAL TITULO TERCERO DE LOS JUICIOS DE AMPARO DIRECTO ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, CAPITULO IV DE LA SUBSTANCIACION DEL JUICIO, Artículo 190 (consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/19/198.htm?s=>)

es una figura jurídica muy importante en contrapartida del Amparo de estricto derecho. Su utilidad consiste en que el juzgador está facultado para no constreñirse a los conceptos de violación invocados en la demanda de Amparo, pudiendo examinar y resolver cualquier aspecto relativo a la inconstitucionalidad de los actos reclamados, aunque estos últimos no hayan sido señalados por el quejoso. Al respecto coincidimos con la opinión del Dr. Burgoa, quien afirma que la suplencia "no opera cuando el Amparo es improcedente por cualquier causa constitucional, legal o jurisprudencias, ya que no tiene el alcance de sustituir o de obviar tal improcedencia".¹⁰⁶

Sobre lo anterior la Ley de Amparo establece en su artículo 76 bis lo siguiente:

"LAS AUTORIDADES QUE CONOZCAN DEL JUICIO DE AMPARO DEBERAN SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACION DE LA DEMANDA, ASI COMO LA DE LOS AGRAVIOS FORMULADOS EN LOS RECURSOS QUE ESTA LEY ESTABLECE, CONFORME A LO SIGUIENTE:

I.- EN CUALQUIER MATERIA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE FUNDE EN LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

II.- EN MATERIA PENAL, LA SUPLENCIA OPERARA AUN ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACION O DE AGRAVIOS DEL REO.

III.- EN MATERIA AGRARIA, CONFORME LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 227 DE ESTA LEY.

IV.- EN MATERIA LABORAL, LA SUPLENCIA SOLO SE APLICARA EN FAVOR DEL TRABAJADOR.

V.- EN FAVOR DE LOS MENORES DE EDAD O INCAPACES.

VI.- EN OTRAS MATERIAS, CUANDO SE ADVIERTA QUE HA HABIDO EN CONTRA DEL QUEJOSO O DEL PARTICULAR RECURRENTE UNA VIOLACION MANIFIESTA DE LA LEY QUE LO HAYA DEJADO SIN DEFENSA."¹⁰⁷

f) *De la relatividad de la sentencia.*- Lo anterior se refiere a que los alcances de la

¹⁰⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio "EL JUICIO DE AMPARO", 28 ed. Edit. Porrúa, México, 1991. p.299

¹⁰⁷ "LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", LIBRO PRIMERO DEL AMPARO EN GENERAL, TITULO PRIMERO REGLAS GENERALES, CAPITULO X DE LAS SENTENCIAS. Artículo 76 bis (<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/19/81.htm?s=>)

sentencia de Amparo son siempre relativos y se constriñen sólo a las partes que intervienen en el juicio. Por lo que la "fórmula Otero" (a la que se hará referencia con mayor amplitud más adelante) implica que la resolución jurisdiccional en un procedimiento de Amparo no hará nunca una declaración general sobre el acto que se anula, por lo que se impide que existan efectos *erga omnes*.

Partiendo de dichas bases, lo que se pretende analizar es si el Amparo es o no un medio de control de constitucionalidad y si procede o no ante cualquier conflicto constitucional. De lo expuesto anteriormente, se puede inferir y comentar sobre varios temas que resultan útiles para resolver este planteamiento, siendo el primero de ellos, lo referente a las garantías individuales, razón por la cual presentamos las siguientes opiniones:

Al respecto, el Dr. Felipe Tena Ramírez advierte una cuestión fundamental que se presenta en este recurso, que sigue conservando sus límites de carácter individualista como protector de derechos de las personas jurídicas, exclusivamente. Por lo que fuera de la fracción I del artículo 103, las otras dos en realidad no tienen la aplicación práctica como medios de control de constitucionalidad. *"Las tres fracciones del Art. 103, únicas que fundan la procedencia del Amparo están al servicio del individuo y no al directo de la Constitución; no hay razón, por lo tanto, para establecer una distinción entre ellas. La primera se refiere a violaciones de garantías individuales, la segunda a invasiones de la jurisdicción local por la federal y la tercera a invasiones de la jurisdicción federal por la local. Como estos dos últimos casos implican falta de competencia, se traducen al cabo en violación de la garantía individual que consagra el art. 16, donde se explica, entre otras cosas, que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito por autoridad competente. La conclusión lógica es que no tiene sentido invocar las fracciones segunda y tercera, si a fin de alcanzar el Amparo basta con fundarlo en la primera. Así el Amparo ha reivindicado totalmente sus fueros individualistas y la jurisprudencia, y los litigantes mexicanos se han habituado a entender y sentir la institución a través del*

individuo, relegando al olvido y al desuso las dos últimas fracciones del 103".¹⁰⁸

Al respecto también se pronuncia el ilustre jurista y Dr. Juventino V. Castro, al analizar las dos últimas fracciones del artículo 103 constitucional, que según su opinión estructuran el llamado "Amparo-soberanía", sobre el cual sostiene: "*Los exámenes posteriores de los autores, atacan al Amparo-soberanía no sólo por el argumento ya mencionado de que el Amparo fue creado para impugnar las violaciones a las garantías individuales, de las cuales carecen las entidades federativas, sino con la reflexión de que si este Amparo existiera, el fallo tendría efectos erga omnes expresamente prohibidos por la Constitución, ya que el fallo protector tendría necesariamente alcances de generalidad*".¹⁰⁹

Coincido con ambos autores, pues las "controversias entre órganos constituidos" aparentemente previstas en las dos últimas fracciones del artículo 103 de la Constitución Federal, se han substanciado por medio del Amparo que lo fundamentan en la fracción I del artículo 103; porque tanto el artículo 107 constitucional como la jurisprudencia de la Corte establecen que para que este medio de control sea procedente se requiere siempre la promoción a instancia de parte, así como la violación de cualquier garantía individual y el agravio causado al promovente. Lo que obliga a que la "supuesta invasión de competencias" entre una entidad y la federación se reduzca a un acto de autoridad violatorio de garantías, por lo que se concluye que los conflictos entre órganos nunca ha podido ser resueltos por medio del Amparo. Por consiguiente, el Amparo-soberanía, se reduce en la práctica al "Amparo-garantías", debido a que ésta institución se rige en cualquier caso por los principios jurídicos contenidos en el artículo 107 constitucional, fracciones I y II al que se ha hecho referencia con anterioridad.

Por esto, se considera que el recurso de Amparo si tiene la calidad de medio de control de constitucionalidad, en tanto que es una institución que cumplió con la finalidad de anular los efectos de los actos de autoridad transgresores de la Constitución; pese a lo anterior, no es un medio de control suficiente.

A manera de conclusión se advierte que el hecho de que el Amparo pueda

¹⁰⁸ TENA RAMIREZ, Felipe "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO", 15ª ed, Edit. Porrúa, México, 1989, p. 508.

¹⁰⁹ V. CASTRO, Juventino op. cit. p.322.

ser promovido por personas morales privadas o por personas morales de las dependencias públicas, además de los sujetos individuales, no es suficiente para desvirtuar la tesis que reconoce el carácter individualista y limitado a esta institución. En cualquiera de los casos siempre debe ser un sujeto de derecho individual o colectivo, y no una entidad jurídica,¹¹⁰ el que acuda al Poder Judicial Federal para pedir su protección cuando le sean lesionados sus derechos. Es así como fuera de la violación de garantías, no hay otro caso de contradicción entre el acto de autoridad y el texto constitucional susceptible de ser controlado por medio del Amparo.

A continuación se abordará la segunda limitación que a mi juicio es trascendental y es uno de los aspectos mas controvertibles del Amparo en México. Se trata de una cuestión que exhibe las limitaciones intrínsecas del Amparo: *EL AMPARO CONTRA LEYES* cuyo problema radica en conciliar los elementos estructurales normativos del Amparo, con las características del acto de autoridad legislativo, la incompatibilidad que existe entre los principios "agravio", "parte agraviada", "interés jurídico" y "efectos particulares de la resolución", que pertenecen al Amparo con las características de la ley, que son: "general", "abstracta" e "impersonal". Si esto lo relacionamos con lo que se ha venido comentando sobre el carácter individualista de esta institución cabe agregar al respecto la opinión del Dr., Felipe Tena Ramírez "...que en efecto para la doctrina, para la ley secundaria y para la jurisprudencia, ha existido siempre el problema de como conciliar el elemento "perjuicio" concretado en una persona, que es indispensable para la procedencia del Amparo, con la naturaleza impersonal, abstracta y general de la ley".¹¹¹

Para entender esta problemática es necesario partir de su origen. Los fundadores del Amparo, Rejón y Otero, distinguieron desde el inicio la diferencia entre actos de autoridad y leyes contra las que procede el Amparo, diferenciación que prevalece hasta ahora en el texto vigente del artículo 103 constitucional, antes referido, en sus tres fracciones.

¹¹⁰ Por lo que en este sentido se emplea el calificativo de "individualista".

¹¹¹ TENA RAMIREZ, Felipe op.cit. p.522

En tal virtud, resulta entendible la razón que tuvo el jurista Mariano Otero, quien al crear el Amparo propuso la fórmula que lleva su nombre, mediante la cual se establece el principio de la relatividad de las sentencias de Amparo, ya que los efectos *erga omnes* se otorgan a los procedimientos para la nulificación de leyes, por lo que resulta natural que lo relacionado a la promoción de un agraviado contra actos inconstitucionales impuestos a él, sólo tenga efectos en relación con el propio demandante sin aprovechar a ninguna otra persona.¹¹²

Es por tanto que los constituyentes de 1957, por descuido o probablemente muy preocupados de no incurrir en lo que consideraban "invasiones de soberanías", incorporaron al texto constitucional sólo los principios contemplados en el artículo 25 del Acta de Reformas,¹¹³ desatendiendo el contenido de los otros tres preceptos, sin percatarse de su interrelación.

Por lo que se coincide con el análisis que sobre del tema hace el Dr. Miguel Covian Andrade, quien afirma: *"En otras palabras, pensamos que lo que tradicionalmente se conoce como "fórmula Otero" no es tal, sino sólo una parte de la fórmula o sistema integral de control que concibió don Mariano. Esta incorporación fragmentaria de la propuesta de Otero a los artículos 101 y 102 de la Carta de 1857 y posteriormente a los preceptos 103 y 107 de la Constitución vigente, fue y sigue siendo el germen de polémicas y confusiones teóricas innumerables en torno al juicio de Amparo..."*¹¹⁴

En oposición a lo que hemos venido sosteniendo, sobre la "tesis individualista del Amparo", como la denomina certeramente el Dr. Felipe Tena Ramírez, fue rebatida, (bajo la vigencia de la Constitución mexicana de 1917) por el jurista Emilio Rabasa, quien sostuvo y refutó en su momento a Vallarta sobre la falsedad que el agravio tiene sobre un derecho personal ocasionado por una ley,

¹¹² Cf. V. CASTRO, Juventino op. cit. p. 311

¹¹³ "La famosa Acta de Reformas del 47 en sus artículos 22, 23 y 24 fija las bases de un sistema de anulación de leyes inconstitucionales, por su puesto de alcances generales. En cambio, el artículo 25 del mismo ordenamiento, contiene la conocida "fórmula Otero", cuyo sentido prístino es la protección de los derechos individuales que consagra la Constitución. COVIAN ANDRADE "EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO", op. cit., pp. 256-257.

¹¹⁴ Ibid. p. 257

el cual se produce hasta que la ley se aplica. Por lo que sostenía dicho jurista, que en el momento en que la ley se promulga se ha causado la lesión, que debe ser reparable vía juicio de garantías. Posteriormente sus argumentos sirvieron de base para la distinción posterior entre leyes autoaplicativas y leyes heteroaplicativas.

La diferencia entre ambas leyes radica en que las leyes autoaplicativas, son aquellas que inmediatamente causan un perjuicio o afecta a quien las impugna. Y las leyes heteroaplicativas serán por ende, aquellas que requieren forzosamente de un acto de aplicación para causar una lesión al sujeto reclamante.

Si se analizan las resoluciones que versan sobre los actos administrativos o judiciales, impugnados en vía de Amparo, resulta evidente que es lógico por la naturaleza del acto recurrido que sus efectos tengan sólo alcances particulares. Sin embargo, cuando se determina si la ley o un reglamento se ajustan al texto de la ley suprema, se presenta la disyuntiva en cuanto a si la sentencia que declara la inconstitucionalidad debe tener efectos generales o particulares. Toda vez que la sentencia que recaiga sobre el juicio promovido por el sujeto de derecho agraviado y la sentencia que recaiga a ese juicio invalidará a la ley controvertida con efectos exclusivamente referidos al promovente, ya sea en el caso de leyes *autoaplicativas* o *heteroaplicativas*, por lo que esta distinción no es útil para resolver el fondo del problema.

La cuestión sobre esta temática a resolver se presenta al determinar el momento en que se produce el perjuicio, identificar al sujeto lesionado e interponer la demanda. Por lo que esta diferenciación que esta por demás nos lleva a una opción entre ambas leyes, o la ley respeta los términos de la Constitución, o los contradice, es decir, o es constitucional o es anticonstitucional.¹¹⁵ De lo anterior resulta incomprensible que una vez descubierta la anticonstitucionalidad de una

¹¹⁵ "Al ser la finalidad del Amparo la supremacía constitucional, no puede existir acto contrario a las disposiciones constitucionales. Consecuentemente, no debe existir esa distinción para leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, pues sólo existen leyes; que para el efecto del Amparo son constitucionales cuando se adecuan a las disposiciones relativas de la Carta Magna e inconstitucionales si contravienen sus normas". AGUILAR ALVAREZ DE ALBA, Horacio "EL AMPARO CONTRA LEYES", Edit. Trillas, México, 1989, p.127.

ley se determine su "inaplicabilidad" por tal motivo al caso particular y a la vez su "continua aplicación" a otros casos, a pesar de que contravenga a la Constitución.

Es así como se llega a la conclusión de que el Amparo no es el medio de control constitucional adecuado para combatir la anticonstitucionalidad de las leyes, los tratados internacionales, los reglamentos y las disposiciones con fuerza de ley aunque en la actualidad se ha tratado de investir a dicha institución con capacidades que no posee. Cabe así reiterar que la fórmula Otero, desde sus inicios, distingue dos procesos de control diferentes, tratándose uno, de anulación de leyes, y el otro, de violación de garantías por actos de autoridad. Por un lado, propuso que, los alcances de la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, (de conformidad con es artículo 22 del Acta de Reformas) fueran generales, en contraposición a los efectos del Amparo (previstos en el artículo 25 del Acta de Reformas), los cuales deberían ser particulares. Por lo que resulta ostensible pensar por que si el jurista Mariano Otero propuso estos dos mecanismos, en la práctica nos compliquemos la existencia utilizando sólo uno.

La tercera limitación que también es importante destacar al respecto y acertadamente la hace el Dr. Miguel Covian Andrade es que no se contempla la existencia de *"otros actos de naturaleza jurídica idéntica a la de una ley, de jerarquía superior a esta y cuya anticonstitucionalidad adquiere, por ende, proporciones mucho mas trascendentes que cualquier otro acto de autoridad violatorio de la constitución: se trata por supuesto, de LEYES CONSTITUCIONALES O LEYES DE REVISION CONSTITUCIONAL es decir , de los actos que en México se denominan "decretos de reformas y adiciones a la Constitución Federal".*¹¹⁶

Al respecto, compartimos la opinión del Dr. Covian, que el Amparo es un medio de control improcedente para combatir las reformas a la constitución anticonstitucionales, por lo que él llama una "ley constitucional" o una "ley de revisión constitucional", acepciones correctas con las que debe denominarse al instrumento jurídico en el que se establecen las modificaciones a la

¹¹⁶ ANDRADE COVIAN, Miguel "EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO", op. cit. p.327

Constitución; por lo que siguiendo su análisis éstas pueden adolecer de tres clases de vicios, o lo que equivale a decir que pueden presentarse en tres formas distintas de anticonstitucionalidad:

1) *ANTICONSTITUCIONALIDAD ESENCIAL*; es la que se produce cuando la ley constitucional vulnera directa o indirectamente las decisiones políticas fundamentales del Estado, (la Constitución en sentido esencial) entendiendo por tales las determinaciones que conforman el ser o modo de ser del Estado, cuya alteración provoca que el ser estatal deje de ser lo que es y se convierta en algo políticamente distinto.

2) *ANTICONSTITUCIONALIDAD MATERIAL*; la cual consiste en que la revisión a la Carta Magna puede crear una contradicción entre el contenido normativo de alguna o algunas de sus normas y la ley constitucional expedida.

3) *ANTICONSTITUCIONALIDAD FORMAL*; es aquella que se presenta debido a la falta de observancia del procedimiento para modificar las normas constitucionales.

Los números uno y dos se refieren a la modificación del contenido, es decir, a la materia de la reforma; por lo que en los primeros dos casos se vulneran las decisiones políticas fundamentales, mientras que en el número tres, sólo se contradice lo establecido en las normas constitucionales, sin incidir en las bases constitutivas del Estado.

A lo anterior se suma el caso de *la contradicción entre las mal llamadas "constituciones locales" de las entidades federativas, incluido el Estatuto de gobierno del Distrito federal y la Constitución Federal*. Existe un número importante de preceptos contenidos en estos ordenamientos que desde el punto de vista material son incompatibles con la Constitución Federal. Lo cual, es el resultado provocado por una base mal entendida de la "soberanía de los Estados miembros de la federación", cuando en el fondo se trata de "autonomía de las entidades federativas", por lo tanto se concibe de manera errónea como "poderes

constituyentes de los Estados", cuando en realidad se trata de "poderes constituidos de las entidades federativas"; razón por la cual crean y modifican sus constituciones locales, suponiendo que efectivamente en ellas quedará plasmada la soberanía del Estado en cuestión.¹¹⁷ Tal razonamiento lo sustentan en que si se verifica la constitucionalidad de las "constituciones" locales implicaría una lesión de la "soberanía de los Estados".¹¹⁸ Por consiguiente, es muy frecuente encontrar normas en las "constituciones" locales que vulneran ostensiblemente preceptos de la Constitución Federal destacando como ejemplo: los requisitos que se exigen para ser gobernador de una entidad.

Del presente análisis se destaca de manera evidente la carencia de medios de control de la constitucionalidad eficaces en nuestro país, cuya inexistencia hace imposible someter este tipo de cuestiones y las que se han venido exponiendo. Por lo que nuestra conclusión final va encaminada que ante la incompreensión del tema y del objeto de estudio, no puede sino ir aparejada una ausencia absoluta de medios de control de constitucionalidad en la materia.

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL.

Vinculado al anterior tema se presenta otra limitación incomprensible del Amparo, ahora relacionada con la materia político-electoral: recordemos que el inciso f) del artículo 105 constitucional faculta a los partidos políticos únicamente, a impugnar una ley de contenido electoral por medio de las acciones de inconstitucionalidad.

Debe recordarse también que para 1996 los derechos político-electorales estaban totalmente fuera del sistema de control de constitucionalidad, cuya justificación se basaba en la dogmática consistente en seguir considerando a la materia político-electoral como no justiciable por definición. Aunándose a esto, lo establecido en el artículo 73 fracción VII de la Ley de Amparo aún vigente y en jurisprudencia de la antigua Corte en las que se determina respectivamente, que el Amparo no es procedente contra actos y resoluciones de las autoridades

¹¹⁷ Vid., infra.

¹¹⁸ Si bien recordamos la Teoría constitucional científica, no pueden cohabitar dos o más soberanías dentro de un mismo Estado.

electorales, ni por violación a los derechos político-ciudadanos, por no ser "garantías individuales". Esta situación fue modificada para 1996, año en que, según señalamos en el capítulo anterior, el Tribunal Federal Electoral fue incorporado al Poder Judicial y fue dotado de atribuciones relativas al control de la constitucionalidad de actos de autoridad en materia político-electoral, con excepción de las leyes.

Al respecto, es necesario aclarar lo que establece el artículo 99 constitucional, en cuanto a la "jurisdicción especializada" del Tribunal Electoral, lo cual debe relacionarse con las facultades que en la materia conserva la Suprema Corte de Justicia, adicionales a las previstas en el artículo 105 fracción II, inciso f) de la Constitución Federal y del párrafo segundo y tercero del artículo 97 constitucional que a la letra prescribe:

"...LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA ESTA FACULTADA PARA PRACTICAR DE OFICIO LA AVERIGUACIÓN DE ALGÚN HECHO O HECHOS QUE CONSTITUYAN LA VIOLACION DEL VOTO PUBLICO, PERO SOLO EN LOS CASOS EN QUE A SU JUICIO PUDIERA PONERSE EN DUDA LA LEGALIDAD DE TODO EL PROCESO DE ELECCION DE ALGUNO DE LOS PODERES DE LA UNION. LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION SE HARAN LLEGAR OPORTUNAMENTE A LOS ORGANOS COMPETENTES..."¹¹⁹

Ahora bien, el argumento encaminado a que los derechos políticos no son garantías individuales o derechos fundamentales, porque no están contemplados en el capítulo respectivo de la Constitución¹²⁰ es totalmente anticientífico, porque no existe ninguna posibilidad de sostener racionalmente que los derechos políticos no son derechos fundamentales del hombre. Si bien, es aceptado que son derechos del ciudadano, entonces cabría cuestionarse si nunca pueden coincidir las garantías individuales con los derechos del ciudadano o si necesariamente son incompatibles.

¹¹⁹ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Legislación Federal, TITULO, TERCERO, CAPITULO IV DEL PODER JUDICIAL, Artículo 97 (consulta INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/98.htm?s=>)

¹²⁰ Semanario Judicial de la Federación, Tesis 128. "DERECHOS POLITICOS IMPROCEDENCIA".- "La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de Amparo, porque no se trata de garantías individuales..." Jurisprudencia 1917-1985, Octava Época, pp. 191 y 192.

De dicho precepto se puede concluir:

- Que los derechos políticos contenidos en los artículos 8 y 9 constitucionales son garantías individuales.
- En cuanto al segundo párrafo, (del artículo 97 constitucional) las facultades concedidas a la Suprema Corte de Justicia se refieren a hechos y derechos de contenido electoral y en ninguno de esos supuestos se le faculta para emitir una resolución, ni menos aún para anular actos de los que tienen conocimiento.
- Sólo la Corte podrá informar al órgano que le solicitó que investigara o a quien juzgue conveniente, si la investigación fue realizada por determinación propia, no existiendo disposición alguna expresa, que prescriba lo que debe hacer con el resultado de su averiguación.
- En el otro caso, se establece que los datos arrojados por la investigación sean turnados al órgano competente.

De cualquier forma, está claro que la Suprema Corte de Justicia no es competente para tomar determinaciones con relación a los hechos que ha indagado, ni puede invalidar los actos anticonstitucionales cometidos por las autoridades.

Por tanto, los procedimientos contenidos en el artículo 97 constitucional no pueden ser incluidos en el sistema de control de constitucionalidad por las razones antes puntualizadas, aún cuando si formen parte de un sistema más amplio que es el de la defensa a la Constitución.

En relación a lo anterior, por lo que respecta a la competencia del Tribunal Electoral no es exacto que la única excepción a su carácter de instancia única en la materia sea la contenida en el inciso f), fracción II del artículo 105 constitucional. Debido a que en asuntos político-electorales también puede intervenir la Suprema Corte de Justicia en los términos y para los efectos previstos en los párrafos mencionados del artículo 97; aunado a esto debe considerarse también que la jurisprudencia de la Corte es obligatoria para el Tribunal Electoral en términos

generales y específicamente en materia de control de constitucionalidad, pero en caso de contradicción entre una tesis del Tribunal Electoral y una de la Corte en relación a la anticonstitucionalidad de algún acto o resolución de autoridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia será competente para decidir cuál de las dos prevalece (artículo 99, primer párrafo de la Constitución y 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal¹²¹). De lo todo lo anterior queda claro que las funciones de control de constitucionalidad en materia político-electoral, se ejercen de manera compartida entre el Tribunal Electoral y la Corte.

Respecto a este tema todavía falta completar su evolución, así mismo hace falta establecer, una correcta estructuración competencial en materia de control de constitucionalidad de leyes y actos electorales por una parte y, contencioso por la otra. De la primera debe conocer la Suprema Corte de Justicia y de la segunda debiera conocer el Tribunal Federal Electoral. Pues tan ilógico es el hecho de que el control de constitucionalidad de actos electorales esté dividido en dos instancias, que la propia Constitución prevé la posibilidad de contradicción entre las tesis de ambos tribunales. Por lo que, si las funciones de control estuvieran concentradas en la Corte es obvio que esas contradicciones jamás ocurrirían.

En esta materia como en los temas antes abordados siguen apareciendo deficiencias y contradicciones dentro del sistema de control de constitucionalidad, las cuales deben irse subsanando; tal es el caso, por mencionar alguno, el de la improcedencia del Amparo contra actos de autoridades electorales (artículo 73, fracción VII de la ley de Amparo). Otro ejemplo que también está relacionado con este último tema es el relativo a la exclusión de la materia electoral de las

¹²¹ "ARTICULO 236.- DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO POR EL PARRAFO QUINTO DEL ARTICULO 99 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA FRACCION VIII DEL ARTICULO 10 DE ESTA LEY, CUANDO EN FORMA DIRECTA O AL RESOLVER EN CONTRADICCION DE CRITERIOS UNA SALA DEL TRIBUNAL ELECTORAL SUSTENTE UNA TESIS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCION O SOBRE LA INTERPRETACION DE UN PRECEPTO DE LA PROPIA CONSTITUCION, Y DICHA TESIS PUEDA SER CONTRADICTORIA CON UNA SOSTENIDA POR LAS SALAS O EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, CUALQUIERA DE LOS MINISTROS, DE LAS SALAS O LAS PARTES, PODRAN DENUNCIAR LA CONTRADICCION PARA QUE EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, EN UN PLAZO NO MAYOR A DIEZ DIAS, DECIDA EN DEFINITIVA CUAL ES LA TESIS QUE DEBE PREVALEECER." LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, TITULO DECIMO PRIMERO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, CAPITULO IX DISPOSICIONES ESPECIALES, SECCION 6a DE LAS DENUNCIAS DE CONTRADICCION DE TESIS DEL TRIBUNAL ELECTORAL. Artículo 236 (consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/182/239.htm?s=>)

controversias constitucionales en cuya resolución es competente la Suprema Corte, (artículo 105, fracción I de la Constitución) por lo que no es entendible porqué se elimina la posibilidad de que la Corte dirima una controversia entre entidades, poderes y órganos, cuya sustancia sea electoral.¹²²

No obstante lo anterior se debe insistir en realizar los cambios correspondientes para corregir así las fallas antes mencionadas y detener las consecuencias causadas y las que puedan seguir ocurriendo. Porque la gravedad del problema al que nos enfrentamos se sigue en las legislaciones locales, las cuales no realizan un estudio profundo sobre las cuestiones que emulan de la Constitución Federal y, aunque reproduzcan cosas de manera parcial, en la mayoría de los casos transcriben los errores garrafales mencionados en el presente capítulo. Por consiguiente, en el capítulo tercero se analizará la trascendencia del control constitucional a nivel local y en particular el de la Entidad Federativa de Tlaxcala.

¹²² COVIAN ANDRADE, Miguel "EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO", op. cit. pp. 323-329.

CAPITULO TERCERO.- ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LA ENTIDAD DE TLAXCALA.

Lo que hoy vivimos es el resultado de un devenir histórico lleno de matices y circunstancias que dan cuenta del por qué de nuestra realidad, tal es el caso de Tlaxcala, cuyos habitantes fueron acusados de traición por su alianza con los españoles, en la época prehispánica; sin embargo, bajo un análisis objetivo de su entorno y hechos circundantes, podemos concluir que las decisiones, que conforman los antecedentes históricos de esta entidad, fueron tomadas de acuerdo a la realidad en la que estuvo inmersa.

Lo anterior comenzó con el impacto que provocó la alianza hispano-tlaxcalteca, que tuvo como antecedente las constantes pugnas que tenía este pueblo con los aztecas, quienes los sitiaron durante más de cien años, privándolos de la sal del mar y del comercio con otras regiones, sin embargo nunca lograron apoderarse de su territorio¹²³. También existía el hecho de que los tlaxcaltecas pretendían conformar una defensa contra los mexicas, situación que aprovechó Hernán Cortés, quien en 1519 les propuso conformar una alianza militar contra sus enemigos. Esto dio lugar a la revancha histórica que los llevó a ser conquistadores y colonizadores, para después ser blanco de puniciones¹²⁴. Esa alianza les valió momentáneamente la concesión de privilegios, entre los cuales destacaron: conservar su forma de gobierno indígena, sus tierras, el derecho de portar armas, se les eximió el pago de tributos y la región de Tlaxcala fue nombrada sede del primer obispado de la Nueva España.

De esta manera la alianza benefició a ambas partes, favoreciendo a los españoles en la conquista de Querétaro, Puebla, San Luis Potosí, Jalisco,

¹²³ MARGADANT S. Guillermo, Floris "INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO" 10ª ed. Edit. Esfinge, México, 1992 pp.13 y ss.

¹²⁴ "EL ESTUDIO DE TLAXCALA" México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1993, p. 19.

Zacatecas, Saltillo y Chiapas, llegando inclusive a Guatemala, Filipinas y Florida¹²⁵.

Posteriormente, debido a su situación en particular, el pueblo tlaxcalteca se vio favorecido por el rey Felipe II en 1562, con el otorgamiento de una cédula real que lo protegía del sistema de encomienda. Situaciones como éstas ocasionaron envidias por parte de criollos e indígenas.

Otro ejemplo que refleja con claridad la importancia del papel de Tlaxcala en la estrategia política a través de la historia, es el hecho de que España, con el propósito de crear una Constitución con tendencia liberal que rigiera a la metrópoli y a sus colonias, convocó a la Nueva España para que nombrara a sus representantes. Tlaxcala, con el apoyo del regente Miguel Lardizábal y Uribe, defendió y puntualizó que esta región no debía ser incorporada a Puebla; logrando en 1812, junto con José Miguel Guridi y Alcocer, que el virrey Calleja, la reconociera como provincia independiente con el derecho de elegir a sus diputados a la elecciones a la gran diputación provincial de México¹²⁶.

Pero lo anterior no duró mucho. Después prevaleció una época de incertidumbre para esta entidad respecto a su *status político*, para lo cual señalaremos ciertos hechos:

- Con el Decreto de Apatzingán en 1814, se le reconoce a la "América Mexicana" 17 provincias, figurando como la número tres, Tlaxcala;
- Con la entrada triunfal del Ejército Trigarante en la Ciudad de México y la Independencia nacional, todos los Estados tuvieron buen acogimiento en el Congreso Constituyente, pero en el caso de Tlaxcala existió oposición debido a intereses políticos y económicos, para que se constituyera en un

¹²⁵ DIAZ DEL CASTILLO, Bernal "HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA", 4ª ed., Edit. Valle de México, 1980. pp. 226 y 227.

¹²⁶ En esa época fueron declaradas componentes de la Nueva España las provincias de Michoacán, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, San Luis Potosí, Tlaxcala y Querétaro. Vid., BENSON NETTIE, Lee "LA DIPUTACION PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO" 2ªed., Editado por el Colegio de México. 1994.

Estado; ya que les convenía más que Tlaxcala perteneciera al Estado de Puebla, a ser un Estado independiente, por lo que fue anexado en 1823 a dicha entidad.

- En el transcurso de 1823, se logró obtener la declaración para que Tlaxcala fuera un Estado libre y soberano, pero en ese mismo año le fue revocado por no reunir los requisitos indispensables¹²⁷.
- En 1824, fue el año en que dejó de estar pendiente la situación política de Tlaxcala y formó ya parte de la Nueva República en calidad de "territorio federal". La provincia tuvo que resignarse con dicho status¹²⁸, porque al menos conservaría su integridad territorial, autonomía y organización política, para luchar por conseguir el rango¹²⁹ de "Estado libre y soberano".
- Durante la vigencia del régimen centralista, en 1836, se agregó Tlaxcala al nuevo Departamento de México, que en ese mismo año se instituyó como capital.
- En cambio, para Tlaxcala su carácter de "territorio federal" no lo volvió a recuperar sino hasta 1846.
- Finalmente hasta 1849, se permitió a las diputaciones provinciales de los territorios federales expedir sus propios estatutos orgánicos, (su "Constitución Política") en el caso de Tlaxcala fueron aprobados dichos estatutos en 1851 por el Congreso General con 46 artículos.
- Entre los años de 1853 y 1855, volvió a ser objeto de numerosas discordias

¹²⁷ LIRA Y ORTEGA, Miguel, "HISTORIA DE LA CREACION DEL ESTADO DE TLAXCALA". Sociedad de Geografía, Historia y Literatura de Tlaxcala, México 1965, pp. 34 y ss.

¹²⁸ En esa misma situación se encontraba la "Ciudad de México" (Distrito Federal) durante 1824, por lo que sólo eran "Territorios Federales", figura creada para los casos "dificiles". GONZALEZ OROPEZA, Manuel y GARCIA DOMINGUEZ, Hugo Gaspar "TLAXCALA Y SUS CONSTITUCIONES" Digesto constitucional mexicano. México, Congreso del Estado de Tlaxcala, 1999, p. 20.

¹²⁹ GARCIA VERASTEGUI, Lia y PEREZ SALAS, María "TLAXCALA ¿ESTADO O TERRITORIO?" Tlaxcala, Textos de su Historia, Edit. Instituto Mora, México 1990. pp. 133 y 134.

- para impedir su reconocimiento como "territorio federal" y se incluyera nuevamente a Puebla o a la Ciudad de México.
- En 1855, con el Plan de Ayutla se le permitió al Estado de Tlaxcala la expedición de un Nuevo Estatuto orgánico con el carácter provisional, que contenía 16 artículos.
- Pese a que Tlaxcala era considerado como un "error del sistema federal originario", con la reacción que propició la insistencia de los ayuntamientos y órganos del gobierno territorial, en 1856 el Congreso Constituyente finalmente lo reconoció como un Estado de la Unión Federal.
- Es así como el nacimiento de Tlaxcala contemplado en la Constitución Federal, se reafirmó en la Constitución del Estado¹³⁰ que se promulgó en 1857.¹³¹
- En la época del reestablecimiento del gobierno republicano, en la cual ocupó el cargo de gobernador sustituto Miguel Lira y Ortega en 1867, Tlaxcala destacó por contar con una institución de relieve jurídico, que consideró como poder político al municipio, para lo cual expidió dos leyes orgánicas innovadoras para su época, "la Ley del Poder Municipal" y "la Ley Orgánica del cuarto poder Municipal"; considerando al municipio desde entonces en las misma jerarquía que los demás poderes del gobierno estatales.¹³²

¹³⁰ Este documento se conformó de 79 artículos y 4 artículos transitorios.

¹³¹ Lo anterior tuvo lugar en el seno de la primera legislatura que fungió como "Congreso Constituyente", el cual fue conformado por diputados, entre los cuales destacan: José Manuel Saldaña, José María Ávalos, José Mariano Sánchez, Luis León Miguel de Serna y Francisco León Armas.

¹³² DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL, Estudios Históricos, Legislativos y Teórico prácticos de los Estados de la República Mexicana. GARCÍA DOMÍNGUEZ, Hugo Gaspar "LA EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TLAXCALA", Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Número 57, 1era. ed. 2001, Edit. U.N.A.M., pp. 443 y s.s.

3.1.- Las Entidades Federativas y su relación con la Federación.

El primer mito en el que se basa el federalismo mexicano surge del artículo 40 constitucional, precepto que establece: *"es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"* Si analizamos la palabra "federación" proviene del latín "*foederare*", de donde "federar" significa elaborar un pacto. Por lo que federación no es otra cosa que el pacto de Unión de Estados que forman el Estado Federal, cuyo efecto inmediato es la creación de un nuevo ente, distinto a las partes que lo integran.

Existe la confusión entre lo que es una federación y una confederación, pues los supuestos de los que parten son los mismos, y los sujetos en ambas formas son Estados, los cuales tienen la misma naturaleza y poseen el mismo atributo de soberanía, gracias a la cual deciden agruparse bajo ciertas condiciones y con determinados alcances, por lo que la diferencia radica en los efectos de una y otra unión.

En el caso de la confederación, los Estados conservan todos sus atributos, en tanto no ceden, ni transmiten su soberanía al nuevo ente que han formado, lo que se significa que no llegan a crear una "unidad política soberana" distinta a sus partes y superior a ellas. Por lo que sus miembros conservan su misma identidad, su situación jurídico-política y el mismo atributo de la soberanía que tenían al conformarla. Es decir, una vez integrado el pacto de confederación, podría alguno de sus miembros, si así fuera su decisión, separarse del nuevo ente, ya que éstos nunca perdieron su calidad de Estados, por lo que la confederación existe, sólo por la voluntad de sus partes.

En contraposición se encuentra la Federación cuya unidad política que se pretende construir es diferente y superior a sus integrantes. Y quienes alguna vez

fueron Estados ya no lo son más, pues una vez creada la federación la soberanía que poseían la cedieron al nuevo ente que ahora la detenta, es decir la unidad política federal, cuyo territorio lo conforman la suma de sus partes y cuya población es la que se asienta sobre el territorio antes fragmentado. Su orden jurídico está supraordenado al de sus componentes y su gobierno tiene jurisdicción en todo el territorio, por lo que puede coercitivamente obligar a las partes o entidades integrantes a cumplir las resoluciones que toma.

Ante lo expuesto no debe omitirse que a tal esquema teórico de configuración de un Estado federal, mediante el *pacto voluntario* de Estados soberanos, corresponde muchas veces en la realidad a diversas variantes de procesos y condiciones en que se lleva a cabo la unión, siendo una de tantas, el uso de la fuerza para anexar territorios a un Estado, bajo la apariencia de "federación espontánea", cuando lo que en el fondo se produce es un acto de sometimiento y conquista.¹³³

Por lo que estamos de acuerdo con el Dr. Covian Andrade en lo siguiente: *"En efecto, no hay Estados miembros o integrantes de una federación, de donde la expresión "federación de Estados" es por principio equívoca, pues al emplearla no se puede colegir si se hace referencia al origen de la Unión (unificación de Estados), en cuyo caso sería correcta, o el resultado de esta Unión (Estado federal compuesto de "Estados"), en cuyo caso sería incorrecta."*¹³⁴

Por consiguiente en el caso de México, "no puede haber un Estado sobre otro Estado", con lo que se explica la falacia de que esas partes sean declaradas "soberanas en lo que toca a su régimen interno", pero sometidas a la Constitución Federal. Por lo que si son soberanas no estarían sometidas a ningún orden jurídico, y a *contrario sensu* si están sometidas a uno federal, entonces no son soberanas. Así frente a esos Estados soberanos componentes de la federación

¹³³ COVIAN ANDRADE Miguel. "TEORÍA CONSTITUCIONAL", CEDIPC, 2º ed., México 2001. pp.387-390.

¹³⁴ Idem, p. 390

mexicana, lo que realmente existen son entidades federativas autónomas.

De tal modo, en relación a esos procesos de "integración" de un Estado federal, relacionados en el tercer párrafo anterior; además del ejemplo de nuestro país, está el caso de los países latinoamericanos, quienes adoptaron esta forma de gobierno, distinto al que hemos venido analizando. Puesto que se trata del proceso inverso al de la formación de un Estado federal, como resultado de la Unión de Estados soberanos que conforma la federación. En esta variante, un ente político que alcanza su independencia,¹³⁵ al definirse políticamente, *adopta* la forma de gobierno federal y *dota* de autonomía a las partes que lo integran, es decir, **ese Estado se subdivide hacia adentro y no se configura a partir de la conjunción de Estados, tendiente a la creación de una organización política federal.** Razón por la cual es imposible hablar de una federación o pacto de Unión realizado por Estados, que en uso de sus soberanía determinan la creación de un ente nuevo, porque tales Estados no existen y porque la forma de gobierno no es resultado de la integración de la federación, sino **de la reconstitución de las partes integrantes de la unidad política que se separa o independiza de otra.** En síntesis, la federación no puede convertir en "Estados" a territorios que están incluidos en ella y que nunca antes lo habían sido; lo que si puede darse el caso es que como resultado de la "forma federal de gobierno adoptada por el Estado" naciente, éste último incluya entre sus formas de organización, la dotación de autonomía a sus partes, convirtiéndolas en entidades federativas.

Es así, como llegamos a la conclusión de que la consecuencia directa de que un Estado sea federal, es porque proviene de un proceso y no de un diseño¹³⁶. Y todo lo anterior permite deshacer varios mitos de la teoría clásica del federalismo, cuya praxis y diseño estructural en el caso del federalismo mexicano y latinoamericano han sido influenciadas por los Estados Unidos de Norteamérica, en donde la federación fue el resultado de una Unión de Estados, mientras que en

¹³⁵ En el caso de los países que lograron separarse de las coronas portuguesa y española en el siglo XIX.

¹³⁶ Por lo que pueden existir entidades federativas autónomas sin pertenecer a un Estado Federal, en tanto no integren una federación.

los otros dos casos, ocurrió un proceso inverso, formándose "federaciones hacia adentro", o bien, descentralizándose el ejercicio del poder en beneficio de las partes integrantes de los Estados, a las cuales se dotó de autonomía.¹³⁷

A lo concluido podemos agregar que tanto el federalismo como la división de poderes son formas de organización del ejercicio del poder político, cuya misión es evitar la concentración del poder. La diferencia entre ambas es que en el federalismo las competencias se distribuyen por materia, por jurisdicción y jerárquicamente; con respecto a la división de poderes, el criterio de distribución que se sigue es solamente el material. Es así como el procedimiento de distribución de competencias entre el Estado (federación) y las entidades federativas juegan un papel determinante en relación a lo anterior.

En cuanto al estudio de la autonomía de las entidades federativas que integran la República mexicana y sobre todo a la distribución horizontal real del poder al interior de ellas, es preciso determinar si el contenido competencial básico de sus órganos constituidos en cada caso, se realiza de manera autónoma, parcialmente autónoma o solo formalmente autónoma, empero con determinado grado de dependencia de otras instancias y otros factores de poder.

¹³⁷ Ibid., pp.387 y ss.

3.2.- Competencia Autónoma de las Entidades Federativas en México.

Todas las entidades federativas, salvo el Distrito Federal, poseen la misma competencia autónoma, conformada por atribuciones y facultades que se concentran en:

- 1) *Competencia autónoma constitucional y legislativa:* la cual se refiere al conjunto de leyes que no son competencia de la federación y por consiguiente son competencia de la entidad federativa.
- 2) *Competencia autónoma política:* la cual se relaciona con la elección de los poderes ejecutivo y legislativo locales, por medio del voto de los ciudadanos de cada entidad, sin la intromisión de otra entidad, ni de los poderes federales.
- 3) *Competencia autónoma gubernativa y hacendaria:* se relaciona con el ejercicio de las funciones de gobierno y administración en la entidad, así como la obtención, la operatividad, el uso y destino de sus recursos públicos, cuya tarea debe efectuarse por ellos mismos, sin la injerencia de algún otro poder local o federal.
- 4) *Competencia autónoma representativa:* la cual alude a la presencia que debe imperar en los poderes federales, mediante representantes de todas las entidades federativas, encargados de aprobar las decisiones tomadas por los poderes del Estado, las cuales afectan a la federación, y por consiguiente a cada una de sus partes.

Sobre el primer punto, referente **a la competencia autónoma en materia constitucional y legislativa**, la cual va más allá de la simple emisión de las leyes y se manifiesta en la facultad de las entidades federativas de expedir su propia Constitución; por esta razón vemos que cada entidad crea y modifica un conjunto

de normas a las que comúnmente denominan "*Constitución del Estado libre y soberano de...*", este ordenamiento es expedido y revisado por la legislatura local, sin intervención del Congreso Federal ni de ninguna otra Cámara de Diputados federativa, circunstancia de la que se infiere la existencia de *autonomía constitucional*. Lo anterior es incorrecto, porque lo que emana de las legislaturas locales bajo el nombre de "Constitución del Estado" no es realmente una Constitución, lo cual afirmamos en relación con lo expuesto en el capítulo primero del presente trabajo.

En ese mismo orden de ideas, tampoco es correcto que se llamen "Estados", como anteriormente lo hemos explicado, sólo por el hecho de que la Constitución mexicana dice que son "Estados libres y soberanos en su régimen interno" (artículo 40) y tienen una Constitución, porque así lo enuncia el artículo 116 constitucional que dice: "*los poderes del Estado se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos...*" Incuestionablemente, no podemos suponer que la base suficiente para la investigación científica sea la letra de la ley. Por lo que una Constitución, no es un apelativo arbitrario que se da a un conjunto de normas que eventualmente se pueden modificar según el parecer de cada quien.¹³⁸

Por lo que llegamos a la conclusión de que las entidades, en tanto partes de un Estado federal, no toman sus propias decisiones políticas fundamentales, por lo que no se constituyen como Estados, porque no lo son, ya que para decidir su ser o modo de ser, un Estado debe ser soberano, por lo que en uso de su misma soberanía deberá adoptar las decisiones acerca su forma de gobierno y demás elementos constitutivos, y al llevarlo a la práctica se otorga una Constitución. Demostrado lo anterior, concluimos que las entidades federativas no son soberanas y tampoco son Estados, por lo que tampoco deciden su forma de

¹³⁸ Si no, entonces por qué se dice que los Estados que integran la federación sí tienen Constitución y en cambio el Distrito Federal sólo tiene Estatuto. Y hemos analizado que según lo expuesto, los llamados Estados dentro de la federación tampoco lo son, por lo que surgiría la interrogante: "*¿entonces el Distrito Federal es "menos" que un Estado y por eso no alcanza a tener Constitución propia?...*" Ibid. p. 409.

gobierno. En el caso particular de México estos elementos se establecen en diversos artículos en la única Constitución federal que existe.

En lo general, la Constitución de cada entidad federativa está expresada normativamente en toda la Constitución Federal y específicamente en normas como los artículos 40, 41 116, 124 y 133, los cuales determinan la primacía del orden federal y particularmente de la Constitución del Estado sobre las normas internas de la entidad, pero concretamente el artículo 116 establece la organización y las estructuras de los poderes públicos de las entidades federativas. Al respecto se pronuncia el Dr. Covian:

"En esta norma se obliga a las partes integrantes de la federación a sujetarse a la forma de gobierno federal y adoptar la distribución de competencias, como sistema de organización de sus poderes constituidos. En tales condiciones, los requisitos para ser gobernador..., las prohibiciones para su elección, la duración en el cargo, etc., están predeterminados en la Constitución de la República; otro tanto puede decirse del Poder Legislativo, cuya integración debe basarse en los sistemas de elección de mayoría relativa y representación proporcional según lo dispone este mismo precepto..."¹³⁹. Con lo que se aclara que las incorrectamente llamadas "constituciones locales" no pueden regular estas materias salvo en lo no establecido al respecto por la Constitución Federal y siempre que las normas que expidan no contradigan las disposiciones de ésta.

Es pertinente también aclarar que el término Estados o entidades son entre sí elementos diferenciables del todo por su estructura político-constitucional, y por lo tanto no tiene ningún efecto práctico inmediato el que se les asigne uno u otro nombre. *Lo delicado sería, que con base en una concepción errónea, se pretenda tomar decisiones para hacer o dejar hacer aquello que va en contra de la naturaleza de las cosas.* Existen casos en que las "Constituciones Locales" reproducen capítulos enteros de la Constitución Federal, o se determina que tal o

¹³⁹ Ibid., p. 410.

cual norma de ésta se considera aplicable a su Constitución. Es así, como este tipo de confusiones provocan una mala regulación por no entender la esencia de éstos preceptos y, muchas veces estas "Constituciones Locales" van más allá, y contradicen preceptos de la Constitución Federal, quizás partiendo del supuesto de que en realidad son "Constituciones" de "Estados libres y soberanos".

Un ejemplo claro, que demuestra lo anterior, es el relacionado con los requisitos para ser gobernador de una entidad federativa. Al respecto la Constitución Federal en su artículo 116, fracción V, señala que *"sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección"*. El único elemento que se deja al arbitrio de las "Constituciones Locales" es lo que pueden interpretar como "nativo" del "Estado", razón por la cual no pueden ser modificados por la legislación local los otros dos elementos. No obstante lo anterior, es frecuente encontrar requisitos distintos los cuales son establecidos por la "Constitución local", por ejemplo en la Constitución de Veracruz (artículo 43¹⁴⁰, primero y segundo párrafo), se exige el cumplimiento de ambos requisitos, es decir la residencia y la oriundez, en vez de señalarse uno u otro.¹⁴¹

Es notoriamente manifiesto, que este tipo de normas locales son anticonstitucionales, y que a favor de su validez no puede existir argumento alguno, por lo que concluimos que no existe una competencia autónoma en materia constitucional de las entidades federativas.

La autonomía en materia constitucional, a diferencia de la competencia autónoma, sólo se presenta en la posibilidad de la facultad de iniciativa y de aprobación de las modificaciones a la Constitución Federal. Lo anterior se da como consecuencia de la carencia de un precepto que regule o defina los sujetos

¹⁴⁰ CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ, TITULO SEGUNDO, CAPITULO III DEL PODER EJECUTIVO, Artículo 43. (consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/31/686/44.htm?s=>)

¹⁴¹ COVIAN ANDRADE, Miguel. "TEORIA CONSTITUCIONAL", op. cit. pp. 408 y ss.

de derecho autorizados para presentar proyectos de reforma a la Constitución, por lo que se ha aplicado el artículo 71 constitucional, en el que se determinan quienes pueden presentar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión; este precepto incluye a las legislaturas locales, de donde es posible inferir que ellas podrían incidir también un proceso de revisión a la Constitución del Estado. Sobre el particular, es necesario comentar que la aprobación en lo relativo a las reformas, por parte de la mayoría de las legislaturas locales, se ha tratado como mera formalidad, pues, lo que podría ser un medio de control político de las entidades sobre la federación, en cuanto a las revisiones constitucionales y manifestación de su autonomía, ha sido sólo un acto mecánico que se desahoga en unos cuantos minutos sin mayor discusión, en la mayoría de las veces, y al mismo tiempo en todos los congresos locales. Inclusive, nunca se ha reflejado en la opinión pública cuántas y cuáles legislaturas locales aprueban el proyecto, debido a que en el decreto de reformas constitucionales simplemente se dice que *"el Congreso de la Unión ha hecho el cómputo correspondiente para declarar modificada la Constitución"*.¹⁴²

Por último, agregamos que la competencia legislativa de las entidades federativas está representada por su derecho de presentar iniciativas de ley y de reforma a las leyes federales y por el conjunto de materias de la legislación local de conformidad con los principios de distribución de competencias entre la federación y las entidades determinados en la Constitución mexicana.

Se puede llegar a la conclusión de que la realidad de la forma de gobierno federal es un ejemplo insoslayable de "disfunción" del sistema político mexicano, y que su eventual redefinición o reforma, que en la actualidad se pretende realizar bajo el esquema de un "nuevo federalismo", difícilmente podrá tener éxito si aparejadamente no se le acompaña de una modificación de una de sus causas principales: el sistema de gobierno presidencialista.¹⁴³

¹⁴² Ibid. pp. 412.

¹⁴³ Ibid. pp. 690 y ss.

Sobre *la autonomía política y gubernativa de las entidades federativas*, hasta hace uno años, se ha constatado la influencia que ha ejercido, en todos los casos, el Presidente de la República en la selección del candidato de su partido a la gubernatura de una entidad federativa; candidato que casi siempre resultó elegido como gobernador. Tal intervención y vigilancia antes y durante el proceso electoral fue controlada por la Secretaría de Gobernación. Así pues, tratándose de la elección del gobernador de una entidad federativa, la autonomía política que confiere la Constitución mexicana a las partes de la federación es sin duda, en la mayor parte de los casos, puramente formal. Por lo que en este aspecto, como en otros, reiteramos que el federalismo mexicano en términos empíricos revela una "disfunción del sistema", originada por el acentuado sistema presidencialista que opera en nuestra realidad como elemento condicionante de aquél.

En el caso de la autonomía de las funciones de gobierno y administración del gobernador, una vez elegido, su dependencia con relación al gobierno federal es un hecho indiscutible. El Presidente de la República ejerce dos tipos de dominio sobre el gobernador local. El primero se refiere a los controles constitucional y los legalmente establecidos, como la intervención de los poderes federales para el caso de perturbación del orden constitucional y de la paz pública de la entidad federativa, con alcances muy diversos (conflicto de competencias entre los poderes, entre un poder de una entidad federativa y otro, sean de cualquier naturaleza) que pueden llegar hasta la declaratoria de desaparición de los poderes constitucionales de la entidad; procediéndose, en este caso, a la designación de un gobernador provisional (por el Senado) y a convocar nuevas elecciones, a menos de que la Constitución de la entidad prevea un mecanismo propio al efecto.

El segundo tipo de dominio es de naturaleza política, en el cual subyace el intervencionismo, y que afecta a diferentes rubros; como el relacionado con los recursos financieros, que el gobierno federal concede o niega al gobierno local. Los cuales están previstos legalmente como transferencias, subsidios y convenios

tributarios, o son decisiones presidenciales para apoyar programas de gobierno en la entidad federativa; estas contribuciones en buena parte dependen de la "relación" que exista entre ambos niveles de gobierno y no sólo de las disposiciones legales aplicables en la materia.

Con situaciones como las anteriores, y con lo que sucede cotidianamente en este ámbito, puede inferirse la relatividad prevaleciente en la autonomía gubernativa de las entidades federativas, propiciado por la forma de gobierno presidencialista; y del mismo modo se sigue un patrón similar al interior de estas entidades, que se refleja en el control político que ejerce un poder sobre los otros, es decir el Gobernador sobre el Congreso Local y el Tribunal Superior de Justicia; así, el funcionamiento de ambos órganos se ve influenciado por las decisiones del primero, quien responde políticamente hacia los intereses de su partido prioritariamente y los refleja en los ámbitos legislativo, judicial y municipal.

Considerando lo anterior, una vez conformado el órgano ejecutivo del municipio, es justo distinguir los casos en que el Presidente municipal es correligionario político del Gobernador, de aquellos en que proviene de un partido políticos distinto. Es decir que si el gobierno estatal es de un partido y los municipios de otro, éstos reciben el trato de "oposición" y, por consiguiente, no son objeto de los apoyos que se dan a los municipios que pertenecen al partido en el poder. Por lo que es preciso señalar que el nivel de autonomía que goza un municipio debe examinarse en forma casuística, en virtud de la enorme variabilidad entre unos y otros. Lo anterior refleja al mismo tiempo, en grados mayores o menores, una dependencia del municipio frente al gobierno estatal, esencialmente en la materia financiera.

Por lo que el grado de dependencia y la consiguiente carencia de autonomía real es la realidad que caracteriza a estos gobiernos.

Ahora nos referiremos al último apartado, relativo a las facultades y atribuciones de *la autonomía representativa que poseen las entidades*

federativas que, en el caso particular de nuestro país, desde la perspectiva teórico-estructural, la esfera competencial de la Cámara de Senadores corresponde a la naturaleza de "órgano representativo de los intereses de las entidades federativas ante la federación". Hasta hace poco tiempo la representación partidaria de cada entidad federativa (dos senadores primero y cuatro después) pretendía que los "senadores no representan a la población, sino a las entidades", sin importar su tamaño territorial y densidad demográfica, pues tenían los mismos derechos en tanto partes de la federación y por consiguiente, debían estar paritariamente representados en el Senado, en razón de que en esta Cámara no estaban representados los ciudadanos, sino las partes integrantes del Estado federal.

Debido a lo anterior y a las facultades exclusivas que le son asignadas,¹⁴⁴ la Cámara de Senadores que vela por los intereses de las entidades federativas, mientras que la de Diputados, es la de los representantes del pueblo. Lo cual significa, en términos teóricos, que los Senadores de cada entidad se conducen en función de los intereses de las entidades en que fueron electos.

Empero, en la práctica difícilmente puede darse a dicho órgano tal carácter, a pesar de la competencia exclusiva que posee en esta materia, pues el primer elemento que modifica este orden de ideas es el relativo a la representatividad de los miembros de esta Cámara, porque los Senadores son ciertamente electos en las diversas entidades, pero antes de ser candidatos y "representantes de la entidad" son militantes del partido político bajo cuyas siglas contienden. Lo cual significa que no votan a favor o en contra de un dictamen o de una propuesta sometida al pleno de la Asamblea, "en función de los intereses de la entidad en la que ganaron el triunfo electoral y de la que provienen", sino exclusivamente en

¹⁴⁴ Como facultades exclusivas de este órgano a destacar se encuentran: la aprobación de la política internacional del gobierno, de los tratados internacionales, del nombramiento de embajadores u agentes diplomáticos, así como la resolución de conflictos al interior de las entidades federativas o de nombramiento de gobernadores provisionales en el caso de desaparición de los tres poderes estatales en alguna de ellas, confirman la percepción teórico-estructural del Senado en tanto "Cámara de los estados federados".

razón de su militancia política. Esto obedece a que los Senadores no son designados por los gobiernos locales, sino son candidatos de partidos políticos a cuyas directrices se ajustan, sin relación alguna con la circunscripción electoral por la que hayan sido electos.¹⁴⁵

Entonces podemos replantearnos la naturaleza de la función que desempeña éste órgano integrado por miembros de partidos políticos, y no en esencia por representantes de las entidades federativas, pues la justificación de su existencia carece de materia, ya que la "*autonomía representativa*" cuyo fin es salvaguardar el *status* de las entidades federativas frente a determinadas decisiones de la federación, es válida sólo en teoría.

Podemos concluir que la existencia de una Cámara de Senadores está más relacionada con la forma de gobierno presidencial y la distribución de competencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, que al mismo federalismo. Por esta razón debe modificarse su estructura y competencia, para que se halle en condición de cumplir con la encomienda abstracta, y tradicionalmente atribuida, expresada en la frase "defensa de los intereses de las entidades federativas", con la función concreta de fungir como contrapeso de los poderes federales que eventualmente pudieran actuar no sólo en contra de las entidades federativas, sino del orden constitucional del Estado.

En tal virtud, puede calificarse de inexistente la autonomía representativa teórica y estructuralmente concebida, en el ámbito del funcionamiento real del Senado, constituyendo otro efecto indirecto del sistema presidencialista, en forma de disfunciones del sistema político.

Una vez explicado el contexto de la actual "Constitución del Estado de Tlaxcala" (Estatuto de la Entidad Federativa de Tlaxcala), podemos entender el ámbito de su

¹⁴⁵ Un ejemplo al respecto, "*es el caso de los senadores plurinominales, los cuales ya ni siquiera en teoría representan a entidad federativa alguna*" *Ibid.*, p. 696.

evolución, que finalmente se traduce de manera formal en 120 artículos y doce artículos transitorios.¹⁴⁶ En esencia vemos como Tlaxcala junto con las demás entidades federativas, y pese a su herencia histórica que anteriormente les establecía las directrices a seguir conforme a las decisiones políticas del gobierno federal, han ido despertando acorde a las exigencias que implica la construcción de un sistema político democrático. De esta manera, casi todas las entidades federativas perciben que no es posible seguir arrastrando dicho estigma, pues el resultado no ha dejado conforme a la población que representan. Por consiguiente para que obtengan los resultados estimados es necesario que las entidades se conviertan en sujetos activos y dejen de ser actores pasivos. Por tal motivo, entre los cambios estructurales de sus nuevas directrices políticas han implementado en sus estatutos orgánicos la regulación del control de la constitucionalidad.

En el caso particular de Tlaxcala, el artículo 79 de su Constitución prevé que será función del Poder Judicial del Estado garantizar la supremacía y el control de dicho ordenamiento, lo cual es regulado por su "Ley de Control de Constitucionalidad del Estado de Tlaxcala", que entró en vigor el día 15 de enero del 2002.

El *objeto y competencia* de esta ley consiste en reglamentar el artículo 81 del Estatuto de Gobierno de la Entidad de Tlaxcala, y también de encargarse de regular los procesos de los siguientes medios de control constitucional, los cuales están previstos en ese mismo artículo y en su Ley reglamentaria, que son:

- I.- Juicio de Protección Constitucional;
- II.- Juicio de Competencia Constitucional;
- III.- Acción de Inconstitucionalidad y
- IV.- Acción contra la Omisión Legislativa.

¹⁴⁶ CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, (consulta en INTERNET http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Const_tlax)

3.3.- Los Medios de Defensa de los Particulares en contra de Actos de Autoridades Locales que vulneren sus Derechos Fundamentales.

Como mencionamos en el apartado anterior, los medios de control de constitucionalidad de esta entidad federativa, implican un instrumento de defensa de los particulares en contra de los actos de autoridad locales que puedan vulnerar sus derechos fundamentales.

El órgano competente¹⁴⁷ para conocer estos medios corresponde, según el artículo dos de la "Ley de Control de Constitucionalidad del Estado de Tlaxcala", al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado,¹⁴⁸ que actúa como Tribunal de Constitucionalidad, dicho órgano está conformado normalmente por 14 magistrados propietarios nombrados y removidos por el Congreso del Estado y 3 supernumerarios. Todos ellos permanecen en el cargo 6 años (pero sólo los 14 magistrados propietarios conformaran el Pleno¹⁴⁹).

Para que el Pleno sesione válidamente bastará la presencia de **8 magistrados con excepción** de los casos previstos en los artículos **81 fracción V**, de la Constitución de Tlaxcala¹⁵⁰. Las resoluciones que emita este órgano se deberán tomar por unanimidad o mayoría simple de votos **salvo** lo relacionado al **artículo 81 fracción V, inciso d)** en dicho caso se requerirá **una mayoría de 10 votos**.¹⁵¹

¹⁴⁷ "LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TLAXCALA", Sistema Jurídico Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, Editorial Dabe, México 2002.

¹⁴⁸ Este Tribunal además de funcionar como Pleno, funciona en 4 Salas que son: La Sala Civil, la Familiar, la Electoral-Administrativa, la Laboral-Burocrática y la Sala Penal.

¹⁴⁹ Idem. artículo 20

¹⁵⁰ Idem. artículo 21. (se aplica en los medios de control de constitucionalidad previstos en ese artículo)

¹⁵¹ Idem. artículo 24. (hace referencia a los efectos de las resoluciones que recaigan a los medios de control de constitucionalidad)

Para efectos de esta ley, la autoridad será:

- El Poder Legislativo;
- El Gobernador del Estado;
- Los Ayuntamientos o Concejos Municipales;
- La Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- La Universidad Autónoma de Tlaxcala;
- El Procurador General de Justicia y;
- En general cualquier dependencia o entidad pública o estatal o municipal, que participe en los procesos previstos en esta ley.¹⁵²

Y sólo tendrán el carácter de actores en los medios de control constitucional:

- Las autoridades;
- Partidos políticos y;
- Particulares, a quienes la Constitución del Estado, en cada caso les reconozca tal carácter.¹⁵³

La parte demandada será aquella autoridad que emita y promulgue la norma que se impugne y, en su caso la que hubiere ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto a combatir. Si se reclama una omisión, material o legislativa, se demandarán a las autoridades que, conforme a la ley, deban realizar directa e indirectamente dicho acto¹⁵⁴.

Los terceros interesados serán aquellas autoridades y particulares que sin ser partes, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegue a dictarse.¹⁵⁵

En todos los procesos regulados por esta ley serán aplicables las formalidades judiciales para los juicios ordinarios civiles, que prevé el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tlaxcala.¹⁵⁶

¹⁵²“LEY DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TLAXCALA” Sistema Jurídico Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, Edit. Dabe, México 2002. Artículo 3.

¹⁵³ Idem. artículo 18.

¹⁵⁴ Idem. artículo 19.

¹⁵⁵ Idem. artículo 20.

¹⁵⁶ Idem. artículo 4.

Los términos aplicables que se les dará un tratamiento especial serán para los juicios de competencia constitucional, y para ejercer las acciones de inconstitucionalidad, las cuales se sujetarán a lo establecido en la Constitución del Estado respecto a lo que este previsto en el artículo 81 fracción V, inciso a) y b).¹⁵⁷

Para los Juicios de competencia contra normas se tiene por reproducido lo que regula la Constitución Federal al respecto, y se computará el término desde que sea publicada la norma si es considerada autoaplicativa, o desde su primer acto de aplicación (a elección del actor).

No estarán sujetos a término alguno los siguientes juicios:

- Los de protección y de competencia constitucionales que se promuevan contra la omisión legislativa y las acciones contra la omisión legislativa.
- Los demás juicios de protección, por regla general, deberán promoverse dentro de los 15 días siguientes a aquel en el que el actor haya sido notificado o se hubiere enterado del acto reclamado.

Pero en el caso de las normas autoaplicativas el término respectivo será de 30 días, contados desde que se publicó ésta oficialmente. Y si el acto reclamado fuere privativo de libertad, el juicio de protección podrá promoverse en cualquier momento.¹⁵⁸

Para la admisión de la demanda, reconvención, ampliaciones y contestación de la misma que presenten:

- El Poder Legislativo;
- Los Ayuntamientos o Concejos Municipales;
- La Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- La Universidad Autónoma de Tlaxcala;
- Y en general cualquier autoridad colegiada, así como los partidos políticos; deberá demostrarse que, cuando menos la mayoría simple de

¹⁵⁷ Vid., infra.

¹⁵⁸ Idem. artículo 6.

los integrantes de sus órganos están de acuerdo con el contenido de los escritos respectivos.¹⁵⁹

El escrito de demanda deberá señalar:

- *"El actor y su domicilio;*
- *Las autoridades demandadas;*
- *El tercero interesado, si lo hubiere, y su domicilio;*
- *La norma o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hayan publicado;*
- *Los preceptos constitucionales que se estimen violados;*
- *La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma o acto impugnados, y*
- *Los conceptos de violación".*¹⁶⁰

La tramitación de estos medios de control consiste:

A las 24 horas de haberse presentado la demanda, el Presidente del Tribunal dictará el acuerdo correspondiente relacionado a que:

- se desechará de plano la demanda, sin suspender el acto reclamado,
- si existiere motivo manifiesto y de indudable procedencia.
- si se presentare alguna irregularidad, el Presidente del Tribunal hará una prevención, la cual se deberá desahogar en el término de 3 días, de lo contrario se tendrá como no presentada la demanda.¹⁶¹

Al admitirse la demanda, el presidente del Tribunal emplazará a las partes y a los terceros interesados que se hubieren señalado, o que él detecte y determinará lo relativo a la suspensión del acto reclamado. Transcurrido el plazo para contestar, ampliar o reconvenir el Magistrado instructor señalará fecha para la audiencia de desahogo de pruebas y expresión de alegatos, que se llevará en los

¹⁵⁹ Idem. artículo 15.

¹⁶⁰ Idem. artículo 21.

¹⁶¹ Idem. artículos 25 y 26.

20 días siguientes.¹⁶² La falta de ampliación, reconvención o contestación de la demanda, harán presumir los hechos como ciertos, dentro del plazo reconvenido que se hubiere señalado en ellos, salvo pruebas en contrario. La obligación de probar la inconstitucionalidad reclamada queda a cargo del actor, a no ser de que la norma o acto impugnado sean en sí mismos violatorios de garantías.¹⁶³

La promoción de los juicios de competencia y de protección constitucionales, originarán la suspensión de los actos materiales. La suspensión se concederá de oficio en el propio auto que admita la demanda, y no procederá en los casos en que se ponga en peligro la seguridad, las instituciones fundaméntenes, la economía u orden jurídico, o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante. A excepción del juicio de protección, la suspensión no se otorgará en los casos en que la demanda se hubiere presentado respecto de normas. Y no podrá ser modificado o revocado el auto que ordene la suspensión a menos que existiere un hecho superveniente que lo fundamente, el cual será resuelto por el Pleno del Tribunal, si éste fue quien concedió la suspensión.¹⁶⁴

En la parte concerniente a las pruebas, su admisión, preparación y desahogo se gestionará conforme a lo previsto en el Código de Procedimientos Civiles del Estado; serán admisibles todas la pruebas que este ordenamiento regule, a excepción de la confesional mediante posiciones y de la declaración de partes.¹⁶⁵

Las audiencias se celebrarán con o sin la asistencia de las partes, y una vez abierta se desahogarán las pruebas y se llevará a acabo la expresión de alegatos, posteriormente se declarará cerrada la instrucción, y se pondrán los autos a la vista para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente. El magistrado instructor podrá allegarse de pruebas de mejor proveer informes o aclaraciones que estime pertinentes. Después de los 5 días, a la conclusión de la

¹⁶² En los casos de juicios de protección contra actos privativos de libertad, el término se reducirá a 10 días.

¹⁶³ Idem. artículos 27 y 28.

¹⁶⁴ Idem. artículos 46 y 47.

¹⁶⁵ Idem. artículo 29.

audiencia, el magistrado instructor deberá presentar su proyecto de resolución al presidente del Tribunal para que éste convoque al Pleno a fin de discutir el proyecto y emitir la resolución definitiva.¹⁶⁶ La sentencia correspondiente deberá dictarse y anexarse a los autos a más tardar a los 10 días de haberse presentado el proyecto por el magistrado instructor.¹⁶⁷

El artículo 35 de la "Ley de Control de Constitucionalidad del Estado de Tlaxcala", nos dice que además de cumplir las sentencias con las formalidades y procedimientos establecidos para ello en el Código de Procedimientos Civiles del Estado, cumplirán con los siguientes requisitos: "...IV. Si se declara la inconstitucionalidad de una norma, los efectos de esta declaratoria se harán extensivos a las demás normas que dependan de la invalidada, aunque aquellas no se hayan impugnado; V. Fijarán el término o plazo para su debido cumplimiento, tomando en cuenta la facilidad o dificultad inherentes, el que no deberá ser mayor de sesenta días, que se reducirá a cinco días se trata de actos privativos de libertad, VI. En ningún caso condenarán al pago de gastos y costas."¹⁶⁸

En contrasentido a lo anterior, tenemos que la aprobación de las sentencias que versen sobre actos materiales u omisiones se aprobarán por simple mayoría de votos de los magistrados y, en caso de empate, quien presida la sesión correspondiente del Tribunal tendrá el voto de calidad. Del mismo modo, para que pueda declararse la inconstitucionalidad de una norma o la procedencia de una acción por omisión legislativa, se requerirá que la sentencia respectiva sea aprobada cuando menos por 10 magistrados, de no ser así se desestimaré la impugnación.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Idem. artículos 29, 31, 32 y 33.

¹⁶⁷ Pero tratándose del juicio de protección contra actos privativos de libertad, el término será de 5 días., Idem. artículo 34.

¹⁶⁸ Contrario *sensu* de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la legislación de Tlaxcala si se prevén término para la ejecución de las sentencias.

¹⁶⁹ Idem. artículo 37.

Los efectos serán generales cuando la sentencia invalide una norma, sin efectos retroactivos, con excepción de la materia penal. Transcurridos tres días posteriores a la notificación de la sentencia a las partes, el presidente del Tribunal ordenará su publicación, así como los votos particulares que se hayan formulado.¹⁷⁰

Para la ejecución de las sentencias, las partes condenadas informarán en el plazo previsto por la misma sentencia del cumplimiento de la misma al presidente del Tribunal, quien a su juicio resolverá si aquella ha quedado debidamente cumplida. En caso contrario, a petición de parte u oficio requerirá a la autoridad omisa para que le informe de su cumplimiento. Si dentro de 48 horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento. El presidente del Tribunal elaborará un proyecto de resolución con el fin de destituir a la autoridad omisa y, una vez aprobado por el Pleno, se informará al Procurador de Justicia del Estado para que se ejercite acción penal en su contra por la omisión de acatar el fallo.¹⁷¹

No obstante lo anterior, también se cuenta con la posibilidad de que *cualquier interesado*¹⁷² podrá denunciar al presidente del Tribunal, si se observa que cualquier autoridad aplica una norma o acto declarado inválido; el presidente dará vista a la autoridad señalada como responsable para que en un plazo de 5 días deje sin efecto el acto que se reclama; pues es responsabilidad del presidente hacer cumplir la ejecutoria de que se trate.¹⁷³

¹⁷⁰ Idem. artículos 37 y 39.

¹⁷¹ Tratándose de servidores públicos sujetos a juicio político, sus actuaciones se remitirán al Congreso del Estado para que proceda a su destitución o inhabilitación. Idem. artículos 40 y 41.

¹⁷² A diferencia del artículo 47 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se señala sólo a las partes como sujetos legitimados para poder denunciar a cualquier autoridad por la aplicación de una norma o acto declarado inválido; en el caso de la legislación de Tlaxcala es más amplio el concepto de sujeto legitimado, ya que hace referencia a cualquier interesado, que no necesariamente sea alguna de las partes.

¹⁷³ Idem. artículo 42.

Los medios de control previstos en esta ley serán improcedentes en los casos que también prevé la Ley Reglamentaria del artículo 105 para la Constitución federal, que son: ...V.- Cuando hayan cesado los efectos de la norma o acto material del juicio; ...VIII.-Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral¹⁷⁴...XII.- *Cuando la demanda o la reconvencción, en su caso, no se ajusten a lo establecido en el artículo 15 de esta ley;*... *Dichas causales se estudiarán de oficio.*¹⁷⁵

En los casos relativos al sobreseimiento, también se prevé lo regulado en la Ley Reglamentaria del artículo 105 para la Constitución Federal, y lo relevante de esta ley estatal es lo siguiente:

- Cuando surja entre particulares, que el actor falleciere durante el proceso, y el objeto de la reclamación sólo afectare a su persona y no a la sucesión.¹⁷⁶ Aún cuando la parte actora desista de la demanda expresamente, no procederá el sobreseimiento en la impugnación de las normas.

En este tipo de juicios son incidentes de previo y especial pronunciamiento los siguientes: nulidad de notificaciones, acumulación y conexidad; y su tramitación implicara la suspensión del procedimiento, en cambio los otros incidentes no lo suspenderán y se fallarán en sentencia definitiva.

Es importante hacer alusión al *recurso de revocación*, ya que es el medio previsto para proceder en contra de las resoluciones del presidente del Tribunal o del magistrado instructor en los casos previstos por el artículo 61 de la ley multicitada, entre los cuales cabe destacar aquellos casos:

¹⁷⁴ A diferencia del artículo 19 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se señala la improcedencia contra normas generales o actos en materia electoral, en Tlaxcala no existe tal prohibición, ya que su legislación sólo contempla la improcedencia en relación a los efectos de las resoluciones y declaraciones de las autoridades y organismos en dicha materia.

¹⁷⁵ Idem. artículos 50 y 51.

¹⁷⁶ Idem. artículo 52. (Lo anterior no está regulado en materia federal).

- Contra las resoluciones que pongan fin a la controversia *sin resolver el fondo del asunto* o que por su naturaleza trascendental y grave pueda causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva.
- Contra las resoluciones que tengan por cumplimentadas las ejecutorias.¹⁷⁷

Este recurso se deberá interponer dentro de los 3 días siguientes, al día en que surtió efectos la notificación de la resolución recurrida, ante el presidente del Tribunal, quien decidirá en 3 días lo que corresponda; de admitirse, se correrá traslado a las demás partes para que dentro de 3 días aleguen lo que a su derecho convenga, y transcurrido el último plazo, el presidente del Tribunal turnará los autos a un magistrado distinto al magistrado instructor a fin de que desahogue las pruebas que se hayan ofrecido y elabore el proyecto de resolución, que deberá ser sometido al Pleno del Tribunal.¹⁷⁸

3.4.- Juicio de Protección Constitucional¹⁷⁹ y las Acciones de Omisión Legislativa.

El fin para el cual fue creado este recurso consiste en nulificar las normas que emanen de los poderes de la entidad federativa, ayuntamientos, concejos municipales, de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, de los demás organismos públicos centralizados o descentralizados y en general de cualquier autoridad sin importar la materia.¹⁸⁰ Este medio de control procederá contra actos materiales y omisiones de los anteriores organismos, siempre que no exista otro medio de defensa legal por el cual el Tribunal Superior de Justicia del "Estado" o las salas puedan revocar o modificar esos actos.¹⁸¹

¹⁷⁷ Idem. artículo 61.

¹⁷⁸ Idem. artículos 62 y 63.

¹⁷⁹ En el presente capítulo se abordará de forma enunciativa y breve este recurso, ya que sus implicaciones a nuestro parecer son similares al Recurso de Amparo, el cual fue analizado en el capítulo anterior.

¹⁸⁰ Idem. artículo 65.

¹⁸¹ Idem. artículo 66.

El término para contestar la demanda entablada respecto a este juicio será 5 días, y 3 días para la materia penal, con posibilidad de ampliar la demanda. El objeto de este recurso se refleja en la sentencia que se dicte, ya que ésta concederá protección al particular y tendrá por objeto restituir al actor en pleno goce de la garantía violada restableciendo el estado que guardaba antes de la violación.¹⁸²

Para este recurso no están contemplados en la ley los efectos que deberá tener la norma jurídica a controvertir, lo cual será discutido en el siguiente capítulo.

LAS ACCIONES DE OMISION LEGISLATIVA.

Este recurso está previsto en la fracción VI del artículo 81 de la multicitada Constitución del Estado, la cual señala que le es imputable la misma al:

- Congreso del Estado;
- Gobernador y;
- Al ayuntamiento o concejos municipales;

"Por la falta de expedición de las normas jurídicas decisiones políticas fundamentales carácter general, a que están obligados en términos de las Constituciones Políticas, de lo Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las Leyes."

Los sujetos facultados para la interposición del recurso serán las autoridades estatales y municipales, así como los residentes del Estado. Ahora vemos que el argumento por el que son excluidos los siguientes sujetos: *La Comisión Estatal de Derechos Humanos, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, el Procurador General de Justicia del Estados y los partidos políticos debidamente*

¹⁸² Idem. artículos 70 y 72.

registrados ante el Instituto Electoral del Estado, es sólo por el hecho de carecer de la facultad para expedir normas jurídicas.¹⁸³

Al admitirse la demanda, se ordenará correr traslado a la autoridad responsable y al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado para que rindan sus informes; posteriormente se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos e inmediatamente después se dictará la resolución correspondiente. De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la autoridad responsable un término no mayor de 3 meses para expedir la norma jurídica solicitada, su incumplimiento será motivo de responsabilidad.

En material electoral, está previsto en el artículo 82 de la Constitución del Estado que el órgano especializado y facultado por el Poder Judicial es la sala Electoral-Administrativa, que tiene la facultad de conocer y resolver en única instancia las impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en dicha materia; así como para conocer también, en única instancia, controversias que se susciten entre los particulares y las administraciones públicas estatales y municipales, ya sean centralizadas o descentralizadas, excluyendo como sujetos legitimados (previstos en los otros recursos) a los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del Estado, en asuntos de materia electoral.¹⁸⁴

¹⁸³ Vid., *infra*.

¹⁸⁴ Al respecto, nos pronunciaremos en el siguiente capítulo.

3.5.- Los Juicios de Competencia Constitucional y las Acciones de Inconstitucionalidad (Anticonstitucionalidad).

Serán procedentes los juicios de competencia constitucional para los casos que hace referencia la fracción II del artículo 81 de la Constitución del Estado de Tlaxcala.¹⁸⁵ que nos remite a que el órgano facultado para conocer este recurso será el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en funciones de Tribunal de Control Constitucional del Estado, tal recurso se interpondrá por actos o normas jurídicas que violen esta Constitución y las leyes que de ella emanen, y que se susciten entre:

- a) *"Los poderes legislativo y ejecutivo del Estado;*
- b) *El Poder Legislativo y un ayuntamiento o concejo municipal.*
- c) *El Poder Ejecutivo y un ayuntamiento o concejo municipal.*
- d) *Dos o más ayuntamientos o concejos municipales, de municipios deferentes, siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territorial; en tal caso la decisión corresponderá al Congreso y;*
- e) *Dos o más municipios de un mismo ayuntamiento o concejo municipal; incluidos los presidentes de comunidad".*

En estos casos se observará que a diferencia de lo no previsto en la Carta Magna, en este estatuto local sí se contempló la divergencia sobre la constitucionalidad de los actos y los conflictos que se pudieran presentar entre los organismos antes mencionados. Sin embargo, en este estatuto se omitieron los siguientes casos.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Idem. artículo 73.

¹⁸⁶ Los cuales serán tratados con mayor detenimiento en el último capítulo del presente trabajo.

- a) En el inciso a, no se contempla alguna controversia que puedan tener estos poderes estatales con el Poder Judicial del estado, o de éste con aquellos.
- b) En relación a los incisos b y c, no se vislumbra la participación del Poder Judicial en los casos que pudieran suscitarse con algún ayuntamiento o concejo municipal.

A diferencia del control constitucional federal, como ya se mencionó en el capítulo anterior, la Suprema Corte de Justicia no puede resolver los conflictos entre órganos cuando la materia que los genere sea de origen electoral. En cambio, este estatuto en hora buena prevé no excluir textualmente a la materia electoral, por lo que sí se pueden controlar los conflictos entre órganos, si éstos tienen sustento en la misma.

3.6.- Las Acciones de Inconstitucionalidad (Anticonstitucionalidad)

Las acciones de inconstitucionalidad serán substanciadas conforme a lo previsto en el artículo 81 fracciones III y IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, contra normas jurídicas de carácter general, provenientes del Congreso del Estado y en las que se planten violación abstracta a esta Constitución.

Está previsto en este artículo que los sujetos facultados para interponer el recurso serán:

- a) El equivalente al 25% de los diputados que integran el Poder Legislativo del Estado;
- b) La Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- c) La Universidad Autónoma de Tlaxcala;
- d) El Procurador General de Justicia del Estado, en los asuntos relacionados a su función;
- e) Los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del Estado, en asuntos de materia electoral.

Un factor favorable que se desprende de lo anterior, en su inciso a), en supremacía a lo que prevé la Carta Magna, es que este porcentaje no es tan excesivo como aquel que contempla un 33% para que proceda, por lo que en este caso se infiere que los legisladores de esta entidad probablemente analizaron este porcentaje en comparación con los sistemas de control más avanzados que prevalecen en los países europeos, cuya funcionalidad opera entre un 20% o 25%.

Para lo demás casos desafortunadamente no podemos decir que haya algún avance significativo, sino todo lo contrario, ya que repiten los errores previstos en el artículo 105 fracción II de la Constitución Federal.¹⁸⁷

En la fracción cuarta de este artículo 81 de la Constitución de Tlaxcala, se prevé que las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes de algún ayuntamiento o concejo municipal y en las que se planteen violación abstracta a esta Constitución; el ejercicio de estas acciones corresponderá a:

- a) El equivalente a un 25% de los "*municipes*" del mismo ayuntamiento o concejo municipal, incluidos los presidentes de la comunidad;
- b) Los diputados, en cuyo distrito electoral se comprenda el ayuntamiento o concejo municipal que haya expedido la norma impugnada;
- c) El Gobernador del Estado;
- d) *La Comisión Estatal de Derechos Humanos;*
- e) *Las Universidades Públicas estatales; y,*
- f) *El Procurador General de Justicia del Estado, en los asuntos relacionados a sus funciones.*

¹⁸⁷ Las propuestas a estas fracciones serán abordadas en el siguiente capítulo.

Está previsto en la fracción cinco romano de este artículo 31 que el trámite y resolución de los juicios de competencia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad se sujetarán a los siguientes términos:

- El término para interponer el juicio de competencia constitucional será de 30 días naturales, contados a partir de aquel en que la parte actora haya tenido conocimiento del acto o norma jurídica a controvertir. La demanda deberá ser contestada dentro del término de 10 días y el actor principal o reconvenional, podrá ampliar su demanda dentro de los 5 días siguientes al de notificársele la contestación. La admisión de este recurso provocará la suspensión de la ejecución de los actos materiales que se impugnen, salvo que con ellos se cause mayor perjuicio al interés público.¹⁸⁸

- El término para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad será de 90 días naturales, contados a partir de aquel en que la norma jurídica a controvertir haya sido publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. La demanda deberá contestarse dentro del término de 10 días, debiendo además acompañarla de una copia fotostática del texto original de la norma impugnada y del acta de sesión del Congreso del Estado en que se haya aprobado dicha norma.

- Para ambos recursos no procederá la suspensión de la aplicación de la norma cuando se trate de impugnaciones a normas jurídicas. Y cuando el contenido de estos recursos versen sobre éstas, deberán ser aprobados cuando menos por 10 magistrados para que la norma se declare inválida y con efectos generales; en caso contrario se desestimaré la impugnación.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Lo cual quedará a criterio del órgano de control constitucional.

¹⁸⁹ Lo anterior también está contemplado para el recurso de omisión legislativa.

- El quórum¹⁹⁰ estará conformado cuando menos por 12 magistrados en las sesiones del Tribunal, cuando deban votarse resoluciones que versen sobre normas jurídicas.¹⁹¹ De no obtenerse ese quórum se suspenderá la sesión para convocar al día siguiente hábil; y si tampoco se pudiera sesionar, se llamará a los suplentes que corresponda, hasta obtener dicho quórum, informando de ello al Congreso del Estado, para que en caso de no tener justificación suspenda de sus funciones a los ausentes.
- Los acuerdos de trámite que surjan de éstos recursos dictados por el presidente y el magistrado ponente podrán ser recurridos antes al Pleno del Tribunal y las resoluciones que dicte éste, serán irrecurribles.¹⁹²
- Todas las resoluciones definitivas que dicte el Tribunal deberán ser publicadas en el Boletín del Poder Judicial y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y un extracto de ellas se publicarán también en los periódicos de mayor circulación del Estado. En el inciso i de esta fracción,¹⁹³ está previsto la remisión a la Ley Reglamentaria, la cual determinará las demás características del funcionamiento y atribuciones del Tribunal de Control Constitucional.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Para las resoluciones del Pleno por regla general se señala en los artículos 21 y 24 respectivamente, que para sesionar de manera válida, bastará la presencia de 8 magistrados a excepción de lo previsto en el artículo 81 constitucional en el cual se requerirán la presencia de 12 magistrados; y las resoluciones que emita este órgano se deberán tomar por unanimidad o mayoría simple de votos salvo los casos previstos en el artículo 81 constitucional fracción V, inciso d), en los que se requerirá como mínimo 10 votos. "LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TLAXCALA", Sistema Jurídico Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, Edit. Dabe, México 2002.

¹⁹¹ No está previsto el número de miembros que debe conformar el quórum en las sesiones del Tribunal cuando deban votarse otro tipo de resoluciones que no correspondan a normas jurídicas.

¹⁹² Lo anterior también está contemplado para el recurso de omisión legislativa.

¹⁹³ Lo anterior también está contemplado para el recurso de omisión legislativa.

¹⁹⁴ Las cuales fueron explicadas en este capítulo.

CAPITULO CUARTO.- PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL SISTEMA DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LA ENTIDAD DE TLAXCALA.

4.1.- Modificaciones en cuanto al Órgano de Control de Constitucionalidad.

Como se expuso en el capítulo segundo, existen tres alternativas respecto al órgano encargado del control de constitucionalidad, las cuales se observan comúnmente en Latinoamérica de la siguientes formas:

- Tribunales y Cortes Constitucionales autónomos, es decir que no pertenecen al Poder Judicial formal, y por lo tanto son independientes a tal poder; como en el caso de Guatemala, Ecuador, Chile y Perú.
- Tribunales Constitucionales sin autonomía, razón por la cual están inmersos dentro del Poder Judicial formal; como señalan las constituciones de Bolivia y Colombia.
- Salas constitucionales, que no obstante de ser autónomas, se encuentran al interior del Poder Judicial formal, específicamente dentro del Pleno del Supremo Tribunal, como se establece en los casos de El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.¹⁹⁵

En relación a los supuestos antes mencionados, se observa que el órgano de control constitucional federal mexicano, es decir la Suprema Corte de Justicia se pudiera ubicar en el segundo supuesto. Es por ello que entre los obstáculos previstos anteriormente, que impiden a la Suprema Corte de Justicia ser un verdadero Tribunal Constitucional, destaca la inexistencia de autonomía con la que cuenta como poder del Estado, y en el caso particular de México reiteramos que no sólo está inmersa en el Poder Judicial sino que es la cabeza misma de ese

¹⁹⁵ BRAGE CAMAZANO, Joaquin "LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD", Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G., Estudios Doctrinales. 2º ed. Ed. U.N.A.M, México. 2000. pp. 25-60.

poder por consiguiente, su ámbito competencial esta encaminado en función de dicho poder y no en función de un papel que no posee.

En cambio, se observará que Tlaxcala es un caso suigeneris a los supuestos ya planteados, porque se podría ubicar en el tercer y cuarto supuesto, pero en relación a éste último el "Tribunal Constitucional de Tlaxcala" (que lo conforma el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de la entidad) no posee autonomía porque al igual que el órgano federal está inmerso en el Poder Judicial del Estado.

Siguiendo este orden de ideas, a nivel local y en el caso particular de Tlaxcala, a continuación se analizará si cumple con los criterios necesarios que corresponden a todo Tribunal Constitucional y por tanto determinar si en realidad lo es.

JURISDICCION ESPECIALIZADA.- Es aquella exclusividad otorgada a un órgano jurisdiccional para el conocimiento y resolución de las cuestiones de constitucionalidad. Respecto a este punto, no sólo por el simple hecho de que el artículo 81 del estatuto local de Tlaxcala enuncie que el Pleno actuando como Tribunal Constitucional estará facultado para conocer de la materia de control de constitucionalidad se cumple con la esencia de este requisito. Sin embargo, tal función se diluye ya que este órgano no sólo debe atender la materia constitucional, sino también debe encargarse de las funciones que le impone el artículo 80, entre las cuales se destaca la de dictar las medidas necesarias para que el Poder Judicial del "Estado" cumpla con la funciones de impartir justicia.

UNIDAD DE JURISDICCION.- Facultad que posee el Tribunal Constitucional para encargarse de la uniformidad de criterios emitidos en su misma instancia, la cual excluye a las demás, para ser una jurisdicción única, exclusiva y excluyente.

AUTONOMIA NACIONAL Y LOCAL.- La cual corresponde al Tribunal Constitucional como autoridad nacional dentro del régimen federal con

competencia en el territorio del Estado, a la cual estarán sometidas las Cortes Locales Constitucionales, quienes gozarán del mismo status que los otros tres poderes estatales.

- En el caso del órgano de control de constitucionalidad tlaxcalteca se observa que su "autonomía" en realidad es inexistente, pues sólo, lo que se diferencia entre las funciones establecidas constitucionalmente del artículo 80 y 81 de su estatuto, es que en el primer artículo se enuncian las facultades que tendrá funcionando como Pleno, el Tribunal Superior de Justicia del Estado, y en el artículo 82, nada más se cambia la materia y se dice que sólo por ese simple hecho lo transforma en un Tribunal Constitucional, situación en la que estoy en desacuerdo porque aún así, éste órgano no cumple los requisitos que mencionamos antes que poseen todos aquellos que en verdad son Tribunales Constitucionales.
- Se observa que ni el artículo 81 del estatuto local, ni los artículos que van del 20 al 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del "Estado de Tlaxcala" regulan el grado de autonomía que posee este órgano "Tribunal Constitucional", con respecto a los demás poderes estatales, fijando criterios al respecto sobre su competencia. Por lo que no se especifica con que criterio se resolverían las dudas surgidas respecto a la competencia entre la jurisdicción ordinaria y el Pleno funcionando como Tribunal Constitucional en los siguientes casos:
- ¿Que jurisdicción sería la encargada de resolver diferencias entre las jurisdicciones ordinaria y constitucional?, ¿cuál sería el órgano facultado para resolverlas?
- ¿Que jurisdicción sería la encargada de resolver el asunto en instancia definitiva, en los casos en que fuere imposible separar las cuestiones de legalidad y constitucionalidad inmersas en un mismo juicio de "protección constitucional"?

La respuesta a ambas interrogantes en el sentido de lo que se propone, correspondería a la jurisdicción constitucional cuyo órgano local a cargo sería la Corte Local Constitucional, por lo que su ámbito de competencia y estructura

estaría previsto tanto en la Constitución Federal, como en el estatuto local correspondiente.

PRECEPTO CONSTITUCIONAL.- La previsión de un Tribunal Constitucional y de las Cortes Locales Constitucionales debe ser regulada en el texto constitucional y en los estatutos locales de cada entidad, de manera estructural y en un sentido formal y material.

De manera formal se observa el caso de la Suprema Corte de Justicia, la cual no es contemplada en la Carta Magna como Tribunal Constitucional del Estado mexicano. En cambio, en el caso de Tlaxcala se destaca que su estatuto local sí lo contempla como un "Tribunal Constitucional " cuya función es encomendada al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala. Sin embargo, lo anterior está ligado en el sentido material a que no obstante que la Constitución Federal asigne jurisdicción por materia a la Corte en el artículo 105 fracciones I y II y, al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala en su artículo 81, es insuficiente pues ambos siguen sin tener las características fundamentales que se han mencionando, con respecto a los que se proclaman como Tribunales Constitucionales.

NUMERO DE INTEGRANTES.- De los Tribunales Constitucionales existentes, se puede observar que el número de los miembros que los integran es mínimo. Ya que la función que desarrollan es de carácter especializado en relación a la interpretación de la Ley Fundamental. Razón por la cual se propone que la Corte Local Constitucional de Tlaxcala tenga un número de miembros impar, los cuales no deberán formar parte del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y deberán ser independientes a dicho poder.

Siguiendo la perspectiva de la proposición sugerida, se propone que las Cortes Locales Constitucionales estén integradas por nueve magistrados propietarios, los cuales formarían dos salas de cuatro miembros cada una, más el

presidente que sería electo entre ellos y no formaría parte de ninguna sala durante el desempeño de su cargo. Los magistrados supernumerarios serían tres. El tribunal funcionaría en Pleno o en salas, por lo que su presidente intervendría sólo en las discusiones y votaría las resoluciones tomadas en el Pleno, más no en las salas.

REQUISITOS PARA SER MIEMBRO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.- En Tlaxcala según el artículo 83 de su estatuto orgánico, se desprende que:

"Para ser Magistrado o Juez, se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y tlaxcalteca, o estar vecindado en el Estado cinco años antes del nombramiento;

II. Estar en pleno goce de sus derechos políticos y civiles;

III. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad el día del nombramiento; o treinta años, si se trata de los jueces;

IV. Ser licenciado en derecho, con título y cédula profesionales legalmente expedidos, con antigüedad mínima de diez años para Magistrado y cinco para Juez;

*V. **Haber ejercido como abogado postulante, académico o en la administración o procuración de justicia, cinco años anteriores a la fecha del nombramiento.***

En igualdad de circunstancias, se preferirá a los profesionales del derecho que hayan prestado sus servicios al Poder Judicial del Estado;

VI. Gozar de buena reputación; no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso, ni estar inhabilitado para desempeñar cargos públicos;

VII. No haber sido Gobernador o servidor público de primer nivel en la administración pública estatal, Procurador General de Justicia, Diputado Local, Senador, Diputado Federal o Presidente Municipal, durante el año previo a su designación;

*VIII. **No ser ministro de algún culto religioso;***

*IX. **No ser miembro activo del Ejército y Fuerzas Armadas del país;***

X. Aprobar los exámenes públicos de oposición, que se efectúen conforme a la ley, ante el pleno del Congreso, quien nombrará a los miembros del jurado, el que estará integrado básicamente por académicos e investigadores preferentemente ajenos al Estado.

Previamente a la práctica de esos exámenes, deberá expedirse con un mes de anticipación, una convocatoria dirigida a todos los abogados de la Entidad, debidamente publicitada en los periódicos de mayor circulación, conteniendo el nombre de los sinodales.

Tratándose de jueces, la convocatoria y exámenes respectivos, los hará la Comisión de Gobierno Interno y Administración del Poder Judicial; y,

XI. Además de los requisitos anteriores, para ser Magistrado de la Sala Electoral-Administrativa, se requerirá no ser directivo de algún partido político, ni servidor público de la Federación, del Estado o de los ayuntamientos, con funciones de dirección y mando, durante el año previo a la fecha de la designación”.

Si lo comparamos ahora con los requisitos que se exigen a los miembros del órgano de control de constitucionalidad federal:

“ARTICULO 95. PARA SER ELECTO MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, SE NECESITA:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de mas de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto publico, inhabilitara para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la republica o de justicia del distrito federal, senador,

diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe del distrito federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica¹⁹⁶.

En el número V del artículo 83 del estatuto de Tlaxcala, a diferencia del último párrafo del artículo 95 de la Constitución federal, se observa que en éste último se deja abierto a una interpretación evidentemente subjetiva la elección de los miembros de este órgano, por lo que estos criterios de calificación pretenden seleccionar a las personas que hayan servido “con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica”. Lo anterior como claramente se percibe no establece criterios objetivos para evaluar a los futuros ministros.

Por lo contrario el estatuto local de Tlaxcala, no obstante que la Constitución Federal les exija a sus miembros cumplir con los requisitos que exige el artículo 116 constitucional,¹⁹⁷ a diferencia de la Constitución Federal, cuyos requisitos no exigen que para sobresalir se requiera “...haber ejercido como abogado postulante, académico o en la administración o procuración de justicia, cinco años anteriores a la fecha del nombramiento...”, es decir experiencia forzosa caso contrario a Tlaxcala, en el que sí se requiere dicha experiencia y está expresado en su estatuto, en el artículo 83, fracción V.

Aunque en ambos casos se insiste en defender la postura de que sus miembros no son “cualesquiera licenciados en derecho” sino abogados con una considerable trayectoria en sus áreas. Lo anterior no implica que éstos sean

¹⁹⁶ Subrayado - se señalan las cuestiones en común entre ambos artículos.

Negrillas.- se señalan nuevos elementos, los cuales no poseé el artículo en comparación.

¹⁹⁷ Que en su parte conducente expresa: “los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a IV del artículo 95 de la Constitución...”

doctos en la materia constitucional, por lo que no se establece en ambas “constituciones” la necesidad de cumplir con los requisitos mediante los cuales el candidato pueda acreditar su capacidad y sus conocimientos especializados en la materia objeto de su función. De lo anterior, para ambos casos, se concluye que entre menor calidad de requisitos se exijan para obtener el cargo de ministro, existe mayor posibilidad de que la persona que ocupe dicho cargo no esté capacitada para desempeñarlo de manera eficaz.

Por lo que es insoslayable concluir que a los magistrados de Tlaxcala se les exige más requisitos que a los ministros de la Corte; y aún así dichos requisitos no son los que prevalecen en los Tribunales Constitucionales; cuya experiencia, comparando uno de los tantos requisitos que se les exigen, es que posean en el ejercicio profesional, previo a su función, una antigüedad de 15 a 20 años.

DESIGNACION DE LOS MIEMBROS.- Se observa a nivel mundial que en la fórmula idónea para la designación tanto de los integrantes del Tribunal Constitucional Federal, como de los integrantes de las Cortes Locales Constitucionales, debe existir la corresponsabilidad política entre los poderes constituidos o estatales, excepto las técnicas exclusivas a favor de un sólo órgano.

Al respecto, el artículo 84 del estatuto de Tlaxcala menciona: *“Los magistrados serán nombrados por el Congreso, con la votación de por lo menos dos terceras partes del total de los diputados presentes, tomando como base el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo anterior...”*. En comparación al artículo 96 de la Constitución Federal, en el que se destaca la participación activa, constante y con el voto de instancia última del Presidente.¹⁹⁸ Se observará que en el caso de Tlaxcala se elimina la figura presidencial. No

¹⁹⁸ Sobre el particular véase al respecto el capítulo segundo del presente trabajo tema uno.

obstante, se sigue concentrando la decisión a favor de un sólo órgano, situación que crea un desequilibrio al no existir contrapesos.¹⁹⁹

Por lo que se propone que la designación de los miembros se realice de la siguiente manera: Tres de ellos serán electos por el voto de las dos terceras partes del Congreso Local de sus miembros presentes, otros tres serán elegidos por el Poder Judicial de la entidad y los últimos tres por decisión del gobernador.

Al haber establecido los anteriores criterios, se plantea en el presente trabajo, conforme a lo expuesto, conjuntar los temas analizados como parte del subsistema de control de la constitucionalidad, cuyo objetivo es allegarse de aquellos elementos necesarios para controlar al poder político, y poder construir un Estado democrático. El cual está muy lejos de vislumbrarse pese al sistema de control constitucional federal que actualmente existe, que como se señaló anteriormente además de las circunstancias en las que está inmerso, cuenta con una mala estructuración y aplicación de los medios de control constitucional empleados para su función.

Debido a lo anterior, es urgente y necesario un cambio, para lo cual se sugiere una reestructuración a este subsistema por parte de los integrantes de la Federación, es decir las entidades. Por este motivo el presente trabajo destaca a Tlaxcala, la cual posee, entre las demás entidades, a mi juicio, una Ley de Control Constitucional estatal innovadora (aunque pueden ser subsanables las fallas que provienen de inmolar a la Constitución Federal) que puede ser perfeccionada, e inclusive constituirse como el ejemplo a seguir para el sistema federal y los demás miembros de la federación.

Aunado a lo anterior, para que pueda reestructurarse el sistema de control constitucional, se reitera la necesidad de crear un Tribunal Constitucional

¹⁹⁹ En relación a este tema véase el último título del presente capítulo.

Federal,²⁰⁰ paralelamente se requerirá la presencia de Cortes Locales Constitucionales, y a los integrantes de ambos se les deberá exigir como requisitos de primera importancia, además de los que actualmente se exigen para ser ministros de la Corte, el acreditar estudios de postgrado en la rama específica de derecho constitucional e impartir cátedra y/o realizar investigaciones en la materia.

Sobre el particular, para que las demás entidades y Tlaxcala puedan contar con una Corte Local Constitucional es necesario reformar la Constitución Federal que actualmente en su artículo 116 prevé: **"El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los estados se organizarán conforme a su Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:...III.- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los Tribunales que establezcan las constituciones respectivas..."** En este sentido no se prevé la existencia de Tribunales Constitucionales, y únicamente se contemplan aquellos tribunales que pueda instituir el Poder Judicial de cada entidad. Por lo que la Corte Local Constitucional debería implementarse conforme a la propuesta del presente trabajo, en donde se especificaría su existencia en dicho artículo constitucional que a la letra diría: **"El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo, constitucional y judicial, y no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. ...IV²⁰¹ El Poder Constitucional de los Estados se ejercerá por las Cortes Locales Constitucionales respectivas, cuyas resoluciones sólo podrán ser revisadas por el Tribunal Constitucional Federal en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes...."²⁰² Lo que daría**

²⁰⁰ La creación del Tribunal Constitucional Federal, implica una profunda y cuidadosa reforma a la Constitución Federal y a un número considerable de leyes derivadas de ella, dichos aspectos no son abordados de manera extensiva en este trabajo por ser materia de otra investigación

²⁰¹ La propuesta sugerida ocasionaría que las demás fracciones se recorrieran, por lo que la última de ellas terminaría en el número ocho romano.

²⁰² De forma correlativa se necesitaría implementar un nuevo título a la Constitución Federal, con un capítulo en el que se contemple al Tribunal Constitucional Federal como un cuarto poder paralelo a los otros dos. En

lugar a que empezarán a cumplirse los requisitos que conllevan los Tribunales Constitucionales, comenzado así por el *precepto constitucional*. Y en tal sentido, cada estatuto local deberá incorporar un apartado relativo al control de constitucionalidad en donde se prevea una Corte Local Constitucional como un cuarto poder autónomo, su estructuración y su competencia (con una jurisdicción exclusiva y excluyente).

ese sentido, se deberá modificar el artículo 49 y en cuanto al estatuto local deberá modificarse el artículo 30 e implementarse un capítulo en el que se contemple el Poder Constitucional del Estado.

4.2.- Reestructuración de los Medios de Control de la Constitucionalidad.

En la medida en que se refleja el desarrollo de las entidades federativas al ejercer su autonomía en su régimen interno, surge la interrogante del por qué no reglamentan y ejercen el control de constitucionalidad en sus propias "constituciones". La respuesta es que la mayoría de las entidades carecen de medios de control constitucionales y *"ello permite que intervengan órganos del Poder Judicial de la Federación en la esfera local desnaturalizándose de esa manera el sistema federal, ya que se atenta en contra de la autonomía de las entidades federativas."*²⁰³

Existen casos en que no necesariamente se atenta contra la autonomía de las entidades. Sin embargo, al carecer dichas entidades de regulación en la materia de control de constitucionalidad forzosamente acuden a la Suprema Corte de Justicia para que resuelva aquellas controversias que no son capaces de dilucidar. Para que después, la Corte considere ciertos casos que se le presenten como de legalidad y no de constitucionalidad por ejemplo: los supuestos que se suscitan entre alguna ley local que contradice a la Constitución estatal; su pronunciamiento al respecto consiste en que la violación producida es a la Constitución Local y no a la Federal, por lo tanto no hay violación a ésta última y se niega entonces a conocer de la revisión interpuesta.²⁰⁴

En el caso de Tlaxcala, como se mencionó en el capítulo anterior, su sistema de control constitucional es de los más avanzados de la federación. Sin embargo aunque su estatuto prevea medios innovadores como lo son el juicio de protección constitucional, el juicio de competencia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el recurso contra las acciones de omisión legislativa, no

²⁰³ RODRIGUEZ VAZQUEZ, Miguel Ángel "EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y EL DE LEGALIDAD EN UN NUEVO ESQUEMA FEDERAL". Tesis para optar por el grado de doctor en derecho, Facultad de Derecho, División de Estudios de Postgrado, U.N.A.M. México 2001. p. 228.

²⁰⁴ Ibid. p. 385.

existe razón alguna que por su sola presencia garantice su eficacia. Por consiguiente en este apartado se pretende plantear una reestructuración en relación a estos medios de control, porque a pesar de cubrir diversos aspectos fundamentales en materia de control constitucional, existen todavía numerosas omisiones que exigen dicho replanteamiento. Lo anterior nos llevará a exponer aquellos medios que necesita Tlaxcala²⁰⁵ para cumplir las exigencias requeridas.

A) El Control Abstracto de las Leyes y Disposiciones Generales.

Al respecto cabe reiterar que el control de la constitucionalidad de leyes y disposiciones normativas poseen las mismas características que la ley, es decir, son de carácter general, abstracto, impersonal y de aplicación permanente. Este recurso técnicamente se le denomina "acción de anticonstitucionalidad".

A diferencia de lo que opina sobre el control abstracto, el autor José Fernández Rodríguez, como aquel en que "se analiza la compatibilidad lógica entre dos normas, la Constitución, por un lado y, por otro, la ley impugnada",²⁰⁶ en el presente trabajo, se plantea que el control abstracto es más aquella verificación de la correspondencia entre los actos de los órganos constituidos de aplicación general y la Constitución del Estado, antes de que aquellos se apliquen y después de que han sido formalmente promulgados y publicados.²⁰⁷

Respecto al momento del nacimiento de las normas, lo usual es que el Tribunal Constitucional se enfrente a normas que nazcan una vez que se ha hecho la Carta Magna. El método mas adecuado a esta situación es que las normas posteriores a la Constitución y contrarios a ella se declaren nulas, y a las anteriores que la contradicen, se les aplique la idea de "derogación". El mecanismo de la

²⁰⁵ En relación a los medios que a continuación se analizarán, se propone que tales medios sean implementados en los demás estatutos locales de las entidades federativas.

²⁰⁶ FERNANDEZ RODRIGUEZ, José Julio "LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EUROPEA ANTE EL SIGLO XXI", (Profesor de Derecho Constitucional Universidad de Santiago de Compostela) Ed. Tecnos, Madrid., pág

66

²⁰⁷ COVIAN ANDRADE Miguel "LA TEORIA DEL ROMBO" op. cit., p. 291 y 292.

derogación debe funcionar por sí sólo y los jueces ordinarios pueden entender derogada una norma previa contraria al Texto Básico.²⁰⁸

Los órganos facultados para conocer de este recurso deberán ser el Tribunal Constitucional Federal y las Cortes Locales Constitucionales, en las dos modalidades que se presentan: el control preventivo y el control a petición de parte o posterior. El primero como su nombre lo indica realizaría una función preventiva,²⁰⁹ en la que el órgano competente verificaría la conformidad de la norma general con la Constitución antes de que aquella entre en vigor. El control posterior funcionaría una vez que la norma general haya sido promulgada, aunque no se haya realizado ningún acto de aplicación de la misma; en este último caso, la revisión de la constitucionalidad se realizaría siempre a petición de parte, pues de lo contrario el Tribunal Constitucional estaría impedido para actuar a pesar de que la norma fuere notoriamente anticonstitucional.²¹⁰

Las normas generales sujetas a control previo o preventivo serían:

- Leyes constitucionales (decretos de reforma a la Constitución federal);
- Modificaciones a los Estatutos de las entidades federativas;
- Leyes orgánicas de los poderes federales;
- Tratados internacionales...²¹¹
- Las ordenanzas emitidas por el gobierno con fuerza de ley (actos y disposiciones emanadas del Poder Ejecutivo o del gobierno en casos de delegación legislativa, de ejercicio emanadas del Poder Ejecutivo o del gobierno en casos de delegación legislativa, de ejercicio de facultades extraordinarias o de situaciones de excepción);

²⁰⁸FERNANDEZ RODRIGUEZ, José Julio op. cit. pp. 67 y 68.

²⁰⁹ Ahora en la mayoría de los supuestos el control constitucional tiene lugar después de la entrada en vigor de la norma fiscalizada, se trata del proceso de "deslegalización...éste tipo de control permite superar los inconvenientes del control preventivo y operar sobre una ley que ya entró en vigor ajustándola al momento histórico en que se produce tal control". Idem.

²¹⁰ COVIAN ANDRADE Miguel, op. cit., pp.375 y 376.

²¹¹ Ibid., p. 376

- Reglamentos y disposiciones de origen administrativo que emiten las autoridades de gobierno (reglamentos derivados de las leyes, autónomos y disposiciones administrativas de aplicación general); y
- Cualquier disposición jurídica de aplicación general que tenga las mismas características materiales de la ley, sin importar su naturaleza formal, es decir, sin importar la naturaleza del órgano constituido del que emane o en el que se origine (gubernativo, administrativo, legislativo o judicial).²¹²
- Como se advertirá en los medios actualmente previstos cierto tipo de leyes y disposiciones generales de contenido político y electoral se han mantenido fuera del sistema de control de constitucionalidad abstracto y concreto, sin que exista alguna razón lógica para hacerlo.

Concluimos en relación a lo ya expuesto en los capítulos segundo y tercero, que además de una correcta estructuración del diseño y aplicación de este medio de control, deberán obtenerse como resultados los siguientes:

- En relación a las leyes y todas las normas que provoquen efectos generales, deberá aplicárseles la anulación a las resoluciones que también produzcan efectos generales.
- Por otro lado, si se presentare el caso de que una ley es considerada constitucionalmente válida no podrá ser impugnada mediante el recurso correspondiente al control abstracto, pues el tribunal ya ha emitido una resolución sobre su conformidad con la Constitución del Estado; no obstante lo anterior, sí podrá cuestionarse su aplicación a casos concretos mediante los recursos de control de legalidad.²¹³
- La ley o norma de aplicación general puede ser impugnada total o parcialmente, (en cualquier aspecto, se mantiene en sus términos) existiendo una modificación sólo en cuanto al acto sujeto a control. Por lo que se aplicará la parte no impugnada en los casos sucesivos.
- Significa que si se anulan normas de cuya aplicación dependan las unas de

²¹² Ibid., p.293.

²¹³ Ibid., pp. 293 y 294.

las otras, éstas no podrán aplicarse aún cuando no hayan sido expresamente anuladas por los organismos de control constitucional.

- Este control a priori²¹⁴ o también llamado de oficio, consiste en que antes de que sea publicada la ley o su equivalente normativo, el órgano verifica su constitucionalidad sin necesidad de que alguno de los sujetos legitimados para impugnarla ejerza su derecho.²¹⁵

El control a posteriori, se distingue del anterior porque para ser procedente se requiere que alguno de los sujetos legitimados por la Constitución o por las normas aplicables, impugne el acto, cuya constitucionalidad no puede ser verificada por el órgano de control a falta de petición expresa de quien la cuestiona.

Para este control se puede hablar técnicamente del medio de control adecuado que es el de "excepción y/o cuestión de anticonstitucionalidad" (al cual se le puede calificar también como una cuestión prejudicial). Este recurso corresponde, en términos generales, al control de la constitucionalidad de una norma general aplicada a un caso concreto.²¹⁶ Es decir, en un proceso contencioso en el que se pretende aplicar una ley o una disposición con fuerza de ley, surge la "cuestión" sobre su constitucionalidad de la cual dependerá la validez de la sentencia del juez que conozca la causa.

Se solicita a petición de parte, o el juez lo puede interponer por decisión propia no es de oficio para el órgano de control, como en el control a priori. Los actos que están sujetos a esta especie de control son los mismos señalados con relación al control abstracto de las normas generales, toda vez que la diferencia fundamental entre uno y otro caso no es la naturaleza del acto, cuya

²¹⁴ Como en Francia en donde la regla general es el control preventivo (consultar a José J. Fernández Rodríguez op. cit., p. 70.)

²¹⁵ El Tribunal Constitucional tendría autoridad suficiente para decidir como en el caso de las "leyes orgánicas" en Francia y Portugal para que la ley o disposición no se publique y por tanto, no entren en vigor. Idem

²¹⁶ COVIAN ANDRADE Miguel, op. cit...p. 377

constitucionalidad se comprobará, sino los supuestos en que se realiza la función de control.

Se propone respecto al diseño y aplicación de este medio de control:

- Que el examen de comprobación deberá ser obligatorio²¹⁷ y no facultativo para todas las disposiciones.
- Debido a que los alcances de los actos cuya constitucionalidad se pretende controlar son generales, la estructura de este medio deberá tener como propósito anular los actos de efectos generales.
- Los efectos de la sentencia que emite el órgano de control son generales, *erga omnes* y por ende obligatorios para todos los jueces, independientemente de lo planteado para un caso concreto. Lo que significa que si la ley es declarada total o parcialmente inconstitucional, no puede volver a ser aplicada a ningún caso, sin importar que la cuestión de constitucionalidad haya surgido en un juicio concreto, pues deberá ser anulada en definitiva.

B) Conflictos entre Órganos Constituidos

Respecto al tema de “*Los conflictos entre órganos*”, se recordará la crítica que se hizo en el capítulo segundo por la incorrecta inclusión de este tema en el recurso de “controversias constitucionales”; y en relación con el capítulo anterior, al referirnos al artículo 81 fracción segunda del estatuto local de Tlaxcala, se hizo referencia al juicio de competencia constitucional que se suscita entre los sujetos legitimados que pueden presentar un recurso de control de constitucionalidad.

Al respecto, lo que se propone en este capítulo es resaltar en los casos antes mencionados aquello que en realidad se presenta como un *conflicto entre órganos*, razón por la cual se apelará de esta manera el recurso, el cual se

²¹⁷ Solamente serán excluidas aquellas normas cuya constitucionalidad haya sido controlada de oficio.

propone su inclusión en el repertorio de medios de control de constitucionalidad, con los que deberá contar el estatuto de Tlaxcala.

Ahora se necesita hacer la distinción del mismo respecto a los medios antes vistos: "acción de anticonstitucionalidad" y "cuestión de anticonstitucionalidad". En relación a los conflictos entre órganos, se recordará que la materia del acto sujeto a control, al provenir de un órgano constituido puede ocasionar la lesión de la autonomía de otro(s) órgano(s) constituido(s), que deberán solicitar al órgano de control resolver el conflicto competencial suscitado entre ellos, hipótesis que no sucede en los anteriores recursos.

Es decir, en el caso de las controversias constitucionales y el juicio de competencia constitucional previstos en el estatuto local de Tlaxcala, lo que se presenta en ellos es la impugnación del acto que por sí mismo contraviene a la "Constitución Local", del cual se encargarán los recursos de "acción de anticonstitucionalidad" y "cuestión de anticonstitucionalidad". Mientras que los casos de los conflictos entre órganos se presentan porque existe una lesión a la competencia autónoma de un órgano constituido.

Estos conflictos pueden darse entre cualesquiera tipos de órganos constituidos y en los diversos niveles de gobierno. Al respecto es necesario reiterar que dichos órganos deben estar constituidos, y no así cualquier órgano subordinado o inserto en los constituidos; ya que al ser dependientes de aquellos, cualesquiera de sus actos de competencia pueden ser revocados o anulados en última instancia por el propio órgano al que pertenecen, antes de que lleven el conflicto planteado al órgano encargado del control de constitucionalidad. Por lo que sólo se deberá accionar esta autoridad cuando los órganos constituidos, dentro de su esfera competencial,²¹⁸ no han sido capaces de evitar el conflicto que ya no es posible resolver en el ámbito de la legalidad de los actos que lo

²¹⁸ Cuya naturaleza jurídica y autónoma no tiene más límites que los que señalan la Constitución y las leyes.

ocasionaron y por consiguiente pasa al ámbito constitucional por lo que es un **conflicto constitucional**.

En los siguientes supuestos se toma en cuenta la propuesta que se hizo respecto a la existencia de un cuarto poder, que es en materia constitucional, la Corte Local Constitucional de Tlaxcala, que será la competente para dilucidarlos; y las hipótesis que pueden suscitarse por parte de los órganos constituidos de esta entidad serán entre:

- a) Los poderes legislativo y ejecutivo;
- b) El Poder Legislativo y el Poder Judicial;
- c) El Poder Ejecutivo y el Poder Judicial;
- d) El Poder Legislativo y un ayuntamiento o concejo municipal;
- e) El Poder Ejecutivo y un ayuntamiento o concejo municipal;
- f) El Poder Judicial y un ayuntamiento o concejo municipal;
- g) Entre dos o más ayuntamientos o concejos municipales de municipios distintos (siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territoriales; en tal caso la decisión corresponde al Congreso;
- h) Entre dos o más municipios de un mismo ayuntamiento o concejo municipal, incluidos los presidentes de la comunidad.
- i) Entre dos o más municipios de distintos ayuntamientos o concejos municipales, incluidos los presidentes de la comunidad.
- j) Entre dos o más municipios de distintos ayuntamientos.

Esta lista es elaborada de manera enunciativa más no limitativa, porque éstas hipótesis se adecuarán a cada entidad, dependiendo la distribución por competencia que tenga la entidad en sentido horizontal y vertical, determinados por su régimen político.

Lo expuesto nos conduce a concluir que debe saberse de antemano con qué medios de control se cuenta para resolver cualesquiera otros conflictos que pudieran surgir al interior de las entidades federativas, aún cuando no esté prevista la vía legal para dilucidarlos.

C) Controversias Constitucionales.

Este medio de control se distingue del anterior por la materia del conflicto entre órganos o poderes constituidos y por los efectos del acto que se controvierte. En este caso, se trata de los actos que realizan los propios órganos constituidos, cuya constitucionalidad es cuestionada por los otros órganos, independientemente de que éstos reciban una afectación o detrimento directo en su ámbito competencial. Para estas clases de controversias es necesario enfatizar que pueden suscitarse contravenciones a las normas constitucionales por acción y por omisión.

D) La Protección de los Derechos Fundamentales del Hombre y del Ciudadano.

Su presencia es indefectible para la construcción del sistema político democrático. Por lo que se puede afirmar, sin parecer hiperbólico, que la historia de la protección de los derechos fundamentales se halla ligada a la de la justicia constitucional. Y la evolución de estos temas "justicia constitucional" y "derechos fundamentales" se han fusionado para entenderse como "*jurisdicción constitucional de la libertad*".²¹⁹

En este orden de ideas coincidimos con García Belaunde en que "*el control constitucional de la libertad es impensable sin la existencia de un control de constitucionalidad de las leyes*".²²⁰ Lo anterior se estructura ante la observancia de frecuentes violaciones a los derechos individuales. Dichas violaciones se presentan cuando un acto de autoridad concreto afecta la esfera jurídica de una persona, prevista constitucionalmente. Por tal razón el fin de su defensa es anular los efectos específicos de tales actos de autoridad que lesionarían dichos derechos en un caso concreto.²²¹

Los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano pueden variar

²¹⁹ CAPPELLETTI 1995, citado por José J. FERNANDEZ RODRIGUEZ op. cit., p.72

²²⁰ GARCIA BELAUNDE 1997, p. 50 citado por José J. FERNANDEZ RODRIGUEZ idem.

²²¹ Lo anterior no significa que los derechos individuales no puedan ser lesionados por actos de autoridad de alcances generales.

entre una Constitución y otra, los normalmente previstos son aquellos como la igualdad, libertad, seguridad, dentro de los cuales se encuentran los derechos civiles y de propiedad, éstos últimos generalmente se encuentran limitados en función de lo que señalan las leyes respecto al interés público. En relación a las materias política y electoral, los derechos fundamentales normalmente se encuentran excluidos como es el caso de México, no existiendo una base racional para ello.²²²

Por tal razón, el medio adecuado para eliminar los efectos del acto lesivo, a éstos derechos fundamentales, es el “amparo”, el cual se advierte, debe ser empleado *exclusivamente* para combatir los actos de autoridad concretos, es por eso que se recalca que este medio de control no puede emplearse para anular cualquier acto de autoridad que lesione derechos individuales.

Lo anterior nos muestra el escenario que se tiene respecto al mencionado recurso, el cual debe someterse a las siguientes consideraciones:

- La ley o el acto (que tiene la misma naturaleza de la ley) lesivo de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano debe ser anulado por un medio de control de constitucionalidad de alcances generales, que no posee el amparo. Pero como se mencionó en anteriores capítulos, dicho medio sólo protege a personas jurídicas, individualmente consideradas.²²³
- Por lo que en la hipótesis anterior, en el caso de la aplicación de una ley o disposición de alcances generales que lesionen derechos individuales en una situación concreta, no debería emplearse la queja o el amparo, sino lo adecuado y eficaz sería el recurso de “cuestión de anticonstitucionalidad”, tratándose del control abstracto para actos concretos, o bien, el recurso de “acción de constitucionalidad”²²⁴ de las leyes y actos con fuerza de ley.²²⁵

²²² Vid., supra.

²²³ COVIAN ANDRADE, Miguel, op cit., p. 307.

²²⁴ Vid., supra.

²²⁵ En Europa, en países como Austria, el control abstracto de constitucionalidad de la ley sirve también para la defensa de los derechos y libertades. Gracias a ello, desde 1975, los ciudadanos pueden atacar una ley federal por violentar ésta sus derechos, a razón de que la ley sea aplicable sin la intervención judicial o administrativa. FERNANDEZ RODRIGUEZ, José J. op. cit., p. 72

A nivel entidad federativa, se observa en muchas ocasiones que en sus estatutos es factible crear garantías individuales, o ampliar el contenido de las que están consagradas en la Constitución Federal. Lo anterior no significa que las "Constituciones" Locales atenten en contra de la Constitución Federal, caso contrario sería que en lugar de crear otras garantías o ampliar el contenido de las ya existentes, consagraran una disposición expresa que las restringiera en su contenido. Pero cabe aclarar que si se hace la ampliación mencionada, tendría el efecto de que limitaría a las autoridades locales pero no a las federales pues *"Es el estado quien se autolimita en su acción pero con ello no puede afectar la acción del gobierno federal"*.²²⁶

En relación a la protección de los derechos fundamentales, hay varias entidades federativas que analógicamente cuentan con el recurso llamado "juicio de protección constitucional", que como se dijo en el capítulo anterior, en el caso de Tlaxcala la reglamentación de tal recuso está prevista en el artículo 81: *"...De los medios de defensa que hagan valer los particulares contra las leyes o actos de autoridad que vulneren los derechos fundamentales consagrados en la Constitución..."*. Este medio procederá contra actos materiales y omisiones como último recurso legal, siempre y que no exista algún otro recurso previsto. El mismo sentido procede contra normas de carácter general que emanen del Poder Ejecutivo, legislativo y judicial, ayuntamientos y concejos municipales, al ser estos órganos constituidos. Sobre el particular se puede concluir que a pesar de su estructuración, jamás tendrá la eficacia correspondiente al no contemplar que los efectos de las resoluciones que versen sobre el recurso dependerán de la naturaleza del acto del cual emanen y no de la presencia de los magistrados a votar.

En la actualidad, existen todavía varias entidades federativas en que está desprovisto implementar un instrumento jurídico que proteja los derechos

²²⁶ ARTEAGA NAVA, Elisur. "DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL", Edit. Oxford University Press. Harla, México, 1998, p. 48.

fundamentales del gobernado. Sin embargo, al igual que Tlaxcala, existen entidades como Chihuahua, que en su artículo 200 de su estatuto local prevé un medio de control similar al recurso de "queja", sustanciado por su Tribunal Superior de Justicia, sin embargo no existe reglamentación expresa de tal recurso, ya que carece de una Ley Reglamentaria que prevea el procedimiento para que lo sustancie²²⁷.

En otros casos similares a destacar se encuentra Veracruz, también considerada como una de las más avanzadas entidades en la materia, que consagra una sección completa respecto al "control constitucional", creando una sala constitucional en su propio Tribunal Superior de Justicia, así como los procedimientos de defensa de su propia ley fundamental; por lo que también cuenta con el "juicio de protección de los derechos humanos", el cual reglamenta en su artículo 64 fracción I (capítulo IV del Poder Judicial, sección primera del Control Constitucional de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz).

Entre otros casos están Morelos, Tabasco, Sinaloa y Zacatecas, entidades que como muchas otras facultan a sus Tribunales Superiores de Justicia para resolver los recursos que se susciten por actos violatorios de sus estatutos locales.²²⁸

E) Control de las Omisiones Constitucionales.

En la Ley Básica aparecen una serie de normas que generan la concreta obligación de ser desarrolladas y por tanto ser susceptibles de lograr la eficacia plena. Estos preceptos son encargados al legislador que, en caso de no ser realmente desarrollados, originan la omisión constitucional. Por consiguiente, el objeto a controlar no es un acto de un órgano constituido, sino lo opuesto, es decir una inactividad que se considera vulneradora de la Carta Magna. Por lo que, en

²²⁷ RODRIGUEZ VAZQUEZ, Miguel Angel op. cit., pp.289-293.

²²⁸ Ibid. pp.293-296.

síntesis, la *"omisión inconstitucional es la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo durante un tiempo excesivamente largo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación"*.²²⁹

En México es fundamental reflexionar sobre el tema de inconstitucionalidad por omisión por razones de índole teóricas como son la defensa de la Constitución, la optimización de sus mandatos, el mejoramiento de la efectividad de los derechos fundamentales, etcétera; pero también por razones de coyuntura política.

Por otro lado, si en verdad como señala Ignacio Villaverde, el silencio del legislador es también una forma de hacer política, y concretamente de hacerla a favor del *status quo*.²³⁰ El escenario político y social mexicano aporta muchas razones para pensar en un control constitucional sobre dichos silencios; ante unos muy elevados índices de pobreza y frente a una clase política acostumbrada a mantener relaciones de mutua conveniencia con los poderes fácticos (económicos, comunicativos, corporativos, etcétera). Por lo que se requiere crear mecanismos de control para que esas "leyes del más débil", que son los derechos fundamentales, según Luigi Ferrajoli, no puedan ser quebrantados por la complicidad y el silencio de quien tiene la responsabilidad de crear el marco jurídico necesario para su protección. No hay que olvidar que como señala dicho autor, una de las tareas fundamentales de la teoría jurídica de un Estado constitucional es denunciar la ausencia de normas que vienen exigidas por la Constitución.²³¹ Empero, dicha denuncia requiere encontrar cauces institucionales que la hagan efectiva siendo uno de ellos "la inconstitucionalidad por omisión".

Pese a lo anterior, en nuestro país la reflexión teórica y práctica sobre la

²²⁹ FERNANDEZ RODRIGUEZ, José J., op. cit. p. 77

²³⁰ Cf. a VILLAVARDE, Ignacio, quien señala: *"que son los cometidos que el tipo del Estado social constitucionalizado impone al legislador los que vuelven relevante el tema de los silencios legislativos, los cuales se asocian, hasta la identificación con el incumplimiento de los mandatos propios de ese tipo de Estado"*. "LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION", Edit. Mc Graw-Hill, Madrid, 1997. p. 1.

²³¹ FERRAJOLI, Luigi "LOS FUNDAMENTOS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES" Debate con Mario Jori "Derechos y Garantías" 1ª ed., Edit. Trotta, Madrid, 1999 pp. 50 y 51

inconstitucionalidad por omisión ha sido nula y el desarrollo tangible es todavía muy escaso. Sin embargo existen autores como José Julio Fernández Rodríguez, Ignacio Villaverde, Víctor Bazán y Javier Tajadura Tejeda, que han estudiado por años la inconstitucionalidad por omisión; conducidos por una preocupación fundamental; que es la de lograr que las normas constitucionales desplieguen en la práctica su máxima eficacia garantista.

Expuesto lo anterior, la pregunta central a responder es: ¿cómo actuar frente a las omisiones de los legisladores o de la administración de justicia que vulneran la Constitución, al no crear las leyes, los reglamentos o las disposiciones administrativas que las propias normas supremas exigen? Lo anterior habría que ubicarlo en el panorama de que tal ausencia, (de normas de rango legislativo que la Constitución ordena que sean dictadas) se relaciona con aquellos sistemas presidencialistas, como es el caso del sistema mexicano. En donde el Poder Ejecutivo tiene amplias facultades constitucionales, y por tanto puede extenderse el concepto de la inconstitucionalidad por omisión al ámbito de responsabilidades del Presidente de la República, o de forma más general, de la administración pública. Lo mismo puede operar a nivel de entidades federativas respecto al Gobernador y a la administración pública estatal.²³²

La doctrina tradicional en materia de control constitucional parece no estar en condiciones de aportar respuestas a la anterior interrogante. Sin embargo, el constitucionalismo contemporáneo demanda una visión bajo el modelo del Estado social, pues los textos constitucionales contienen una serie de mandatos de actuación que requieren por parte de los órganos públicos y actuaciones concretas de diversos tipos (medidas legislativas, administrativas, jurisdiccionales, de prestaciones, etcétera).²³³ Si esas actuaciones, por los motivos que sean no existen, la Constitución se verá irreparablemente vulnerada.

²³² CARBONELL, Miguel. "EN BUSCA DE LAS NORMAS AUSENTES" ENSAYOS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION". Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrinas Jurídicas Núm. 135., 1º. ed. Edit. U.N.A.M. México 2003. p. 9.

²³³ VILLAVARDE, Ignacio op. cit., p.1.

No obstante lo anterior, hay que recalcar que no todos los silencios legislativos vulneran el texto constitucional; por tanto, las constituciones no pueden tener numerosos mandatos dirigidos al legislador, como para llegar a sofocar la política diaria, generando lo que Gustavo Zagrebelsky ha calificado como “*la asfixia del proceso político por saturación jurídica*”.²³⁴ No por lo anterior deben aceptarse una serie de omisiones que violen disposiciones constitucionales. La alternativa al respecto es que, si existe una violación constitucional, sea por acción o por omisión, el ordenamiento jurídico debe tener mecanismos y medios de defensa, porque de otra forma se permitiría la violación sin consecuencias a la Carta Magna.

F) El Control de Constitucionalidad en Materia Electoral.

Si recurrimos al Derecho Comparado, podríamos observar diversas modalidades que existen para proceder al control de las elecciones. A veces son los tribunales ordinarios competentes para ello, en otras ocasiones las propias asambleas elegidas, en otros casos tenemos órganos específicos de control electoral (como en España) que pueden adoptar una naturaleza jurisdiccional. Además existen supuestos en los que el control constitucional en materia electoral es sustanciado por un contencioso electoral.

Lo que ha prevalecido, durante las últimas décadas, es la tendencia de confiar en el órgano encargado del control de constitucionalidad la competencia de supervisión en ésta materia, dado el carácter políticamente neutral y jurídicamente supremo del mismo.²³⁵

Como se comentó anteriormente, en nuestro país aún falta construir una

²³⁴ ZAGREBELSKY, Gustavo “EL DERECHO DUCTIL” La ley, derechos, justicia, trad. de Marina Gascón. Edit. Trotta, Madrid 1995, p.152.

²³⁵ FERNANDEZ RODRIGUEZ, Jose J. op. cit. pp. 78 y 79.

correcta estructuración competencial en materia de control de constitucionalidad de leyes y actos electorales. Lo anterior lo confirman aquellas innovaciones en la materia, como es el hecho de dividir en dos instancias con distintos órganos a cargo cuya competencia compartida la tienen tanto la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Federal Electoral. Razón por la cual se obliga a implementar en la propia Constitución, la posibilidad de contradicción de tesis entre ambos órganos.

En contraposición con lo anterior, el presente trabajo opta por aquellas propuestas encaminadas en asignar al Tribunal Federal Electoral toda la materia contenciosa electoral, y al Tribunal Constitucional Federal el control de constitucionalidad de las leyes y actos electorales, situación que impediría que existieran las contradicciones de tesis.

Particularmente en Tlaxcala la materia electoral está prevista en el artículo 82 de su estatuto. Por lo que el órgano facultado para conocer y resolver en única instancia las impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en dicha materia es la sala Electoral-Administrativa, la cual se considera como órgano especializado del Poder Judicial en el que se divide el Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala. Su Ley Orgánica prevé, en el artículo 38 como atribuciones de dicha sala las previstas en materia electoral por el Código Electoral del Estado, y en materia contenciosa administrativa (en única instancia) lo reglamentado por la Ley de Procedimiento Administrativo de la Entidad.

Con lo anterior claramente se observa que lo regulado por la entidad de Tlaxcala es el control de legalidad, y el control de constitucionalidad nos hace pensar que se diluye o se ocupará el medio que más se acomode si se llegará a presentar alguna controversia o conflicto en la materia.

Por lo que la propuesta del presente trabajo además de la que se mencionó anteriormente, se concentra en asignar al órgano de control constitucional, es decir la Corte Local Constitucional de Tlaxcala, las facultades suficientes para dilucidar cualquier recurso en materia del control de las leyes y actos electorales locales. Por lo que esta jurisdicción constitucional tendría que implementarse

como precepto constitucional en el estatuto de la entidad. Tal jurisdicción estaría diferenciada del control de legalidad, la cual quedaría estructurada como actualmente se encuentra.

Sobre el particular, hay que destacar que en Tlaxcala existe mayor grado de evolución en la materia electoral, que en el sistema federal.²³⁶ Porque en ésta entidad no existe exclusión de esta materia en los medios que prevé para el control de la constitucionalidad.

G) La Protección de los Derechos Fundamentales del Hombre y del Ciudadano en Materia de Control Electoral.

Las violaciones a las garantías individuales o al voto público determinadas con base en investigaciones realizadas de oficio o a petición de parte son atribuciones actualmente conferidas a la Suprema Corte de Justicia, en el artículo 97 constitucional y se hallan deficientemente estructuradas. Siguiendo las propuestas de este trabajo en relación a tales atribuciones, la Corte Local Constitucional debería ser quien conociera de éstas, pero no sólo con facultades de investigación y opinión, sino fundamentalmente de decisión en su ámbito local. La Corte iniciaría un proceso judicial en el que fueran escuchados los sujetos de derecho involucrados en el caso y, posteriormente dictaría una sentencia con efectos vinculatorios para las autoridades que tuvieran relación con el asunto o que estuvieran obligadas a actuar en función de su contenido. La Corte Local Constitucional investigaría de oficio, o a petición del Tribunal Constitucional Federal, (quien tendría también tales atribuciones, pero a nivel federal) o de algún poder constituido estatal. Así mismo, podrían solicitar su participación los partidos políticos con registro nacional o local.

No obstante los medios de control que se han analizado, existen más

²³⁶ Sobre el tema, consultar el capítulo segundo.

medios de control previstos, los cuales necesariamente deben ser tratados en un estudio individual por la materia que regulan, razón por la cual sólo los enunciaremos.

- Control de constitucionalidad de los tratados internacionales.
- Control de partidos políticos
- Control de constitucionalidad que no versa sobre normas legales.
- Control por acción popular.

4.3.- Los Procedimientos para aplicar los Medios de Control de Constitucionalidad.

4.3.1.- Sujetos legitimados para emplear los medios de Control de la Constitucionalidad.

A) Control Abstracto (de oficio)

Los sujetos legitimados para ejercer la acción de anticonstitucionalidad son los siguientes:

- El Gobernador de Tlaxcala.
- El Tribunal Superior de Justicia de la Entidad de Tlaxcala.
- La Legislatura Local por mayoría simple de votos.
- Los munícipes pertenecientes al mismo Ayuntamiento o Concejo Municipal, incluidos los presidentes de la comunidad, por mayoría simple de votos.
- El Presidente de la Comisión Local de los Derechos Humanos.
- La Universidad Autónoma de Tlaxcala y las Universidades Públicas estatales;
- El 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral local con credencial para votar,
- Los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del Estado, en asuntos de la materia electoral.

Estos sujetos podrán accionar a la Corte Local Constitucional en los casos en que ésta omitiera verificar la constitucionalidad por oficio de alguna norma general antes de que ésta última entre en vigor. Así mismo, tendrían la facultad de solicitarle que fundamentara suficientemente su declaratoria sobre la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de esa norma. En ambos casos quedaría excluido el Procurador General de Justicia del Estado.²³⁷ (se tienen por reproducidos las razones que argumentamos en el capítulo segundo para esta figura).

²³⁷ El presente trabajo excluye su participación en todos los medios de control de la constitucionalidad propuestos, a excepción del recurso de Amparo.

Por lo que se refiere al control a posteriori, los sujetos en el proceso son exclusivamente:

- La parte actora, es decir, el órgano o sujeto legitimado para ejercer la acción.
- La parte demandada, es decir, el órgano o sujeto de derecho cuyo acto (norma general) es controvertida por la actora en cuanto a su anticonstitucionalidad.

B) Control Concreto.

Si es en primera instancia, en el caso de un proceso, el juez tendrá la facultad de suspender de oficio el procedimiento para someter la cuestión de anticonstitucionalidad a la Corte Local Constitucional. Si este resuelve que la norma es anticonstitucional, no podrá ésta ser aplicada tanto en dicho proceso como en ningún otro. En caso contrario, el procedimiento continuaría sin importar que las partes recurrieran en él o después de dictada la sentencia, de todos los recursos de legalidad (incluido el Amparo-legalidad) en contra de la misma.

En segunda instancia es decir, la apelación, el juez de oficio o a petición de parte, suspenderá el procedimiento para que se eleve la cuestión de anticonstitucionalidad a la Corte Local Constitucional y ésta se pronuncie al respecto.

En el supuesto de que la norma general se aplicara por una instancia y mediante un procedimiento administrativo, el recurso podrá interponerse hasta que el asunto llegue al primer tribunal en donde se iniciara el procedimiento judicial respectivo, en vía contenciosa. El cual será suspendido cuando el juez que lo sustancie, a petición de parte o, por oficio (no importando que fuere la primera instancia), eleve la cuestión de anticonstitucionalidad ante la Corte Local Constitucional, para que ésta resuelva sobre la constitucionalidad de la norma general; y posteriormente el procedimiento continuaría en los términos descritos en el primer supuesto.

C) Conflictos entre Órganos Constituidos.

Conforme a los supuestos que mencionamos en el apartado anterior²³⁸ de este capítulo, esos mismos sujetos serían correspondientemente parte actora y demandada en el proceso y nadie más tendría intervención en él. Salvo que algún otro órgano constituido, la federación, otras entidades federativas o municipios, acreditaran interés jurídico en el conflicto, por lo que la Corte Local Constitucional tendría la obligación de concederles derecho de audiencia.

Existen a la par situaciones donde se ven inmersos los órganos depositarios de los poderes de una entidad federativa que, por sus actos pueden invadir la esfera competencial de otro u otros órganos; en estos supuestos el órgano competente para resolver sobre dicha invasión es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, conforme a lo reglamentado en el artículo 105, fracción I, inciso h) de la Constitución federal. Lo anterior debe considerarse, tomando en cuenta los artículos 27, 73 fracciones XVI, XXV, XXX, 76 fracción I, 107 fracción XII, 110, 111, 115, 116, 120, 121, 122, 131, 135, entre otros, señalan facultades generales, como son legislar otorgada a la legislatura de los estados; de ejecutar a favor de los gobernadores y jurisdiccionales correspondientes al Tribunal Superior, y específicas a favor de los poderes de los estados; en tal virtud, cuando se de una invasión independientemente de que se viole la Constitución Local, el acto implica una violación a la Constitución Federal, esa circunstancia es la que da competencia a la Corte.²³⁹

Lo que ocurre al respecto es que los artículos constitucionales citados dotan de competencia a los órganos locales de poder, y las "constituciones" se

²³⁸ Entre los poderes legislativo y ejecutivo; el Poder Legislativo y el Poder Judicial; el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; el Poder Legislativo y un ayuntamiento o concejo municipal; el Poder Ejecutivo y un ayuntamiento o concejo municipal; el Poder Judicial y un ayuntamiento o concejo municipal, entre dos o más ayuntamientos o concejos municipales de municipios distintos, entre dos o más municipios de un mismo ayuntamiento o concejo municipal, incluidos los presidentes de la comunidad, entre dos o más municipios de distintos ayuntamientos o concejos municipales, incluidos los presidentes de la comunidad y entre dos o más municipios de distintos ayuntamientos.

²³⁹ ARTEAGA NAVA, Elisur. "LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD." El caso de Tabasco, México, Edit. Monte Alto, 1996. p. 41.

concretan a desarrollar en este caso dichos preceptos. En cambio si se tratara de controversias entre los municipios de la entidad federativa, o entre ésta y uno de ellos por problemas de constitucionalidad local, lo correcto es que los resolviera el órgano de control constitucional local. Sobre este tipo de controversias la Suprema Corte de Justicia se pronunció al resolver la controversia 3/93, cuyo rubro dice: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO LE COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL”**²⁴⁰.

Fuera de honrosas excepciones todavía existen “constituciones” locales que no consagran medios jurisdiccionales propios para ejercer el control de constitucionalidad de sus estatutos, razón que los obliga a acudir a la justicia federal, o bien, a utilizar medios no jurisdiccionales. Tales son los casos como los que se presentan al surgir una contradicción entre la ley local y la “Constitución” de la entidad federativa, por consiguiente al acudir entonces a la justicia federal, ésta enfoca dicho problema como de jerarquía de leyes, reconociéndole a la constitución local mayor jerarquía que a las leyes secundarias, pero sin reconocer la auténtica esencia de la primera.²⁴¹

D) Controversias Constitucionales.

Los sujetos legitimados en las controversias serán los que en cada caso intervengan como actora y demandada, quedando excluido el Procurador General de Justicia del Estado, pero incluido aquel órgano que solicite audiencia y compruebe el interés jurídico correspondiente. Cabe señalar que tanto en el caso de las controversias por acción, como por omisión, así como en los conflictos entre órganos, las partes sólo pueden ser órganos constituidos. Sin embargo, puede presentarse en las controversias por omisión, que un particular solicitara la actuación de un órgano del cual recibió la negación para actuar, ya sea porque a

²⁴⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 1996, Tesis P.XLIV/96, Novena Epoca. p. 320.

²⁴¹ FERNANDEZ RODRIGUEZ, José J. op. cit. pp.296 y 297.

juicio de dicho órgano es otro el competente o porque no considera tener atribuciones para realizar el acto, o por negligencia.²⁴²

E) Requisitos de legitimación en los escritos de demanda.

Para que sean admitidas a trámite las demandas, reconveniones, ampliaciones y contestaciones en materia de control constitucional que presenten el Poder Legislativo, El Tribunal Superior de Justicia de la Entidad de Tlaxcala, los Ayuntamientos o Concejos Municipales, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Universidad Autónoma de Tlaxcala y en general cualquier autoridad colegiada, así como los partidos políticos, deberá demostrarse que, cuando menos, la mayoría simple de los integrantes de sus órganos colectivos de gobierno está de acuerdo con el contenido de los escritos respectivos.²⁴³ En el caso de los partidos políticos deberán contar con un representante legal en términos de sus estatutos para poder actuar a través de él, y podrán además otorgar mandatos a las personas que legalmente estén facultadas para ejercer la profesión de abogado.²⁴⁴

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se muestra una tabla comparativa de aquellos requisitos que son exigidos en el escrito de demanda²⁴⁵ en la entidad de Tlaxcala; así como los requisitos previstos en la Constitución Federal.

²⁴² COVIAN ANDRADE Miguel. "TEORIA CONSTITUCIONAL" op. cit. pp. 686 y 687.

²⁴³ Artículo 15. "LEY DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TLAXCALA" Status Nacional. Periodismo Especializado en Derecho Constitucional y Sistemas Jurídicos Vigentes. Dabe Editorial, México Tlaxcala, 2003.

²⁴⁴ Idem. Artículo 16

²⁴⁵ Para consultar con más detalle los requisitos, remitirse al capítulo anterior.

REQUISITOS EN EL SISTEMA FEDERAL <small>(ARTICULO 22 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.)</small>	REQUISITOS EN LA ENTIDAD DE TLAXCALA <small>(ARTICULO 21 DE LA LEY DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TLAXCALA)</small>	COMENTARIOS SOBRE AMBOS ORDENAMIENTOS
<i>I.- "La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;</i>	<i>"I.- El actor y su domicilio.</i>	Resulta inverosímil que la entidad poder u órgano que promueve la controversia señale domicilio, p.e: "el domicilio de Zacatecas". En ambos casos no se entiende que los actores son órganos constituidos y no personas individuales o colectivas de derecho privado.
<i>II.- La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio.</i>	<i>II.- Las autoridades demandadas.</i>	Para el caso federal reiteramos lo antes dicho, y ahora en el caso local se exime el domicilio, de forma correcta, pero incongruente con la fracción I.
<i>III.- Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;</i>	<i>III.- El tercero interesado si lo hubiere y su domicilio.</i>	Reiteramos lo comentado para la fracción I sobre el "domicilio de las entidades, poderes u órganos" si son constituidos, pudiendo aplicarse o no, ahora en el caso de los terceros interesados
<i>IV.-La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieren publicado;</i>	<i>IV.-La norma o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hayan publicado.</i>	Aquí solamente cabe reiterar que en el caso de la Acción contra la Omisión Legislativa, habría que agregar que se señale dicha omisión.
<i>V.-Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;</i>	<i>V.-Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;</i>	-----
<i>VI.- La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande.</i>	<i>VI.- La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma o acto impugnados;</i>	-----
<i>VII.- Los conceptos de invalidez".</i>	<i>VII.- Los conceptos de violación".</i>	La <i>invalidez</i> es contrario a lo que se considera <i>válido*</i> (que proviene de lo que es firme o subsistente) y a mi parecer es erróneo llamar insubsistente un concepto que es anticonstitucional. Cabe señalar que este requisito está por demás, ya que al determinarse en la demanda cuáles son los preceptos constitucionales vulnerados, resulta forzoso ahí mismo establecer en qué consiste tal violación.

* CASARES, Julio "DICCIONARIO IDEOLOGICO DE LA LENGUA ESPAÑOLA". De la Real Academia Española, Edit. Gustavo Gili. S. A. Barcelona 1977.

4.3.2.- Los Términos para Interponer los Recursos de Control de la Constitucionalidad, las Sentencias y sus Efectos.

A) El Control Abstracto de las Leyes y Disposiciones Generales.

En lo referente a las disposiciones con fuerza de ley y al control concreto, los plazos para resolver "las cuestiones y acciones de constitucionalidad" deberán ser breves, ya que de este recurso depende la solución de la controversia de legalidad. Se hace la aclaración de que tanto la controversia ordinaria, como el recurso de constitucional, son cuestiones de fondo, por lo que no deberán llamar cuestión "principal" y "accesoria", ni "cuestión de fondo" ni "cuestión incidental".²⁴⁶

En ambas situaciones, la sentencia de la Corte Local Constitucional hará alusión exclusivamente a la aquiescencia o inaquiescencia de la norma general con la Constitución, sin entrar a la litis de la controversia legal. Los efectos de la sentencia sobre la ley o norma general serán definitivos, oponibles a todas las autoridades, se consideraran *erga omnes*, restándole validez a la norma general.²⁴⁷ Por consiguiente, las resoluciones para ambas formas de control se tomarían por mayoría simple de votos, con una asistencia mínima a la sesión de 5 miembros de la Corte Local Constitucional.

B) Conflictos entre Órganos Constituidos.

De lo ya expuesto en los anteriores temas puede inferirse que la diferencia que existe en los conflictos entre órganos constituidos y controversias constitucionales es muy sutil, y puede derivar un conflicto en una controversia y vice-versa. No obstante, lo que los distingue es la naturaleza del acto, cuya

²⁴⁶ COVIAN ANDRADE, Miguel "LA TEORIA DEL ROMBO" op.cit. pp. 296 y 297

²⁴⁷ Ibid. p. 377.

constitucionalidad pretende verificarse y está es la que determina los efectos y alcances de las resoluciones que emita el órgano de control²⁴⁸ el cual adoptaría las decisiones correspondientes por mayoría de votos.

En cuanto a los efectos que deben tener las resoluciones del órgano de control, primero deberá relacionarse la naturaleza del acto impugnado con los alcances de la sentencia. Por ejemplo, en el caso de que una provincia suponga que es competente para actuar y no el órgano con jurisdicción nacional, quien toma al fin la decisión controvertida en menoscabo de la autonomía local de la provincia. Finalmente el órgano de control constitucional sería el que debiera establecer y decidir, en este caso, que la materia es de competencia local y sus determinaciones se aplicarían a todas las provincias y no exclusivamente a la que era parte en el conflicto.²⁴⁹ Por lo que los actos cuya constitucionalidad es puesta en duda, serían de naturaleza general y la sentencia que los resolviera tendría efectos generales. En cambio, si el acto controvertido es de naturaleza particular, como lo ejemplifica el Dr. Miguel Covian Andrade en el supuesto en que *“la modificación de los límites territoriales de una provincia por decisión de los órganos nacionales sin constar con su acuerdo; la resolución sólo afectará a las partes del conflicto”*.²⁵⁰

C) Controversias Constitucionales.

Las sentencias que se emitan para las controversias constitucionales sean positivas o negativas, se determinarán también por mayoría simple de votos. En relación a las controversias por acción, las resoluciones que declararen la constitucionalidad o anticonstitucionalidad del acto, tendrán efectos oponibles a todos los sujetos de derecho, por lo que serán *erga omnes*.

²⁴⁸ Ibid. pp. 303 y 304.

²⁴⁹ Ibid. p. 303.

²⁵⁰ Idem.

La resoluciones para las controversias por omisión entre órganos constituidos se circunscribirán a determinar si el órgano que se ha negado a actuar es competente para hacerlo, si es así, el órgano encargado del control de constitucionalidad le ordenará que actúe. En caso contrario, de que su omisión esté constitucionalmente justificada, él órgano de control dictará cuál órgano tiene la obligación de ejercer el acto, quedando éste último obligado a concretarlo. De no ser el caso, podrá señalarse que ningún órgano es competente para actuar, por lo que la omisión estaría justificada.

El contenido de la resolución consistirá en el mandato que turnaría el órgano de control de constitucionalidad que a su juicio está obligado a actuar en tal sentido, la sentencia tendría efectos particulares. Empero, sus efectos serían al mismo tiempo general por lo que respecta a la decisión sobre la competencia del órgano, tesis que sería *erga omnes*.

Los efectos de las sentencias relativas a las controversias constitucionales por omisión interpuestas por un sujeto de derecho serán particulares, en cuanto a la obligación del órgano que omitió el acto de atender la petición del particular, pero generales por lo que respecta a la determinación de la competencia.

Por último, las resoluciones en general de estos recursos no se entenderán en el sentido de que el órgano tenga que dar por cierto el contenido del acto en cuestión o resolver en términos favorables la petición del particular. Sólo señalarán *"la obligación de conocer del asunto concreto para actuar en cualquier sentido, ante una situación concreta que actualice la hipótesis normativa en la que se sustenta la competencia del órgano constituido reconocida y reiterada por el tribunal"*.²⁵¹

²⁵¹ COVIAN ANDRADE Miguel. "TEORIA CONSTITUCIONAL" op. cit. pp. 686 y 687.

D) La Protección de los Derechos Fundamentales del Hombre y del Ciudadano.

En el caso de Tlaxcala se comentó en el tercer capítulo que el medio de control relacionado a este tema es “el juicio de protección constitucional” y para dicho recurso no están contemplados en las leyes correspondientes, los *efectos* que deberán tener las resoluciones que emita el órgano de control constitucional, pues el artículo 72 (de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala) expresa que la *“sentencia que conceda la protección al particular, tendrá por objeto restituir al actor en pleno goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o consista en una omisión, el efecto será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate”*. Lo anterior a pesar de no estar regulado, da la pauta para resolverse de forma correcta. Debido a que no se comete la equivocación que existe en los recursos del juicio de competencia constitucional, las acciones de omisión legislativa y las acciones de inconstitucionalidad, cuyos efectos particulares o generales dependerán del número de votos emitidos por los magistrados y no de la naturaleza del acto a controvertir.

E) Control de las Omisiones Constitucionales.

Respecto a este tema existen casos particulares, como son el de las entidades de Veracruz y Tlaxcala, en cuyos textos constitucionales se contemplan, en el caso del primero, la posibilidad de instruir juicios por omisión legislativa ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado (artículo 65). La acción por omisión legislativa puede ser interpuesta por el Gobernador del dicho Estado o cuando menos por una tercera parte de los ayuntamientos, si el Tribunal declara fundada la acción por omisión el Congreso del Estado contará con dos periodos de sesiones ordinarias para expedir la ley o decreto por cuya ausencia se interpuso la acción. Si transcurrido dicho plazo el Congreso no ha atendido dicha resolución, será el propio Tribunal Superior el que dicte las bases a las que se

sujetarán las autoridades en tanto se expidan la ley o el decreto que exija la Constitución.

En el caso de Tlaxcala, como se dijo en el capítulo anterior, el recurso que contempla su estatuto local, en el artículo 81 fracción VI y en su Ley de Control Constitucional, (capítulo IV de los artículos 83 al 88) lo llaman "Acción de Omisión Legislativa" y como se comentó en su momento es imputable a los órganos constituidos que tengan la facultad de expedir leyes o normas de carácter general.

La consecuencia jurídica establecida volviendo al caso de Veracruz, que también es aplicable al caso tlaxcalteca, es decir la posibilidad de que sea el Poder Judicial quien dicte las medidas necesarias para mitigar temporalmente la omisión pasa por alto algunas dificultades. En primer lugar, conceptuales y de ingeniería constitucional, pues la inconstitucionalidad por omisión no puede dar lugar a la sustitución del Poder Legislativo por otro órgano del Estado; su objetivo es simplemente verificar que ha habido una vulneración constitucional y, en su caso, eliminar la norma implícita que crea dicha vulneración.²⁵²

Del mismo modo no atiende, por ejemplo, a la dificultad que tendría que enfrentar el Tribunal Superior de aquella entidad para regular las materias sometidas a reserva de ley; (como en la materia penal o la tributaria)²⁵³ tampoco repara la dimensión temporal que acompaña a la inconstitucionalidad por omisión.

Una solución distinta a la anterior, se tomó en Portugal, cuya Constitución dispone que, verificada por el Tribunal Constitucional una inconstitucionalidad por omisión legislativa, se dará conocimiento al órgano legislativo correspondiente (artículo 283.21). Por lo que proponemos que para los casos anteriormente comentados sea la Corte Local Constitucional la encargada de verificar las inconstitucionalidades por omisiones legislativas, quien además deberá tomar en

²⁵² VILLAVERDE, Ignacio op. cit., p. 4 y s.s.

²⁵³ Vid., VILLAVERDE, Ignacio "La inconstitucionalidad por omisión", op. cit., p. 185; sobre el tema de la reserva de ley del ordenamiento jurídico mexicano, véase a Miguel Carbonell, "RESERVA DE LEY", Diccionario de derecho constitucional, México, Edit. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

cuenta la posible responsabilidad que implica la omisión, la cual puede ser imputable al órgano omisor pero no a sus integrantes en lo individual.

Como quiera que sea, lo cierto es que las "constituciones" de Veracruz y Tlaxcala han sido de las pioneras en el establecimiento de este tipo de controles constitucionales, lo cual es sumamente encomiable.

F) Las Sentencias y sus Efecto.s

En los medios de control de constitucionalidad previstos en Tlaxcala como son: el juicio de competencia constitucional, las acciones de omisión legislativa y las acciones de inconstitucionalidad a excepción del juicio de protección constitucional,²⁵⁴ se condiciona al Pleno a que el quórum para tomar las resoluciones al respecto de dichos recursos deberá ser de 12 y no de 8 magistrados presentes y, con relación a las resoluciones que emita este órgano deberán tomarse por unanimidad o mayoría simple de votos salvo lo relacionado en el artículo 81,²⁵⁵ de su estatuto en la fracción V, inciso d), el cual menciona que las resoluciones que declaren procedentes los recursos antes mencionados *"deberán ser aprobadas cuando menos por 10 magistrados, si el fin es declarar inválida la norma y con efectos generales; en caso contrario se desestimará la impugnación"*.

En relación a lo anterior, el comentario al respecto sobre la votación requerida, se trata (al igual que el comentario que se hizo, en su momento para el sistema federal) de una votación calificada y excesiva, que lo único que revela es el temor a que estas controversias den pauta a frecuentes recursos ante el Pleno y por consiguiente consecuentes resoluciones que tuvieran que anular determinados actos de los poderes constituidos estatales.

²⁵⁴ Vid., supra.

²⁵⁵ Artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala.

Por lo que respecta al quórum, en este caso local, al menos no existe la incongruencia que se presenta en el sistema federal entre la Constitución y la Ley Orgánica.²⁵⁶ Sin embargo, existe al igual que en el sistema federal el hecho de que se exija una votación calificada mayor al quórum de votación fijado para el órgano facultado para tomar la decisión respectiva. Lo anterior sólo sucede en nuestro país, ya que hasta donde se sabe no existe algún caso similar en ninguna parte del mundo. Simplemente, por la elemental lógica resulta imposible requerir más votos que el número de individuos que como mínimo deben asistir a la sesión del órgano de que se trate para adoptar una decisión (8 magistrados,²⁵⁷ quórum y una mayoría simple de votos, contra 12 magistrados, quórum y 10 votos). Es así como "una votación excesiva", se convierte en un mecanismo capaz de impedir la función de control y por ende incapaz de destruir los efectos de todo acto que vulnere a la Constitución.

²⁵⁶ Vid., supra capítulo segundo.

²⁵⁷ Se recordará que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala lo integran 14 magistrados.

TERMINOS PROCESALES PREVISTOS EN EL SISTEMA DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN TLAXCALA.

(conforme a la Ley Reglamentaria del artículo 81 de su Constitución)

	PLAZOS PARA LA INTERPOSICION DE LA DEMANDA	PLAZO PARA LA RADICACION DE LA DEMANDA	AMPLIACION DE LA DEMANDA	PLAZO PARA LA CONTESTACION DE LA DEMANDA	PLAZO PARA QUE SE LLEVE A CABO LA AUDIENCIA DE LEY	PLAZO PARA DICTAR SENTENCIA	PLAZO PARA EJECUTAR LA SENTENCIA
ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD	90 DIAS NATURALES	EN 24 HORAS SE ACUERDA LA RADICACION DE LA DEMANDA.	NO SE PERMITE AMPLIAR LA DEMANDA NI PRESENTAR RECONVENICION ALGUNA.	10 DIAS	20 DIAS SIGUIENTES AL CIERRE DE INSTRUCCION	DESPUES DE LOS 5 DIAS QUE TIENE EL MAGISTRADO INSTRUCTOR CONCLUIDA LA AUDIENCIA PARA DICTAR EL PROYECTO DE SENTENCIA ESTA DEBERA EMITIRSE A LOS 10 DIAS SIGUIENTES	A LOS 60 DIAS DE LA SENTENCIA
JUICIO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL	30 DIAS NATURALES**	EN 24 HORAS SE ACUERDA LA RADICACION DE LA DEMANDA.	5 DIAS	30 DIAS NATURALES	20 DIAS SIGUIENTES AL CIERRE DE INSTRUCCION	DESPUES DE LOS 5 DIAS QUE TIENE EL MAGISTRADO INSTRUCTOR CONCLUIDA LA AUDIENCIA PARA DICTAR EL PROYECTO DE SENTENCIA. ESTA DEBERA EMITIRSE A LOS 10 DIAS SIGUIENTES.	A LOS 60 DIAS DE LA SENTENCIA
ACCION CONTRA LA OMISION LEGISLATIVA.	No está señalado expresamente.	EN 24 HORAS SE ACUERDA LA RADICACION DE LA DEMANDA.	5 DIAS	10 DIAS	20 DIAS SIGUIENTES AL CIERRE DE INSTRUCCION	DESPUES DE LOS 5 DIAS QUE TIENE EL MAGISTRADO INSTRUCTOR CONCLUIDA LA AUDIENCIA PARA DICTAR EL PROYECTO DE SENTENCIA ESTA DEBERA EMITIRSE A LOS 10 DIAS SIGUIENTES	A LOS 60 DIAS DE LA SENTENCIA
JUICIO DE PROTECCION CONSTITUCIONAL	15 DIAS HABLES** y 30 DIAS HABLES CONTRA NORMAS AUTOAPLICATIVAS	EN 24 HORAS SE ACUERDA LA RADICACION DE LA DEMANDA.	5 DIAS	5 DIAS Y 3 (EN MATERIA PENAL)	20 DIAS SIGUIENTES AL CIERRE DE INSTRUCCION	DESPUES DE LOS 5 DIAS QUE TIENE EL MAGISTRADO INSTRUCTOR CONCLUIDA LA AUDIENCIA PARA DICTAR EL PROYECTO DE SENTENCIA. ESTA DEBERA EMITIRSE A LOS 10 DIAS SIGUIENTES	A LOS 60 DIAS DE LA SENTENCIA

***Si se promoviere contra omisiones o acciones contra la omisión legislativa que se ejercite, no estará sujeto a término alguno.²⁵⁸*

²⁵⁸ Vid., supra capítulo tercero.

TERMINOS PROCESALES PREVISTOS EN EL SISTEMA DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD FEDERAL
(conforme a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

	PLAZOS PARA LA INTERPOSICION DE LA DEMANDA	PLAZO PARA LA RADICACION DE LA DEMANDA	AMPLIACION DE LA DEMANDA	PLAZO PARA LA CONTESTACION DE LA DEMANDA	PLAZO PARA QUE SE LLEVE A CABO LA AUDIENCIA DE LEY	PLAZO PARA DICTAR SENTENCIA	PLAZO PARA EJECUTAR LA SENTENCIA
ACCIONES INCONSTITUCIONALES	30 días (para actos y normas generales) 60 (días para conflictos de límites excluidos los del artículo 73 fc. IV constitucional)	No está señalado.	15 días	30 días	30 días	La ley lo deja a consideración de lo que determine la Suprema Corte de Justicia.	La ley lo deja a consideración de lo que determine la Suprema Corte de Justicia.
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES (Equivalente al juicio de competencia constitucional en Tlaxcala)	30 días naturales	No está señalado.	5 días (para aclaración de la demanda)	15 días	No está señalado.	La ley lo deja a consideración de lo que determine la Suprema Corte de Justicia.	La ley lo deja a consideración de lo que determine la Suprema Corte de Justicia.

Como se puede observar de las tablas anteriores, los plazos en general, en el sistema de control de constitucionalidad en Tlaxcala son más breves que en el sistema de control a nivel federal. Por lo que los procesos pueden desenvolverse y resolverse con más rapidez a favor del promovente. Otro aspecto a destacar, en el caso de Tlaxcala, es que las sentencias que recaen sobre los recursos de control, se dictan en un plazo de 10 días, previsto en la ley; lo cual da seguridad al promovente, quien sabe que cuenta con una protección jurídica al respecto.

En contraposición a lo anterior, las sentencias en el sistema de control

federal se dictarán en el tiempo que considere la Suprema Corte de Justicia. Lo cual crea en el promovente un estado de incertidumbre, aunque sepa que tarde o temprano contará con su resolución.

Lo anterior nos lleva a concluir que todos los plazos deben estar regulados de manera clara y categórica, en forma tal que proporcione seguridad jurídica a las partes procesales y puedan éstas tener argumentos previstos en la ley, en caso de omisión o negligencia por parte del órgano que deberá resolver los procesos correspondientes.

4.4.- Reformas a la “Constitución” de Tlaxcala en materia de Control Constitucional.

Conforme a lo desarrollado en la presente tesis, la propuesta de manera formal, al sistema de control de constitucionalidad en la Entidad de Tlaxcala se aplicaría en los siguientes artículos que regulan lo siguiente:

ARTICULO 81. El pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocerá de los asuntos siguientes:

I. De los medios de defensa que hagan valer los particulares contra leyes o actos de autoridades que vulneren los derechos fundamentales consagrados en esta Constitución;

II. De los juicios de competencia constitucional, por actos o normas jurídicas de carácter general que violen esta Constitución y las leyes que de ella emanen, y que se susciten entre:

- a) Los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado;
- b). El Poder Legislativo y un Ayuntamiento o Concejo Municipal;
- c). El Poder Ejecutivo y un Ayuntamiento o Concejo Municipal;
- d). Dos o más ayuntamientos o concejos municipales, de municipios diferentes, siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territoriales; en tal caso, la decisión corresponderá al Congreso; y,
- e). Dos o más municipes de un mismo Ayuntamiento o Concejo Municipal, incluidos los presidentes de comunidad.

*** lo subrayado indica lo que la propuesta de la presente tesis pretende reformar.*

III. De las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes del Congreso del Estado y en las que se plantee violación abstracta a esta Constitución. El ejercicio de estas acciones corresponderá:

a) Al equivalente al veinticinco por ciento de los diputados que integran el Poder Legislativo del Estado;

b) A la Comisión Estatal de Derechos Humanos;

c) A la Universidad Autónoma de Tlaxcala;

d) Al Procurador General de Justicia del Estado en los asuntos relativos a su función; y,

e) A los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del Estado, en asuntos de la materia electoral.

IV. De las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes de algún Ayuntamiento o Concejo Municipal y en las que se plantee violación abstracta a esta Constitución. El ejercicio de estas acciones corresponderá:

a) Al equivalente al veinticinco por ciento de los municipales del mismo Ayuntamiento o Concejo Municipal, incluidos los presidentes de comunidad;

b) Al o los diputados, en cuyo distrito electoral se comprenda el Ayuntamiento o Concejo Municipal que haya expedido la norma impugnada;

c) Al Gobernador del Estado;

d) A la Comisión Estatal de Derechos Humanos;

e) A las Universidades Públicas estatales; y,

*** lo subrayado indica lo que la propuesta de la presente tesis pretende reformar.*

f) Al Procurador General de Justicia del Estado en los asuntos relativos a sus funciones.

V. El trámite y resolución de los juicios de competencia constitucional y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las tres fracciones anteriores, se sujetará a los términos siguientes:

a) El término para promover el juicio de competencia constitucional será de treinta días naturales, contados a partir de aquél en que la parte actora haya tenido conocimiento del acto o norma jurídica que pretenda impugnar;

b) El término para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad será de noventa días naturales, contados a partir de aquél en que la norma jurídica que se desea impugnar, haya sido publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado;

c) La promoción para el juicio de competencia constitucional suspenderá la ejecución de los actos materiales que se impugnen, salvo que con ello se cause mayor perjuicio al interés público, a criterio del órgano de control constitucional. Cuando se trate de impugnaciones a normas jurídicas, mediante juicios de competencia constitucional o acciones de inconstitucionalidad, no procederá la suspensión de la aplicación de la norma;

d) Las resoluciones que declaren procedentes los juicios de competencia constitucional, cuando versen sobre normas jurídicas y las acciones de inconstitucionalidad, deberán ser aprobadas, cuando menos por diez magistrados, si el fines declarar inválida la norma y con efectos generales; en caso contrario se desestimaré la impugnación;

e) El quórum en las sesiones del Tribunal cuando deban votarse resoluciones que versen sobre normas jurídicas, se formará cuando menos con doce magistrados. De no obtenerse ese quórum, se suspenderá la sesión y se convocará para el día hábil siguiente; y si tampoco así se pudiese sesionar, se llamará a los suplentes que corresponda, hasta obtener dicho quórum, informando de ello al Congreso, para que, de no tener justificación, suspenda de sus funciones a los ausentes;

f) Los acuerdos de trámite que dicte el Presidente del Tribunal y el Magistrado ponente, podrán ser recurridos ante el pleno del Tribunal.

Las resoluciones dictadas por el pleno del Tribunal, cualquiera que sea su sentido, son irrecurribles;

g) Todas las resoluciones definitivas del Tribunal, deberán publicarse en el Boletín del Poder Judicial y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; un extracto de las mismas, se publicará en los periódicos de mayor circulación en el Estado;

h) Las resoluciones del pleno deberán ser obedecidas; de no hacerlo, la autoridad omisa será destituida por el mismo pleno;

i) La ley reglamentaria de este artículo determinará las demás características del funcionamiento y atribuciones del Tribunal de Control Constitucional.

VI. De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, Gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes. El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado.

Al admitirse la demanda, se ordenará correr traslado a la responsable y al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que rindan sus informes. Se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos e inmediatamente después se dictará la resolución correspondiente. De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada. El incumplimiento a esta sentencia, será motivo de responsabilidad.

En lo conducente, serán aplicables a esta acción lo establecido en los incisos d, e), f), g) e i), de la fracción anterior.

ARTICULO 82.- La Sala Electoral-Administrativa es un órgano especializado del Poder Judicial, se integrará con tres magistrados; tendrá competencia para conocer y resolver en única instancia, las impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en materia electoral; así como para conocer también en única instancia las controversias que se susciten entre los particulares y las administraciones públicas estatal y municipales, ya sean centralizadas o descentralizadas.

Su organización y funcionamiento se establecerán expresamente en el Código Electoral y en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Las salas, Civil, Familiar y Penal serán colegiadas, se integrarán por tres magistrados cada una; conocerán de los recursos y procedimientos que establezcan las leyes respectivas.

La Sala Laboral-Burocrática se integrará por un Magistrado, conocerá de los conflictos individuales y colectivos de carácter laboral y de seguridad social, que se susciten entre las administraciones públicas estatales y municipales y sus servidores públicos, así como de los conflictos intergremiales.

ARTICULO 83. Para ser Magistrado o Juez, se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y tlaxcalteca, o estar vecindado en el Estado cinco años antes del nombramiento;
- II. Estar en pleno goce de sus derechos políticos y civiles;
- III. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad el día del nombramiento: o treinta años, si se trata de los jueces;
- IV. Ser licenciado en derecho, con título y cédula profesionales legalmente expedidos, con antigüedad mínima de diez años para Magistrado y cinco para Juez.

V. Haber ejercido como abogado postulante, académico o en la administración o procuración de justicia, cinco años anteriores a la fecha del nombramiento.

En igualdad de circunstancias, se preferirá a los profesionales del derecho que hayan prestado sus servicios al Poder Judicial del Estado;

VI. Gozar de buena reputación; no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso, ni estar inhabilitado para desempeñar cargos públicos;

VII. No haber sido Gobernador o servidor público de primer nivel en la administración pública estatal, Procurador General de Justicia, Diputado Local, Senador, Diputado Federal o Presidente Municipal, durante el año previo a su designación;

VIII. No ser ministro de algún culto religioso;

IX. No ser miembro activo del Ejército y Fuerzas Armadas del país;

X. Aprobar los exámenes públicos de oposición, que se efectúen conforme a la ley, ante el pleno del Congreso, quien nombrará a los miembros del jurado, el que estará integrado básicamente por académicos e investigadores preferentemente ajenos al Estado.

Previamente a la práctica de esos exámenes, deberá expedirse con un mes de anticipación, una convocatoria dirigida a todos los abogados de la Entidad, debidamente publicitada en los periódicos de mayor circulación, conteniendo el nombre de los sinodales.

Tratándose de jueces, la convocatoria y exámenes respectivos, los hará la Comisión de Gobierno Interno y Administración del Poder Judicial; y,

XI. Además de los requisitos anteriores, para ser Magistrado de la Sala Electoral-Administrativa, se requerirá no ser directivo de algún partido político, ni servidor público de la Federación, del Estado o de los ayuntamientos, con funciones de dirección y mando, durante el año previo a la fecha de la designación.

Se propone que los anteriores artículos sean reestructurados para quedar de la siguiente forma:

ARTICULO 81. La **Corte Local Constitucional** conocerá de los asuntos siguientes:

I. De los medios de defensa que hagan valer los particulares contra leyes o actos de autoridades que vulneren los derechos fundamentales consagrados en esta Constitución;

II. De las acciones y cuestiones de anticonstitucionalidad. El ejercicio de estos recursos corresponderá:

- Al Gobernador de Tlaxcala.
- Al Tribunal Superior de Justicia de la Entidad de Tlaxcala.
- A la Legislatura local por mayoría simple de votos.
- A los munícipes pertenecientes al mismo Ayuntamiento o Concejo Municipal, incluidos los presidentes de la comunidad, por mayoría simple de votos.
- Al Presidente de la Comisión Local de los Derechos Humanos.
- A la Universidad Autónoma de Tlaxcala y a las Universidades Públicas estatales;
- Al 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral local con credencial para votar,
- A los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del Estado, en asuntos de la materia electoral.

III.- De las controversias constitucionales y de los conflictos que se susciten entre los siguientes órganos de la entidad:

- a) Los poderes legislativo y ejecutivo;
- b) El Poder Legislativo y el Poder Judicial;
- c) El Poder Ejecutivo y el Poder Judicial;
- d) El Poder Legislativo y un ayuntamiento o concejo municipal;
- e) El Poder Ejecutivo y un ayuntamiento o concejo municipal;
- f) El Poder Judicial y un ayuntamiento o concejo municipal;

- g) Entre dos o más ayuntamientos o concejos municipales de municipios distintos (siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territoriales; en tal caso la decisión corresponde al Congreso);
- h) Entre dos o más municipales de un mismo ayuntamiento o concejo municipal, incluidos los presidentes de la comunidad.
- i) Entre dos o más municipales de distintos ayuntamientos o concejos municipales, incluidos los presidentes de la comunidad.
- j) Entre dos o más municipios de distintos ayuntamientos*.

**La anterior lista se presenta de manera enunciativa más no limitativa.*

IV. De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, Gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del estatuto local de la entidad federativa y de las leyes. El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado.

Al admitirse la demanda, se ordenará correr traslado a la responsable y al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que rindan sus informes. Se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos e inmediatamente después se dictará la resolución correspondiente. De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada. El incumplimiento a esta sentencia, será motivo de responsabilidad.

V. El trámite y resolución de los anteriores recursos señalados de la fracción I a la IV, se sujetará a lo previsto respecto a los mismos en la Ley de Control Constitucional del Estado y a los términos siguientes:

- a) El término para promover las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos constituidos será de treinta días naturales, contados a partir de

aquél en que la parte actora haya tenido conocimiento del acto o norma jurídica que pretenda impugnar;

b) El término para ejercitar las acciones y cuestiones de anticonstitucionalidad será de noventa días naturales, contados a partir de aquél en que la norma jurídica que se desea impugnar, haya sido publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado;

c) La promoción para las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos constituidos suspenderá la ejecución de los actos materiales que se impugnen, salvo que con ello se cause mayor perjuicio al interés público, a criterio del órgano de control constitucional.

Cuando se trate de impugnaciones a normas jurídicas, mediante las controversias constitucionales, los conflictos entre órganos constituidos, acciones o cuestiones de anticonstitucionalidad, no procederá la suspensión de la aplicación de la norma.

d) Las resoluciones que declaren procedentes:

- las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos constituidos.
- las acciones y cuestiones de anticonstitucionalidad.
- las acciones contra la omisión legislativa.
- Los recursos de control constitucional en Materia Electoral.

Deberán ser aprobadas, cuando menos por **5** de los 9 magistrados de la Corte Local Constitucional, las resoluciones se dictarán en relación a los efectos correspondientes según la naturaleza del acto cuya constitucionalidad se pretenda controlar. En caso contrario se desestimaré la impugnación;

e) El quórum en las sesiones de la Corte Local Constitucional correspondiente a la votación de resoluciones se formará de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Constitucional del Estado de Tlaxcala. De no obtenerse ese quórum, se suspenderá la sesión y se convocará para el día hábil siguiente; y si

tampoco así se pudiese sesionar, se llamará a los suplentes que corresponda, hasta obtener dicho quórum, informando de ello al Tribunal Constitucional federal, para que, de no tener justificación, suspenda de sus funciones a los ausentes;

f) Los acuerdos de trámite y las resoluciones que dicte la Corte Local Constitucional, podrán ser recurridos ante el Tribunal Constitucional Federal.

g) Todas las resoluciones definitivas de la Corte Local Constitucional, deberán publicarse en el Boletín del Poder Judicial y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; un extracto de las mismas, se publicará en los periódicos de mayor circulación en el Estado;

h) Las resoluciones de la Corte Local Constitucional deberán ser obedecidas; de no hacerlo, la autoridad omisa será destituida por la misma Corte;

i) Las resoluciones dictadas por el pleno del Tribunal Constitucional Federal, cualquiera que sea su sentido, son irrecurribles.

j) La ley reglamentaria de este artículo determinará las demás características del funcionamiento y atribuciones de los procesos y procedimientos de control de constitucionalidad que sustancie la Corte Local Constitucional.

ARTICULO 82.

La Corte Local Constitucional tendrá competencia para conocer y resolver en única instancia, las impugnaciones que se presenten contra:

- las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos constituidos, cuando versen sobre normas jurídicas en materia electoral y;
- las acciones y cuestiones de anticonstitucionalidad en materia electoral;
- las acciones contra la omisión legislativa en materia electoral;
- los juicios de protección constitucional que se promuevan por violaciones a la materia electoral.

Los sujetos legitimados para presentar los anteriores recursos, serán aquellos autorizados en la legislación prevista para cada medio de control; la sustanciación de los procesos se tramitará de acuerdo a la Ley de Control

Constitucional del Estado y conforme al artículo ochenta y uno fracción V, inciso d) de la Constitución de Tlaxcala.

ARTICULO 82 bis..

La Sala Electoral-Administrativa es un órgano especializado del Poder Judicial, se integrará con tres magistrados; tendrá competencia para conocer y resolver en única instancia, las impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en la materia contenciosa electoral, que se susciten entre los particulares y las administraciones públicas estatal y municipales, ya sean centralizadas o descentralizadas, y *los partidos políticos debidamente registrados*.

Su organización y funcionamiento se establecerán expresamente en el Código Electoral y en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Las salas Civil, Familiar y Penal serán colegiadas, se integrarán por tres magistrados cada una; conocerán de los recursos y procedimientos que establezcan las leyes respectivas.

La Sala Laboral-Burocrática se integrará por un Magistrado, conocerá de los conflictos individuales y colectivos de carácter laboral y de seguridad social, que se susciten entre las administraciones públicas estatales y municipales y sus servidores públicos, así como de los conflictos intergremiales.

ARTICULO 83. Para ser Magistrado o Juez, se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y tlaxcalteca, o estar avecindado en el Estado cinco años antes del nombramiento;
- II. Estar en pleno goce de sus derechos políticos y civiles;
- III. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad el día del nombramiento; o treinta años, si se trata de los jueces;

IV. Ser licenciado en derecho, con título y cédula profesionales legalmente expedidos, con antigüedad mínima de diez años para Magistrado y cinco para Juez;

V.- Acreditar estudios de postgrado en la rama específica de derecho constitucional, con el título expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello,²⁵⁹

VI. Haber ejercido como abogado postulante **en cualquier rama relacionada al derecho constitucional e impartir cátedra y/o realizar investigaciones en la misma materia**, o haber ejercido en la administración o procuración de justicia, **cinco años anteriores a la fecha del nombramiento, siempre y cuando acredite tener conocimiento especializado en la rama constitucional.**²⁶⁰

VII. Gozar de buena reputación; no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso, ni estar inhabilitado para desempeñar cargos públicos;

VIII. No haber sido Gobernador o servidor público de primer nivel en la administración pública estatal, Procurador General de Justicia, Diputado Local, Senador, Diputado Federal o Presidente Municipal, durante el año previo a su designación;

IX. No ser ministro de algún culto religioso;

X. No ser miembro activo del Ejército y Fuerzas Armadas del país;

XI. Aprobar los exámenes públicos de oposición, que se efectúen conforme a la ley, ante el pleno del Congreso, quien nombrará a los miembros del jurado, el que estará integrado básicamente por académicos e investigadores preferentemente ajenos al Estado.

²⁵⁹ Para que éstas dos propuestas puedan ser viables, se sugiere que en la Constitución Federal en el artículo 95 se implementen éstos mismos requisitos, lo que dará como resultado tanto en el ámbito federal como para el ámbito local que el aspirante esté más capacitado y por lo tanto desempeñe el cargo de manera eficaz.

Previamente a la práctica de esos exámenes, deberá expedirse con un mes de anticipación, una convocatoria dirigida a todos los abogados de la Entidad, debidamente publicitada en los periódicos de mayor circulación, conteniendo el nombre de los sinodales.

Tratándose de jueces, la convocatoria y exámenes respectivos, los hará la Comisión de Gobierno Interno y Administración del Poder Judicial; y,

XII. Además de los requisitos anteriores, para ser Magistrado de la Sala Electoral-Administrativa, se requerirá no ser directivo de algún partido político, ni servidor público de la Federación, del Estado o de los ayuntamientos, con funciones de dirección y mando, durante el año previo a la fecha de la designación.

4.5.- Modificaciones a la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala y la creación de la Ley Orgánica para la Corte Local Constitucional.

Por lo que respecta al la Ley de Control Constitucional del "Estado de Tlaxcala" se modificaría para adecuarse a la propuesta hecha en el presente trabajo lo siguiente:

TITULO PRIMERO (DISPOSICIONES PREELIMINARES)

CAPITULO I

Del Objeto y Competencia.

Artículo 1. Esta ley es reglamentaria del artículo 81 de la Constitución Política del Estado y tiene por objeto regular el proceso de los siguientes medios de control constitucional:

- I. El juicio de protección constitucional;*
- II. Las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos constituidos;*
- III. Las acciones y cuestiones de anticonstitucionalidad;*
- IV. Las acciones contra la omisión legislativa;*
- V. Los recursos de control constitucional en materia electoral.*

Artículo 2. *La Corte Local Constitucional* es el órgano competente para conocer y resolver los medios a que se refiere el artículo anterior.

Se hace la aclaración que en los subsiguientes artículos, es decir, del **3 al 88²⁶⁰** en los que se haga referencia al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado actuando como Tribunal de Control Constitucional, lo substituirá **la Corte Local Constitucional**.

En el Capítulo II, que reglamenta al Juicio de Competencia Constitucional, deberá ser substituido por: **Las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos constituidos** (por lo que sus artículos deberán estructurarse bajo las directrices propuestas en el reformado artículo 81 del estatuto de Tlaxcala).

En el Capítulo III, que reglamenta a las Acciones de Inconstitucionalidad, deberá ser substituido por: **Las acciones y cuestiones de anticonstitucionalidad** (por lo que sus artículos correspondientes deberán estructurarse bajo las directrices propuestas en el reestructurado artículo 81 del estatuto de Tlaxcala).

Por lo que respecta a la Corte Local Constitucional, se implementará una Ley Orgánica para que regule la estructura, el funcionamiento, competencia, integración, instalación, derechos y obligaciones de dicho órgano. Así mismo, será **eliminado** de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, el Capítulo Tercero, en el que se contemplan **las facultades que tiene el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, actuando como "Tribunal Constitucional", con respecto artículo 81 del texto constitucional**.

²⁶⁰ Los cuales deberán adecuarse a la idea central, propuesta en este trabajo, en la que el órgano de control de constitucionalidad de la entidad de Tlaxcala sea la Corte Local Constitucional y no el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

CONCLUSIONES

1.- Los verdaderos Estados constitucionales son aquellos en los que existe plena y constante coincidencia entre la descripción normativa del poder político organizado y la actuación real de los órganos estatales, por lo que existe de manera incuestionable una supremacía constitucional.

2.- La Constitución es el acto soberano de los factores reales de poder. Dichos factores son los titulares del poder constituyente, y adoptan las decisiones políticas fundamentales y, en su expresión de voluntad se reflejará la forma en que quisieron constituir el Estado, no sólo en el momento de manifestarlo, sino en lo sucesivo y, para que sea acatado, lo estructuran en normas jurídicas que le confieren obligatoriedad a las decisiones políticas fundamentales, las cuales son su materia y les garantiza por ende su permanencia; en tal virtud radica su esencia e importancia.

3.- El subsistema de control constitucional es uno de los subsistemas que intervienen en el origen, ejercicio y fines sobre los que se organiza el poder político, el cual debe ser controlado para poder estructurar un sistema político democrático. Por lo que la democracia es un tipo de Estado, en donde el poder político esta sujeto a subsistemas de control y si el poder no esta sujeto a mecanismos de control eficaces, entonces la democracia es inexistente.

4.- Para saber el grado de desarrollo democrático que existe en una nación, debe considerarse no sólo el número de personas con derecho a votar, sino la cantidad de instancias para ello, es decir no en el sentido de ¿quién vota?, sino en ¿qué asuntos puede votar?. Razón por la cual podemos considerar a México como un país que tiene la "intención" de ser democrático.

5.- Ahora los ciudadanos son indirectos titulares de la soberanía e instrumentos legitimadores de los detentadores formales del poder, quienes han

logrado convertirse en los propietarios. Y la única forma de que el representante popular no se convierta en soberano ante sus súbditos, es que sea responsable de sus actos ante sus representados.

6.- Los propósitos de los medios de control son asegurar la legitimidad y la legalidad del origen del poder, que garantiza que la conformación de los órganos constituidos del Estado de elección popular se produzca en términos democráticos.

7.- Los rezagos endémicos en todos los órdenes han permitido crear el escenario adecuado para que los presidentes ejerzan el poder concentrada y autocráticamente, con figuras jurídicas que en la mayoría de los casos les permite actuar con fundamento en preceptos constitucionales que ellos mismos diseñan y rediseñan, por lo que se concluye que el presidencialismo es una forma de gobierno propenso estructuralmente a la concentración del ejercicio del poder.

8.- Los sistemas de defensa y de control de la constitucionalidad son un medio de preservación del Estado de constitucionalidad, en los casos de irregularidad en el orden jurídico provocados por la inobservancia momentánea de los actos de gobierno, cuyo objetivo es anular los efectos del acto anticonstitucional.

9.- No obstante las reformas hechas al Poder Judicial en 1987, 1994, 1995, 1996 y 1999, con tendencia a convertir a la Suprema Corte de Justicia en un Tribunal Constitucional, se concluye que no existe tal conversión, pues dicho órgano se encuentra demasiado distante de presentar las características que poseen los verdaderos tribunales constitucionales existentes en el mundo; que por lo regular están inmersos en un sistema de control de la constitucionalidad concentrado y no en aquellos que proporcionan incertidumbre en su aplicación como son los sistemas difusos de control, en el que la Suprema Corte de Justicia está inmersa.

10.- En México somos muy propensos a crear situaciones inéditas, pues somos el único país que tenemos una Suprema Corte de Justicia como "Tribunal Constitucional" y aparte están los Tribunales Federales. Por consiguiente, existe la tendencia a complicar las cuestiones legales en pro de la tradición jurídica, y en contra de analizar nuevas tendencias que implican un avance científico en la materia.

11.- La última reforma de 1999, revela la lamentable oportunidad que dejó pasar la Suprema Corte de Justicia al concentrar su atención en asuntos como fueron: el replanteamiento de distribución en materia gubernativa y administrativa entre ella y el Consejo de la Judicatura, por los excesos y omisiones que éste último había incurrido según la misma Corte. En lugar de centrar su atención en cuestiones más trascendentales como la de promover una modificación constitucional de fondo en materia de control constitucional que supliera las notorias deficiencias de las reformas de 1995 y 1996.

12.-La Suprema Corte de Justicia debe permanecer dentro del Poder Judicial Federal, pero sin competencia en materia de control de constitucionalidad, ya que el modelo de un Tribunal Constitucional no es susceptible en los regímenes en donde no hay una jurisdicción administrativa separada formal y materialmente del Poder Judicial.

13.- A pesar de que existen posturas en contraposición a la de esta investigación, que sugiere crear un Tribunal Constitucional como un cuarto poder independiente a los demás. Los argumentos de esas posturas se relacionan en considerar que el momento histórico y político actual de México es inconveniente para realizar una reforma de tal envergadura, que afectaría al Poder Judicial, debido a la pluralidad con que se integran las Cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas locales, y la constante fricción y conflictos que las iniciativas del actual presidente tienen con el Poder Legislativo. Lo que realmente sucede es un

trasfondo político por la abierta y franca oposición de los ministros de la Corte encabezados por su presidente, de pasar a un segundo término, por lo que se resisten a dejar escapar el control de la constitucionalidad, cuya competencia la tendría un nuevo ente jerárquicamente igual, pero superior en materia constitucional.

14.- Por consiguiente, se rechazan este tipo de conclusiones que consideran riesgoso concebir un cambio de envergadura en la Corte. Por lo que considerar las anteriores posturas y valorar el nulo éxito de la propuesta de un Tribunal especializado, lo único que se lograría sería detener el proceso evolutivo en México y se estancaría sin saber cuándo se descongestionaría la vía política idónea, para dar continuidad al desarrollo institucional de tener un Tribunal Constitucional mexicano.

15.- Habiendo concluido con el órgano de control federal que es la Suprema Corte de Justicia, ahora señalaremos los medios de control que ella sustancia. Antes de dar nuestro veredicto al respecto, cabe resaltar que todo medio de control se basa en tres aspectos fundamentales, el primero es considerar la naturaleza del acto cuya constitucionalidad se pretende controlar, luego, se debe crear un procedimiento para verificar su constitucionalidad y por último, deben asignarse determinados efectos a la resolución relativa a la conformidad o inconformidad entre la Constitución y el acto cuya constitucionalidad se controla. Bajo estas directrices se analizó cada medio de control.

16.- El primero son las controversias constitucionales, que presenta como fallas las siguientes:

- La confusión de dos tipos de conflictos que pueden suscitarse entre los órganos constituidos. El primero se refiere a los conflictos entre ellos mismos y los otros no diferenciados son las posibles controversias entre ellos, sobre la constitucionalidad de sus actos. Por lo que omitieron fijar la

competencia de la Corte en cada caso en fracciones diferentes, refiriéndose por separado a las controversias constitucionales y a los conflictos entre órganos. Además existen hipótesis que no contemplaron, lo cual hace suponer que la Corte carece de competencia para dirimir estos posibles planteamientos que provoquen violaciones a la Constitución.

- El segundo error fue la excusión de la materia electoral en estas controversias, por lo que los conflictos entre órganos no pueden ser resueltos por la Corte cuando su materia sea electoral, pero absurdamente, éste órgano sí puede controlar la constitucionalidad de leyes electorales, pero no puede intervenir en el caso de conflictos entre órganos, si éstos tienen sustento en esa misma materia
- Por lo que respecta a los efectos de las resoluciones que emite la Corte, los cuales se señalan en el artículo 105 fracción I penúltimo párrafo, están determinados casuísticamente, es decir, que a las sentencias de un mismo tipo de actos o disposiciones generales, materia del conflicto, les confieren efectos diferentes, en unos casos generales y en otros particulares. En tal virtud, vemos cómo se ignoró la relación que existe entre la naturaleza del acto cuya constitucionalidad se pretende controlar y los efectos de la sentencia que lo anule.
- El cuarto error es relativo a la votación requerida para que la Corte adopte sus resoluciones, al efecto se establece que para que sean válidas las decisiones de este órgano en la materia, deberán ser tomadas por ocho de los once ministros. De lo anterior se puede concluir, que se exige una votación calificada excesiva, que revela el temor de que los conflictos den lugar a frecuentes recursos ante la corte, y por consiguiente consecuentes resoluciones que tuvieran que anular determinados actos de los órganos constituidos.
- No obstante lo anterior, no se señaló el quórum para que la Corte pudiera resolver las controversias constitucionales, para después determinar la votación que se requiere para emitir una resolución en la materia.

- El quinto error, es asociar los efectos de la resolución que anule el acto de autoridad impugnado con el número de votos pronunciados por los ministros al respecto.
- Existe la confusión en relación a los sujetos legitimados, que son los órganos o poderes que consideren vulnerada su competencia por un acto de otra entidad, órgano o poder cuya constitucionalidad controvierten, por lo que la figura del Procurador como parte de todos estos procesos crea confusiones, lo cual ha sido consentido por la Corte. Se pierde de vista que este recurso prevé las controversias entre órganos constituidos y entidades de gobierno, pero nunca entre unos u otros frente a organismos dependiente de ellos mismos.

17.- Lo anterior refleja los límites que tiene la competencia de la corte, es así como las reformas hechas para transformarla en un Tribunal especializado en materia constitucional van hacia un claro fracaso, pues no posee los elementos suficientes para ser verdaderamente la intérprete de la Constitución.

18.- La impericia reflejada en la materia, permite que un medio de control de constitucionalidad mal estructurado necesariamente tenga como consecuencias la aplicación deficiente de las funciones de control y por lo tanto ineficacia para cumplir con sus objetivos. Por consiguiente, quienes tienen asignada esta responsabilidad, difícilmente pueden suplir de manera técnica la deficiencias que existen.

19.- En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 105 constitucional fracción II, se reitera para este recurso las deficiencias que se examinaron del anterior; y los aspectos que deben corregirse son:

- En lugar de acciones de inconstitucionalidad, deberán llamarse acciones de anticonstitucionalidad.

- Subsana la omisión que presenta este recurso al contemplar solamente como únicas normas generales existentes, las leyes y los tratados internacionales, dejando fuera una amplia cantidad de normas de efectos generales.
- Corregir el porcentaje excesivo de votos para ejercer la acción, que provoca a este medio una difícil aplicación práctica, es decir de un 33% a un 20% o 25%.
- En cuanto a la legitimación activa, se requiere que no sólo puedan los sujetos legitimados ejercer las acciones de inconstitucionalidad, sino todos los órganos constituidos que adviertan una violación constitucional al respecto, pues el legítimo interés que presentan es que toda norma general se ajuste a los preceptos constitucionales en vigor, independientemente de que les cause o no, una lesión directa en su esfera competencial.
- Suprimir la intervención del Procurador General de la República en este recurso.
- Reestructurar la modificación hecha a este artículo en 1996, en la cual se adicionó en perjuicio a la materia electoral, pues ahora no sólo los órganos constituidos carecen de legitimación para ejercer la acción sino también el Congreso del que emana la ley electoral controvertida, y los únicos sujetos que legitimaron para ejercer el presente recurso fueron a los partidos políticos.
- Nuevamente, se debe suprimir que exista una votación ultracalificada para que se dé la anulación con efectos generales de las leyes y los tratados internacionales.

20.- Se advierte que al estructurar este recurso se perdió de vista lo que ocasiona un procedimiento inadecuado en su elaboración, pues bloquea la aplicación del medio de control, a pesar de que en un primer momento la relación entre el acto de autoridad y los efectos de la resolución hayan sido correctamente estructurados.

21.- En cuanto al recurso de amparo, es necesario recalcar que se procedió al análisis de este recurso, sólo en la medida que nos permita conocer si es o no un medio de control de constitucionalidad y, si procede o no ante cualquier conflicto constitucional, por lo que se concluyó al respecto:

- En relación a las tres fracciones del artículo 103 constitucional que establecen la procedencia del amparo; están más al servicio del individuo que al de la Constitución.
- Los conflictos entre órganos nunca han podido resolverse por medio del amparo, por consiguiente el amparo-soberanía, no existe, ya que en la práctica sólo se da el amparo-garantías. Puesto que si el amparo-soberanía estuviera, el fallo que le recayera necesariamente tendría efectos *erga omnes*, los cuales no están regulados en la Constitución.
- Por lo que respecta al amparo contra leyes, hay quienes las distinguen en autoaplicativas y heteroaplicativas; pero en realidad sólo existe una opción entre ambas leyes, o la ley es constitucional o anticonstitucional. Razón por la cual es incomprensible que una vez descubierta su anticonstitucionalidad y se determine su inaplicabilidad al caso particular, se continúe aplicando la ley a otros casos, a pesar de transgredir a la Constitución.
- El amparo no es el recurso para combatir las leyes constitucionales o leyes de revisión constitucional.
- Tampoco con este recuso se puede combatir las violaciones que se presentan a la Constitución Federal, por parte de las mal llamadas "Constituciones locales" de las entidades federativas, incluido el estatuto del gobierno del Distrito Federal.

22.-Se determina que el recurso de amparo si tiene la calidad de medio de control de la constitucionalidad, en tanto es una institución que cumple con la finalidad de anular los efectos de los actos de autoridad violatorios de la Constitución. Sin embargo, no es un medio de control suficiente, por consiguiente es incompleto.

23.-Finalmente se puntualizarán las conclusiones respecto al control constitucional, en la materia político electoral federal:

- De la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial en 1996, las atribuciones que se le dieron²⁶¹ estuvieron mal orientadas porque en términos prácticos es ilógico que el control de la constitucionalidad de actos electorales esté atribuido a dos órganos, es decir la Suprema Corte de Justicia y El Tribunal Federal Electoral.
- Lo anterior, provoca que se creen situaciones poco ortodoxas, como la posibilidad de contradicción entre las tesis de ambos organismos.
- Lo correcto es que el órgano especializado tuviera la competencia en materia de control de constitucionalidad de leyes y actos electorales, y el Tribunal Federal Electoral se encargara de la materia contenciosa. De esta forma no se presentaría contradicción alguna.

24.- La incertidumbre que vivió Tlaxcala, respecto a su status político de 1814 hasta su reconocimiento constitucional como miembro de la federación en 1857, provocó que se creara en la entidad una inquietud por trascender en el ámbito jurídico, sobre todo en la materia constitucional.

25.- Tlaxcala, al respetar lo establecido en la Constitución Federal, se concluye que éste, al igual que otros "Estados" a los que se les dan el atributo de estados soberanos, en realidad son entidades federativas autónomas, provenientes de una federación en la que se descentralizó el ejercicio del poder en beneficio de las partes integrantes es decir, las entidades a las que se dotó de autonomía.

26.- En relación a la determinación del contenido competencial de autonomía que tienen las entidades federativas, se señala que es incorrecta su apreciación respecto a su competencia constitucional y legislativa, porque lo que emana de las legislaturas locales bajo el nombre de "Constitución del Estado" no es realmente una Constitución, sino un estatuto orgánico. Por lo que las entidades federativas

261 Vid., supra.

no son soberanas y no son Estados, por lo que tampoco deciden su forma de gobierno.

27.- Es así como en lo general, la "Constitución" de cada entidad federativa está expresada normativamente en toda la Constitución Federal y específicamente en normas contenidas en los artículos 40, 41, 116, 124 y 133, los cuales determinan la primacía del orden federal y particularmente de la Constitución del Estado sobre las normas internas de la entidad.

28.- Se hace mucho énfasis de lo anterior porque los términos de "Estados" o "entidades", no sean elementos diferenciables del todo por su estructura político-constitucional de donde no tiene ningún efecto práctico inmediato el que se les asigne con una u otra acepción. Lo delicado sería que con justificación en una concepción errónea se tomaran decisiones para hacer o no hacer aquello que va en contra de la naturaleza de las cosas.

29.- El resultado de lo anterior se manifiesta en la contradicción que se presenta, entre las "constituciones locales" y la federal, por lo que no existe competencia constitucional alguna a favor de las entidades para expedir una Constitución en un sentido esencial. Lo que existe es la autonomía en materia constitucional, la cual se presenta con la facultad de iniciativa y de aprobación a las modificaciones de la Constitución Federal, sin embargo se le ha dado un tratamiento de mera formalidad, porque han convertido lo que podría ser un medio de control político en un acto mecánico.

30.- La autonomía política y gubernativa se ha visto influenciada por la figura presidencial, la cual ejerce sobre la entidad dos tipos de controles: el constitucional y los legalmente establecidos. De tal modo, en la práctica se observa un intervencionismo en diversas ramas; entre las cuales se destacan aquellas que regulan los recursos financieros, que el gobierno federal concede o niega al gobierno local. Es así como las contribuciones en buena parte dependen

de la relación que existe entre ambos niveles de gobierno y no sólo de las disposiciones legales aplicables.

31.- Ahora, hablando de la autonomía representativa que poseen las entidades federativas, en donde los senadores de cada entidad deberían conducirse en función de los intereses de las entidades en las que fueron electos; Sin embargo, lo que acontece es que los senadores votan exclusivamente en razón de su militancia política. Por consiguiente, la justificación de su existencia carece de materia, razón por la cual debe modificarse su estructura y competencia, para que esté en condición de cumplir con la encomienda atribuida. La cual es trascendental por fungir como contrapeso de los poderes federales que eventualmente pudieran actuar no sólo en contra de las entidades federativas, sino del orden constitucional del Estado.

32.- Se examinó que la forma del gobierno federal es un ejemplo insoslayable de disfunción del sistema político mexicano y si se pretende reformarlo bajo el esquema de un federalismo cohesionado, difícilmente será viable si no se modifica una de sus causas principales, que es el tipo de gobierno presidencialista.

33.- Las exigencias que implica la construcción de un sistema político democrático, han sido la causa que ha llevado a Tlaxcala y a otras entidades, pese a su herencia histórica, producto de la observancia a las directrices del gobierno federal, a implementar a través de cambios estructurales el sistema de control constitucional en sus estatutos. Asimismo, han tomado conciencia que los resultados obtenidos no han dejado conformes a la población que representan, pues para llegar a las estimaciones esperadas deben convertirse en sujetos activos del sistema y no verse como actores pasivos del mismo.

34.- La falta de reglamentación por parte de varias entidades federativas en la materia de control de constitucionalidad, las obliga a acudir forzosamente a la

Suprema Corte de Justicia para que resuelva aquellas controversias que no son capaces de dilucidar, y en muchas ocasiones obtienen una negación por parte de la Corte para conocer la revisión interpuesta, al no existir una violación directa a la Constitución Federal; sin que esto deba confundirse con la obligación de emplear y agotar los recursos legalmente previstos para que sean procedentes dichas controversias, conforme a lo establecido en el artículo 19 fracción VI de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

35.- Aunque está regulado en el inciso i) de la fracción I del artículo 105 constitucional *“las controversias entre los municipios de la entidad federativa, o entre ésta y uno de ellos sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales”*, no está previsto que las controversias abarquen problemas de constitucionalidad local, cuyo pronunciamiento al respecto por parte de la Suprema Corte de Justicia al resolver la controversia 3/93 fue declararse incompetente. En ese mismo sentido la Corte carece de competencia para resolver:

- conflictos entre órganos constituidos cuando la materia que los genere sea de origen electoral.
- conflictos entre dos órganos constituidos de un mismo Estado.
- controversias entre dos municipios de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.
- controversias entre municipios de distintos Estados sobre la constitucionalidad de sus actos.

La falta de competencia por parte de la Suprema Corte de Justicia para conocer las hipótesis antes mencionadas conlleva a un estado de inseguridad jurídica, la cual corrobora la necesidad de buscar otras alternativas como las presentadas en este trabajo.

36.- Se prevé la necesidad imperante en reestructurar el subsistema de control de constitucionalidad, por parte de los integrantes de la Federación, quienes además de concientizarse deberán actuar para ello. Es por eso que el

presente trabajo destaca a Tlaxcala, la cual a mi parecer posee una Ley de Control Constitucional estatal, que con los cambios que se sugieren en esta tesis, puede llegar a ser el ejemplo a seguir para el sistema federal y los demás miembros de la federación.

37.- En el caso particular de Tlaxcala, que posee una Ley de Control Constitucional que reglamenta el artículo 81 de su estatuto, en el que se prevén los medios de control constitucional, que son un instrumento a favor de los particulares en contra de los actos de autoridad local que vulneren sus derechos fundamentales. Se concluye que dichos medios ofrecen mayor seguridad jurídica en cuanto a la materia sustantiva y adjetiva que regulan, que el mismo sistema federal en ambas materias.

38.- Empero lo anterior, se sugirieron modificaciones en cuanto al órgano de control constitucional, es decir el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el cual está facultado por el artículo 81 constitucional estatal a fungir como un Tribunal Constitucional para que pueda tener competencia en la materia. Una de las razones por la cual se sugiere modificarlo es que al igual que el órgano de control federal, en menor medida claro, no cuenta con las características que todo Tribunal Constitucional tiene.

39.- Se demuestra que tanto los medios de control constitucional que se sugieren en esta tesis, como algunos con los que ya cuenta la entidad de Tlaxcala, entre los cuales están: el juicio de protección constitucional, las controversias constitucionales, los conflictos entre órganos constituidos, la acción y cuestión de inconstitucionalidad, la acción contra la omisión legislativa y los recursos de control constitucional en materia electoral, son los medios que deben existir por su eficacia tanto en el sistema federal como en los sistemas locales del control de la constitucionalidad.

40.- Se plantea crear un Tribunal Constitucional Federal a la par de Cortes Locales Constitucionales; para que las propuestas que se han sugerido en el presente trabajo puedan ser fácticamente posibles, y jurídicamente viables se señaló en el capítulo cuarto los artículos que necesitan ser reformados a nivel federal y local. Lo anterior implicará que el control de la constitucionalidad de los Estados lo ejerzan las Cortes Locales Constitucionales respectivas; cuyas resoluciones sólo podrán ser revisadas por el Tribunal Constitucional del Estado mexicano, en los términos establecidos en la propia Constitución y en las leyes. Por consiguiente, cada entidad federativa deberá incorporar en su estatuto un apartado que contemple el control de constitucionalidad, con una Corte Local Constitucional como órgano constituido.

41.- Finalmente las reformas que se formularon como propuestas, en concordancia al objetivo de la presente tesis, fueron a la legislación local de Tlaxcala en su artículo 81 constitucional; se modifican las disposiciones en él establecidas, para que exista la Corte Local Constitucional y los medios de control propuestos que ésta sustanciará. Así mismo, se modifica el artículo 82 y se crea el artículo 82 bis, en los que se implementaron, respectivamente que la materia electoral con incidencia en temas de control constitucional será competencia de la Corte Local Constitucional; mientras que la materia contenciosa seguirá siendo canalizada por la Sala Electoral-Administrativa del Poder Judicial del Estado; y por lo que concierne al artículo 83 de la Constitución de Tlaxcala, se implementaron en los requisitos que se exigen para se magistrado de la Corte, que los futuros aspirantes de manera indefectible sean expertos en la materia constitucional y acrediten experiencia profesional en cualquier rama de dicha materia. En forma correlativa se sugirió que tales propuestas también fueran implementadas en la Constitución Federal.

De manera simultánea se propone crear la Ley Orgánica de la Corte Local Constitucional y reestructurar la Ley de Control Constitucional del Estado con las modificaciones acordes a las proposiciones de esta tesis.

42.- Se hace la aclaración que las propuestas que presenta esta tesis ofrecen las directrices a seguir, sin que esto represente un trabajo agotado en los temas que analiza, los cuales deberán ser tratados con mayor profundidad en otros estudios; y su relación con nuestro contexto actual deberá encaminarse a que todo el control constitucional local se sustente en el respeto a lo que establece la Constitución Federal, y en particular las ramas constitucionales y legales que regulen el Sistema Mexicano de Control de la Constitucionalidad.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR ALVAREZ DE ALBA, Horacio "EL AMPARO CONTRA LEYES", Editorial Trillas, México, 1989.

ARTEAGA NAVA, Elisur "DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL", Editorial Oxford University Press, Harla, México, 1998.

-----"LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:"
El caso de Tabasco, Editorial Monte Alto, México, 1996.

BENOIT, Jeanneau "DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES", 6a ed., Editorial Dalloz, Paris, 1981.

BENSON NETTIE, Lee "LA DIPUTACION PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO" 2ªed., Editado por el Colegio de México, 1994.

BOBBIO, Norberto "EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA"; Tema Democracia, Discurso, Ensayos y Conferencias tr. de José F. Fernández Santillán. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

BRAGE CAMAZAN, Joaquin "LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD", Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G., Estudios Doctrinales. 2º ed. Edit. U.N.A.M., México, 2000.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 1979.

-----"EL JUICIO DE AMPARO" 28º ed., Editorial Porrúa, México, 1987.

CARBONELL, Miguel "EN BUSCA DE LAS NORMAS AUSENTES" ENSAYOS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrinas Jurídicas Núm. 135., 1º ed. Edit. U.N.A.M. México, 2003.

CARDENAS GARCIA, Jaime F. "UNA CONSTITUCION PARA LA DEMOCRACIA: PROPUESTAS PARA UN NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL" Edit. U.N.A.M., México, 1996.

CORONA NAKAMURA, Luis Antonio "DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD", Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II; Ponencia: Democracia Semidirecta en México , Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrinas Jurídicas, Número 63. 1era. ed. Edit. U.N.A.M. 2001.

COVIAN ANDRADE, Miguel "EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO" Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., México, 2001.

-----"LA TEORIA DEL ROMBO" INGENIERIA CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA POLITICO DEMOCRATICO", Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., Primera reimpresión, México, 2002.

-----"TEORIA CONSTITUCIONAL" Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2a ed., México, 2001.

-----"EL SISTEMA POLITICO MEXICANO DEMOCRACIA Y CAMBIO ESTRUCTURAL" Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2ª ed., México, 2001.

DUVERGER Maurice, "INSTITUTIONS POLITIQUES ET DROIT CONSTITUTIONNEL" Presses universitaires, Paris, Francia, 1966.

FAVOREU, Louis "LES COURS CONSTITUTIONNELLES". Editorial Presses Universitaires de France, Paris, 1986.

FERNANDEZ RÓDRIGUEZ, Jose Julio, "LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EUROPEA ANTE EL SIGLO XXI", Editorial Tecnos., Madrid, 2001.

FERRAJOLI, Luigi "LOS FUNDAMENTOS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES" Debate con Mario Jori "Derechos y Garantías" 1ª ed., Editorial Trotta, Madrid, 1999.

FIX ZAMUDIO, Héctor "EL JUICIO DE AMPARO", Editorial Porrúa, México, 1964.
-----"ENSAYOS SOBRE EL DERECHO DE AMPARO", Edit. UNAM, México, 1993.

GALL, L. Gerald "THE CANADIAN LEGAL SYSTEM", 3ed. Capwell, Canada, 1990.

GARCIA DOMINGUEZ, Hugo Gaspar "DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL" Estudios Históricos, Legislativos y teórico prácticos de los Estados de la República Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 57, 1º ed, Edit. U.N.A.M., México, 2001.

GARCIA-PELAYO, Manuel "DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO", Alianza Editorial, Madrid 1984.

GARCIA VERASTEGUI, Lia y PEREZ SALAS, María "TLAXCALA ¿ESTADO O TERRITORIO?" Tlaxcala, Textos de su Historia, Edit. Instituto Mora, México 1990.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel y GARCIA DOMINGUEZ, Hugo Gaspar "TLAXCALA Y SUS CONSTITUCIONES" Digesto constitucional mexicano. México, Congreso del Estado de Tlaxcala, 1999.

HELLER, Hermann "TEORIA DEL ESTADO", 14º reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1992.

KELSEN, Hans "TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO", Edit. UNAM, México, 1988.
-----"LA TEORIA PURA DEL DERECHO", 4ª ed. Editorial Colofón, México, 2000.

MARGADANT S. Guillermo, Floris "INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO"
10ª ed. Editorial Esfinge, México, 1992

MAUS, Didier "ETUDES SUR LA CONSTITUTION DE LA Va REPUBLIQUE", Les Cahiers
constitutionnels de Paris I, Paris, 1990.

MIAILLE, Michel "EL ESTADO DEL DERECHO" Universidad Autónoma de Puebla, México, 1985.

MORAL PADILLA, Luis "NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO",
Editorial. Mc. Graw Hill, 1998.

LAWRENCE, Baum "THE SUPREM COURT", 40ed, Universal Book Traders, Ohio, USA, 1992.

LIRA Y ORTEGA, Miguel "HISTORIA DE LA CREACION DEL ESTADO DE TLAXCALA". Sociedad
de Geografía, Historia y Literatura de Tlaxcala, México 1965.

PATECT, Pierre "INST.POLIT, DROIT CONST.", Masson, Paris, 10a edition, 1991.

PEGORARO, Lucio "TRIBUNALES CONSTITUCIONALES Y REVISION DE LA CONSTITUCION",
Revista de las Cortes Generales, No 47, 1999.

SCHMITT, Carl "LA DEFENSA DE LA CONSTITUCION" Editorial Tecnos Madrid, España, 1983.

TENA RAMIREZ, Felipe "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO", 15ª ed., Editorial Porrúa,
México, 1989.

-----"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" 18ª edición, Editorial Porrúa México, 1982.

V. CASTRO, Juventino. "GARANTIAS Y AMPARO", 7a. ed. Editorial Porrúa, México 1991.

VILLAVARDE, Ignacio "LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION", Editorial Mc Graw-Hill, Madrid, 1997.

ZAGREBELSKY, Gustavo "EL DERECHO DUCTIL". La ley, derechos, justicia, trad. de Marina Gascón, Editorial Trotta, Madrid 1995.

TESIS CONSULTADAS.

CASTILLO PORRAS, Gregorio D. "TEORIA DE LOS MINIMOS TRASCENDENTES DE LA CONSTITUCION COMO UNA APORTACION PARA CONSOLIDAR LA TRANSICION POLITICA AL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO". Tesis laureada (abogado), por la Escuela Libre de Derecho, México 2002.

RODRIGUEZ VAZQUEZ, Miguel Ángel "EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y EL DE LEGALIDAD EN UN NUEVO ESQUEMA FEDERAL". Tesis para optar por el grado de doctor en derecho, Facultad de Derecho, División de Estudios de Postgrado, U.N.A.M. México 2001.

DICCIONARIOS.

CARBONELL, Miguel "RESERVA DE LEY". Diccionario de derecho constitucional, México, Porrúa-U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

CASARES, Julio "DICCIONARIO IDEOLOGICO DE LA LENGUA ESPAÑOLA". De la Real Academia Española, Editorial Gustavo Gili. S. A. Barcelona 1977.

OTRAS FUENTES.

FIX- ZAMUDIO, Héctor. "LA SITUACION ACTUAL DEL PODER JUDICIAL EN MEXICO" Versión Estenográfica de la Conferencia impartida el 19 de julio de 2001 en el marco de los foros para la Revisión Integral de la Constitución, organizados por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Cámara de Diputados., Iniciativas de la LVIII Legislatura, presentadas por DWORAK Fernando, Secretario Técnico de la Mesa IV, y Porfirio Muñoz Ledo. (Coordinador.) "FORMA DE GOBIERNO Y ORGANIZACION DE LOS PODERES PUBLICOS; JUSTICIA CONSTITUCIONAL" de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas.

"EL ESTUDIO DE TLAXCALA" México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1993.

"EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1987", en Compila IV. CD ROM, México, D.F.,1999.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.

CANUDAS Y OREZZA Felipe, "LA IRREFORMABILIDAD DE LAS DECISIONES POLITICAS FUNDAMENTALES", Revista de Jurisprudencia, año 1934.

Semanario Judicial de la Federación., Tesis P.XLIV/96, "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO LE COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL" Novena Época, 1996.

Semanario Judicial de la Federación., Tesis 128. DERECHOS POLITICOS IMPROCEDENCIA.- "LA VIOLACION DE LOS DERECHOS POLITICOS NO DA LUGAR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE NO SE TRATA DE GARANTIAS INDIVIDUALES..." Octava Época, Jurisprudencia 1917-1985.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ediciones Fiscales ISEF, 10ed, Enero de 2004.

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ediciones Fiscales ISEF, 10ed, Enero de 2004.

SISTEMA JURIDICO CONSTITUCIONAL del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, Dabe Editorial, 2002.

LEY DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TLAXCALA Status Nacional. Periodismo Especializado en Derecho Constitucional y Sistemas Jurídicos Vigentes. Dabe Editorial, México Tlaxcala, 2002.

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TLAXCALA, Sistema Jurídico Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, Editorial Dabe, México 2002.

CONSULTAS EN INTERNET.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Legislación federal, consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/103.htm?s=>

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Legislación Federal, consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/182/8.htm?s=>

LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, consulta en Internet, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/19/81.htm?s=>

Cámara de Diputados, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Documentación Legislativa, REFORMAS POR ARTICULO, PUBLICACIÓN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, consulta en INTERNET <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/reformaspa.htm>

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ, consulta en INTERNET <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/31/686/44.htm?s=>

CONSTITUCION ESPAÑOLA, TITULO IX, Del Tribunal Constitucional, consulta en INTERNET http://www.constitucion.es/constitucion/castellano/titulo_9.html.

CONSTITUTION DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE TITRE VII, consulta en INTERNET <http://www.solon.org/Constitutions/France/French/cons58.html>.