



# Universidad Nacional Autónoma de México

---

---

Facultad de Derecho.

Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo

**"El amparo y el control de la  
constitucionalidad en México"**  
(el control de la constitucionalidad de normas  
generales)

**T e s i s**

Que para obtener el título de:  
**Licenciado en Derecho**

**Presenta:**

**Baldomero Mendoza López.**



Asesor: Doctor Miguel Covián Andrade.  
Director del Seminario: Licenciado Eduardo Elías Musi  
Ciudad Universitaria, México Distrito Federal junio dos mil cuatro.

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

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:

El alumno **MENDOZA LOPEZ BALDOMERO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL AMPARO Y EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MEXICO**", bajo la dirección del suscrito y del **Dr. Miguel Covián Andrade**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Covián Andrade, en oficio de fecha 1° de abril 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 del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. mayo 12 de 2004.



LIC. EDMUNDO ESQUIVEL  
SECRETARÍA DE DERECHO  
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*

\*mpm.

Ciudad de México, 1 de abril de 2004.

Dr. Francisco Venegas Trejo.  
Director del seminario de Derecho  
Constitucional y Amparo,  
Facultad de Derecho de la UNAM  
Presente

Me es muy grato comunicarle que el alumno Baldomero Mendoza López, pasante de la licenciatura en Derecho, con número de cuenta 9426193-2, ha concluido satisfactoriamente la elaboración de su tesis titulada **“El amparo y el control de la constitucionalidad en México”**, bajo mi supervisión.

Considero que este trabajo 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 determinación, para que el alumno continúe con los trámites tendientes a su titulación.

Quiero dejar constancia además, de que este trabajo ha sido realizado mediante una espléndida investigación del tema, correspondiente a la calidad académica del autor, el cuál siempre se distinguió como un brillante alumno del suscrito.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente.

Dr. Miguel Covián Andrade.

A la memoria de:

Don **Jesús López Canuto** (humilde campesino)

y

Don **Baldomero Mendoza Ochoa** (ilustre profesor),  
quienes son para mí un ejemplo de entrega al trabajo y de esfuerzo por dar siempre lo mejor de uno mismo; que en ese sentido tengo y tendré siempre, presente su recuerdo, como un modelo a imitar, pues esa faceta de los seres humanos ni siquiera la muerte puede arrebatarnos.

A mi madre, **María Teresa López Rodríguez**

y

a mi padre, **Hernán Mendoza Sierra**,  
quiero mostrar desde aquí mi agradecimiento, a quienes debo todo, sin más, pero en particular su aliento, sus esfuerzos y sacrificios para que yo pueda desarrollar mi vocación por el Derecho.

A **Esmeralda Maya Cabrera**,

por ser mi linda esposa, por darme la dicha de amanecer a su lado, por darme el placer divino de ser padre, por amarme tanto como si fuera el último día, por todo, que a fin de cuentas, ella ya lo sabe.

A **Jade Tonathzin Mendoza Maya**,

mil gracias por haber nacido, por siempre reír y mostrarte feliz, por permitirme sentirme niño, por decirme simplemente **papá**.

A mis hermanos:

**Hernán, Juan Carlos, José Raúl y Juan José,**

por haber crecido junto a ellos, por ser feliz con su compañía y por creer en mí. A **Hernán y Juan**, por ser parte de lo que más amo.

A **Juan José Mendoza Sierra**

y

a **Josefina Zorilla de Mendoza,**

por quererme como a un hijo y por nunca limitarse por demostrármelo.

A **Carlos Cuauhtémoc Mendoza Sierra,**

por ser un ejemplo de que en la vida se puede hacer cada día más.

A la familia **Pérez Mendoza,**

por confiar en mí.

A mi tía **Nereyda** y a mi tío **Polo,**

en agradecimiento a sus consejos.

A la familia **Maya,**

por darme la oportunidad de ser parte de ellos y disfrutar de igual manera estos momentos.

A mis abuelitas:

**Erminia Rodríguez de López y María del Carmen Sierra de Mendoza.**

**A quien cree en mí.**

A

Arturo Robledo Hernández.

Antonio Martínez Ramírez.

Lenin Mauricio Rodríguez.

Eduardo Hernández Ramírez

Enrique Murcio Bazán.

Citlalli Ramírez.

Miguel Ángel H. Padrón Hernández

Eduardo "el pelón" q.p.d.

Daniel Gorostieta de la Cruz.

Reconocimiento:

A mis maestros

*Miguel Covián Andrade.*

*Héctor Fix Zamudio.*

*Ignacio Burgoa Orihuela.*

*Rafael Bulmaro Castillo Ruíz.*

*Ernesto Gutiérrez y González.*

*Julián Güitrón Fuentesvilla.*

*Rolando Tamayo y Salmorán.*

*Raúl Rodríguez y Lobato.*

*Mario Alberto Torres López.*

*Ernesto Román Galán.*

*Alberto del Castillo del Valle.*

*Jorge Raúl García Sosa.*

*Eduardo Massa Camacho.*

A todos ellos mi agradecimiento, que en una u otra forma me alentaron  
(aún sin saberlo) con su ejemplo a llevar adelante este trabajo.

Para todos ellos, la reiteración vitalicia de mi reconocimiento más que  
fraterno, que sin su existencia, hoy día no profesaría el amor y pasión  
que por mi carrera tengo.

A la

Universidad Nacional Autónoma de México,  
mi más profundo y eterno agradecimiento.



# Índice

## Introducción

### Capítulo primero.

#### La defensa de la Constitución.

##### - El control de la constitucionalidad de normas generales -

	página
1. El poder político.	1
2. El poder político determinado en la Constitución.	8
3. El concepto de la defensa de la Constitución.	13
4. Definición de constitucionalidad.	17
5. El control de la constitucionalidad.	19
6. Las garantías de la constitucionalidad.	23
7. Los sistemas de control de la constitucionalidad.	24
8. El control judicial de la constitucionalidad.	29
8.1. <i>El control "difuso" de la constitucionalidad.</i>	29
8.2. <i>El control "concentrado" de la constitucionalidad.</i>	34
9. El concepto de norma general (ley).	36
10. El control de la constitucionalidad de normas generales.	39
10.1. <i>El principio de la supremacía de la Constitución.</i>	41
10.2. <i>La regularidad de las normas.</i>	43
10.3. <i>El contenido o sentido de las decisiones de control de la constitucionalidad.</i>	49
10.4. <i>Los efectos de las sentencias en el control de la constitucionalidad.</i>	50
10.5. <i>La aplicación en el tiempo de las resoluciones de control de la constitucionalidad.</i>	52
11. El momento en que se puede realizar el control de una norma general.	55
11.1. <i>El control a priori.</i>	55
11.2. <i>El control a posteriori.</i>	56
11.2.1. <i>El control abstracto.</i>	57
11.2.2. <i>El control concreto.</i>	57
11.3. <i>El control de la constitucionalidad de omisiones del legislador.</i>	58

### Capítulo segundo.

#### El control de la constitucionalidad de normas generales en el sistema jurídico mexicano históricamente dado.

1. Introducción.	60
2. El control de la constitucionalidad en los primeros cuarenta primeros años del siglo XIX.	61
2.1. <i>El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.</i>	61

2.2. <i>La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.</i>	63
2.3. <i>Las Bases y Leyes Constitucionales de la Republica Mexicana de 1836.</i>	67
2.4. <i>El voto de José Fernando Ramírez de 1840.</i>	73
2.5. <i>La Constitución de Yucatán de 1841.</i>	77
<b>3. El control de la constitucionalidad de normas generales en la segunda mitad del siglo XIX.</b>	82
3.1. <i>Los proyectos de minoría y de transacción de 1842.</i>	82
3.2. <i>Las Bases Orgánicas de la República de 1843.</i>	87
3.3. <i>El programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal de 1846.</i>	89
3.4. <i>El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.</i>	91
3.5 <i>La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.</i>	100
<b>4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.</b>	106

### **Capítulo tercero.**

#### **El actual sistema de control de la constitucionalidad de normas generales en México.**

<b>1. Introducción.</b>	112
<b>2. Los órganos de control de la constitucionalidad.</b>	114
<b>3. Competencia actual de los órganos de control de la constitucionalidad.</b>	120
3.1. <i>La Suprema Corte de Justicia.</i>	121
3.2. <i>los Tribunales Colegiados de Circuito.</i>	124
3.3. <i>Los Tribunales Unitarios de Circuito.</i>	128
3.4. <i>Los Juzgados de Distrito.</i>	128
<b>4. Los medios de control de la constitucionalidad regulados en el sistema mexicano.</b>	128
4.1. <i>El juicio de amparo (amparo contra leyes).</i>	129
4.1.1. <i>Requisitos de la demanda de amparo contra leyes.</i>	133
4.1.2. <i>Principios y excepciones a principios fundamentales del juicio de amparo, cuando en él se combate leyes.</i>	135
4.1.2.1. <i>Excepciones al principio de prosecución judicial.</i>	136
4.1.2.2. <i>Excepciones al principio de definitividad.</i>	137
4.1.2.3. <i>Principio de la existencia de un agravio personal y directo.</i>	137
4.1.2.4. <i>Excepciones al principio de estricto derecho.</i>	137
4.1.2.5. <i>Principio de relatividad de las sentencias.</i>	138
4.1.3. <i>Imprudencia del amparo contra leyes.</i>	139
4.1.4. <i>Las partes en el juicio de amparo contra leyes.</i>	139
4.1.5. <i>La suspensión en el amparo contra leyes.</i>	141
4.2. <i>Las controversias constitucionales.</i>	142
4.2.1. <i>Las partes en las controversias constitucionales.</i>	146
4.2.2. <i>Requisitos de la demanda de controversia constitucional.</i>	148
4.2.3. <i>De la instrucción del proceso de controversia constitucional.</i>	151
4.2.4. <i>De la suspensión en la controversia constitucional.</i>	158

4.2.5. <i>Causas de improcedencia de la controversia constitucional.</i>	159
4.3. <i>La acción de inconstitucionalidad.</i>	162
4.3.1. <i>Las partes en la acción de inconstitucionalidad.</i>	166
4.3.2. <i>Requisitos de la demanda de acción de inconstitucionalidad.</i>	168
4.3.3. <i>De la instrucción del proceso de la acción de inconstitucionalidad.</i>	169
4.3.4. <i>Causas de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.</i>	173

## **Capítulo cuarto.**

### **La reestructuración del sistema mexicano de control de la constitucionalidad de normas generales.**

<b>1. Introducción.</b>	175
<b>2. La Suprema Corte de Justicia ¿es un Tribunal Constitucional?</b>	176
<b>3. Los límites del control de la constitucionalidad de normas generales en el sistema mexicano de control de la constitucionalidad.</b>	185
3.1. <i>Los límites del amparo contra leyes, como medio de control de la constitucionalidad de normas generales.</i>	186
3.2. <i>Las deficiencias de las controversias constitucionales.</i>	193
3.2.1. <i>La deficiencia de las resoluciones en materia de controversias constitucionales.</i>	197
3.3. <i>Las deficiencias de las acciones de inconstitucionalidad</i>	200
3.4. <i>Algunos ejemplos prácticos que evidencian los límites del sistema mexicano de control de la constitucionalidad.</i>	208
<b>4. Propuestas de reestructuración del sistema mexicano de control de la constitucionalidad de normas generales.</b>	217
4.1. <i>El control a priori en el sistema mexicano.</i>	219
4.2. <i>El control a posteriori de normas generales.</i>	219
4.2.1. <i>El control abstracto en el sistema mexicano.</i>	220
4.2.2. <i>El control concreto en el sistema mexicano.</i>	225
4.2.2.1 <i>Ventajas prácticas del modelo que se propone (cuestión de constitucionalidad).</i>	233
4.2.3. <i>Las controversias constitucionales.</i>	235
<b>Apéndice.</b>	239
<b>Conclusiones.</b>	259
<b>Bibliografía.</b>	265

# Introducción.

Los fenómenos de poder y de autoridad, han permanecido inherentes a todo momento histórico y a todo tipo de relación humana. El poder es algo que se encuentra presente en todos los sectores de la vida, ya que éste se manifiesta a diario en la familia, en la religión, en la escuela, en la actividad económica, en las relaciones de trabajo, en la amistad y, por supuesto, en lo que llamamos Estado.

Mientras que los seres inferiores sólo están en el mundo, el ser humano reconstruye, amasa y remodela la naturaleza, sometiéndola a sus propias necesidades; construye la sociedad y en ella impone su voluntad a los demás, hace prevalecer su ideología y crea normas para que otros las acaten. De esta forma, surge la necesidad de limitar a quien ostenta el poder, para evitar que éste sea arbitrario. Aún en los Estados democráticos, la imposibilidad de que todos puedan ejercer de forma directa el poder y aceptar la necesidad de la representación política, evidencia aún más, la necesidad de estructurar mecanismos que controlen el poder que ejercen los representantes políticos.

Sin lugar a dudas, una de las más evidentes muestras del ejercicio del poder, es cuando éste se traduce en normas jurídicas. En este sentido, cabe preguntarse: ¿las normas jurídicas pueden tener cualquier contenido, sin limitación alguna? ¿las normas pueden crearse libremente, o deben seguir algún procedimiento especial para su creación? ¿todas las normas que han seguido el procedimiento de creación, son válidas? ¿quién determina el contenido o los procedimientos de creación de la norma jurídica?. Es pues, en gran

medida, los temas que interesan para el presente trabajo, los tópicos que se abordan, y sobre los cuales se realiza una propuesta.

La presente tesis, se estructura de cuatro capítulos, en los cuales se busca cuatro objetivos principales, que se relacionan a través de una prelación lógica, ya que primero se busca cimentar teóricamente, después ver que se ha hecho históricamente respecto al tema, después ver que situación se guarda en la actualidad, los errores que se consideran existen y, por último, proponer soluciones para un mejor funcionamiento.

La primera parte del presente trabajo, es de carácter general. Se dedica el primer capítulo a los aspectos que servirán de base para comprender los tres capítulos restantes, ya que sobre esta primera parte, descansa la cimentación teórica de la investigación. Los conceptos que son definidos y estudiados en el capítulo de apertura, entrañan, como se ha mencionado, la base teórica de la presente tesis, analizándose entre otros, la necesidad de control del ejercicio del poder y como consecuencia de ello, el génesis y evolución de los conceptos que integran a la defensa de la Constitución, incluyéndose en este aspecto al control de la constitucionalidad. Así mismo, se analiza por su importancia y trascendencia para la presente tesis, los conceptos y definiciones que integran a la teoría de la regularidad de la norma.

El capítulo segundo reconoce que el estudio de las instituciones jurídicas no puede entenderse de forma completa, si no se revisa, aunque sea someramente, sus antecedentes; esto en razón de que a través de ellos se comprende mejor a las figuras en análisis, pues con ello se precisan las circunstancias que determinaron y determinan en gran parte su actualidad, tanto en el tratamiento teórico como en su tratamiento normativo. Con tal motivo, en el capítulo segundo, se aborda

brevemente, el génesis y evolución dentro de nuestro sistema jurídico en cuanto al control de la constitucionalidad de normas generales, aunque es de advertirse que el análisis que se realiza no implica un simple análisis de figuras ya pasadas, sino que se intenta encontrar el por qué de nuestro actual sistema de control de la constitucionalidad.

El análisis que constituye el capítulo segundo, se realiza a partir del México independiente y hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el que se intenta mostrar, aún cuando a manera de esbozo, la evolución y retrocesos del control de la constitucionalidad del poder político y, en forma muy particular, como se ha señalado, de normas generales en el sistema jurídico mexicano. Es de advertir, con las reservas del caso, que el estudio se realiza con base en los conceptos analizados en el capítulo primero, sin que ello implique que se ignore la lejanía cronológica que existe entre la sistematización de los conceptos que integran a la defensa de la Constitución y los cuerpos normativos que se analizan, los cuales, por supuesto no eran manejados en las épocas de estos últimos.

La tercera parte, se destina a examinar la situación actual que guarda el control de la constitucionalidad de normas generales en el sistema jurídico mexicano. Es de advertir que se trata de un análisis meramente descriptivo, sin que implique de alguna forma un estudio crítico, ya que esta situación será objeto del cuarto y último capítulo. De esta forma, en esta tercera parte, se describirá las competencias de los órganos del poder judicial que realizan funciones de control de la constitucionalidad, así como algunos detalles de importancia de los actuales medios de control. Se trató hasta donde fue posible, de proporcionar un panorama completo de los medios de control de la constitucionalidad, describiéndose la instrucción de cada uno de ellos,

con su respectiva fase postulatoria y probatoria, para concluir, con las características de las sentencias que en ellos se resuelven.

El cuarto capítulo constituye la tesis de la presente tesis, ya que en él se hace notar las deficiencias del actual sistema de control de la constitucionalidad en México, así como las soluciones que se consideran oportunas para su mejoramiento. Es de advertir, que de ninguna forma se pretende, dado al espacio, de ser exhaustivo en la exposición de los temas y de las propuestas que en este trabajo se realizan, ya que muchos de los tópicos bien podrían dar lugar a la redacción de trabajos futuros, por lo que, sólo se realizarán esbozos de las ideas esenciales que se consideran podrían servir para mejorar el sistema de control de la constitucionalidad de normas generales en México.

La propuesta que se contiene en el capítulo cuarto del presente trabajo, tiene como principal promoción, la regulación en nuestro país del medio de control de normas generales conocido como cuestión de constitucionalidad. Con dicha propuesta no se pretende denostar (injuriar gravemente) al juicio de amparo, por el contrario, se pretende fortalecerlo, ya que *los esfuerzos teóricos y técnicos que se han realizado para perfeccionar el juicio de garantías y que configuran lo que genéricamente se analiza bajo el rubro "evolución del amparo", no pueden ser útiles para mejorar lo que no se ha creado, ni para resolver lo que no se ha previsto..... Un Amparo desarrollado, mejor estructurado o "perfecto" en un caso extremo, sería un magnífico instrumento para proteger las garantías individuales contra actos de autoridad, pero no podrá servir, por más que siga " evolucionando", para solucionar toda clase de transgresiones a la Constitución. No es adecuado, ni productivo pretender que el amparo sea eficaz para cumplir con*

*finalidades totalmente ajenas a su naturaleza jurídica. Si continuamos por ese camino lograremos objetivos a medias o de manera imperfecta, ejemplo de lo cual es el amparo contra leyes.*

Es así, que la cuestión de constitucionalidad se presenta como un medio idóneo para el control de la constitucionalidad de normas generales, ya que a diferencia del juicio de amparo, deja sin efecto alguno a la norma sujeta a control y, no como el primero, que al tener efectos particulares y dejar subsistente la norma sujeta a control, desnuda su ineficacia como medio idóneo para el control de normas y no omnicompreensivo, como regularmente se le ha mitificado.

De esta forma, se realiza un esfuerzo para realizar una propuesta fundamentada en la teoría y en la práctica, que tenga una eficacia y cumpla con el objetivo de enriquecer a nuestro sistema jurídico y, sobre todo, logre un efectivo control del poder político a favor de los gobernados, cuando éste se traduce en uno de los medios de su máxima expresión: **la norma jurídica.**

Así pues, nos parece que hay argumentos teóricos y prácticos de sobra, pruebas empíricas suficientes para justificar el esfuerzo del presente trabajo, para justificar su realización y, sobre todo, para soportar sus propuestas.

Por último, aquí presento la dedicación para dar un paso más en la vida, un esfuerzo por ser más, una esperanza de poder trascender. ¡Eh! aquí, mi trabajo de tesis profesional.

*México, Distrito Federal, junio de dos mil cuatro.*

*Baldomero Mendoza López.*

## Capítulo primero.

### La Defensa de la Constitución.

#### - El control de la constitucionalidad de normas generales -

*Sumario: 1. El poder político. 2. El poder político determinado en la Constitución. 3. El concepto de la defensa de la Constitución. 4. Definición de constitucionalidad. 5. El control de la constitucionalidad. 6. Las garantías de la constitucionalidad. 7. Los sistemas de control de la constitucionalidad. 8. El control judicial de la constitucionalidad. 8.1. El control "difuso" de la constitucionalidad. 8.2. El control "concentrado" de la constitucionalidad. 9. El concepto de norma general 10. El control de la constitucionalidad de normas generales. 10.1. El principio de la supremacía de la Constitución. 10.2. La regularidad de las normas. 10.3. El contenido o sentido de las decisiones de control de la constitucionalidad 10.4. Los efectos de las sentencias en el control de constitucionalidad. 10.5. La aplicación en el tiempo de las resoluciones de control de constitucionalidad. 11. El momento en que se puede realizar el control de una norma general. 11.1. El control a priori. 11.2. El control a posteriori. 11.2.1 El control abstracto. 11.2.2 El control concreto. 11.3. El control de la constitucionalidad de omisiones del legislador.*

#### 1. El poder político.

Los fenómenos de poder y de autoridad, han permanecido inherentes a todo momento histórico y a todo tipo de relación humana. El poder es algo que se encuentra presente en todos los sectores de la vida, ya que éste se manifiesta a diario en la familia, en la religión, en la escuela, en la actividad económica, en las relaciones de trabajo, en la amistad y, por supuesto, en lo que llamamos Estado.

Las relaciones de poder, en términos de Max Weber, no son sino la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre el comportamiento de otros, situación que puede expresarse de la siguiente manera: "**x**" tiene poder sobre "**y**", si, y sólo si, puede hacer que "**y**" haga o deje de hacer algo.

El Estado no puede entenderse sin el poder, ya que los actos que se dicen del Estado, son en rigor actos de poder que alguien real, física y objetivamente identificable y que hace prevalecer. Lo que llamamos e

identificamos como Estado, es una peculiar manifestación de la conformación y ejercicio del poder, cuyo rasgo más sobresaliente es su institucionalización.

El Estado es en sí mismo una creación del poder y su génesis debe encontrarse en actos de poder político. *Por lo tanto, la teoría del Estado, por ende, tiene que empezar por ser una teoría del poder, cuya elaboración llevará a la conclusión de que el Estado no es un concepto absoluto, sino relativo a una de varias formas en que puede presentarse el elemento connatural a cualquier forma de organización social, simple o compleja, arcaica o moderna: el poder político.*<sup>1</sup>

Si el Estado es una forma de organización del poder político, el plantear como tradicionalmente se ha hecho, que el poder es un elemento del Estado, conduce al error de suponer que primero se crean las instituciones Estatales y después se manifiesta el poder, cuando las cosas son exactamente a la inversa.

El poder es indispensable si se le considera como una fuerza necesaria para ejecutar las decisiones tomadas con autoridad por los detentadores del poder político, por lo que el concepto de "autoridad" se encuentra estrechamente relacionado al concepto de poder.

La palabra autoridad significa dentro del lenguaje ordinario: fuerza, potestad, facultad, e implica un atributo o cualidad especial de alguien o de un acto, es decir, sólo las acciones de ciertas personas o la realización de los actos apropiados producen los efectos que se les pretende atribuir. Quien posee autoridad, posee el **poder** suficiente para hacer prevalecer sus actos. De esta forma, "x" tiene autoridad sobre "y", si y solo si, "x" puede hacer que "y" haga o se abstenga de hacer

---

<sup>1</sup> COVLAN Andrade, Miguel. "Teoría Constitucional". Segunda Edición. Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C. México 2000. página 259.

algo. Es así, que las relaciones de autoridad no son sino relaciones de dominio, donde se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás.

Por lo tanto, el Estado implica una forma de organizar al poder político, el cual es a su vez ejercido por alguien física y objetivamente identificable, quien tiene autoridad por poseer el poder suficiente para hacer prevalecer sus actos.

Ahora bien ¿cómo ha de ejercer el poder quien lo detenta?, ¿lo ejerce de manera limitada o ilimitada?, ¿quién y como se establecen los límites para el ejercicio del poder?

Resulta una tendencia natural en la persona que ostenta el poder, el desear acrecentarlo cada vez más, incluso hasta sobrepasar los límites establecidos por la sociedad y los correspondientes a la misma naturaleza humana. Por lo tanto, ante la arbitrariedad y los excesos de quien ejercita el poder, resultaría un absurdo el negar la posibilidad de establecer límites a los abusos e incluso llegar a ponerles fin.

*Es verdad que hay diversidad de medios, unos más drásticos que otros, como reconocer el derecho legítimo de un pueblo a la rebelión, tal como afirmaban los teólogos juristas: "Y si el rey cambiase en tiranía su potestad justa abusando de ella para daño manifiesto de la ciudad, podría el pueblo usar de su potestad natural para defenderse", afirma Francisco Suárez; mientras que el padre De Marina afirmaba que el pueblo puede y debe levantarse contra la tiranía, substituyéndola por el orden verdadero, por lo tanto que el pueblo tiene derecho a la revolución.<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup>HUERTA Ochoa, Carla. "Mecanismos Constitucionales para el control del poder político" segunda edición. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2001. página 19.

Los intentos por limitar al ejercicio del poder político pueden rastrearse tan lejos como se quiera en la historia. Desde tiempo atrás al siglo XVIII, en lugares distintos a Francia y Norteamérica, se registraron sucesos tendientes a por lo menos limitar el poder del rey, o en su caso a sustituirlo por uno no monárquico. *En 1621, tanto el Derecho como la representación estaban amenazados por la rápida expansión del poder real. La antigua dicotomía iusdictio-gubernaculum ponía de manifiesto la falta de mecanismos necesarios para proteger la esfera del Derecho de intromisiones de la Corona.*<sup>3</sup> El Estado de Derecho inglés, fue heroicamente defendido por los jueces en contra del rey James I Estuardo, quien afirmaba que sus delegados estaban dotados de razón al igual que los jueces y, pretendía consecuentemente, ejercitar el poder judicial, a lo cual Sir Edward Coke respondió que sólo los jueces podían ejercitar tal poder.

En este sentido, si el desarrollo de las culturas proporciona contundente evidencia sobre la presencia de normas y del Derecho a través de los siglos,<sup>4</sup> y por otra parte resulta evidente el hecho de que han existido tantas Constituciones como tantos Estados o formas de organización política han existido,<sup>5</sup> ¿qué es lo que hace novedoso al

---

<sup>3</sup> *Ibíd.* página 264.

<sup>4</sup> *En el tercer milenio a. de C. varios Estados de Mesopotamia disponían de colecciones de disposiciones, escritas en acadio o en sumerio, que decían el derecho... En el antiguo Egipto existen ciertas instrucciones que hacen evidente no sólo la existencia de la expresión "derecho" sino la existencia de un alto porcentaje de términos técnicos relacionados. Los griegos disponen no sólo de términos técnicos sino de una amplia y bella literatura jurídica...y ocioso resulta señalar que los romanos contaron con la expresión ius, aún más, Roma no sólo proporciona el arsenal de términos técnicos rigurosamente definidos, sino la gramática jurídica, la jurisprudencia, el producto más característico de la mente romana, la cual ha sido, desde entonces, la forma ordenadora de nuestro pensamiento jurídico.*

<sup>5</sup> *En la antigüedad los griegos denominaban a la Constitución con el término equivalente de politeía, para designar la forma de ser de la comunidad o Estado - ciudad, es decir, alude a algo propio de la comunidad política. Así el uso de politeía se circunscribe sólo a la polis. Los ciudadanos componen la polis de maneras diversas. Las polis van a tener una forma particular de ser. Aristóteles en su obra "La política", afirma que "la Constitución de un*

Derecho y a las Constituciones resultado de las revoluciones francesa y norteamericana?

El constitucionalismo surgido de las revoluciones norteamericana y francesa, se caracterizó por determinar una nueva fórmula de limitar y organizar al poder político.

Dichas características se basan en los siguientes elementos:

- a) La titularidad de la soberanía recae en el pueblo.
- b) El origen del poder coactivo del Estado no es divino ni hereditario sino popular.
- c) Los órganos del Estado están integrados por representantes populares.
- d) El hombre y el ciudadano poseen derechos fundamentales que la ley tutela y garantiza.
- e) El ejercicio del poder se distribuye entre órganos jurídicamente estructurados y dotados de competencias limitadas.
- f) El poder del Estado se ejerce de manera limitada.
- g) Es precisamente el Derecho el que fija los límites del poder, esencialmente por medio de dos instituciones a saber: 1.- Los derechos del hombre y del ciudadano; y 2.- La división de poderes.

---

*Estado es la organización regular de todas las magistraturas, principalmente de la magistratura que es dueña y soberana de todo. En todas partes el gobierno de la ciudad es la autoridad soberana; la Constitución misma es el gobierno"*

*Por otra parte, es efectivamente en Roma de donde proviene la palabra constitución, de constitutio, onis., del verbo latino constituere, que significa poner, colocar, levantar, construir, fundar. En un principio, la civitas romana corresponde con la polis en griega, es decir, un conjunto ordenado y estructurado de ciudadanos que constituyen un cuerpo político. Así, la Constitutio Reipublicae de Cicerón, implica la organización del Estado, el orden o forma de la comunidad. La Constitución es obra de la República romana, declaraba el filósofo Catón; sin embargo, no todos los romanos podrán intervenir en la formación de la Constitución, ya que resulta necesario excluir a la plebe, a los revoltosos y a los enemigos de la República.*

- h) Toda esta estructura se consagra en una ley fundamental y que es marco de referencia de la validez y de la legalidad del orden jurídico y del ejercicio del poder público.
- i) La Constitución determina el génesis, el ejercicio y los límites del poder del Estado.
- j) Los órganos del poder público y los ciudadanos están sometidos a ella.
- k) Todos los actos de autoridad deben respetar los términos constitucionales de forma, de fondo y legalidad.
- l) Las transformaciones del orden constitucional son reguladas previamente por la misma Constitución.

De esta forma, la dinámica del ejercicio del poder político se basa en la distribución de competencias que determina la estructura general del Estado de Derecho, dentro de los principios de supremacía constitucional y de legalidad, así como en el respeto a los derechos fundamentales, que se traducen en un mínimo de respeto de la autoridad hacia el gobernado.

En el aspecto que nos interesa para el desarrollo del presente trabajo, en el ámbito de la producción, reproducción y aplicación del Derecho rige lo siguiente:

- a) Por un lado, la creación y modificación de la ley, deberá ser siempre de conformidad con los procedimientos constitucionalmente previstos para tal efecto<sup>6</sup> y en función de una jerarquía jurídica que predetermina los contenidos y los alcances de cada una de las leyes.

---

<sup>6</sup>*En el que se incluye el de la reforma a la Constitución.*

- b) La aplicación de la ley por los distintos órganos en el ámbito exclusivo de sus competencias, en el que deberán fundamentar invariablemente sus actos en normas cuyo mandato obligatorio corresponda al caso de que se trate.

Sin lugar a dudas, el problema de la creación del Derecho a través de normas jurídicas, es la expresión más latente del ejercicio del poder, de ahí la importancia de controlar el ejercicio del poder cuando éste se traduce en normas jurídicas. Desde la antigua Grecia, en Atenas, las leyes tenían que ser dictadas a través de un procedimiento solemne establecido, y cuando éste no era seguido, la ley podía ser atacada sobre la base de violación al procedimiento legislativo, encomendándose la tarea de control al Consejo del Areópago, donde todo ciudadano que pretendía ser víctima de una injusticia podía presentar una denuncia en donde designaba la ley violada o que violentaba. Esta tradición de control no fue exclusiva de la antigua Grecia, ya que la idea de control seguirá presente en el devenir de las prácticas políticas, hasta la existencia misma de parlamentos que se enfrentaban al rey, que exigían a éste el reconocimiento de ciertos derechos en favor de sus súbditos. Así, *le Parlement de Paris, en 1718 establece: Todas las ordenanzas de nuestros reyes... nos imponen examinar en los edictos y en las otras leyes que nos son traídas si no hay nada contrario a los intereses de nuestra majestad y a las leyes fundamentales del reino.*<sup>7</sup>

Por lo tanto, como primera conclusión, se debe advertir que cuando existe plena coincidencia entre la descripción constitucional de la organización del Estado y la actuación de los detentadores del poder

---

<sup>7</sup> TAMAYO y Salmorán, Rolando. "Introducción al Estudio de la Constitución". Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México 1986. página 262.

político, nos hallaremos en cada caso concreto y en un sentido genérico, en un Estado de constitucionalidad. Sin embargo, es de aclarar que el desajuste entre los actos de poder y la norma constitucional puede darse no sólo en el plano de la elaboración o aplicación de la ley, sino en el nivel de los principios rectores de la existencia del Estado de Derecho contenidos en la propia Constitución, al reformarla o crear otra, ya que bien puede ocurrir que se respeten las normas de 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, las decisiones político fundamentales sea vulnerado por actos de poder anticonstitucionales, cubiertos por una apariencia de legalidad.

Es así, que el ejercicio del poder político queda determinado conforme a la Constitución del Estado.

## **2. El poder político determinado en la Constitución.**

La fuerza real que da forma y que determina las estructuras político constitucionales fundamentales del Estado, es una fuerza política que crea a la Constitución. A esta fuerza política se le conoce con el nombre de "Poder Constituyente."

Como se ha señalado, el Estado no puede entenderse sin el poder, ya que en sí mismo es una creación del poder y su génesis debe encontrarse en actos de poder político, por lo que plantear que el poder es un elemento del Estado, conduce al error de suponer que primero se crean las instituciones Estatales y después se manifiesta el poder, cuando las cosas son exactamente a la inversa. El Poder Constituyente es antes que otra cosa, algo real y no formal, algo político y no jurídico,

es un ser y no un deber ser. El Poder Constituyente es el creador del orden jurídico, pero se encuentra fuera de él; es parte del mundo del ser.

De esta forma, de acuerdo a Ferdinand Lasalle<sup>8</sup>, en cuanto a su concepto realista de Constitución, realiza a su vez un esquema descriptivo del Poder Constituyente, es decir, de los factores reales de poder.

Si se ha dicho que los actos de poder provienen de alguien real, física y objetivamente identificable que realiza y que hace prevalecer; ¿quién o quiénes son el Poder Constituyente que crea a la Constitución? La respuesta se encuentra en los factores reales de poder, quienes tienen la fuerza real para determinar el contenido del Estado y para establecer su Constitución.

Lo anterior no quiere decir que cada factor real de poder sea un "fragmento de Constitución", ya que ésta es el resultado del acuerdo de los factores reales de poder.

Ahora bien, los factores reales de poder que integran al Poder Constituyente son soberanos, y son soberanos en virtud de ser un poder supremo, superior a cualquier otro que no admite otro igual. De esta forma, el Poder Constituyente es un poder soberano, y la soberanía a su vez está en un Poder Constituyente. *Si el poder constituyente, en fin, no fuera soberano (si la soberanía hipotéticamente tuviera un titular distinto al del poder constituyente, o sencillamente fuera otra cosa), no podría constituir al Estado; si la soberanía no fuera "poder constituyente",*

---

<sup>8</sup> LASSALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución? Decimotercera edición. Editorial Colofón. México 2002.*

simplemente sería una fuerza incapaz de actuar o una fuerza carente de fuerza para decidir.<sup>9</sup>

Estos factores reales de poder son la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre el comportamiento de otros, cuestión que puede expresarse de la siguiente manera: "x" tiene poder sobre "y", si, y sólo si, puede hacer que "y" haga o deje de hacer algo, en donde "x" son los factores reales de poder y como tales son el Poder Constituyente.

El Poder Constituyente, lo tenga quien lo tenga, sean campesinos, obreros, militares, religiosos, etc., es soberano y consecuentemente no se somete a más reglas que las que él mismo se fije para poder actuar.

El acuerdo de los factores reales de poder, constituye el conjunto de decisiones político fundamentales que determinan el ser o modo de ser de un Estado. Así pues, se define a Constitución como **el conjunto de decisiones político fundamentales que determinan el ser o modo de ser de un Estado.**

*¿Pero qué relación guarda esto con lo que vulgarmente se llama Constitución, es decir, con la Constitución jurídica? No es difícil, señores, comprender la relación que ambos conceptos guardan entre sí.... se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en Derecho, en instituciones jurídicas, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado.<sup>10</sup>*

Una vez que los factores reales de poder determinan cuales son las decisiones político fundamentales que determinan el ser o modo de

---

<sup>9</sup> COVIAN Andrade, Miguel. Ob. cit. página 156.

<sup>10</sup> LASSALLE, Ferdinand. Ob. cit. página 19.

ser del Estado, es decir, establecen su Constitución, diseñan normas que protejan jurídicamente a dichas decisiones y permitir así, un nivel razonable de certidumbre sobre su respetabilidad y permanencia.

Las normas constitucionales son la expresión jurídica de más alto rango normativo, ya que son reflejo de decisiones político fundamentales y creadas por el Poder Constituyente en una Asamblea Constituyente.

Una vez determinadas por el Poder Constituyente en una Asamblea Constituyente cual ha de ser la Constitución del Estado, y crear normas constitucionales de naturaleza jurídica; el ejercicio del poder adquiere un nuevo sentido. Si bien, el Poder Constituyente no se encuentra sujeto a ningún tipo de límite y, la Asamblea Constituyente determina soberanamente cual ha de ser la Constitución del Estado; a partir de ese momento los actos de poder público deberán quedar sujetos a dichas determinaciones.

Es conveniente aclarar que el Poder Constituyente no desaparece, ya que lo que se disuelve es la Asamblea Constituyente una vez que realiza su tarea de decidir la Constitución y en su caso, expresarla normativamente; ya que los factores reales de poder que adoptaron la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la existencia política, no se extinguen, sino transitan de un estado activo a un estado pasivo, hasta que éste se vuelva a manifestar.

Al disolverse el órgano constituyente (congreso o asamblea), éste cede su lugar a los órganos constituidos, por medio de los cuales serán ejercidas las funciones de poder político. Por lo tanto, resulta conveniente señalar algunas diferencias entre órgano constituyente y órgano constituido:

- a) Mientras que el órgano constituyente es de naturaleza originaria cuyo poder se encuentra en sí, los órganos constituidos derivan y adquieren forma en la Constitución.
- b) Mientras que el Poder Constituyente está en un órgano constituyente, y es un poder creador de todo el orden jurídico, los órganos constituidos son creados por el propio órgano constituyente en la Constitución.
- c) Mientras que el órgano constituyente contiene un poder ilimitado, de naturaleza política y soberano, los órganos constituidos están limitados, de naturaleza jurídica y no pueden actuar más allá de su competencia.
- d) Mientras el órgano constituyente tiene una única función y una vez cumplida ésta desaparece, los órganos constituidos poseen múltiples funciones, mediante las cuales ejercen el poder público de forma limitada dentro de su específica competencia.
- e) Mientras que el órgano constituyente no gobierna, los órganos constituidos fueron creados precisamente para gobernar.

De esta forma el ejercicio del poder se realiza a través de los órganos constituidos conforme a lo determinado, con las limitantes y competencias establecidas constitucionalmente. Es en virtud de la distribución de competencias determinadas en la Constitución, que las autoridades adquieren facultades expresas para ejercer el poder público.

Es mediante la distribución de competencias entre los órganos constituidos creados en la Constitución, que el poder político queda determinado dentro del ámbito jurídico. Por lo tanto, el poder político se circunscribe a las funciones previstas, y su origen, ejercicio y fines, corresponde a los órganos constituidos conforme a los contenidos y

procedimientos establecidos, en la Constitución y el resto del orden jurídico.

### **3. El concepto de la defensa de la Constitución.**

En el sentido en que se ha expuesto el tema, hablar de Constitución adquiere verdadero sentido cuando se le concibe como un instrumento de limitación y control del poder, ya que si se quiere dotar de operatividad al concepto mismo de Constitución. si se pretende que las decisiones político fundamentales (Constitución esencia) se realicen y tengan aplicación en la realidad, deben establecerse en su aspecto normativo, mecanismos necesarios, para que una vez desconocidas o violentadas por los mismos órganos de poder, pueda corregirse dicha situación y se restablezca con ello el orden constitucional.

Como se ha señalado, la Constitución en cada una de sus partes es obra del Poder Constituyente y no de un poder constituido. El Poder Constituyente adopta la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia de la unidad política como un todo, es decir, asume la función de dar una Constitución. Una vez determinadas en la Asamblea Constituyente cuales son las decisiones político fundamentales que determinan el ser o modo de ser del Estado, se diseñan normas constitucionales que protejan jurídicamente a dichas decisiones y permitir así, un nivel razonable de certidumbre sobre su respetabilidad y permanencia. Es aquí, en esta naturaleza jurídica derivada de un aspecto político, que adquiere forma e importancia el tema de la defensa de la Constitución, cuyo estudio no se apoya exclusivamente en motivos de especulación de carácter académico, sino en la observación de la constante realidad política.

El poder político que se desajusta a las determinaciones establecidas en la norma constitucional, es el objeto del cual se va a defender a la Constitución.

El estudio de la defensa de la Constitución y de los diversos sectores que la integran se han examinado de manera dispersa en los estudios de teoría constitucional y recientemente en los dedicados a la llamada justicia y jurisdicción constitucional, empleándose frecuentemente de forma indiscriminada y anárquica, una sinonimia de expresiones como justicia constitucional, control constitucional, derecho procesal constitucional, defensa de la constitución y garantías de la constitucionalidad, aun cuando el manejo de cada uno de los términos señalados engloba distintas concepciones en cuanto a su contenido y alcance.

Por tanto, es de advertirse que en el campo del Derecho hay figuras que son género, y otras que son especies, y cuando esto acontece, para conocer de manera adecuada a las especies, es necesario conocer primero al género.

El concepto de género, aplicado a la ciencia jurídica, es el conjunto de instituciones que tienen caracteres esencialmente comunes, por consecuencia, tiene más extensión que la especie. Por su parte, se define a especie, como el conjunto de instituciones semejantes entre sí, por tener uno o varios caracteres comunes.

El concepto de "defensa de la Constitución", es un concepto genérico, que contiene a su vez especies, las cuales forman un género por tener uno o varios caracteres comunes.

*De esta manera, y como idea provisional y aproximada, podemos afirmar que la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido*

*tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y evolución de las propias disposiciones constitucionales.*<sup>11</sup> A lo cual también se debe agregar, la conservación de las decisiones político fundamentales, las cuales en esencia son la Constitución misma.

Así, la "defensa de la Constitución" pretende conservar el estado de constitucionalidad a través de la observancia de las decisiones político fundamentales y de las normas constitucionales, antes de que éstas sean quebrantadas, tratándose de evitar este hecho, o una vez que han sido violentadas, mediante la destrucción de las consecuencias del acto violatorio, y en su caso, establecer un nuevo acto plenamente constitucional.

El concepto genérico de "defensa de la Constitución" puede escindirse en dos categorías fundamentales. Así, dentro del género "defensa de la Constitución", se debe distinguir por un lado:

- a) La pretensión de conservar el estado de constitucionalidad, mediante la observancia de las decisiones político fundamentales y de las normas constitucionales, antes de que sean quebrantadas, tratándose de evitar este hecho.
- b) Los remedios jurídicos de índole procesal, destinados a reintegrar el orden constitucional, mediante la destrucción de los efectos de los actos violatorios a dicho orden, y en su caso, establecer un nuevo acto plenamente constitucional.

Carl Schmitt señala con relación al tema, *cuando, en las Constituciones alemanas del siglo XIX, se prevé junto a otras garantías*

---

<sup>11</sup> *FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. "Derecho Constitucional Mexicano y comparado" Segunda edición. Editorial Porrúa. México 2001. página 176.*

*un Tribunal de Justicia Constitucional para la protección judicial de la Constitución, viene a expresarse con ello la sencilla verdad de que la protección judicial de la Constitución no es más que un sector de las instituciones de defensa y garantía instituidas con tal objeto, pero revelaría una superficialidad notoria el hecho de olvidar la limitación extrema que todo lo judicial tiene, y que por encima de esta protección judicial existen otras muchas clases y métodos de garantizar la constitución.<sup>12</sup>*

El primer sector, el relativo a los **instrumentos de previsión o tutela preventiva**, se integra por todos aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y técnica jurídica, que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a sus lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones como también, y de manera esencial, en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados.<sup>13</sup>

El segundo sector, **el control de la constitucionalidad**, se encuentra integrado por **las garantías de la constitucionalidad**, entendidas como medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violentado por los detentadores del poder político; es decir, están destinadas a la corrección de los fenómenos de patología constitucional.

---

<sup>12</sup> SCHMITT, Carl. "La defensa de la Constitución" Segunda edición, Editorial Tecnos, Madrid, España 1998, página 41.

<sup>13</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Ob. cit. página 177.

Por lo tanto, las limitaciones establecen las fronteras a las posibilidades de actuación de los detentadores del poder; pero ante la constante posibilidad de excederse, de rebasar las limitaciones y fronteras, surge la necesidad del control, cuya función es vigilar la observancia y respeto a las limitaciones establecidas y reintegrar el orden constitucional cuando este ha sido transgredido.

Las limitaciones son medios preventivos, son un tope al ejercicio del poder, pero no garantizan que no se incurrirá en abusos y excesos. Es únicamente a través de instrumentos de control, de garantías constitucionales o de la constitucionalidad, como se logra garantizar la efectividad de las limitaciones establecidas.

#### **4. Definición de constitucionalidad.**

El Poder Constituyente al crear y organizar a los órganos encargados de ejercer el poder público, necesarios en la conformación de un Estado y en la realización de los fines para los cuales fue creado, y dotarlos de competencia, ocasiona la sumisión de todas las autoridades a la normativa constitucional, fuera de la cual resultan inconstitucionales sus actos. Así, las normas constitucionales imponen los lineamientos bajo los cuales se desarrollarán todos y cada uno de los actos de poder público, es decir, deberán estos últimos ajustarse a lo establecido por la normatividad constitucional. Por lo tanto, hablar de la constitucionalidad de los actos de poder público, *significa que todo acto de autoridad en el sentido más amplio de esa expresión, debe estar basado en la constitución del Estado, someterse a ella y respetar sus*

términos normativos.<sup>14</sup> Es así como los actos de autoridad son sometidos a lo establecido por la normatividad constitucional.<sup>15</sup>

Por lo tanto, existirá constitucionalidad, en un primer término, cuando existe una correspondencia exacta entre el acto de autoridad y las decisiones político fundamentales (Constitución esencia), y en segundo término cuando exista correspondencia exacta entre el acto de autoridad y lo establecido por la norma constitucional; ya que de no existir dichas correspondencias, el acto será **anticonstitucional**.

*En otros términos, cuando un acto de autoridad, lato sensu, contradice a la norma constitucional, se quebranta el principio base del "Estado de Derecho" consistente en la sumisión del poder político a la ley. Roto así momentáneamente el "estado de constitucionalidad", es necesario destruir los efectos del acto de autoridad contrario a Derecho para restablecer la correspondencia entre el ejercicio del poder y la descripción normativa que lo delinea.*<sup>16</sup>

La destrucción de los efectos del acto de autoridad contrario y el restablecimiento del orden constitucional, es el objetivo de un sistema de control de constitucionalidad, el cual se realiza a través de garantías de la constitucionalidad.

Las garantías de la constitucionalidad, conforman el objeto de estudio del Derecho procesal constitucional.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> COVIÁN Andrade, Miguel. "El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado" Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional. México 2001. página I.

<sup>15</sup> Es de aquí donde resulta el principio de que todo órgano de autoridad, solo puede hacer aquello que expresamente la ley le autoriza.

<sup>16</sup> COVIÁN Andrade, Miguel. "El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado" página III

<sup>17</sup> Para algunos autores, como el maestro Héctor Fix - Zamudio, es de distinguirse por una parte el "Derecho procesal constitucional, el cual tiene como objeto esencial, el análisis de las garantías constitucionales o de constitucionalidad, y por otra al "Derecho Constitucional

El Derecho procesal constitucional, aparece como una disciplina científica, correspondiente en su esencia al Derecho procesal, y cuyo objeto de estudio corresponde a todo instrumento procesal (entendidos como procedimientos contenciosos), consagrado en normas constitucionales, que persiga en sí, la defensa de la Constitución.

Dentro de esos instrumentos predominantemente procesales, están incluidas las garantías de la constitucionales, cuya función es la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violentado, sin embargo, éstos no son los únicos procesos que forman parte de su objeto de estudio, ya que existen otros procedimientos contencioso – constitucionales, como el juicio político o la declaración de procedencia, que también forma parte de su conocimiento.

El Derecho procesal constitucional así configurado se centra fundamentalmente en el desarrollo de dos conceptos básicos: *proceso* y *jurisdicción*; para cuya comprensión resulta indispensable acudir, como punto de partida, a los conceptos procesales. Resulta evidente que la determinación del concepto de proceso constitucional tiene que partir de la definición del sustantivo proceso, elaborado por el Derecho procesal, toda vez que es éste el concepto base de aquella disciplina.

## **5. El control de la constitucionalidad.**

Como reiteradamente ya se ha señalado, el Poder Constituyente al crear y organizar a los órganos encargados de ejercer el poder público y dotarlos de competencia, ocasiona la sumisión de todas las

---

*procesal”, el cual se ocupa del estudio de las instituciones o de las categorías procesales establecidas por la Constitución.*

autoridades a la normativa constitucional, fuera de la cual resultan actos inconstitucionales. En este sentido, el cumplimiento de lo señalado por la norma constitucional es inexcusable, y éste debe de actualizarse de forma natural y espontánea, pero ante la latente posibilidad de su no acatamiento voluntario, natural y espontáneo, debe necesariamente preverse medios de control de la regularidad, es decir, medios de control constitucional. Es así, que los medios de control constitucional nacen como instrumentos para hacer efectiva a la Constitución en cuanto esencia, así como a la normatividad constitucional.

Por lo anterior, debe considerarse al concepto de *control* como un elemento inseparable del concepto de Constitución, ya que si se quiere dotar de operatividad al mismo, si se pretende que la Constitución se realice, ésta tendrá que estructurar en su aspecto normativo, mecanismos que garanticen su exacta observancia. Por lo tanto, si se plantea la idea de **control** como parte inseparable de la teoría de la Constitución, es precisamente porque ambos términos, Constitución y control, se encuentran estrechamente indisolublemente enlazados.

Así entonces, para articular y estructurar válidamente, en esa perspectiva una teoría del control de la constitucional, resulta necesario, como en toda teoría, comprobar la hipótesis de la que se parte: ***el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución.***

Los textos constitucionales con el propósito de lograr un funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los poderes públicos y en general, de todo órgano de autoridad, establecen normativamente límites por lo que respecta a sus atribuciones. Sin embargo, como se ha comentado, cuando las limitaciones y competencias han sido desconocidas o violentadas por los mismos órganos de poder, es ahí donde se encuentra la necesidad de

establecer medios de control (garantías) que estén dirigidos a la reintegración del orden constitucional, ya que dichas limitaciones no han sido suficientes para lograr el respeto y cumplimiento de las disposiciones constitucionales.

Cuando no hay control, no ocurre sólo que las normas constitucionales se vean debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su realización; ocurre simplemente, que se estará frente a un documento o principios meramente declarativos.

Al hablar de control, hacemos referencia a un acto de comprobación, inspección, intervención, dirección, mando, regulación.

*La palabra "control" proviene del término latino-fiscal medieval contra rotulum, y de ahí pasó al francés contre-rôle (contrôle), que significa, literalmente, "contra-libro", es decir, "libro-registro", que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros. El término se generalizó, poco a poco, hasta ampliar su significado al de "fiscalizar", "someter", "dominar", etcétera. Aunque suele decirse que en el idioma inglés "control" se refiere a dominio, a diferencia de lo que ocurre en francés, en el que el término se restringe más bien a "comprobación", lo cierto es que la amplitud del significado se manifiesta en ambos idiomas, y en otros. En inglés significa "mando", "gobierno", "dirección", pero también "freno" y "comprobación"; en francés, "registro", "inspección", "verificación", pero también "vigilancia", "dominio" y "revisión"; en alemán (kontrolle), "comprobación", "registro", "vigilancia", pero también "intervención", "dominio" y "revisión"; en italiano (controllo), "revisión", "inspección", "verificación", pero también "vigilancia", "freno" y "mando". El Diccionario de la Real Academia Española otorga a la palabra los*

siguientes significados: "inspección", "fiscalización", "intervención", "dominio", "mando", "preponderancia".<sup>18</sup>

Cuando en las normas jurídicas se hace uso de la palabra control, se hace irremediamente referencia a hacer efectivo el principio de la limitación del poder. Así, todo medio de control, toda garantía, está orientada en un solo sentido, a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos.

En las conclusiones del fallo pronunciado por el juez John Marshall, al resolver el famoso caso "Marbury contra Madison", sostuvo entre otras cosas, que los poderes de la legislatura son definidos y limitados; y para que estos límites no sean confundidos u olvidados, la Constitución es escrita. ¿Por qué esos poderes serían limitados y por qué estos límites serían consignados en un escrito, si ellos pudieran ser, en todo momento traspasados por aquellos mismos que se ha tenido la intención de conocer? La Constitución es, o bien una ley suprema y soberana, no susceptible de ser modificada por medios ordinarios, o bien está al nivel de leyes ordinarias, y como en todas las otras leyes, puede ser modificada cuando a la legislatura plazca modificarla. Si la primera parte de la alternativa es cierta, una ley contraria a la Constitución no es una ley; si la última parte es la verdadera, las constituciones escritas son tentativas absurdas de parte del pueblo para limitar un poder que, por su naturaleza misma, no puede ser limitado.

Así, es de advertirse que el **control de la constitucionalidad**, es la comprobación e inspección, que realiza el órgano facultado para ello, de verificar la correspondencia exacta entre un acto de autoridad y lo establecido por la Constitución, y para el caso de no existir, destruir los

---

<sup>18</sup> ARAGÓN, Manuel. "Constitución, democracia y control" Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 2002. página 121.

efectos de dicho acto contrario y, restablecer así, la correspondencia entre el ejercicio del poder y la descripción normativa constitucional que lo delinea.

El control de la constitucionalidad se lleva a cabo a través de procedimientos establecidos por la propia Constitución, a los que se les denomina **garantías de la constitucionalidad**.

## 6. Las garantías de la constitucionalidad.

La palabra "garantía" proviene del término anglosajón "warranty" o "warantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. "Garantía" equivale, pues en sentido lato, a "aseguramiento" o "afianzamiento", pudiendo denotar también "protección", "respaldo", "defensa", "salvaguardia" o "apoyo".<sup>19</sup>

El empleo de la terminología "garantía constitucional" o "garantía de la constitucionalidad", no debe ser confundida con el concepto de "garantía individual", ya que ésta última se traduce en una relación jurídica de supra a subordinación, del que surge el llamado "derecho subjetivo público" del gobernado y que equivale en cierta medida al *Derecho del hombre* de la Declaración francesa de 1789<sup>20</sup>. Por su parte, las garantías constitucionales o de la constitucionalidad, se traducen en métodos procesales, represivos y reparadores, que dan efectividad a las disposiciones constitucionales cuando éstas han sido violentadas o desconocidas, incluso, existen garantías constitucionales

---

<sup>19</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio. "Las garantías individuales". Vigésima novena edición. Editorial Porra. México 1997. página 161.

<sup>20</sup> *Ibid.* página 165.

como el juicio de amparo que reprime y repara las violaciones a las garantías individuales, cuando éstas son transgredidas por un acto de autoridad.

De esta forma, *Hans Kelsen*<sup>21</sup> alude al término "garantías de la Constitución" y las identifica con todo procedimiento instituido para asegurar el imperio de la ley fundamental frente a las normas jurídicas secundarias y garantizar el que una norma inferior se ajuste a la norma superior que determina su creación o su contenido.

Por lo tanto es de definirse a las **garantías de la constitucionalidad** como todo procedimiento contemplado por la propia normatividad constitucional, dirigidos a la reintegración del orden constitucional, cuando éste ha sido desconocido o violado por los órganos de poder, mediante la declaración de su anticonstitucionalidad y destruir así, los efectos del mismo y, eventualmente reemplazarlo por un acto regular.

## 7. Los sistemas de control de la constitucional.

La conveniencia de reparar las violaciones al orden constitucional no suscita, en si mismas graves objeciones, pero supuesta esta necesidad, la discrepancia surge en el momento de instrumentar los métodos, los procedimientos y los órganos eficaces para la realización del control.

El maestro Héctor Fix-Zamudio, sostiene que con la aparición de la obra "*Der Hünter der Verfassung*"<sup>22</sup> de Carl Schmitt por una parte, y

---

<sup>21</sup> *KELSEN, Hans. "Teoría General del Estado". Editorial Labor. Barcelona, España 1934. páginas 270 y siguientes.*

<sup>22</sup> "*El protector de la Constitución*", publicado en Alemania en 1931. *SCHMITT, Carl. "La defensa de la Constitución" Segunda edición, Editorial Tecnos, Madrid, España 1998,*

por otra, la publicación de la réplica a dicho texto, por Hans Kelsen, bajo el título "*Wer soll der Hüter der Verfassung sein?*"<sup>23</sup> marca el inicio de la revisión más exhaustiva de la efectividad teórica y práctica de los instrumentos políticos y judiciales como órganos de control de la constitucionalidad. Por una parte Carl Schmitt veía la necesidad de que el órgano de control de la constitucionalidad fuera de carácter político, esencialmente en la figura del presidente del Reich, ya que el conferir dicha función en un órgano de naturaleza judicial, implicaría una politización de la justicia. Por su parte, Hans Kelsen sostenía que el temor de la politización de la justicia, era tan solo una postura ideológica y que el control de la constitucionalidad debía ser encomendada a un tribunal especializado, que no tendría que estimarse como cualitativamente diferente a otro órgano judicial; para ello mostraba como argumento, el desarrollo de la Corte Constitucional Austriaca diseñada por él mismo y de la cual fue presidente.

El otorgar el control de la constitucionalidad a un cuerpo político se ha llegado a considerar conveniente y lógico, ya que su función se acomoda mejor al Parlamento, que también tiene carácter eminentemente político, además es de hacerse notar que si el control de actos de autoridad como el caso de leyes es jurídico en su objeto, es sin duda político en sus efectos. Este argumento que invocó Sieyès al proponer en la Constitución francesa la integración de un jurado constitucional, representante de la nación, encargado de anular los actos de las autoridades que violaran la Constitución, se vio realizado y se confió al Senado la tarea de "conservar la Constitución". Desgraciadamente en la práctica el Senado Conservador no anuló

---

<sup>23</sup> "*¿Quién debe ser el protector de la Constitución?*" Publicada en la revista *Die Justiz* 1930-1931. Kelsen, Hans. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución? Segunda edición.*

ningún acto de Napoleón que pudiera haber sido calificado de anticonstitucional.<sup>24</sup>

Así, el control de la constitucionalidad ejercido por un órgano político implica la existencia de un poder político revestido de especiales atribuciones, convirtiéndose en una instancia especial, con el objeto garantizar el funcionamiento constitucional de los diversos poderes y de la Constitución misma. Este poder político puede asignarse a un órgano constituido distinto a los ya existentes, que se coloca por encima de ellos, con la única función de controlar la constitucionalidad de los actos de poder público, o también asignarse a uno de los órganos constituidos ya existentes no judicial, por lo que el control constitucional a cargo de órgano judicial, sólo debe conferirse cuando se trate de castigar a los transgresores al orden constitucional. El órgano político juzga a las leyes mismas.

El procedimiento observado en un órgano político para hacer la declaración de constitucionalidad no es propiamente contencioso, es decir, en él no se entabla una verdadera contienda o controversia entre el órgano peticionario y la autoridad contraventora de la Constitución, sino que estriba en un mero estudio hecho por el poder controlador acerca de la ley o acto reclamado, con el fin de concluir si son constitucionales o no.

Los tropiezos históricos<sup>25</sup> del control por un órgano de naturaleza política, han ocasionado serias críticas, ya que debido a su naturaleza resulta propenso y sensible a presiones de tipo político, y así ser

---

*Editorial Tecnos. Madrid, 2002.*

<sup>24</sup> *La razón fue simple, ya que el Senado Conservador carecía de la autonomía necesaria para el cumplimiento de su trascendental tarea.*

<sup>25</sup> *En México el recuerdo trágico del Supremo Poder Conservador, ha hecho rechazar tajantemente este medio de control conferido a un órgano de naturaleza política.*

maleable a la voluntad de gobiernos autoritarios, por lo que su independencia y autonomía no están garantizados. Sin embargo, el control por órgano político ha sido la solución adoptada por países como Francia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Suecia y Suiza. Igualmente en la mayoría de los países socialistas el control se confirió a un cuerpo político, como en la extinta URSS con el Soviet Supremo.

Por otra parte, el control de la constitucionalidad ejercido por un órgano judicial es realizado a través de un tribunal o de tribunales facultados para ese propósito. Su misión esencial es resolver, con base en la ley, las controversias o conflictos que se susciten con motivo del rompimiento del orden constitucional por un acto de autoridad. A los jueces toca interpretar la Constitución y destruir a través de sus resoluciones los actos de poder público que sean contrarios a ella y darles eficacia práctica mediante la actuación coactiva de sus sentencias.

El control de la constitucionalidad puede ser asignado, ya sea a tribunales ordinarios o a un tribunal especializado. El control asignado a tribunales ordinarios es conocido técnicamente con el calificativo de control "difuso" o "americano". El control asignado a un tribunal especializado es conocido técnicamente como control "concentrado" o "austriaco".

Por último, parece conveniente extenderse en las diferencias que cualifican a los órganos encargados de realizar la tarea del control ya que ahí reside sin duda, el problema más interesante. Es de observarse las diferencias siguientes:

**Primera diferencia:** El carácter objetivo del control jurídico, frente al carácter subjetivo del control político. El carácter objetivo significa que el parámetro de control es un conjunto normativo, preexistente y no

disponible para el órgano que ejerce el control jurídico. En tanto que el carácter subjetivo del control político significa todo lo contrario: que no existe canon fijo y predeterminado de valoración, ya que ésta descansa en la libre apreciación realizada por el órgano controlador, es decir, que el parámetro es de composición eventual y plenamente disponible. El órgano político juzga a las leyes mismas a diferencia de los órganos judiciales, en que se juzga conforme a las leyes

**Segunda diferencia:** Como consecuencia de la diferencia anterior, el juicio o la valoración del objeto sometido a control, está basada en el primer caso, en razones jurídicas, es decir, está sometida a reglas jurídicas de verificación, y en el segundo, en razones políticas de oportunidad.

**Tercera diferencia:** El carácter necesario del control jurídico frente al carácter voluntario del control político. Se dice necesario en virtud de dos situaciones:

- a) Sólo el órgano controlador ha de ejercer el control cuando para ello es solicitado.
- b) Si el resultado del examen es la declaración de la anticonstitucionalidad de los actos controlados, el órgano que ejerce el control ha de emitir, necesariamente, la correspondiente sanción, es decir, la anulación o inaplicación del acto o la norma controlada, destruyendo los efectos del mismo.

Mientras tanto, el carácter voluntario del control político significa que el órgano o el sujeto controlante es libre para ejercer o no el control y que, de ejercerse, el resultado negativo de la valoración no implica, necesariamente, la emisión de una sanción.

**Cuarta diferencia:** El control jurídico es realizado por órganos imparciales, independientes, autónomos, dotados de especial

conocimiento técnico para entender de cuestiones de Derecho, en especial en Derecho Constitucional; mientras que el control político está a cargo precisamente de sujetos u órganos políticos.

## **8. El control judicial de la constitucionalidad,**

El control de la constitucionalidad por un órgano judicial puede hoy día adoptar una multiplicidad de formas, pero a pesar de tal circunstancia, con todo, sigue plenamente vigente la diferenciación entre el sistema "difuso" y el sistema "concentrado".

### **8.1 El control "difuso" de la constitucionalidad.**

El control difuso de la constitucionalidad tuvo origen en la distinción hecha por Lord Edward Coke<sup>26</sup>, en los albores de la monarquía limitada en Inglaterra, entre el Common Law (Derecho común o fundamental) y la Statutory Law (Derecho legal ordinario). Dicha distinción consistió en que los jueces dejaban de aplicar disposiciones del Statutory Law cuando eran contrarias a las del Common Law<sup>27</sup>. Luego el sistema se trasplantó a los Estados Unidos de América.

---

<sup>26</sup> *Edward Coke, a quien el maestro Guillermo Floris Margadant describe como un hombre arrogante, altamente desagradable en lo personal, que desahogaba su ira acumulada en un infeliz matrimonio, en una enérgica lucha por las prerrogativas del poder judicial, es considerado el creador de la institución del habeas corpus y sus ideas sirvieron de base a John Marshall en la interpretación que este hizo del caso Marbury contra Madison, en 1803. Estas figuras sirvieron de base en el desarrollo del juicio de amparo mexicano.*

<sup>27</sup> *En 1606, el rey Jacobo nombró a Edward Coke Chief Justice de la Common Pleas Court, y advirtió que existían tres clases de leyes: Las que hacían los jueces (Common law), las que hacía el parlamento (Statutory Law) y las que derivan de la costumbre. Y los derechos del rey no pertenecían a ninguna de las tres. El 1916, el rey se concedió privilegios sin consultarlos al parlamento, lo cual provocó que los jueces ignoraran tales disposiciones.*

El debate sobre el control de la constitucionalidad de las leyes hunde sus raíces en la sentencia dictada por Lord Edward Coke en el caso del doctor Bonhams, en 1610. El doctor Bonhams recurrió ante la *Court of common pleas*, que presidía Coke, las decisiones del *Royal College of Physicians* prohibiéndole el ejercicio de la medicina y luego encarcelándolo. La sentencia del tribunal se fundó en dos tesis: que la jurisdicción del Real Colegio de Médicos no se extendía al caso; que si la ley había atribuido al Colegio tal potestad la misma debía ser considerada nula. Esta segunda tesis es la fundamental y la basó Coke en cuatro precedentes judiciales:

*Los problemas en torno al pasaje citado y a su tesis central son: a) el grado de fidelidad de Coke a los precedentes que utilizó; b) la medida en que asumía, o entendía, la subordinación de la ley del Parlamento inglés al common law; c) la influencia de su presunta doctrina sobre la práctica judicial británica y, en especial, sobre la implantación de la judicial review of legislation americana.*<sup>28</sup>

En efecto, la common law, en suma, ley fundamental y prevalente respecto de la statutory law, podía ser complementada por el legislador, pero no violada por él; de donde el derecho estaba en gran parte sustraído a la intervención del legislador.

Como el rey afirmaba estar dotado de razón igual a la de los jueces y pretendía, consecuentemente, ejercitar personalmente el poder judicial, por el contrario *Edward Coke* respondía que sólo los jueces podían realizar dicha atribución, porque estaban adoctrinados en la difícil ciencia del derecho. Y por otra parte, frente al legislador afirmaba

---

<sup>28</sup> ACOSTA Sánchez, José. "Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional" Editorial Tecnos. Madrid, España, 1998. página 35.

la tradicional supremacía del common law sobre la autoridad del parlamento.

La creación de este sistema obedeció a la costumbre impuesta, basada en el convencimiento de que los tribunales tienen dentro de su competencia, de manera natural a su función jurisdiccional, el control de la constitucionalidad. Hamilton<sup>29</sup> en el artículo LXXVII de "El Federalista", atribuyó a los tribunales la relevante función de interpretar las leyes, en la que siempre debía ser preferidas las normas constitucionales para el supuesto que se produjere una discrepancia entre éstas y cualquier ley ordinaria, por tanto el principio de la *judicial review*, implica la competencia de los jueces para conocer del control de la constitucionalidad de las leyes.

En los Estados Unidos de Norteamérica se tienen algunos antecedentes de control de constitucionalidad de leyes. En 1761, el abogado James Otis, durante el juicio fincado a propietarios de mercaderes americanos apresados por violar leyes inglesas, tachó a estas de ilegítimas, fundándose en la falta de representación de los ciudadanos americanos en el Parlamento inglés, requisito de equidad natural indispensable para que aquellos se sometieran a las leyes de éste. Otro caso de singular trascendencia es *Bayard contra Singleton* de Carolina del Norte, resuelto en mayo de 1787, cuando la Convención Federal comenzaba sus sesiones. Una ley de la Legislatura del Estado de 1785, privaba del derecho a juicio por jurado a los reclamantes de tierras confiscadas años antes en virtud de un Acta Revolucionaria. El tribunal consideró inconstitucional la ley.

---

<sup>29</sup> HAMILTON A, Madison J. Y Jay J. "El federalista". Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1994. página 330 y siguientes.

Sin embargo, la primera aplicación del sistema difuso, que trascendió históricamente, tuvo lugar en 1803, con el famoso fallo del juez John Marshall de la Corte Suprema, en el caso "Marbury contra Madison". Marshall impuso el criterio de la interpretación judicial de la Constitución. La Corte descartó en el caso en comento, la aplicación de una ley federal por considerarla contraria a la Constitución de los Estados Unidos, aún cuando se trataba de una ley que era manifiestamente favorable, puesto que extendía la competencia de la Corte misma. La sentencia del juez Marshall tuvo como consecuencia, otorgar el control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad a todos los tribunales de los Estados Unidos.

*Sin embargo, Marshall, el ilustre presidente, cuando discutía el caso Chase, al año siguiente de haber pronunciado la célebre decisión Marbury vs Madison, propuso la apelación ante el Congreso contra los fallos de la Suprema Corte, como un buen sustituto del juicio de responsabilidad que, sin lastimar el decoro de los jueces, devolvería al Congreso su autoridad superior en materias conectadas con la política.....Si no tuviéramos, comenta su más famoso biógrafo, la evidencia de la firma de Marshall en una carta escrita con sus conocidos rasgos, no podríamos creer que abrigara nunca semejantes sentimientos. Tan en directa contradicción están con lo que él razona en Marbury vs Madison; tan completamente destructivos son de la filosofía federalista del control judicial de la legislación.<sup>30</sup>*

Un elemento importante a menudo olvidado y paradójico para un sistema que constituye el modelo, es que el control de constitucionalidad de las normas no aparece inscrito en la Constitución de los Estados

---

<sup>30</sup> CARRILLO Flores, Antonio. *En el prólogo a Charles Evans Hughes. "La Suprema Corte de Estados Unidos". Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1946. página 11.*

Unidos de América. Si bien es cierto que establece el principio general de la superioridad del corpus federal - Constitución, leyes y tratados de la Federación - no determina cuál es el mecanismo que asegura su garantía y respeto. Es aquí donde encuentra trascendencia la resolución de Marshall, quien solventa tal laguna y encuentra una solución particularmente hábil y astuta.

*Los principios fundamentales que enmarcan la función de control de constitucionalidad de la Corte Suprema de los Estados Unidos son los siguientes:*

- A) *Supremacía constitucional.*
- B) *Rigidez constitucional.*
- C) *Judicial review*
- D) *Doctrina de los precedentes y del stare decisis.*<sup>31</sup>

En principio, la revisión de la constitucionalidad de las leyes a través del sistema americano o difuso, se caracteriza como una facultad atribuida a todos los jueces sin importar su jerarquía para resolver las cuestiones de constitucionalidad de leyes, siempre y cuando dicha cuestión sea planteada por las partes y aún de oficio por el juez que conozca del asunto, en una controversia concreta, con los efectos de una resolución que declare la anticonstitucionalidad de la ley, y que se traduce en la desaplicación de la propia ley en ese caso concreto, ya que el fallo únicamente surte efectos entre las partes en la controversia en la cual se planteó o surgió la cuestión de anticonstitucionalidad.

En conclusión, el sistema difuso consiste en que el juez o tribunal, sin importar su jerarquía, corresponde el control de la constitucionalidad de una ley. Se considera que el órgano jurisdiccional debe ser el

---

<sup>31</sup> *COVLÁN, Andrade Miguel. "El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado" página 207 y 208.*

guardián natural no solo entre los particulares, sino también frente al Estado. En este caso corresponde decidir sobre si el legislador ha actuado dentro de los límites de su competencia constitucional o no, y lo hará mediante los procedimientos jurisdiccionales ordinarios, los cuales son dignos de una garantía de imparcialidad, como lo es también la propia formación profesional y técnica del juez.

## **8.2 El control "concentrado" de la constitucionalidad.**

A diferencia del sistema "difuso" de control de constitucionalidad de las leyes, nacido de la práctica y del absoluto silencio de los textos políticos y jurídicos, el modelo europeo es fruto del trabajo teórico del gran jurista austríaco, Hans Kelsen, que se esforzó en crear la garantía jurisdiccional de la Constitución.

En contraposición al control "difuso", se implantó en Austria en 1920 por inspiración del jurista Hans Kelsen, el sistema judicial de control "concentrado", mismo que se perfeccionó en 1929, el cual, en términos generales, consiste en encargar la guarda de la constitucionalidad a un órgano específico llamado Tribunal o Corte Constitucional, el cual en principio se caracteriza, en síntesis, por la concentración de la competencia de conocer de la constitucionalidad de las normas en éste órgano ad hoc, cuyas resoluciones poseen efectos *erga omnes*.

Si se realiza una relación de algunos precedentes del sistema "concentrado" en el siglo XIX, es de destacar el intento de establecer una jurisdicción constitucional con amplias atribuciones en la Constitución Alemana de dos de marzo de 1849, sancionada por la Asamblea Nacional reunida en la iglesia de San Pablo. Por su parte,

Jellinek en 1885 en una obra titulada "Un Tribunal Constitucional Supremo para Austria", pugnaba la ampliación de las competencias del Tribunal del Imperio creado por la llamada Constitución del imperio de 1849, y su transformación en una auténtica jurisdicción constitucional.

La Constitución Federal de la República Austriaca del día uno de octubre de 1920, en su artículo 140 otorgó la competencia al Tribunal Constitucional para conocer sobre la anticonstitucionalidad de las leyes provinciales, de la anticonstitucionalidad de leyes federales, así como para conocer de la anticonstitucionalidad de una ley, de oficio, cuando ésta sirviera de base a sus propias decisiones.

La anulación de la ley a que se refiere Kelsen para el modelo por él propuesto, presenta un valor muy distinto al de una mera desaplicación, característica de la revisión judicial en los Estados Unidos, ya que por cuanto la anulación de la ley presenta el mismo carácter de generalidad que su elaboración, lo que implica afirmar que tal anulación participa de los rasgos propios de la función legislativa, de ahí que Hans Kelsen conciba al Tribunal Constitucional no tanto como un órgano jurisdiccional en sentido estricto, sino como un "legislador negativo". Como fácilmente puede comprenderse, de esta concepción de control de constitucionalidad de leyes se desprende una serie de rasgos que en mucho es contrapuesto al modelo de revisión judicial acuñado en los Estados Unidos de Norteamérica.

A partir de la Constitución austriaca de 1920, y de la ley constitucional checoslovaca del mismo año, que introdujeron el Tribunal Constitucional como guardián del orden constitucional, la influencia del modelo "kelseniano" ha incrementado, especialmente después de la segunda mitad del siglo XX y, cada vez mayor número de países abandona el sistema "difuso", para adecuar sus legislaciones al sistema

“concentrado”. Países como España, Alemania, Italia, Suiza, Turquía, Portugal, Liechtenstein, Mónaco, Perú, Colombia, entre otros, cuentan con un Tribunal Constitucional.

## **9. El concepto de norma general (ley)**

Sin lugar a dudas, el problema de la creación del Derecho, a través de normas jurídicas, es la expresión más latente del ejercicio del poder, de ahí la importancia de controlar el ejercicio del poder cuando éste se traduce en normas jurídicas.

Para estar en posibilidad de emitir una postura sobre el control de la constitucionalidad de normas generales, resulta evidentemente necesario que en forma previa se determine, primeramente ¿qué es una norma?, y como consecuencia de esto ¿qué se entiende por norma general?

Puede afirmarse que existe consenso en el sentido de que el objeto de estudio de la ciencia jurídica esta constituido por normas; que las normas constituyen conjuntos ordenados y llevan a cabo diversas funciones, que pueden claramente especificarse; que los órdenes normativos poseen una estructura interna, que puede ponerse de manifiesto.

De esta forma, John Austin, creador de la jurisprudencia analítica, define a la norma diciendo que es un mandato y éste es concebido como la expresión del deseo o voluntad de un individuo de que otro individuo haga o deje de hacer algo, expresión que va acompañada de la amenaza de un daño o mal (técnica del castigo) para el caso de que no se satisfaga el deseo o voluntad expresado.

*La característica más general y relevante del Derecho, en todo tiempo y en todo lugar, es que su presencia indica que cierta conducta humana deja de ser optativa, convirtiéndose así, en obligatoria en algún sentido. Es indiscutible que la presencia del Derecho es indicativo de la reducción de las opciones de comportamiento de los individuos.*<sup>32</sup>

La palabra norma, proveniente del latín *norma*, que designa, sino en forma exclusiva, al menos sí de una manera primordial, un mandamiento, una regla, una orden. Sin embargo, mandar no es la única función de una norma, ya que también puede permitir, facultar o autorizar. Existen hechos normalmente reconocidos como jurídicos que difícilmente pueden explicarse desde el punto de vista del enfoque imperativo, ya que pareciera que en ocasiones, el Derecho nos indica qué hacer sin necesidad de imponer obligaciones. Cuando la norma jurídica, señala por ejemplo, cómo producir un testamento o celebrar un contrato no obliga de ninguna forma a testar o a contratar. La norma jurídica también puede expresar facultades y derechos (permisiones)

De esta forma, existen ciertos individuos que realizan una función específica, la de crear o establecer la conducta obligatoria, de crear la permisión o de crear la facultad. Esta función se lleva a cabo mediante el establecimiento de órdenes o mandatos, por los cuales ciertos individuos declaran qué conducta se torna obligatoria.

*De lo anterior surge un concepto de norma jurídica: una norma jurídica sería, así el medio (oral o escrito) por el cual se establece que una conducta ya no es optativa.*<sup>33</sup> Lo anterior puede expresarse de la siguiente forma: la conducta "x" es jurídicamente obligatoria, cuando así

---

<sup>32</sup> HART, H.L.A. citado por TAMAYO y Salmoran, Rolando. "Elementos para una teoría general del Derecho." Editorial Themis. México 1998. página 9.

<sup>33</sup> *Ibid.* página 12.

sea establecido por una norma dictada por la instancia social creadora de normas, y existen otras instancias que están en posibilidad de aplicar o ejecutar una sanción en caso de que tal conducta no sea realizada. La amenaza de sanción para el caso de no realizar la conducta requerida, se le conoce como "técnica del castigo". También existirá norma cuando se establece que una conducta se permite o se le faculta.

Ahora bien, desde el punto de vista de su ámbito personal de validez, las normas jurídicas se dividen en generales y en individualizadas. *Llámense genéricas las que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de disposición normativa; reciben el nombre de individualizadas las que obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados.*

Las llamadas normas generales, se aplican a un número indeterminado de sujetos, por el simple hecho de adecuarse a la hipótesis normativa, por ejemplo, la norma que establece que a todos los ladrones se les castigará con la cárcel. Por su parte, una norma tiene un carácter individual cuando dicta un comportamiento debido único e individualmente determinado, por ejemplo, la decisión de un juez acerca de que el ladrón de mi cartera debe ser encarcelado por un año.

La norma general tiene un carácter de regla, ya que regla implica algo general, lo contrario a ocasional, entonces, se considera a la norma jurídica como la expresión de un comportamiento general, habitual o normal. Generalmente se le atribuyen las características siguientes a la norma general: generalidad, abstracción, impersonalidad, permanencia e imperativas.

Es pues, que éstas normas generales deben adecuarse tanto formal, como sustantivamente a las decisiones político fundamentales y

a las normas constitucionales, y esto, es la parte materia del presente trabajo.

#### **10. El control de la constitucionalidad de normas generales (leyes).**

Resulta claro que todo acto de autoridad debe ser ejecutado conforme a lo determinado por la ley y, que toda actuación, de cualquier autoridad, deberá ser conforme a los lineamientos preestablecidos en normas jurídicas. Esta situación que da forma al principio de legalidad, en sí mismo no constituye mayor problema teórico y práctico de comprensión. En él no se discute la validez de la ley que se aplica o se va a aplicar, tan solo se examina la incorrecta u omisa aplicación de la ley.

De forma contraria al principio de legalidad, la cuestión de la regularidad de actos de naturaleza legislativa, es la que implica un serio problema de carácter teórico y práctico, ya que el motivo de controversia, es precisamente que la ley que se aplica o se quiere aplicar, no está ajustada conforme a la Constitución o a las normas constitucionales. En otras palabras, se le califica de anticonstitucional, y por tanto, no válida o no aplicable por su indebido ajuste a lo dispuesto constitucionalmente.

Para comprender correctamente el control de la constitucionalidad de normas generales, es necesario entender que el sistema normativo de un Estado, no es un sistema coordinado de normas entre sí que se hallen, por así decirlo, una al lado de la otra en un mismo nivel, sino se trata de una jerarquía de diferentes niveles de normas, cuya unidad viene dada por el hecho de que la creación de una

norma (la de grado mas bajo) se encuentra determinada por otra de grado superior, cuya creación es determinada a su vez por otra todavía mas alta. Lo que constituye la unidad del sistema es precisamente la circunstancia de que tal "regreso" termina en la norma de grado más alto, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico.

Hans Kelsen al desarrollar de forma magistral la idea de la regularidad, señala que los actos de autoridad son actos de creación de Derecho, esto es, de normas jurídicas, y legislación y ejecución son dos etapas jerarquizadas del procedimiento de creación del Derecho. De esta forma, *"si la Constitución regula en lo esencial la confección de leyes, entonces la legislación es, frente a la Constitución, aplicación del Derecho. Por el contrario, frente al reglamento y frente a los otros actos subordinados a la ley, la legislación es creación del Derecho. Asimismo, el reglamento es aplicación del Derecho frente a la ley, y creación del Derecho frente a la sentencia y frente al acto administrativo que lo aplican. Estos a su vez, son aplicación del Derecho, si se mira hacia abajo, esto es, hacia los actos a través de los cuales la sentencia y actos administrativos son ejecutados....."*<sup>34</sup>

Así, cada grado del orden jurídico constituye a la vez una producción de Derecho, frente al grado inferior, y una reproducción del Derecho, ante el grado superior. La idea de regularidad de Kelsen, se aplica a cada grado en la medida en que cada grado es aplicación o reproducción del Derecho. La regularidad en este sentido, es la relación de correspondencia entre un grado inferior y un grado superior del orden jurídico.

---

<sup>34</sup> HANS Kelsen. *"La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)"* Editorial Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM. México 2001. página 13.

### **10.1 El principio de la supremacía constitucional.**

Si la unidad del orden jurídico viene dada por el hecho de que la creación de una norma (la de grado mas bajo) se encuentra determinada por otra de grado superior, cuya creación es determinada a su vez por otra todavía mas alta. En este sentido, ¿cuáles son las normas de grado mas alto, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico?

Las normas constitucionales son las que constituyen el grado superior que determinan el contenido y producción de los grados inferiores.

El doctor Ignacio Burgoa<sup>35</sup> señala que las normas constitucionales son "las leyes fundamentales", y al mismo tiempo son "leyes primarias". Este atributo, además implica que el ordenamiento constitucional expresa las decisiones político fundamentales.

La fundamentabilidad de las normas constitucionales significa también que éstas son la fuente de validez formal, de todas las normas secundarias que componen el Derecho positivo.

La Constitución en cada una de sus partes es obra del Poder Constituyente, el cual adopta la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia de la unidad política como un todo. Una vez determinadas en la Asamblea Constituyente cuales son las decisiones político fundamentales que determinan el ser o modo de ser del Estado, se diseñan normas que protejan jurídicamente a dichas decisiones y permitir así, un nivel razonable de certidumbre sobre su

---

<sup>35</sup>BURGOA Orihuela, Ignacio. "Derecho constitucional mexicano" Undécima edición. Editorial Porrúa. México 1997. páginas 358 y 359.

respetabilidad y permanencia. Este tipo de normas, son las que constituyen el grado superior en un sistema jurídico.

*Este carácter fundamental que concede a la constitución la nota de ley suprema del Estado, supone que todo ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las normas constitucionales, y ninguna autoridad estatal tiene más poderes que los que le reconoce la constitución, pues de ella depende la legitimidad de todo el sistema de normas e instituciones que componen aquel ordenamiento.*<sup>36</sup>

Si las normas constitucionales son fundamentales en los términos antes expresados, al mismo tiempo deben considerarse como leyes supremas. *Fundamentalidad y supremacía, por ende, son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en toda Constitución jurídico-positiva, o sea, que ésta es suprema por ser fundamental y es fundamental porque es suprema*<sup>37</sup>, ya que de no ser así, dejaría de ser el fundamento de la estructura jurídica del Estado.

## **10.2 La regularidad de las normas.**

Si se observa con atención el orden jurídico, uno se percata que los materiales jurídicos como son leyes, testamentos, tratados, sentencias, etcétera, así como los actos que los crean y aplican, no son independientes los unos de los otros, es decir, *las normas jurídicas se encuentran en tal forma relacionadas que para que el orden jurídico opere, es necesario que los actos que las crean o produzcan o efectúen en un cierto orden que va de actos condicionantes a los actos*

---

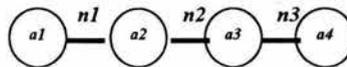
<sup>36</sup> XIFRA Heras, Jorge. Citado por BURGOA Orihuela Ignacio. *Íd.*

<sup>37</sup> *Íd.*

condicionados, conexión sin la cual no es posible la "creación escalonada del Derecho".<sup>38</sup>

Ahora bien, puesto que los actos jurídicos se encuentran condicionados por los actos que les preceden, entonces éstos pueden representarse como un condicionamiento sucesivo de actos. Así, el orden jurídico se forma de dos componentes: el primero es el fáctico, integrado por los actos de creación y aplicación; el segundo, el normativo, integrado por las normas jurídicas que son creadas y aplicadas por el elemento fáctico. Ambos componentes (actos y normas) se encuentran íntimamente e indisolublemente relacionados.

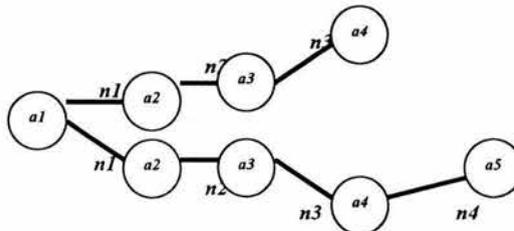
Así tenemos:



en donde cada línea representa una norma que faculta o autoriza el acto que crea la norma que le sucede.

Por lo tanto, se tiene que la norma **n1** faculta o autoriza el acto **a2**, por medio del cual se crea la norma **n2** que sucede. Los círculos representan los actos creadores y aplicadores de normas jurídicas.<sup>39</sup>

Ahora bien, compliquemos el esquema expuesto:



<sup>38</sup> TAMAYO y Salmorán, Rolando. "Introducción al Estudio de la Constitución" página 282.

<sup>39</sup> A este sistema, Rolando Tamayo y Salmoran, lo denomina como "cadena normativa".

De esta forma, el acto **a1**, crea a las normas **n1**, y éstas autorizan la creación de los actos **a2**, los cuales a su vez crean a las normas **n2**; por su parte, las normas **n2**, autorizan a los actos **a3**, y éstos a su vez crean a las normas **n3**, y así sucesivamente.

Como es fácil de advertir, el acto **a1**, no está sujeto a ninguna condición, esto debido a que su naturaleza corresponde a un acto constituyente, emanado de una Asamblea Constituyente. Dicho acto constituyente, que no corresponde a una naturaleza de carácter jurídico, ya que tiene las siguientes características:

- a) Es un acto originario.
- b) Su naturaleza y el fundamento de sus determinaciones son políticas.
- c) No está sujeto a límites.
- d) Es soberano.

Es en esta instancia, la del acto constituyente, donde surge la Constitución política del Estado, determinándose en él las decisiones político fundamentales, es decir, la Constitución misma. *El propio Hans Kelsen se enfrentó con la siguiente problemática: si la validez de una norma solo puede hallarse en otra norma, ¿cómo se justifica la primera de éstas?, la imposibilidad de responder esta interrogante lo forzó a determinar que una norma de esta índole solo puede ser hipotética y presupuesta. Sin embargo, años más tarde el autor de la Teoría Pura del Derecho reconoció que aún cuando en sus primeros trabajos sostuvo que las normas no son la expresión de un acto de voluntad y que la llamada norma fundamental fue siempre concebida como una norma que no era la expresión de un acto de voluntad, debía ahora*

*“abandonarla viendo que una norma tiene que ser correlativa a una voluntad”<sup>40</sup>*

Así, las normas **n1**, son producto de un acto constituyente, de decisiones político fundamentales. Estas normas **n1**, son normas constitucionales, las cuales se traducen en la expresión normativa de las decisiones político fundamentales.

El acto constituyente **a1**, crea la norma **n1**, la cual corresponde a las normas constitucionales (de naturaleza jurídica), mismas que representan el grado superior del orden jurídico.

Los actos constituyentes dan origen a normas constitucionales, y éstas a su vez facultan la realización de nuevos actos (**a2**), los cuales ya no son de una naturaleza constituyente, sino constituida, cuyas características esenciales son las siguientes:

- a) Son actos derivados.
- b) Su naturaleza y fundamento son jurídicos.
- c) Están sujetos a límites constitucionales y legales.
- d) Son autónomos.

De los diagramas en estudio, se desprende que los actos jurídicos tienen que satisfacer las condiciones impuestas por los actos que les preceden. Así, las normas constitucionales deberán corresponder a las decisiones político fundamentales, y el acto **a2**, deberá corresponder a las exigencias de la norma **n1**, y dicho acto **a2**, cubriendo las exigencias del acto que precede, podrá crear válidamente **n2**, y así sucesivamente hasta crear las normas jurídicas individuales de aplicación, ya sea una sentencia o un acto administrativo. Es por eso que Hans Kelsen señala que *el Derecho, en el camino que recorre desde la Constitución hasta los actos de ejecución material, no deja de*

---

<sup>40</sup> *Ibid.* página 279, desarrollado al pie de página número 22.

*caracterizarse. De manera que si la Constitución, la ley y el reglamento son normas jurídicas generales, la sentencia y el acto administrativo constituyen normas jurídicas individuales.*<sup>41</sup>

En consideración de lo expuesto, resulta necesario introducir un concepto de validez, por virtud de la cual, algo vale como norma (**n**), si, y sólo si, pertenece a un sistema jurídico determinado.

Para pertenecer a un sistema jurídico determinado, valen como normas generales si satisfacen las reglas de formación del conjunto impuestas sucesivamente por los actos que les preceden (validez formal). Estas reglas de formación no son otras sino aquellas que se introducen por la norma que faculta la realización de ciertos actos. Así **n1**, faculta la realización de los actos **a2**, para la creación de **n2**, y **n2** faculta la realización de **a3**, y así sucesivamente. La ausencia de estas reglas de formación hace, por ejemplo que **a2** y **n2** sean nulos.

A través de las reglas de formación, **n1** impone que requisitos deberán reunir **a2** en la formación de nuevas normas **n2**, y así sucesivamente.

Por otra parte, al lado de las reglas de formación, existen también reglas materiales o esenciales, que exigen que los actos y normas que suceden, contengan el mismo sentido de contenido de las normas y actos que les preceden (validez material).

De esta forma, el acto **a2** para concebir válidamente a **n1** deberá, a demás de reunir los requisitos de formación, también corresponder en cuanto a su contenido o esencia, con **n1**, y así **n1** y **n2** corresponden siempre a la misma esencia.

---

<sup>41</sup> HANS Kelsen. "La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)" página 13.

Si **n1** corresponde a las normas constitucionales, éstas deben corresponder a la esencia de **a1**, por lo que las normas **n1** son la expresión normativa de las decisiones político fundamentales, así como la base misma de la estructura jurídica del Estado. Por lo tanto, todo **a2** que pretenda originar **n2** deberá corresponder siempre en forma y materia a **n1**.

Las normas constitucionales imponen, como se ha señalado, dos tipos de límites:

- a) Límites formales: mediante normas que regulan el procedimiento de formación de la ley, de modo que el órgano legislativo no pueda legislar, si no lo hace de conformidad al procedimiento establecido por la Constitución.
- b) Límites materiales: mediante normas que vinculan el contenido de leyes futuras, de forma que le está prohibido al legislador aprobar leyes con un contenido contrario a lo establecido por normas constitucionales..

Así, en este sentido, las normas que integran a la legislación secundaria, pueden ser contrarias a las normas constitucionales, y con ello ser anticonstitucionales.

La anticonstitucionalidad de una norma general puede darse al actualizar alguno de los siguientes supuestos:

- Por razones formales, es decir, la norma ha sido aprobada a través de un procedimiento diverso al establecido.
- Por incompetencia material, ya que la norma regula una materia que se reserva para otra fuente.
- Por incompetencia material negativa, ya que al regular una materia reservada a la norma misma, no la regula de forma completa, sino autoriza a otra fuente a regularla.

- Por razones sustanciales, ya que viola una prohibición, es decir, dispone para un supuesto una determinada consecuencia jurídica que le está prohibido disponer.
- Por razones sustanciales, cuando regula un supuesto de hecho ya regulado por las normas constitucionales, de forma incompatible con la norma constitucional misma.
- Por contradecir una decisión político fundamental.

Por último, surge una cuestión que debe estimarse de relevancia:

**¿es posible que se reclame la anticonstitucionalidad de una norma general por ser contraria a otra del mismo o de diverso rango?, y para el caso de que dicha cuestión sea respondida en sentido afirmativo, y para el caso de existir la supuesta contradicción planteada, ¿esto implicaría declarar una de tales normas inconstitucional?**

Un análisis del problema planteado, y debido a que la naturaleza del conflicto no contrapone en forma directa a la legislación secundaria reclamada con alguna norma constitucional, sino que se atiende a cuestiones meramente de legalidad, puesto que la solución radica en la interpretación que se realice de las disposiciones contrapuestas, de condiciones en que estas surgieron, así como de su aplicación al caso concreto. Por tanto, es de sostener que la anticonstitucionalidad de una ley, no surge en vía de consecuencia por que en el supuesto de acreditarse la contradicción alegada, se vulnera garantías de legalidad y seguridad jurídica, sino que es necesario acreditar que tal norma reclamada contradice directamente a una constitucional.

### **10.3 El contenido o sentido de las decisiones del control de la constitucionalidad.**

La resolución que se dicte en control de la constitucionalidad, en primera instancia puede ser en dos sentidos: El acto que se impugna es anticonstitucional, o el acto que se impugna es constitucional.

La resolución que declara la anticonstitucionalidad debe ser lisa y clara, plena, total. Es de advertir que cuando se declara la anticonstitucionalidad de una norma, no se declara como anticonstitucional al cuerpo normativo que la contiene, llámese código, reglamento o tratado, sino tan solo a una o dos normas de ese cuerpo normativo, cuya anticonstitucionalidad se impugnó.

También la resolución será clara, cuando el órgano de control determina que la norma que se cuestionó no es anticonstitucional, y que por lo tanto la norma que se impugnó es plenamente constitucional.

Cuando este tipo de decisión interviene en un control *a priori*, como en Francia, la ley no puede promulgarse. En el marco de un control *a posteriori*, la norma es anulada, abolida o declarada nula.

Existen otros contenidos que pueden tener las resoluciones en materia de control de la constitucionalidad, ya que dicho contenido puede ser de sobreseimiento, es decir, por actualizarse una de las hipótesis que para el caso se prevén, dándose así, por terminado el procedimiento, sin que se haya entrado al estudio del asunto.

#### **10.4 Los efectos de las sentencias en el control de constitucionalidad.**

Resulta ahora necesario, determinar cual es el resultado del control constitucional, o bien ¿qué efectos deberán tener las resoluciones que se dicten con motivo del control constitucional? y ¿con base en qué se determina los efectos de las resoluciones?

**Los efectos de la resolución dependerán de la naturaleza de los actos objeto de control.** Esta primera premisa, constituirá la base para lograr saber que efectos se otorgarán a las resoluciones en materia de control constitucional.

Un primer criterio de clasificación de las resoluciones, es el clasificarlo en declarativo y en constitutivo. En el primero de los casos, se considera una norma anticonstitucional, ya que se estima absolutamente nula, y por tanto ineficaz, por lo que el órgano de control ejercita la facultad de control, no anula, sino simplemente declara una nulidad (pre-existente) de la ley anticonstitucional. Por su parte, el efecto constitutivo, no declara una nulidad, sino que anula, casa una ley hasta el momento en que la sentencia del órgano de control la publica, es válida y eficaz, no obstante su anticonstitucionalidad.

Un segundo criterio, que se desprende del anterior, en cuanto a los efectos de la resolución, es clasificarlo en *ex tunc* y en *ex nunc*. El primero de los criterios implica que la resolución posee efectos retroactivos, ya que al tratarse de una nulidad absoluta preexistente. Por su parte, el criterio *ex nunc*, solo otorga efectos pro futuro, excluyéndose una retroactividad de la eficacia de la anulación.

Como tercer criterio, es de señalar los efectos generales contra los efectos particulares de las sentencias resultado de procesos de control constitucional. La resolución posee efectos erga omnes o generales, cuando la norma u acto es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiere sido abrogada por una ley posterior y, por el contrario, recuperan su vigencia –salvo lo que en sentido opuesto disponga el mismo órgano de control- las disposiciones legislativas anteriores a la ley inconstitucional. Por el contrario, las resoluciones con efectos particulares, el órgano controlador, tan sólo se

limita a desaplicar la norma anticonstitucional en el caso concreto, sin que implique una afectación mayor a la norma, ya que la misma se sigue aplicando para otros casos:

Ahora bien, de qué depende dar a nuestra sentencia alguno de los efectos indicados. Todo depende de la naturaleza del acto objeto de control. Por ejemplo, si el objeto de control es la privación ilegal a la libertad de Juan Pérez, los efectos de la resolución deberán ser acordes al acto objeto de control, ya que si el acto, como lo es la privación de la libertad de Juan Pérez, posee un efecto particular, la resolución también deberá ser con efecto particular. De esta forma, si una norma general, que posee efectos generales, la sentencia que declare la anticonstitucionalidad de dicha ley, en concordancia con los efectos del acto objeto de control, la sentencia deberá ser también con efectos generales.

De no realizar una plena concordancia entre los efectos del acto objeto de control, y los efectos de la sentencia resultado del control, se caería irremediabilmente en absurdos como el otorgar un efecto particular a un acto general como una norma, con los catastróficos resultados de existir una ley que para mi esfera jurídica es anticonstitucional y, para un caso perfectamente adecuado al mío, la ley sea plenamente válida y constitucional.

De esta forma, es de concluir, que los efectos de las sentencias en materia de control constitucional, dependerán de los efectos y características del acto sometido a control, para así poder estar en posibilidad de que la Constitución sea efectivamente garantizada.

#### ***10.5 La aplicación en el tiempo de las resoluciones de control de constitucionalidad.***

Es de vital importancia el análisis de la aplicación de las resoluciones en cuanto al tiempo, cuestión que corresponde al ámbito de validez de la resolución del control de constitucionalidad.

La cuestión del efecto directo sólo interesa respecto de las decisiones de anticonstitucionalidad pronunciadas con ocasión de un control *a posteriori*, ya que se trata de la anulación de un texto que durante poco o mucho tiempo ha sido aplicada.

En este sentido, la resolución que declara anticonstitucional una norma ¿produce sus efectos solamente a partir de la fecha de la decisión de anticonstitucionalidad -efecto *ex nunc*- o a partir de la fecha en entrada en vigor del texto anulado -efecto *ex tunc*-? Cualesquiera que sean las respuestas teóricas, sin lugar a duda, la que sea adoptada debe responder a cuestiones prácticas guiadas por la primordial preocupación de no introducir el caos o el desorden jurídico.

La solución que se ha considerado más viable en diversos sistemas de control, en búsqueda de una seguridad jurídica, es evidentemente proteger las situaciones jurídicas ya adquiridas, mismas que encontraban su fundamento en la norma anulada por ser anticonstitucional, evitándose con ello el desencadenamiento de una sucesión de medios de impugnación ante el órgano controlador, reclamándose la reparación de aquellos actos que son anteriores a los que hayan sido declarados anticonstitucionales.

De esta forma, se ha establecido como regla general, que las resoluciones de control de la constitucionalidad que declaren anticonstitucional un acto consistente en una norma general, no deben tener efectos retroactivos, en búsqueda siempre de "seguridad jurídica". Sin embargo, respecto a la aplicación en el tiempo de las resoluciones que anulan a las leyes penales que se consideren anticonstitucionales,

si con ello se benefician casos anteriores a la resolución, si gozará en todo momento, un efecto retroactivo a toda situación jurídica, siempre y cuando, como se ha señalado sea en beneficio, por lo cual, si la declaración de anticonstitucionalidad es en perjuicio de casos anteriores, esta conservará el principio general de no retroactividad.

Al respecto Hans Kelsen sostiene que *en todo caso sería conveniente, en interés de la propia seguridad jurídica, no atribuir, en principio, ningún efecto retroactivo a la anulación de normas generales. Al menos dejar subsistir todos los actos jurídicos anteriormente realizados con base en la norma en cuestión.*<sup>42</sup>

La anulación de una norma por ser anticonstitucional, no significa absolutamente, el restablecimiento del estado de derecho existente antes de la entrada en vigor de la norma anulada, ya que la anulación que realiza el órgano de control, no hace revivir la antigua norma referida al mismo objeto y que la norma anticonstitucional abrogó. De la declaración de anticonstitucionalidad de una norma general, resulta una esfera vacía de Derecho, ya que, como lo expone Hans Kelsen, una materia que hasta entonces se encontraba regulada, deja de serlo, las obligaciones jurídicas desaparecen, la libertad jurídica les sucede.

La situación antes referida, produce consecuencias desastrosas, ya que la anulación de una norma, ya sea por vicios formales, ya sea por vicios materiales, implica dejar un vacío legal, que de igual forma acarrea una inseguridad jurídica, ya que, por ejemplo ¿qué se aplicará cuando una norma general, por ejemplo dentro de un proceso, es declarada anticonstitucional?, ¿cómo se resolverá ese y otros procesos actuales y futuros, si la norma es anticonstitucional?, o acaso, ¿el

---

<sup>42</sup> Kelsen, Hans. "La garantía jurisdiccional de la Constitución.." página 83.

conflicto no tendrá solución debido a que la norma a aplicar es anticonstitucional?. Es toda una realidad que el expedir una nueva norma por el órgano legislativo, implica necesariamente tiempo, y aún cuando este fuera corto y pronto, ¿que hacer mientras esto suceda? La solución podría encontrarse en permitir que el órgano de control, en sus resoluciones pudiera determinar, de acuerdo a la naturaleza del caso, hacer uso de figuras como la **ultractividad** de la norma, es decir, traer del pasado al presente normas generales.

A pesar de la gran importancia del tema, su tratamiento requiere un mayor espacio de reflexión, que desafortunadamente desviaría las expectativas del presente trabajo, por tal razón, muy a nuestro pesar, se deja el tratamiento del tema hasta aquí.

## **11. El momento en que se puede realizar el control de una norma general.**

### **11.1 El control *a priori*.**

El control de la constitucionalidad *a priori* es el que se realiza una vez que se ha votado y aprobado la ley por las cámaras, pero antes de que se publique la norma. En este tipo de control, una vez que la norma entra en vigor no puede impugnarse su constitucionalidad. Francia es el único país que admite exclusivamente esa modalidad de control, tanto para las leyes orgánicas y los reglamentos de asambleas parlamentarias, cuyo examen de su constitucionalidad previo, es obligatorio, ya que difícilmente podrán ser aplicadas a casos concretos y por tanto difícilmente controlar su constitucionalidad *a posteriori*, de igual

forma se controlan leyes ordinarias y los compromisos internacionales, cuyo examen es facultativo.

Una de las principales objeciones que se hace a este tipo de control, es que la norma aún no existe como tal, y por lo tanto, no puede ser objeto de control algo que por lo menos jurídicamente no existe. Al respecto resulta oportuno hacer notar que tales objeciones son infundadas, ya que una norma que fue discutida y aprobada por el órgano facultado para ello, es ya existente y, que el elemento de la publicación, que no es parte del procedimiento legislativo, es tan solo un elemento de eficacia del acto jurídico. Por lo tanto, resulta totalmente viable el control de una norma que no ha sido publicada, por ser esta ya existente, aún cuando no posea el elemento de eficacia consistente en la publicación.

Los efectos de este tipo de control, implica no publicar la norma, y con ello privarle de cualquier oportunidad de surtir efectos y ser aplicada a casos concretos.

### **11.2 El control a posteriori.**

El control de la constitucionalidad *a posteriori* es el que se ejerce sobre normas que ya entraron en vigor. El control *a posteriori* posee dos méritos principales:

- a) El primero es que asegura una mejor protección de las libertades y de los derechos fundamentales, ya que si en el momento de concepción de una ley, ésta puede parecer perfectamente constitucional, es posible que en el momento de su aplicación se muestre contraria al texto constitucional, es decir, no es sino en el momento de su aplicación cuando la norma atenta contra los

derechos y libertades de los gobernados, y así tornarse anticonstitucional.

- b) El segundo mérito de este sistema, es que permite la participación de los individuos en defensa de la constitucionalidad de las normas generales, ya que no sólo en control abstracto se puede combatir la anticonstitucionalidad de una norma, y con ello no sólo autoridades ejercitarlo en exclusiva, sino también permite que los gobernados ejerciten mediante medios de control a *posteriori* la constitucionalidad de las normas que se les aplica.

El control a *posteriori* admite a su vez dos modalidades más de control:

#### **11.2.1 El control abstracto.**

El control de la constitucionalidad a *posteriori* se denominará abstracto, cuando la impugnación se dirige contra la norma misma y no contra su aplicación a una situación o caso concreto.

En principio, dada la circunstancia de que no existe la aplicación de la norma a un caso concreto, resulta difícil pensar en la posibilidad de ser otorgada legitimidad en favor de los gobernados en forma particular para interponerse, ya que no existe un acto concreto de aplicación de la norma. Sin embargo, dicha situación no es absoluta, ya que si es posible adoptar la impugnación en abstracto en favor de los gobernados, siempre y cuando sea accionado por cierto número de ellos, sin que sea necesario la aplicación de la norma a casos concretos. Esta última opción ha sido adoptada por sistemas de control de constitucionalidad latinoamericanos, como es el caso de Colombia.

### **11.2.2 El control concreto.**

El control de la constitucionalidad *a posteriori* se denominará concreto, cuando el examen de la constitucionalidad de una norma general, se realiza a partir de la aplicación de la misma a un caso concreto.

En este sentido, el control concreto puede darse a raíz de dos supuestos:

- a) La aplicación de la norma dentro de un proceso, sea la norma de carácter sustantivo o sea de carácter adjetivo.
- b) La aplicación de la norma que se estima anticonstitucional, puede darse fuera o sin la existencia de un litigio, por lo cual, el gobernado también podrá impugnar la anticonstitucionalidad de la norma que se le aplica.

Un requisito para el control concreto, lo constituye la **perjudicialidad** de la norma impugnada a un caso concreto, así como la **inmediata y actual afectación del demandante**, situación que lo legitima para accionar un medio de control de la constitucionalidad.

### **11.3 El control de la constitucionalidad de omisiones del legislador.**

Una cuestión de gran interés, es la que implica cuestionar la anticonstitucionalidad de una omisión del legislador por la ausencia de una norma jurídica. En cuatro países europeos, el control de la constitucionalidad puede tener por objeto **¡¡la ausencia de textos jurídicos!!**. De esta forma en Portugal, el Presidente de la República, el Defensor del Pueblo y los Presidentes de las Asambleas regionales, si

afecta a los derechos de las regiones, pueden dirigirse al Tribunal Constitucional para solicitarle que declare que **la ausencia de ley impide la realización de derechos reconocidos y consagrados por la Constitución** que, de este modo, se incumple y, que dicha omisión deviene en una anticonstitucionalidad.

De igual manera en Italia, el Tribunal puede declarar anticonstitucionales, las omisiones del legislador que conducen a una vulneración de las prescripciones constitucionales.

En Alemania, el Tribunal Constitucional puede sancionar no sólo la ausencia de ley que deje sin aplicación posible un derecho constitucional, sino también el hecho de que el legislador no haya modificado una ley para tener en cuenta un cambio de circunstancias y corregir las desigualdades que su aplicación haya suscitado, o bien haya olvidado prever en una ley disposiciones para ciertas categorías de personas.

Finalmente, en Polonia, el Tribunal Constitucional puede declarar de oficio o atendiendo a las quejas y reclamaciones que le dirigen los ciudadanos, que la falta de ley en determinados ámbitos perjudica la realización de derechos constitucionalmente previstos.

La resolución que emita el órgano controlador, se limita tan sólo a declarar que la omisión del legislador, impide la realización de una norma constitucional y de esta forma la omisión tornarse en anticonstitucional. No implica que la resolución que al respecto se emita tenga por objeto legislar, sino por el contrario, evidenciar la ausencia de actividad legislativa.

## **Capítulo segundo.**

### **El control de la constitucionalidad de normas generales en el sistema jurídico mexicano históricamente dado.**

*Sumario: 1. Introducción. 2. El control de la constitucionalidad en los primeros cuarenta primeros años del siglo XIX. 2.1. El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana. 2.2. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. 2.3. Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836. 2.4. La Constitución de Yucatán de 1841. 3. El control de la constitucionalidad de normas generales en la segunda mitad del siglo XIX. 3.1. Los proyectos de minoría y de transacción de 1842. 3.2. Las Bases orgánicas de la República de 1843. 3.3. El programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal de 1846. 3.4. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. 3.5 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. 4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.*

#### **1. Introducción.**

Es indiscutible que el estudio de las instituciones jurídicas no pueden entenderse de forma completa si no se revisa, aunque sea someramente, sus antecedentes; esto en razón de que a través de ellos se comprende mejor las figuras en análisis, pues con ello se determina las circunstancias que determinaron y determinan en gran parte su actualidad, tanto en el tratamiento teórico como en su tratamiento normativo.

Así, una vez que se reconoce la necesidad antes señalada, en éste capítulo se aborda brevemente, el génesis y evolución dentro de nuestro sistema jurídico, del control de la constitucionalidad de normas generales. Es de advertirse que el análisis que se realiza no implica un simple análisis de figuras ya pasadas, sino que intenta encontrar el por qué de nuestro actual sistema de control de la constitucionalidad.

El análisis se realiza a partir del México independiente y hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el

que se intenta mostrar, aún cuando a manera de esbozo, la evolución y retrocesos el control de la constitucionalidad del poder político, y en forma muy particular, como se ha señalado, de normas generales en el sistema jurídico mexicano.

Se hace notar, con las reservas del caso, que el estudio se realiza con base en los conceptos analizados en el capítulo anterior, sin que ello implique que se ignore la lejanía cronológica que existe entre la sistematización de los conceptos que integran a la defensa de la Constitución y los cuerpos normativos que se analizan, los cuales, por supuesto, no eran manejados en las épocas de estos últimos.

## **2. El control de la constitucionalidad de normas generales en los primeros cuarenta años del siglo XIX.**

### **2.1 *El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.***

José María Morelos y Pavón, persuadió a los jefes de los diversos grupos que habían emprendido la revolución de independencia y que hasta ese momento se encontraban dispersos, para conjuntar esfuerzos y poner en vigencia un programa de organización. De esta forma fue como surgió la convocatoria para el llamado Congreso Constituyente de Chilpancingo de 1812, el que una vez instalado, expidió en fecha 6 de noviembre de 1813,<sup>1</sup> la llamada Acta de Independencia,

---

<sup>1</sup>*Los firmantes de dicho documento fueron Andrés Quintana Roo, Ignacio López Rayón, José Manuel de Herrera, Carlos María Bustamante, José Sixto Verduzco, José María Liceaga y Cornelio Ortiz de Zárate.*

### *Baldomero Mendoza López*

Debido a las dificultades que tuvo que afrontar el Congreso, éste tuvo que trasladarse por Tlacotepec, Tetela, Ajuchitán, Huetamo, Ario, Uruapan, Tiripitio, hasta llegar finalmente a Apatzingán. En este último lugar, se expidió el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana."

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, también conocido como la *Constitución de Apatzingán*, marcó el inicio del desarrollo histórico del constitucionalismo mexicano, la cual, por cierto, tuvo una vida efímera y de nula aplicabilidad.

En cuanto al tema de análisis, el control de la constitucionalidad de normas generales, el maestro Héctor Fix Zamudio, considera que la *Constitución de Apatzingán* no solamente estableció sistemas de naturaleza preventiva destinados a lograr la marcha equilibrada de las instituciones políticas a través del establecimiento de garantías individuales y del establecimiento de límites y competencias a las "supremas autoridades", sino además, consagró en forma aún rudimentaria, instrumentos procesales para reparar las violaciones que las autoridades pudieran realizar en perjuicio de la Constitución.

De esta forma, el artículo 237 de la *Constitución de Apatzingán* establecía:

*Artículo 237.- Entretanto que la Representación nacional, de que trata el capítulo antecedente, no fuere convocada, y siéndolo, no dictare y sancionare la Constitución permanente de la Nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare.*

Es así, que en la parte final del artículo 237 de la *Constitución de Apatzingán*, se estableció que **cualquier ciudadano** ante las infracciones que notare en contra de la forma de gobierno, tendría derecho a reclamarlas. Sin embargo, esto no significa que los autores del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, hayan establecido un medio de control de la constitucionalidad, ya que resulta evidente la ausencia de procedimientos destinados a garantizar la tutela de la forma de gobierno o de cualquier otra parte de la Constitución.

De esta forma, aunque sea inconscientemente e incipientemente, se encuentra en la *Constitución de Apatzingán*, el principio relativo a la reclamación de los ciudadanos contra las violaciones constitucionales.

## **2.2 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.**

A la consumación de la independencia, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba fijaron bases muy generales en que habría de configurarse a la nueva nación independiente, las cuales optaban por una monarquía moderada.

Al instalarse el primer Congreso Constituyente, el 24 de febrero de 1822, en su primera etapa y hasta la caída de Iturbide y su efímero imperio, se pensó poco en la posibilidad de una República en aquel cuerpo deliberante. *Disuelto por Iturbide el Primer Constituyente-31 de octubre de 1822, y luego reinstalado en marzo 7 de 1823, éste se apresuró a declarar ante la abdicación de Iturbide, la nulidad de su*

coronación y la insubsistencia de la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba.<sup>2</sup>

A pesar de que el Primer Congreso Constituyente no configuró un documento constitucional, su importancia histórica radica en convocar al Segundo Constituyente, que sí elaboró una Constitución.

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después quedó instalado solemnemente. Se nombró a Miguel Ramos Arizpe, presidente de la Comisión de Constitución, la que, el 2 de noviembre de 1823 presentó el Acta Constitutiva.<sup>3</sup> Dos meses después, el 1 de abril de 1824, se inició el debate sobre el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos. Con breves modificaciones fue aprobada por el Congreso el tres de octubre de 1824 y publicada el 25 del mismo mes, bajo el título de **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos**.

La **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos** de 1824, tuvo el mérito de ser el primer ordenamiento que determinó el ser o modo de ser del Estado mexicano y, estableció en su primer artículo, como primera decisión política fundamental: **La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia**.

La Constitución de 1824, fue simplista y escueta en lo referente a las garantías individuales, ya que *la principal preocupación* de los constituyentes era *organizar políticamente a México y establecer las bases del funcionamiento de los órganos gubernamentales*, por lo que es de considerarse *natural que colocaran en plano secundario a los*

---

<sup>2</sup> RABASA, Emilio O. "Historia de las Constituciones mexicanas." Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 2002. página 16

<sup>3</sup> Aprobada el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación.

*Baldomero Mendoza López*

*derechos del hombre,... y sólo en preceptos aislados..., podemos encontrar algunos derechos del individuo frente al Estado.*<sup>4</sup>

En materia de control de la constitucionalidad, esta Constitución estableció por una parte, un medio de control por órgano judicial y por otra un medio de control por órgano político. De esta forma, en la última parte del inciso sexto de la fracción V del artículo 137, disponía lo siguiente:

*Artículo 137.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:*

*I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, .....*

*V. Conocer:*

*-Sexto. .... y de las infracciones de la Constitución y leyes generales según se prevenga por la ley.*

Esta competencia con la que se envistió a la Corte Suprema de Justicia, consistente en conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley; constituye el establecimiento de un control de la constitucionalidad por órgano judicial.

La primera fracción del artículo en comento, establece que la Corte será competente para conocer de las diferencias que pueda haber entre dos Estados de la Federación, y que dicha diferencia se deberá reducir a **un juicio verdaderamente contencioso** en que deba **recaer formal sentencia**. También se otorga competencia a la Corte, de resolver las infracciones a la Constitución y a las leyes generales, según

---

<sup>4</sup> *BURGOA Orihuela, Ignacio, " El Juicio de Amparo" editorial Porrúa, México, 1999. página 104.*

se prevenga por la ley. Si bien es cierto que esta disposición encierra en principio un control de la constitucionalidad y de la legalidad, que debió haber sido reglamentado por una ley especial, su utilidad práctica fue nula, pues nunca se expidió la citada ley bajo la vigencia de la Constitución de 1824<sup>5</sup>, por lo que no es posible determinar cuales eran los efectos que las sentencias tendrían en la resolución de los conflictos.

Por lo que respecta al control por órgano político, la Constitución de 1824 estableció el Consejo de Gobierno, el cual funcionaba durante el receso del Congreso General en términos del artículo 116, y tenía entre otras atribuciones la de *velar sobre la observancia de la Constitución, de la acta constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos*. Esta potestad, como se ha señalado, implicaba un incipiente control de la constitucionalidad de carácter político, que desde un primer punto de vista, tal control parecería ser que era ejercitable intermitentemente, es decir, al ser competencia de un órgano temporal como lo era el Consejo de Gobierno, que solo funcionaba durante los recesos del Congreso General y que estaba compuesto de la mitad de los individuos del Senado, tan solo durante su funcionamiento se podría realizar el control mencionado, sin embargo, dicho artículo debe entenderse en el sentido de que al órgano reemplazante le correspondía tan sólo formar el expediente sobre las infracciones, y al Congreso le tocaba, sin duda, conocer de las mismas aunque no lo dijera la Constitución, pues de otro modo resultaba inútil la facultad del Consejo de Gobierno. Con tales fundamentos se estableció la práctica de que el Congreso resolviera acerca de la nulidad de las leyes de los Estados contrarias a la

---

<sup>5</sup>*Incluso resulta curioso que la legislatura del Estado de Veracruz, presentara en 1830 una iniciativa al Congreso general, en la que propuso se suprimiera la fracción V, inciso sexto del*

### **Baldomero Mendoza López**

Constitución Federal, y por su puesto, dicha anulación poseía efectos generales.

Así, en octubre de 1930, la Legislatura de Querétaro propuso que se adicionara el artículo 164 de la Constitución, en los siguientes términos:

*“Serán nulos, de ningún valor y efecto, las leyes y decretos de los Estados que el Congreso General declare opuestos a cualquier artículo de esta Constitución o del acta constitutiva. Las leyes y decretos del Congreso General contra los que protestaren el mayor número de las Legislaturas de los Estados, por ser opuestos a la propia Constitución o Acta Constitutiva, serán igualmente nulos, de ningún valor y efecto”.*

Esta proposición fue aprobada por el Congreso de 1830, para que fuere liberada en el siguiente Congreso, el cual, nunca se ocupó del asunto.

La propuesta de la Legislatura de Querétaro, creaba un control de la constitucionalidad de normas generales, a cargo de un órgano político como lo es el Congreso y las Legislaturas de los Estados, cuyas resoluciones tendrían efectos generales, situación que concordaba plenamente con la naturaleza del acto objeto de control.

### **2.3 Las Bases y Leyes Constitucionales de la Republica Mexicana de 1836.**

Cuando la Constitución federal fue promulgada, surgió la esperanza de que terminaría una etapa de confusión y que surgiría otra, promisoriosa y diferente, en la que la nación mexicana afirmarí su libertad y promovería su prosperidad y gloria. Sin embargo no fue así, porque el

---

*artículo 137.*

### *Baldomero Mendoza López*

periodo que siguió, casi siempre presidido por Antonio López de Santa Anna, héroe de siempre derrotas, significó era de violencia, caos y anarquía.

*En esa etapa de confusión y anarquía, el vicepresidente Valentín Gómez Farías, durante una de las múltiples ausencias del presidente Santa Anna, en 1833, se hizo cargo del Ejecutivo federal, con apego a lo establecido constitucionalmente, y expidió una serie de disposiciones encaminadas a evitar la intromisión de la iglesia en los asuntos del gobierno civil. De igual manera, la V Legislatura, con el mismo espíritu liberal, elaboró leyes en ese sentido.*<sup>6</sup>

El 15 de abril de 1834, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de 1824, el Congreso debía terminar su periodo de sesiones ordinarias, sin embargo dispusieron las cámaras prorrogarlas por treinta días útiles. Durante este periodo ocurrieron diversos levantamientos que solicitaban la derogación de las leyes anticlericales.<sup>7</sup> Con tal motivo, se reclamó a Santa Anna que éste desconociera todas las leyes y providencias dictadas por el Congreso general y las legislaturas debían declararse nulas, sin valor ni efecto alguno.

En las elecciones legislativas de 1835, los conservadores obtuvieron la mayoría en el Congreso y, tras un golpe de Estado parlamentario, decidieron que el Congreso, que sólo tenía funciones de órgano constituido, se tornara en constituyente.<sup>8</sup>

De esta forma, las **Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836**, conocidas también con el nombre de las

---

<sup>6</sup> RABASA, Emilio O. Ob. Cít. página

<sup>7</sup> Se proclamaron planes en Puebla, Orizaba, Oaxaca, y Cuernavaca, éste último de mayor importancia.

<sup>8</sup> El proyecto de elaboración de las bases y leyes constitucionales, estuvo a cargo de Francisco Manuel Sánchez Tagle, Antonio Pacheco Leal, José María Cuevas, José Ignacio de Anzorena y Miguel Lalentín.

**Siete Leyes**, además de cambiar el régimen federativo por el centralista, instituyó en la Ley Segunda, al "**Supremo Poder Conservador**", el cual tenía, a imitación del Senado Constitucional de Sieyès, la tarea preservar el orden constitucional.<sup>9</sup>

El artículo 1 de la Ley Segunda, disponía:

*"Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el mas antiguo."*

Ahora bien, el Supremo Poder Conservador como órgano preservador del orden constitucional, gozaba conforme al artículo 12 de la Segunda Ley, las siguientes atribuciones:

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

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

---

<sup>9</sup> *En Francia, la Constitución del año VIII (1799) aparece un senado como defensor (conservateur) de la Constitución, sin embargo, el Sénat Conservateur no desempeñó su papel tutelar de la Constitución hasta la derrota militar de Napoleón, cuando por decreto de tres de abril de mil ochocientos catorce, declaró que Napoleón y su familia quedaban desposeídos del trono por haber vulnerado la Constitución y los derechos del pueblo.*

**Baldomero Mendoza López**

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

Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

IV.- Declarar, por excitación del congreso general, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga.

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

VI. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del congreso general, o resolverse llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el supremo poder Ejecutivo.

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

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

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

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

XI.- Calificar las elecciones de los senadores.

Desgraciadamente, el Supremo Poder Conservador, ha sido depredado y criticado por la mayoría de los estudiosos del Derecho Constitucional Mexicano. De esta forma, y a manera de claro ejemplo de la descalificación que ha sido objeto, el doctor Ignacio Burgoa Orihuela<sup>10</sup> cita los comentarios de Isidro Montiel y Duarte, el cual señala que **"un lugar oscurísimo veremos siempre en el Derecho Constitucional que estableció entre nosotros el "Supremo Poder Conservador", con una superioridad inconcebible respecto del Poder Judicial, del Ejecutivo y aun del Legislativo, pues autorizado estaba para suspender a la alta Corte de Justicia, para declarar la capacidad física y moral del Presidente de la República y hasta para suspender por dos meses las sesiones del Congreso General. Un poder tan monstruoso fue creado con el fin de sostener el equilibrio constitucional entre los poderes y el de mantener o restablecer el orden constitucional en los casos en los casos en que fuera turbado; y aunque no pudo ser más plausible el propósito, de seguro que el medio fue completamente inadecuado porque la eficacia de la acción de un poder tan exorbitante, no pudo derivarse sino de un profundo y religioso respeto al principio de autoridad, y este respecto quedó completamente realizado desde el momento en que se vio levantada una entidad enteramente desconocida, cuyas plantas podían hallar impunemente la supremacía de nuestros altos poderes aun en nuestra existencia colectiva. De otra manera, si se hubiera conseguido, habría sido crear, no el poder moderador autorizado en el imperio del Brasil, sino un poder despótico que no hubiera oprimido con toda la fuerza del viento de las pasiones políticas que hubieran agitado a los hombres con cuyas manos se ponían una arma tan formidable."**

---

<sup>10</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio, *Ob. Cit. página 107.*

### *Baldomero Mendoza López*

Las calificativas de que ha sido objeto el Supremo Poder Conservador, no son del todo acertadas. Vale la pena señalar que el problema de fondo, como podrá observarse, consiste en que un órgano de esta naturaleza oscila en cuanto a su imparcialidad y eficacia entre la sumisión al poder político cuyo ejercicio constitucional debe controlar y la supraordinación a los órganos públicos, al absorber una dosis de poder excesiva que le permite anular sus actos y decisiones, colocándose en un plano de superioridad frente a los órganos controlados.

El Supremo Poder Conservador representó el primer esfuerzo serio de control de la constitucionalidad en nuestro país y aún cuando en sus resoluciones llegó a demostrar ser un órgano incondicional de Antonio López de Santa Anna, a cuyos designios en no pocas ocasiones estaba supeditado y en uso de las facultades exorbitantes que poseía, **“interpretaba la voluntad general de la nación”** en favor de éste; también llegó a resolver **con efectos generales**, leyes contrarias a las Leyes Constitucionales de 1836; ejemplo de ello es la declaratoria de inconstitucionalidad que hizo, a petición de la Corte Suprema, de un decreto expedido por el Congreso General en el que se dispuso que fuesen juzgados militarmente a todos los ladrones y sus cómplices ante un Consejo de Guerra ordinario, independientemente de la naturaleza de la autoridad que los aprehendiera. La Corte Suprema ordenó que se acatara la decisión del Poder Conservador, ya que había declarado nulo el decreto del Congreso General.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Para mayor detalle de la labor del Supremo Poder Conservador, ver OLAVARIA y Ferrari Enrique y Juan de Dios Arias, en *“México a través de los siglos”*, tomo cuarto, Editorial Cumbre, 1980, páginas 427 a 442.

Las fallas en la estructura y competencia del Supremo Poder Conservador, así como su carácter eminentemente político, no hace válido el extremo de que a todo órgano de control político corresponderá necesariamente las deficiencias de parcialidad y sumisión o sometimiento a los poderes constituidos cuyos actos debe controlar, y por otro lado haya que canonizar al control judicial, el cual para casi todo autor mexicano, está atribuido de imparcialidad y se halla en una posición de equilibrio e independencia frente a los órganos controlados.

Debe aceptarse, se quiera o no, que el asunto del control de la constitucionalidad es de naturaleza política, toda vez que se trata de controlar el ejercicio del poder; por lo tanto, el problema a resolver consiste en lograr que el órgano que controla, cualquiera que sea su naturaleza, pueda controlar de forma independiente, eficaz y equilibrada al poder. Debe cumplir con su misión de mantener en ejercicio de su competencia constitucionalmente prevista y delimitada, el control del poder político y lograr la conformidad constitucional de todo acto de gobierno.

La desgracia del Supremo Poder Conservador, fue ser uno de los más grandes símbolos del grupo conservador, que en un siglo de ir y venir político, no le permitió ir mas allá de la existencia de la Constitución que lo creó.

#### **2.4 *El voto de José Fernando Ramírez de 1840.***

Una vez rehabilitado políticamente el general Antonio López de Santa Anna con la acción de Veracruz en contra de los franceses, en la que reclamaban indemnizaciones sobre daños causados a establecimientos franceses radicados en México durante los disturbios

provocados por la reacción de la moneda de cobre decretada por ley, percepción violenta de préstamos forzosos y la denegación de justicia, actos, decisiones o juicios de autoridades administrativas y, de acuerdo a los franceses ilegales, fue designado en enero de 1839 para ocupar la presidencia en sustitución de Bustamante, quien salía a campaña. Al arribo a la capital, el general Santa Anna tuvo diversas reuniones con políticos en donde acordó que el Congreso debía reformar a la Constitución. En ejecución del proyecto, el gabinete formado por Santa Anna presentó el 15 de junio de 1839 una iniciativa ante el Consejo de Gobierno **a fin de que excitase al Supremo Poder Conservador** para declarar la voluntad de la nación **en el sentido de que el Congreso debía hacer a la Constitución todas las reformas convenientes, sin que fuera necesario para ello, como lo disponía “esperar el tiempo previsto por ella misma y quedando siempre a salvo la forma actual del sistema.”** De esta forma, el 9 de noviembre de 1839, el Supremo Poder Conservador resolvió: *“El Supremo ha venido en declarar que es voluntad de la nación, en el presente estado de cosas, que sin esperar el tiempo que ordena y que prefija la constitución para las reformas en ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes; especialmente a las relativas al arreglo de la hacienda, a la administración de justicia a la subsistencia de los departamentos y autoridades respectivas: pero con las dos calidades siguientes: 1ª Que en las que se intenten se ha de proceder por las vías del modo, y con total arreglo de lo que prescribe la 7ª ley constitucional; 2ª Que se respetarán y guardarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales de la actual constitución: libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo popular; la división de poderes que reconoce la misma constitución, sin perjuicio de*

*Baldomero Mendoza López*

*ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno, y la libertad política de la imprenta."*

El proyecto de reforma se presentó el 30 de junio de 1840, por una comisión formada por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaqui Fernández y **José Fernando Ramírez**, autor este último de un voto particular, en donde propuso el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Corte Suprema de Justicia.

El voto particular de José Fernando Ramírez, con respecto al control de la constitucionalidad, señalaba que: *"... desde la primera conferencia sobre las reformas a la Constitución de 1836, manifesté paladinamente mi opinión en contra de la existencia de un poder tan privilegiado como el conservador, monstruoso y exótico en un sistema representativo popular en que toda la garantía que tiene los ciudadanos respecto de sus funcionarios, es la responsabilidad sea efectiva y no nominal; por lo que siempre he juzgado que un funcionario sin esa responsabilidad que pueda realizarse de algún modo es un funcionario peligroso y que no presenta ninguna garantía.....ese poder (el conservador) puede dar motivo a que se ponga en contradicción la voluntad presunta de la Nación con la verdadera y realmente manifiesta,..."*<sup>12</sup>

Al referirse a la Corte Suprema, el voto particular deja descubrir la influencia de Alexis de Toqueville para la nueva conceptualización del sistema de control de la constitucionalidad en nuestro país, y de esta forma José Fernando Ramírez, manifiesta: *Más yo pretendo añadirle (a*

---

<sup>12</sup> *Esta primera crítica se dirige en contra de la resolución de aprobación de las reformas que había hecho el Supremo Poder Conservador en un acto de "interpretar la voluntad de la nación"*

la Corte) otra facultad dentro de su órbita; la idea parecerá a primera vista extraña; pero ni es eternamente nueva, ni carece de sólidos fundamentos, antes se encontrara apoyo en la razón y la experiencia. Una obra moderna, que hizo mucho ruido en Francia (refiriéndose sin lugar a dudas a la "Democracia en América" de **Alexis de Toqueville**), casi se ocupa toda en demostrar la paz y tranquilidad de la República del norte no se debe a otra cosa que la influencia que en ella ejerce la Corte de Justicia, además que esta experiencia es una prueba de bulto, sobre razones en que apoyarla. Esas corporaciones como he dicho, están por su naturaleza aisladas y como excéntricas respecto de los negocios públicos: este aislamiento les da necesariamente un carácter de imparcialidad muy importante, o por mejor decir indispensable para resolver en la calma de las pasiones, escuchando solamente la voz de la justicia, las grandes cuestiones cuyas resoluciones muchas veces equivocada o desarreglada, es la causa de grandes trastornos políticos.

... Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador. ninguna otra medida podía, en mi concepto, remplazar su falta, que conceder en la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por lo que **cuando cierto numero de diputados, de senadores, de juntas departamentales, reclamen alguna ley o acto del Ejecutivo como opuesto a la Constitución, se diese ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese el fallo de la Corte de Justicia.**

De esta forma se puede concluir, que el sistema de control de la constitucionalidad propuesto por **José Fernando Ramírez**, consistió en otorgar la facultad de preservar el orden constitucional a la Corte Suprema de Justicia, mediante un juicio contencioso, en el cual, a petición de cierto numero de diputados, de senadores o de las juntas

departamentales, reclamaren la inconstitucionalidad de leyes o actos del Ejecutivo.

Respecto de los alcances y efectos de las resoluciones que deberían tener las declaratorias de inconstitucionalidad de las leyes y de los actos del ejecutivo, el diputado **Ramírez** no hace referencia alguna.

## **2.5 La Constitución de Yucatán de 1841.**

Al fijarse la comisión para la realización del proyecto de reformas a la Constitución de Yucatán de 1825, se otorgó el proyecto a Manuel Crescencio Rejón, quien además de haber sido uno de los autores de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, había formado frecuentemente parte de las comisiones de puntos constitucionales tanto en la Cámara de representantes como en el Senado.

El hecho de que Manuel Crescencio Rejón y Alcalá encabezara la comisión de reformas, hizo que más tarde declarase enfáticamente haber sido el autor del proyecto "constitucional" para Yucatán, ya que en el proyecto y más tarde en la Constitución, se encuentran muchas de las ideas que antes había sostenido en el Congreso mexicano y que continuó propugnando, de tal forma que hasta con el mismo estilo están redactados en el proyecto que presentó. Esta situación lleva a la conclusión inmediata de que la Constitución de Yucatán de 1841,<sup>13</sup> fue obra casi exclusiva de Manuel Crescencio Rejón y Alcalá.

---

<sup>13</sup> *Ejemplo de ello, es recordar que en el Constituyente de 1824, el aún joven Crescencio Rejón formuló un voto particular en el sentido que el poder ejecutivo se confiase a un triunvirato; pues bien, en el proyecto de 1840 para Yucatán, volvió a insistir en su idea de juventud, proponiendo que el ejecutivo yucateco quedara en manos de un gobernador y dos cónsules.*

Sin embargo, lo que le aseguró la inmortalidad jurídica en los anales de la historia al ilustre Manuel Crescencio Rejón, no fue en sí la redacción de la Constitución Yucateca, sino el establecimiento en ella del **juicio de amparo**, que hoy día, a pesar de las críticas que de él se haga, sigue siendo el instrumento por excelencia para el gobernado en la defensa de sus derechos fundamentales.

Desde 1824, Manuel Crescencio Rejón y Alcalá *había recalcado, con gran energía y sorprendente clarividencia, la importancia del poder judicial que, decía, era "igual a cada uno de los otros dos" y debía ser "independiente del congreso y del presidente". Con esto, como queda dicho, echaba las bases de su preponderancia. Ahora, a los cuarenta y un años, con un mejor conocimiento de las prácticas jurídicas norteamericanas, en gran parte sin duda al libro de Tocqueville, va don Crescencio a asignar al poder judicial mexicano su mas alto papel histórico. Al establecer el juicio constitucional Rejón no crea una novedad en el mundo pero sí en su país.*<sup>14</sup>

En la exposición de motivos del proyecto yucateco se comienza a hacer el panegírico del poder judicial, describiéndose de la siguiente forma: "*por eso os propone se revista a la Corte Suprema de Justicia de un poder suficiente, para oponerse a las providencias anti-constitucionales del Congreso, y a las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que hagan a los **derechos políticos y civiles** de los habitantes del Estado; y que los jueces se arreglen en sus fallos a lo prevenido en el Código fundamental, prescindiendo de las leyes y decretos posteriores, que de cualquiera manera le contraríen.....Se hará también innecesaria la creación de un poder conservador*

---

<sup>14</sup> ECHÁNOVE Trujillo Carlos A. "*La vida pasional e inquieta de Don Crescencio Rejón*" tomo II, Editorial el Colegio de México, 1941, página 263.

*Baldomero Mendoza López*

*moustroso, que destruya las instituciones a pretexto de conservarlas, y que revestido de una omnipotencia política sea el árbitro de los destinos del Estado, en que haya autoridad que modere sus abusos.*<sup>15</sup>

De esta forma, el control de la constitucionalidad ideado por Manuel Crescencio Rejón, quedó delimitado por los artículos 53, 63 y 64 de la Constitución yucateca, los cuales disponían:

*Artículo 53.- Corresponde a este tribunal reunido (Corte Suprema de Justicia de Yucatán);*

*1.- Amparar en el goce de sus derechos a los que pidan su protección, contra leyes y decretos de las Legislatura que sea contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellos se hubieren infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que estos o la Constitución hubieren sido violados.*

*Artículo 63. Los jueces de primera instancia amparan en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior a los que pidan se protección contra cualquier funcionario que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.*

*Artículo 64.- De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con las mismas preferencias de que se ha hablado en el artículo precedente remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías."*

De esta forma, según se advierte de los artículos antes transcritos, el juicio de amparo de la Constitución yucateca comprende:

---

<sup>15</sup> "Homenaje a Don Manuel Crescencio Rejón", Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1960, página 64.

- a) El control de la constitucionalidad de normas generales, tanto de la legislatura como del gobernador.
- b) El control de la legalidad de los actos del Ejecutivo.
- c) La protección de las garantías individuales contra actos de cualquier autoridad, incluyendo a las judiciales.

Este aspecto histórico del juicio de amparo, muestra claramente que su teleología está encaminado a la protección de los derechos fundamentales, ya que *conforme a este sistema, el amparo tutelaba en favor de cualquier gobernado, toda la Constitución, pero sólo contra actos de la Legislatura y del gobernado..., así como, toda la legislación secundaria respecto de acto de este. sin embargo, frente a actos de autoridades distintas de la Legislatura o del Ejecutivo, el amparo únicamente propondría a preservar las garantías individuales...*<sup>16</sup>

Es así, que el control de normas generales en la Constitución yucateca, corresponde a la Corte Suprema de Justicia del Estado, la cual ampara ***en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección***, contra leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernado o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes.

Los efectos de las resoluciones siempre serán de carácter particular, limitándose a reparar el agravio en la que ***la norma general*** haya violentado a la Constitución.

De esta forma, se configura el principio básico sobre el que descansa la procedencia del juicio de amparo en las Constituciones federales de 1857 y 1917, o sea, el relativo a la ***instancia de la parte***

---

<sup>16</sup> *BURGOA, Orihuela Ignacio. Ob. Cit. página*

**agraviada**, así como el de **relatividad de las sentencias** que en dicho juicio se dictan.

El control de la constitucionalidad de normas generales y los efectos que deben tener las resoluciones que se pronuncien al respecto, son explicados por Crescencio Rejón en la exposición de motivos del proyecto en el sentido de que con el sistema por él propuesto "... *tampoco se hace de el un poder temible, cual lo seria si se le encargase de impugnar las leyes de un modo teórico y General: pues al erigirse en censor del legislativo, entraría abiertamente en la escena política..... sus sentencias como muy bien dice Tocqueville, no tendrán por objeto más que el descargar el golpe sobre un interés personal, y la ley sólo se encontrara ofendida por casualidad. de todos modos la ley así censurada no quedara así destruida; se disminuirá su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material. sólo perecerá por fin poco a poco y con los golpes redoblados de la Jurisprudencia, siendo además fácil de comprender, que encargado al interés particular promover la censura de leyes.....En fin, multiplicándose por el medio referido los fallos contra leyes inconstitucionales, se harán éstas ineficaces, teniendo las Cámaras por lo mismo que derogarlas.....*"

Resultó una verdadera innovación, el hecho de legitimar al gobernado para que sea éste quien tenga también directamente la oportunidad de impugnar la inconstitucionalidad de una norma general, sin embargo, la postura de otorgar efectos particulares a un acto cuya naturaleza es generar efectos generales, hace que no sea un medio idóneo de control. La postura de que *multiplicándose por el medio referido los fallos contra leyes inconstitucionales, se harán éstas ineficaces, teniendo las Cámaras por lo mismo que derogarlas...*" es tan solo una situación ideológica y utópica, que la misma realidad histórica

se ha encargado de desmitificar, aún, como veremos más adelante en el mismo Crescencio Rejón.

### **3. El control de la constitucionalidad de normas generales en la segunda mitad del siglo XIX.**

#### **3.1 Los proyectos de mayoría, minoría y de transacción de 1842.**

En el año de 1841, tres generales proclamaron sus respectivos planes: Mariano Paredes y Arrillaga, Gabriel Valencia y Antonio López de Santa Anna. El departamento de Veracruz proclamó otro, y algo inusitado, el propio gobierno centralista proclamó el suyo.

Ante esta situación de verdadera anarquía y en vista de la necesidad de los pronunciamientos militares y rebeldes, se reunieron los generales antes mencionados con Juan Nepomuceno Almonte<sup>17</sup>, representante del gobierno, comprometiéndose ambas partes a presentar sus respectivos planes para llegar así a un acuerdo. De esta forma, ante el incumplimiento de Almonte al no presentar sus planteamientos en el plazo fijado, los militares expedieron el 28 de septiembre de 1841 un acta denominada **Plan de Bases de Tacubaya**. Este documento conocido como "Bases de Tacubaya", fue firmado por los generales Antonio López de Santa Anna, Gabriel Valencia, Mariano Paredes y Arrillaga, José Ignacio Gutiérrez, el mayor Julián Juvera y José María Tornel.

De esta forma, el 28 de septiembre de 1841, se declaró, a excepción del Poder Judicial, la cesación de los órganos constituidos de

---

<sup>17</sup> *Hijo del histórico José María Morelos y Pavón.*

### *Baldomero Mendoza López*

la Constitución de 1836, y de acuerdo con el Plan de Tacubaya, en su disposición segunda, el 7 de octubre el general Antonio López de Santa Anna procedió a nombrar los miembros de la junta de representantes de los departamentos, y éstos a su vez designaron al presidente provisional, nombramiento que una vez más recayó en el propio Santa Anna, para que se hiciese cargo del Poder Ejecutivo, entretanto un Congreso Constituyente organizara a la nación.

El 10 de diciembre de 1841 se realizó la convocatoria para integrar al Congreso Constituyente, y así, después de las elecciones del día 10 de abril de 1842, favoreció al grupo liberal, cuyos miembros lo eran puros en minoría y moderados en su mayor parte.<sup>18</sup>

La Comisión encargada de redactar el proyecto de Constitución se integró por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo. Los cuatro primeros formaron el denominado "grupo de la mayoría" y el segundo, conformado por los últimos tres de los mencionados, formaron el denominado "grupo de la minoría". De esta forma, el 26 de agosto de 1842, se dio lectura en el Congreso al *Proyecto de Constitución*, así como al voto particular del grupo de la minoría.

Por lo que respecta al proyecto de la mayoría, estableció en el Título IX **"De la observancia, conservación y reforma de la Constitución"**, por cierto en cuanto a su denominación muy

---

<sup>18</sup> *Entre el grupo radical liberal se encontraban nombres como Melchor Ocampo, Ezequiel Montes, Francisco M. De Olaguibel, Juan Bautista Morales y Juan Rodríguez Puebla. Entre los liberales moderados figuraron Manuel Gómez Pedraza, José María Lafragua, Mariano Riva Palacio, Juan B. Cevallos, Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y José Espinosa de los Monteros. Del lado conservador figuraban José Fernando Ramírez, Ignacio Aguilar y Marocho y Bernardo Couto.*

### *Baldomero Mendoza López*

afortunada, el sistema de control de la constitucionalidad, lo cual abarcaba de los artículos 167 a 178 de dicho proyecto.

Con la idea del equilibrio de poderes, de los pesos y contrapesos, se estableció que la conservación de la Constitución pertenecía a los supremos poderes de la nación y a los departamentos, lo cual ejercitaban de la siguiente forma:

**Primero:** Se le otorgó a la Cámara de Diputados, la cual tenía la facultad de declarar la nulidad de los actos de la Corte Suprema de Justicia o de sus Salas, únicamente cuando esta invada la competencia de los demás poderes o de los tribunales departamentales. Esta declaración debía ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados.

**Segundo:** Correspondía a la Cámara de Senadores, declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo cuando fueran contrarios a la Constitución, así también, tenía la facultad de resolver las dudas que se originaron sobre la constitucionalidad del Derecho departamental. Estas declaraciones debían ser aprobadas por el voto de las 2/3 partes de los senadores.

**Tercero:** Se le otorgaba al Presidente de la República, restablecer el orden constitucional, cuando hubiere sido disuelto el Poder Legislativo.

**Cuarto:** Correspondía a la Suprema Corte de Justicia y a los funcionarios públicos con quienes el Gobierno Supremo podía entenderse directamente, suspender por una sola vez, la ejecución de las ordenes que se les dirija, cuando fueran contrarias a la Constitución.

Como puede advertirse, el control de la constitucionalidad de normas generales en el proyecto de la mayoría, se encomendaba de forma primordial a las dos Cámaras, cuyas resoluciones, en

### **Baldomero Mendoza López**

concordancia con la naturaleza de los actos que en ellas se impugnaba, poseían efectos generales, tal y como lo determinaba de forma expresa, el artículo 178 al decir: *“Las declaraciones que hicieren las Cámaras en los casos y reformas prevenidas, serán obedecidas y cumplidas por las autoridades de la República, a quienes toque su observancia, bajo su más estrecha responsabilidad; y los Departamentos dictarán todas las providencias y facilitarán los auxilios que les exijan para que aquellas tengan su más puntual y cumplida ejecución.”*

Las deficiencias del sistema de control planteado por el “proyecto de la mayoría” son evidentes, al no establecer un medio de control sobre las normas que emanen del Poder Legislativo, ya que tan solo son objeto de impugnación actos distintos a las normas generales emitidas por el Congreso, es decir, deja a los actos del poder legislativo fuera del control de la constitucionalidad, ya que los artículos antes mencionados y los demás preceptos constitucionales ignoraron las cuestiones antes señaladas.

Por su parte, el denominado **“proyecto de la minoría”**, encabezado por el ilustre Mariano Otero, quien fue el principal autor del proyecto, concibió en el título X del proyecto, bajo la afortunada denominación **“De la conservación, reforma y juramento de la Constitución”**, un sistema que para muchos autores es un “híbrido” de control de la constitucionalidad, es decir, crea un sistema jurisdiccional para la protección de las garantías individuales y un sistema político para el control de la constitucionalidad de las normas generales.

El artículo 81 del mencionado proyecto atribuyó por un lado a la Suprema Corte de Justicia, la facultad y competencia para conocer del llamado “recurso de reclamo”, contra todo acto de los poderes legislativo o ejecutivo de alguno de los Estados que se dirijan a privar a

*Baldomero Mendoza López*

una persona determinada de alguna de las garantías que otorgaba la Constitución. La Suprema Corte deliberaba y a mayoría absoluta de votos (se componía de once ministros) decidía sobre el reclamo. El reclamo podía interponerse dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley u orden.

Por otra parte, en cuanto al control de la constitucionalidad de normas generales, situación objeto de nuestro estudio, facultó al Presidente de acuerdo con su Consejo, a dieciocho diputados, a seis senadores o a tres legislaturas, para que presentaran el reclamo ante la Suprema Corte de Justicia, quien tan sólo mandaba la norma general a revisión a las legislaturas, las que dentro de tres meses, otorgaban su voto en el sólo sentido "es o no inconstitucional."

A diferencia de lo comúnmente opinado, parece congruente, aunque sin olvidar sus deficiencias, el sistema ideado por Otero, ya que permite al gobernado la impugnación de una norma general, cuando ésta afecte una garantía individual, y dicha circunstancia era facultad de la Suprema Corte de Justicia, y por otra parte faculta a órganos constituidos la impugnación de normas generales a través de un procedimiento de naturaleza política, cuyas resoluciones correspondían a la naturaleza del acto impugnado, es decir, eran las resoluciones de la mayoría de las legislaturas de efectos generales. La gran ventaja de este sistema de control, pese a las deficiencias técnicas, es la plena distinción del control de un acto con efectos particulares y el control de un acto con efectos generales, situación que tiempo después seguiría en el proyecto para 1847.

También el proyecto de la minoría otorgaba a la Cámara de Diputados la facultad de suspender, en caso de urgencia los actos del Gobierno, por ser contrarios a la Constitución.

### ***Baldomero Mendoza López***

Por último, el llamado proyecto "***el proyecto de transacción***" de 2 de noviembre de 1842, el cual nace de las múltiples discusiones que se suscitaron por los dos proyectos antes estudiados en el seno del Congreso Constituyente; así, la Comisión de la mayoría y de la minoría transigen en la creación de un proyecto que contengan las ideas de una y otra ideología.

Este proyecto negociado fue presentado el día 3 de noviembre de 1842 y se empezó a discutir en la asamblea del 14 de noviembre del mismo año. En este proyecto, se proclamó un sistema de control de normas generales de carácter político, consagrado en los artículos 139 al 151, los cuales establecen que corresponde a la Cámara de Diputados la facultad de declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte o de Sus Salas, en el caso de usurpación de las atribuciones de los otros poderes o de invasión a la órbita competencial de los tribunales departamentales o de otras autoridades. A demás facultó al senado como órgano de control para anular los actos del Poder Ejecutivo cuando fuesen contrarios a la Constitución, a las particulares de los Departamentos o a las leyes generales.

A la Suprema Corte la facultó para suspender las órdenes del gobierno contrarias a la Constitución o leyes generales.

### ***3.2 Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.***

El proyecto de transacción que resultó de los grupos mayoritario y minoritario de la Comisión del Congreso Extraordinario Constituyente de 1842, no obstante de haberse comenzado a discutir, no llegó a consolidarse. La prensa realizó diversas críticas a los proyectos de la minoría y de la mayoría, calificándolas de atentatorias a las creencias

### *Baldomero Mendoza López*

católicas y al honor y dignidad del ejército. Con fecha 10 de octubre de 1842, a raíz del abandono por una vez más de Santa Anna, se nombró presidente sustituto a Nicolás Bravo.

El 11 de diciembre de 1842, los habitantes de Huejotzingo, Puebla, se pronunciaron por desconocer al Congreso Constituyente, adhiriéndose a este acto gran número de guarniciones militares, incluso la de la capital del país. Así, el 19 de diciembre del mismo año, el presidente Nicolás Bravo, de acuerdo a las facultades que le confería la fracción séptima de las Bases de Tacubaya, disolvió al Congreso Constituyente, y nombró con ello, el 23 de diciembre de 1842 a ochenta notables para que integraran la llamada "**Junta Nacional Legislativa**", la cual debía elaborar las Bases Constitucionales que organizaran a la nación.

Instalada la Junta el 6 de enero de 1843, acordó por mayoría que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana fueron sancionadas el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 del mismo mes, por Antonio López de Santa Anna, quien ya había reasumido la presidencia.

En cuanto al control de la constitucionalidad de normas generales, las bases Orgánicas suprimieron al Supremo Poder Conservador, sin instaurar propiamente un sistema de control de la constitucionalidad. Sin embargo, establecía en su artículo 66 lo siguiente:

*Artículo 66. Son facultades del Congreso:*

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

De esta forma, sólo quedaban sujetas a control, las normas dadas por las asambleas departamentales, sin que en el texto de las Bases, se determinara quien podía invocar dicha inconstitucionalidad ante el Congreso. Los efectos de las resoluciones poseían, desde luego efectos generales.

### **3.3 *El Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal de 1846.***

Las Bases Orgánicas de 1843 tan sólo rigieron la vida del país por un poco más de tres años, pero habrían de sucumbir a pronunciamientos y revueltas que deseaban la convocación de un nuevo constituyente para poner en vigor de nueva cuenta a la Constitución de 1824.

Fue el propio Santa Anna quien ante lo evidente y después de su enésimo regreso a México, se declaró liberal, demócrata, federalista y en contra de toda monarquía. El general José Mariano Salas que se había levantado en la Ciudadela y quien era una figura predominante en ese momento histórico, expidió dos decretos: el 22 de agosto por los que convocó al Congreso, a la vez le otorgó también facultades de constituyente. Con el país escindido en bandos políticos antagónicos, con una invasión encima, el Congreso inició sus labores el 6 de Diciembre de 1846.

De esta forma, Manuel Crescencio Rejón y sus colegas Fernando Agreda y José María del Río, presentaron el 29 de noviembre de 1846 con el nombre de ***“Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal”***, sus puntos de vista sobre reformas a la Constitución. En este documento, al igual que en Yucatán y casi con las mismas

*Baldomero Mendoza López*

palabras, Crescencio Rejón aboga por la responsabilidad ilimitada de los funcionarios y la de los agentes inferiores que obedezcan órdenes de sus superiores que no se hallen en la órbita de sus atribuciones legales.

En cuanto a los atropellos a las garantías del gobernado por las autoridades declara Rejón que es de una urgente necesidad prevenir para lo sucesivo la repetición de semejantes atentados, haciéndose al efecto una solemne declaración de derechos y estableciéndose recursos eficaces para remediar desde luego las arbitrariedades que puedan en esta parte cometerse.

En cuanto a la primera parte (una solemne declaración de derechos), propone casi las mismas garantías individuales de la Constitución yucateca.

Por lo que respecta a la segunda parte (establecer recursos eficaces para remediar desde luego las arbitrariedades que puedan en esta parte cometerse), se estableció desde luego al juicio de amparo, mas ya no con la amplitud como lo hizo en Yucatán, sino sólo restringiéndolo a la sola protección de garantías individuales.

Como se debe recordar, la Constitución yucateca establecía que el juicio de amparo era precedente contra **leyes y decretos de las Legislatura que sea contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellos se hubieren infringido el Código Fundamental** o las leyes, **limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que estos o la Constitución hubieren sido violados**. Para el caso del proyecto de 1846, Manuel Crescencio Rejón ya no otorga la posibilidad de impugnar una norma general a través del juicio de amparo, sino como ya se dijo, se limita exclusivamente a la sola protección de garantías individuales.

*¿Por qué tal limitación? ¿Pensaría que para lograr la adopción de su sistema en aquellas circunstancias era fuerza presentarlo lo más simplificado posible? ¿O era que en los seis últimos años hubiese convencido que la efectividad práctica de la institución estriba precisamente en la protección de los derechos del hombre? Difícil saberlo.<sup>19</sup>*

De esta forma es como el mismo Crescencio Rejón con la experiencia de la práctica del juicio de amparo en los últimos seis años en Yucatán, quedaba convencido que la efectividad práctica del amparo estribaba en la protección de los derechos del hombre, cuyas resoluciones eran con efectos particulares en plena congruencia con los actos que las afectaban, que eran precisamente personales, concretos, con efectos particulares.

Estas son las ideas que conocerá sobre el juicio de amparo Mariano Otero, el cual junto con Manuel Crescencio Rejón formaba parte del Congreso Nacional Extraordinario que fue iniciado a fines de 1846, y que determinará en gran parte la concepción del sistema de control de la constitucionalidad ideado por Otero.

### **3.4 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.**

El Congreso convocado por el *Plan de la Ciudadela*, inició sus labores el 6 de diciembre de 1846, bajo la presidencia de José Joaquín de Herrera y con dominio de moderados como Lafragua, Espinosa de los Monteros, Comonfort y Mariano Otero. A este mismo Congreso asistió Benito Juárez, que ya era una figura prominente entre el partido de los "puros". Después de varias vicisitudes propias del momento

---

<sup>19</sup> *ECHANOVE Trujillo, Carlos A. Ob. Cit. página 411.*

anárquico que el país vivía, entre ellos la llamada rebelión de los "polkos", el Congreso designó para integrar la Comisión de Estudios a Espinosa de los Monteros, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Cardozo y Zubieta.

La mayoría del Congreso, con treinta y ocho diputados a quienes encabezaba Muñoz Ledo propusieron el restablecimiento de la Constitución de 1824 mientras no se publicaran todas las reformas que determinare hacerle el Congreso. La también mayoría de la Comisión de Estudios, integrada por Rejón, Cardoso y Zubieta, se pronunció en el mismo sentido.

Con el dictamen de la mayoría de la Comisión, se acompañó el voto particular de Mariano Otero, el único miembro disidente de la comisión, propuso que se observara lo que llamó el Acta de Reformas. En la sesión del 16 de abril, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y en la sesión del día 22 del mismo mes comenzó la discusión del voto particular de Mariano Otero.

Con algunas modificaciones y adiciones, aceptadas la mayor parte por su autor, el Acta de Reformas terminó de discutirse el 17 de mayo de 1847, jurada y publicada el día 22 del mes de mayo.

La visión de Mariano Otero en cuanto al control de la constitucionalidad, distingue perfectamente la naturaleza de los actos sujetos a control, y de esta forma estructura por una parte un control para actos que afecten garantías individuales, y por otra un control de la constitucionalidad para normas generales que contravengan la normatividad constitucional.

El Acta Constitutiva y de Reformas estableció en sus artículos 22, 23, 24 y 25, un sistema de control, que a nuestro parecer constituye, sin

**Baldomero Mendoza López**

olvidar sus deficiencias técnicas, un gran acierto en cuanto al tratamiento de los actos sujetos a control.

De esta forma tenemos:

*Artículo 22. Toda Ley que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores.*

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

*Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y esta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si lo resolviera la mayoría de las legislaturas.*

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

*Artículo 25. Los Tribunales de la Federación Amparán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.*

De forma contraria a lo establecido por la mayoría de la opinión en nuestro país, no tiene por qué considerarse un sistema de control de constitucional superior a otros por condensar en un solo medio de control, una supuesta protección al todo el orden constitucional<sup>20</sup>, como se ha hecho al comparar el sistema ideado por Rejón y al ideado por Otero, ya que el problema no consiste en cuantos son los medios, el problema no es de números, sino de resolver que el sistema utilizado para ejercer el control, cualquiera que sea su naturaleza o estructura, pueda controlar de forma independiente, eficaz y equilibrada al poder. Debe cumplir con su misión de mantener en ejercicio de su competencia constitucionalmente prevista y delimitada, el control del poder político y lograr la conformidad constitucional de todo acto de gobierno.

En la actualidad, como se verá más adelante, uno de los aspectos más debatidos del juicio de amparo es el referente a los efectos que deben tener las sentencias que deciden sobre la constitucionalidad de leyes, tratados internacionales, reglamentos y en general de cualquier ordenamiento de carácter general, abstracto e impersonal, ya que rige para nuestro sistema de control de normas generales el principio del juicio de amparo denominado **principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo** que se traduce en que la sentencia de amparo sólo se limita a decidir sobre el caso concreto que se presenta al juzgador, sin hacer declaraciones de carácter general respecto del acto reclamado; en otras palabras, sus

---

<sup>20</sup> *El maestro Alberto del Castillo del Valle, considera de forma errónea que el documento creado por Rejón es superior al de Otero, ya que en él se estableció un solo medio de defensa de todo el texto constitucional, que procedía contra actos de cualquier autoridad, mientras que el del segundo, se restringía en cuanto a su procedencia a la presencia de una violación a las garantías individuales, sin que procediera contra actos de autoridad que violasen cualquier precepto de esa ley. Del CASTILLO del Valle Alberto, "Ley de Amparo comentada." Tercera edición. Editorial Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México 2002. página IV.*

efectos sólo afectan o benefician a aquellas personas que han sido partes en un juicio de amparo en particular, tal y como lo establece el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas.

Debe hacerse la aclaración de que **el principio de relatividad del juicio de amparo**, en muchas ocasiones es confundido hoy día con la llamada "fórmula Otero", al grado de que muchos juristas y constitucionalistas destacados se refieren a la **fórmula Otero** y **al principio de relatividad** como términos equívocos. Sin embargo, a pesar de que ambos comparten un mismo origen, el principio de relatividad de la cosa juzgada no es más, como se desprende de la simple lectura de los artículos transcritos, de **una parte del sistema que el destacado jurista Mariano Otero planteó como mecanismo de control de la constitucionalidad**, y de ahí que resulte falso el utilizar éstos términos en forma indistinta.

Efectivamente, el principio de relatividad de la cosa juzgada, tiene su origen en la Constitución Yucateca de 1840 elaborada por Manuel Crescencio Rejón, quien a su vez como ya se indicó, se inspiró en la descripción del sistema norteamericano de control de la constitucionalidad hecha por el politólogo francés Alexis de Tocqueville, en su obra **la Democracia en América**. Es así, que al redactar el proyecto de la Constitución de Yucatán de 1840, Manuel Crescencio Rejón incorporó por primera vez el **principio de la relatividad** en el artículo 62; es decir, las sentencias derivadas de tal control de la constitucionalidad previsto por tal Constitución, únicamente tendrían efectos particulares. De esta forma, en la exposición de motivos de la Constitución yucateca, Rejón expuso que era necesario otorgar a las sentencias de **amparo** efectos particulares para evitar conflictos entre los tres poderes y dejar que éstas fueran perdiendo su fuerza en la

medida en que se dictaran más sentencias declarando su inconstitucionalidad.

Por lo tanto, lo más destacable **del Acta de Reformas** en cuanto al control de normas generales, fue que incorporaba un doble sistema de control de la constitucionalidad, uno de carácter político a cargo de la Suprema Corte y de las legislaturas, y otro de carácter jurisdiccional por parte de los Tribunales Federales. Es pues esta la tan famosa y hoy día distorsionada "fórmula Otero"

El control político se encuentra en los artículos 23 y 24, los cuales facultaban a la Suprema Corte para que dentro de un mes de publicada una ley verificara su concordancia con la Constitución. Podían pedir tal revisión, el Presidente de acuerdo con su Ministerio, diez Diputados, seis Senadores, tres Legislaturas locales, o bien de oficio la misma Corte. El procedimiento iniciaba con una consulta a las Legislaturas que tendrían un plazo de tres meses para presentar un dictamen que se remitía a la Corte, debiendo quedar anulada la ley si así lo resolvía la mayoría de las Legislaturas, publicando los resultados, junto con la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución a que se opusiera.

En cuanto a los efectos de tal procedimiento, debemos considerar que serían de carácter general (*erga omnes*), puesto que al quedar anulada la ley, cesa la posibilidad jurídica de que la misma fuera aplicada con posterioridad.

El control jurisdiccional, contemplado por el artículo 25 del Acta de Reformas, se encomendaba a los Tribunales Federales, y constituye el primer antecedente constitucional del juicio de amparo como lo conocemos actualmente. Se encontraba encaminado a proteger a los particulares en el ejercicio de sus derechos constitucionales en contra de los ataques de los poderes Legislativo y Ejecutivo. En cuanto a los

efectos de la declaración de los tribunales, el artículo 25 en su parte conducente establecía que ésta debía hacerse "*...limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.*" Resulta curioso que en el texto del voto particular de Otero, no se haga referencia alguna a la razón por la que el citado jurista optó por dar a este recurso únicamente efectos de carácter particular, sin embargo es probable que su admiración por el sistema Americano o bien la lectura de la obra de Tocqueville lo hayan llevado a tal solución.

Por lo tanto, de ninguna manera Mariano Otero concibió un sistema aislado del otro, precisamente por que percibía la importancia de que en un sistema de tradición romanista, en donde la fuerza del precedente judicial es muy limitada, existiera la posibilidad de hacer declaraciones de inconstitucionalidad de normas generales, con efectos *erga omnes*, de tal forma que las normas pierdan su carácter obligatorio y dicha inconstitucionalidad alcance a cualquier persona y no sólo a quienes tuvieron el tino, los recursos y la asesoría adecuada para promover un juicio de amparo en su contra y obtuvieron sentencia favorable. Consecuentemente, la "formula Otero" se compone de dos elementos saber:

- 1) Un control de la constitucionalidad por órgano político cuyas declaraciones de inconstitucionalidad tendrían efectos generales,  
y
- 2) Un control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional, con declaraciones que surtieran efectos sólo entre las partes del procedimiento judicial.

De lo dicho, resulta evidente que es inexacto definir o hacer referencia a la “formula Otero” como un término equívoco al *principio de relatividad* pues si bien este principio fue magistralmente redactado y descrito por Mariano Otero en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1846, éste tan sólo constituye uno de los dos “factores” que conforman la tan afamada formula,<sup>21</sup> que al eliminarse el control por órgano político cuyas resoluciones tendrían efectos generales, se abandonó la verdadera “formula” y se volvió a los orígenes más incipientes del juicio de amparo, al grado de que es posible afirmar que el futuro del control de la constitucionalidad siguió no la “formula Otero”, sino la “formula Rejón” que en la Constitución de Yucatán había previsto sólo un procedimiento de inconstitucionalidad que tuviera siempre efectos particulares.

Así, Mariano Otero a diferencia de su proyecto de minoría de 1842, señala expresamente en el *Acta de Reformas* el alcance de las resoluciones de la Corte cuando se violan las garantías individuales; y se proclama que las leyes de los Estados están sujetas al control de la constitucionalidad, lo cual, tampoco se estableció en el proyecto de 1842.

En la exposición de motivos Mariano Otero señala, en lo referente al control de la constitucionalidad de normas generales que “para este

---

<sup>21</sup> *La confusión parece venir de la Constitución de 1857, pues al redactarse el proyecto de ésta constitución en el año de 1856, el Juicio de Amparo, adquiere prácticamente la forma con la que hoy en día lo conocemos. El texto definitivo de la Constitución de 1857, dedica a este respecto dos artículos, en los cuales se plasman los supuestos en que sería procedente el Juicio de Amparo (artículo 101), y los principios aplicables al mismo (artículo 102). A diferencia de la Constitución de 1917, en ésta, únicamente se encontraban el principio de instancia de parte agraviada, y el principio de relatividad de la cosa Juzgada. A este último respecto, se tomó como base lo dispuesto por el artículo 25 del acta de reformas, pero al mismo tiempo, se eliminaba el control por órgano político que Otero había ideado como complemento para el control jurisdiccional y como parte esencial de su “formula” para defender la constitucionalidad de los actos de autoridad.*

*último evento, es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación al pacto Federal, o sean contrarias a las leyes generales; por que de otra manera el poder de un Estado seria superior al de la Unión, y el de esta se convertiría en una mera irrisión, y además se establece que la mayoría de las Legislaturas de los Estados tengan derecho a decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso General son o no constitucionales. De esta manera cada Estado en particular esta sometido a la Unión y el conjunto de todos será el arbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones...”.*

*En cuanto al control de las garantías individuales, Otero señala que los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación a los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremana urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más. esta garantía sólo puede encontrarse en el Poder Judicial, protector nato de los derechos de los particulares y por esta razón el sólo conveniente... En Norteamérica este poder salvador provino de la Constitución, y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando se encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquella y no esta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros; y como ella exige que los tribunales*

---

*federales de un modo correspondiente, las formas propuestas dejan a las leyes constitucionales la determinación de ese punto...*

### **3.5 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.**

Como resultó imposible continuar con la resistencia a la invasión de los Estados Unidos de Norteamérica, por falta de organización y de recursos, fue necesario negociar un tratado de paz, mismo que se firmó en Guadalupe Hidalgo, por representantes de México y Estados Unidos. Dicho convenio se tituló como "Tratado de paz, amistad y límites", en donde México cedió el territorio de Texas hasta el río Bravo, y además los territorios de Nuevo México y Alta California. Por su parte, los Estados Unidos de Norteamérica se obligó a pagar a México una ridícula indemnización. Este tratado encontró una fuerte oposición en el Congreso, reunido en Querétaro; pero al fin fue aprobado ante la evidencia de que México carecía de armas y dinero para continuar la guerra. Mas tarde Estados Unidos lograría arrancar el territorio de la "mesilla" y así dar por terminado los conflictos territoriales con nuestro país.

Después de haber sido aprobados los tratados de paz, el Congreso eligió como presidente al general Joaquín Herrera, quien inició su gobierno en Querétaro. Con el dinero de la indemnización se procedió al ajuste de la deuda pública, interior y exterior; además se iniciaron mejoras materiales de importancia, como el establecimiento de los primeros ferrocarriles y telégrafos, así como la introducción de la luz eléctrica. Terminado el periodo de Herrera se hicieron las elecciones para Presidente de la República, pero ya no por las legislaturas de los

### *Baldomero Mendoza López*

Estados, sino por electores designados por ciudadanos. De esta forma, resultó electo el general Mariano Arista, quien intentó conciliar a los dos partidos, sin lograr más que la pérdida de su intención y su renuncia como presidente.

Con el denominado Plan de Jalisco, una vez más fue declarado presidente Antonio López de Santa Anna, pero como éste se encontraba desterrado en Colombia, fue una comisión a comunicarle lo sucedido y a invitarlo para que volviera a gobernar el país.

Bajo la inspiración del talentoso Lucas Alamán, el general Antonio López de Santa Anna, dictó varios decretos tendientes a reformar la administración pública, pero la muerte del ilustre conservador, se interrumpió el desarrollo del proyecto. Durante los siguientes años, el general Santa Anna gobernó al país con la realización de algunas obras de beneficio público, sin embargo, con la finalidad de acabar con sus enemigos, dio inicio a una era de persecuciones y destierros. Se suspendió la vigencia de la Constitución de 1846 y se entronizó la dictadura mientras se promulgaba una nueva Constitución.

Los intentos por derrocar a la dictadura no se hicieron esperar, pero gran parte de ellos fueron sofocados terriblemente. Solo Juan Álvarez, quien había militado en el sur en las tropas de Morelos, se levantó junto con el coronel Florencio Villarreal, contra la dictadura con el **Plan de Ayutla**. En dicho plan, se desconocía a Santa Anna como presidente, se pedía el nombramiento de un presidente interino y la convocatoria a un Congreso que formulara una nueva Constitución.

El **Plan de Ayutla** fue proclamado el día 1 de marzo de 1854 y pocos días después, el 11 de marzo de 1854 fue reformado en Acapulco. El Congreso Constituyente debería reunirse a los cuatro

### ***Baldomero Mendoza López***

meses de expedida la convocatoria. El 9 de agosto de 1855, Antonio López de Santa Anna, salía en definitiva rumbo a Veracruz.

La convocatoria para un Congreso extraordinario, así calificado por el artículo 1, fue dada por Juan Álvarez en Cuernavaca, el 16 de octubre de 1855, en cumplimiento del artículo 5 del Plan de Ayutla. *Por cada 50 mil almas se nombraría un diputado, mediante el sistema de juntas primarias, secundarias y de Estado. Una misma persona podía ser electa por varios Estados pero, según vecindad o nacimiento, se le atribuiría a uno sólo, siendo substituido por su suplente en el otro u otros Estados, en el que o los que, hubiere sido votado aquél. Esta extraña y –múltiple- elección, se presentó, sobre todo, en el caso de Ponciano Arriaga el que, además de su estado natal de San Luis Potosí, fue electo por Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Puebla Zacatecas y Distrito Federal, o sea, un total de ocho.*<sup>22</sup>

Los 164 diputados iniciaron sus juntas el 14 de febrero de 1856, en la capital del país, y el 17 del mismo mes se eligió a Ponciano Arriaga como presidente del Congreso. Un año después de la sesión de apertura, se verificó el 17 de febrero de 1857 la clausura de las sesiones del Congreso Constituyente.

El contenido de la Constitución emanada del Plan de Ayutla, *puede afirmarse, pues, que en cuanto a su contenido, fue el reflejo auténtico de las doctrinas imperantes en la época de su promulgación, principalmente en Francia, para las que el individuo y sus derechos eran el primordial, si no el único, objeto de las instituciones sociales, que siempre debían respetarlos como elementos superestatales..... el individualismo constituye.... los fines del Estado, o sea, que éste opta*

---

<sup>22</sup> RABASA, Emilio O. Ob. Cit. pagina 65.

**Baldomero Mendoza López**

*por la realización de un objetivo, que estriba precisamente en la protección y conservación de la personalidad individual, en aras de la cual precisaría sacrificar cualquiera otro interés.*<sup>23</sup>

El proyecto de Constitución de 23 de junio de 1856, establecía como medios de control de la constitucionalidad los siguientes:

*Artículo 99.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:*

*1ª De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.*

*4ª De las que se susciten entre dos o mas Estados.*

*Artículo 100.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro.....*

*Artículo 102.- Toda controversia que se suscite por las leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales, o de la Federación que vulneren o restrinjan la Soberanía de los Estados o de estos cuando invadan la esfera de la autoridad Federal, se resuelven a petición de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico, ya de los tribunales de la Federación exclusivamente, ya por estos justamente con los de los Estados, según los diferentes casos que establezca la ley orgánica; pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que se verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que se motivare. en todos estos caso los tribunales de la federación procederán con la garantía de un jurado compuesto con vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificara el*

---

<sup>23</sup> *BURGOA Orihuela, Ignacio. Ob. cit. página*

*Baldomero Mendoza López*

*hecho de la manera que disponga la ley orgánica, exceptuándose solamente las diferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los derechos civiles un Estado contra otro de la Federación, o esta contra alguno de aquellos, en los que fallara la Suprema Corte Federal según los procedimientos del orden común”*

De esta forma, si la Constitución era de un corte planamente individualista, el juicio de amparo constituyó el medio idóneo para la protección de los derechos fundamentales, cuestión que era de considerarse la de mayor valía. Es así, que en la Constitución de 1857, desapareció en definitiva de nuestro país, el control por órgano político que se había establecido en el Acta de Reformas de 1847, estableciéndose un sistema de protección por órgano judicial.

Alrededor de la redacción del artículo 102 del proyecto de la Constitución en comento, se suscitaron serias y profundas discusiones en el seno del Congreso Constituyente, con respecto de la participación de los jueces locales en el control de la constitucionalidad y sobre la participación de un jurado en el mencionado control.

El artículo 102, después de discutido, se dividió en tres preceptos, los que a su vez, se fundieron en tan solo dos, que en su proyecto ya aprobado, se conservó la intervención de un jurado popular para calificar el hecho infractor a la Constitución. Sin embargo, al expedirse ésta se suprimió dicho jurado, para ser competencia exclusiva de los jueces federales, de conocer de toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que violenten a **las garantías individuales**.

El artículo 101 disponía:

*Artículo 101.- Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*Baldomero Mendoza López*

I.- *Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.*

II.- *Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados.*

III.- *Por leyes ó actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.*

Por su parte, el artículo 102, disponía:

*Artículo 102.- Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare.*

El control de la constitucionalidad de normas generales y de cualquier otro acto de autoridad, se basa en un sistema individualista, ya que toda violación que sufra la Constitución y la verificación de la misma, deberá ser directamente por infringir una garantía individual. La norma general, para poder combatir su inconstitucionalidad, deberá infringir una garantía individual, y dicha violación deberá ser personal y directa en la esfera jurídica de quien pide el amparo.

Además, la resolución que se dicte, *será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare; es decir, tendrán tan solo efectos particulares.*

Con las reformas del 12 de noviembre de 1908, se introdujo un segundo párrafo al artículo 102, el cual establece: *Cuando la*

*controversia se suscite con motivo de la violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación.* Es así, como nace el llamado amparo directo o uni – instancial.

#### **4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

Como resultado de los movimientos sociales que sufrió nuestro país en los primeros años del siglo XX, los factores reales de poder cambian, y con ello las decisiones político fundamentales también sufren cambios, con el resultado de otorgar una nueva Constitución a nuestro país. La Constitución de 1917, la cual se encuentra en vigencia, adoptó como decisión política fundamental, el tipo de Estado Social, dejándose de lado al individualismo.

En cuanto al control de la constitucionalidad, se erigió al juicio de amparo como el único medio de control de la constitucionalidad de verdadera eficacia, ya que si bien es cierto que el artículo 130 daba forma a las controversias constitucionales, que otorgaban al pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad de resolver en única instancia las controversias que pudieran suscitarse entre dos o más entidades federativas; entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos; de las controversias que se suscitaran por leyes o actos de autoridad federal que vulneraran o restrinjan la "soberanía" de los estados, o por leyes o actos de autoridades de éstos que invadieran la esfera de la autoridad federal; de los que surgieran

*Baldomero Mendoza López*

entre una entidad federativa y la Federación y, finalmente, aquellos en los que el pleno de la Corte considerara de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyéndose siempre al procurador general de la República; el instrumento de control nunca tuvo efectos prácticos.

De esta manera, el artículo 103 dispone:

*Artículo 103.- los tribunales Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I.- Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.*

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

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

Por su parte, el artículo 107, dispone:

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

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

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

Es así, que la figura de **“el quejoso”**, entendido como aquel individuo titular de garantías individuales, es quien sólo podrá ejercitar la acción de amparo. El quejoso es el gobernado, considerado tanto al

ente físico como al ente ideal, que sufre un agravio por un acto o ley de cualquier autoridad, la cual transgrede garantías individuales.<sup>24</sup>

Así entonces, el control de la constitucionalidad de normas generales, quedará supeditado siempre a la figura del quejoso, quien será quien sufra un agravio por un acto o ley que ordena o ejecuta una autoridad, y que transgrede a una garantía individual. Por tal motivo, cuando los gobernados ejercitan la acción constitucional por haber sufrido un agravio en su esfera jurídica, se convierten en parte del Juicio de Amparo y por ende en quejoso.

Por su parte, el artículo 107 consagra el llamado principio de relatividad del juicio de amparo, el cual establece que *"la sentencia será tal, que sólo se ocupe de individuos particulares (personas físicas y morales tanto privadas, sociales y públicas), limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare"*

El principio de relatividad de las sentencias de amparo, como ya oportunamente se analizó, nació con la Constitución de Yucatán de

---

<sup>24</sup> *De esta forma lo ha determinado el poder judicial en nuestro país en diversas resoluciones. AMPARO IMPROCEDENTE. LO ES EL PROMOVIDO POR LAS AUTORIDADES. El juicio de garantías promovido por las autoridades resulta improcedente, ya que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 103 y 107 constitucionales, así como el 1o. de la Ley de Amparo, las partes en el juicio deben ser siempre, como actor, un particular y, como demandado, una autoridad. El demandado en el juicio de amparo tiene que ser siempre una autoridad, porque el juicio tiene como objeto salvaguardar las garantías individuales de los gobernados, que son limitaciones al poder del Estado; más aún, debe dejarse establecido que en los casos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que se refieren a la protección mediante el amparo, de las respectivas jurisdicciones federal y local, las invasiones a las mismas tienen que reclamarse y pedirse su reparación por el individuo afectado, según lo establece el artículo 107 constitucional.*

*Novena Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Septiembre de 1999. Tesis: XV.2o. J/6*

*Página: 715.*

*SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.*

1841, y que en esencia tiene por finalidad proteger al gobernado titular de garantías individuales, sin hacer declaración alguna sobre los actos impugnados, aún cuando se trate de normas generales. Es decir, la sentencia del juicio de amparo sólo tiene efectos Inter - partes, o mejor dicho, sólo surte efecto con respecto de las personas que como partes intervinieron en el proceso.

La procedencia y protección del también llamado juicio de garantías, refleja claramente el sistema individualista del mismo, toda vez que, el juicio sólo protege los intereses individuales de los gobernados que se ven afectados por uno o varios actos de autoridad lato sensu que violenten a las garantías individuales, lo que implica que sólo el juicio proceda por actos que contravengan las normas que contengan garantías individuales.

Si bien es cierto, que se ha intentado a través de la llamada *"doctrina de la extensión"* vincular la tutela de las garantías individuales con la tutela del resto de la Constitución, pero siempre por medio de intereses particulares, situación que trae consigo todos los defectos e inconvenientes del propio sistema. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el juicio de amparo no fue creado para defender a toda la Constitución, sino solamente a las garantías individuales, situación que se ha expresado en diversas resoluciones en el sentido de que *el juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia constitución sino para proteger a las garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en juicio de las garantías una ley Federal, cuando invada o restrinja la Soberanía de los Estados, o de estos, si invade la esfera de la autoridad Federal, cuando existe un*

*Baldomero Mendoza López*

*particular quejoso que reclame la violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución con motivo de tales invasiones o restricciones de Soberanías. si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquiera violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de manera clara; pero no fue así pues a través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y del Acta de Reformas que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial de facultades omnímodas para oponerse a todas las providencias inconstitucionales por medio del Juicio de Amparo sino que quisieron establecer este tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales”.*

Dichos criterios surgieron a partir de dos demandas del llamado amparo-soberanía. La primera fue presentada por el Estado de Querétaro por conducto de su Gobernador, basándose y fundándose en la fracción II del artículo 101 de la Constitución de 1857 (ahora la fracción II del artículo 103), por la cual ejercitó su supuesta titularidad de la acción de amparo en contra de dos acuerdos económicos dictados por el Congreso General que invadía la “soberanía” de su “Estado”. La Corte resolvió este asunto el 29 de Junio de 1869 aduciendo el siguiente argumento: *El Amparo tiene la limitación de que sólo se conceder a los individuos en su simple calidad de particulares, y por tanto, en ningún caso podrá hacerse extensiva la concesión de ese recurso a los Estados mientras no se lícito alterar el sentido natural y genuino de las palabras”* añadiéndose “... que él Gobernador no representaba al Estado.

*Baldomero Mendoza López*

El segundo caso, se originó por dos demandas presentadas por él Gobernador de Veracruz, las cuales fueron sobreseídas por las mismas razones que la Corte había expuesto en el asunto del Estado de Querétaro.

Estas resoluciones sentaron el precedente de que las entidades federativas o la federación, no podían acudir en demanda de amparo a la justicia federal, y además a partir de estos casos no se ha presentado hasta fecha otra demanda del llamado amparo-soberanía.

Por tanto, como conclusión, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siglos XIX y XX, refleja que el más alto tribunal, ha considerado que la fracción II y III del artículo 103 constitucional deben entenderse en el sentido de que sólo pueden reclamarse en el juicio de amparo la invasión de competencias cuando exista un particular quejoso que reclame la invasión y trasgresión de competencias, lo que implica, toda negación al llamado amparo-soberanía, es decir, la Corte negó el derecho a la federación y a los "Estados" como a sus respectivos poderes, para reclamar la invasión de sus esferas competenciales por medio del amparo; por lo cual, se confirma que el criterio de la Corte es simple reflejo del sistema individualista del juicio de amparo, ya que sólo podrá invocarse violaciones a las competencias de los órganos constituidos, cuando haya un particular agraviado.

## **Capítulo tercero.**

### **El actual sistema de control de la constitucionalidad de normas generales en México.**

*Sumario: 1. Introducción. 2. Los órganos de control de la constitucionalidad. 3. Competencia actual de los órganos de control de la constitucionalidad. 3.1. La Suprema Corte de Justicia. 3.2. los Tribunales Colegiados de Circuito. 3.3. Los Tribunales Unitarios de Circuito. 3.4. Los Juzgados de Distrito. 4. Los medios de control de la constitucionalidad regulados en el sistema mexicano. 4.1. El juicio de amparo (amparo contra leyes) 4.1.1 Requisitos de la demanda de amparo contra leyes. 4.1.2 Principios y excepciones a principios fundamentales del juicio de amparo, cuando en él se combate leyes. 4.1.2.1 Excepciones al principio de prosecución judicial. 4.1.2.2 Excepciones al principio de definitividad. 4.1.2.3 Principio de la existencia de un agravio personal y directo. 4.1.2.4 Excepciones al principio de estricto derecho. 4.1.2.5 Principio de relatividad de las sentencias. 4.1.3. Improcedencia del amparo contra leyes. 4.1.4. Las partes en el juicio de amparo contra leyes. 4.1.5 La suspensión en el amparo contra leyes. 4.2. Las controversias constitucionales. 4.2.1 Las partes en las controversias constitucionales. 4.2.2. Requisitos de la demanda de controversia constitucional. 4.2.3 De la instrucción del proceso de controversia constitucional. 4.2.4 De la suspensión en la controversia constitucional. 4.2.5 Causas de improcedencia de la controversia constitucional. 4.3. La acción de inconstitucionalidad. 4.3.1 Las partes en la acción de inconstitucionalidad. 4.3.2. Requisitos de la demanda de acción de inconstitucionalidad. 4.3.3 De la instrucción del proceso de la acción de inconstitucionalidad. 4.3.4. Causas de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.*

#### **1. Introducción.**

Para lograr un adecuado y completo análisis del actual sistema del control de la constitucionalidad de normas generales en nuestro país, debe realizarse un estudio que deba referirse principalmente a los siguientes elementos estructurales del fenómeno que se examina:

- a) Sobre los órganos a los cuales corresponde el control de la constitucionalidad.
- b) Sobre los medios de control de la constitucionalidad que se regulan.
- c) Los procedimientos de los medios de control de la constitucionalidad.

- d) Sobre los efectos que derivan de la decisión judicial sobre el control de constitucionalidad, tanto en relación con la ley sometida a control, como también respecto al caso concreto en el cual se hubiese planteado eventualmente la misma cuestión.

Del puntual análisis de los elementos antes enunciados, los cuales constituyen el aspecto estructural de un sistema de control de la constitucionalidad, dependerá obtener los resultados de evaluación del sistema mexicano; obteniéndose así, las posibles fallas estructurales, las posibles razones, así como las posibles soluciones a las mismas; cuestión que representa la tesis de la presente tesis.

Debe tenerse muy presente, que el objetivo primordial de un sistema de control de la constitucionalidad, es el control efectivo del poder político, por lo que la evaluación de un sistema de control, dependerá de que tan efectivamente logre controlar al poder.

De esta manera, debe aceptarse, se quiera o no, que el asunto del control de la constitucionalidad es de esencia política, toda vez que se trata de controlar al ejercicio del poder. Por lo tanto, el problema a resolver consiste en lograr que el órgano que controla, cualquiera que sea su naturaleza, pueda controlar de forma independiente, eficaz y equilibrada al poder. Debe cumplir con su misión de mantener en ejercicio de su competencia constitucionalmente prevista y delimitada, el control del poder político y lograr la conformidad constitucional de todo acto de autoridad, en el que por supuesto están las normas generales.

El control de la constitucionalidad de normas generales, representa para cualquier sistema de control, una de sus mayores preocupaciones. No existe sistema de control que no se ocupe de estructurar medios de control para normas generales, inclusive, en la

obra de Hans Kelsen, la mayor reflexión se dedica al control de las normas generales.

En esta tesitura, resulta necesario, primeramente, atender lo relativo al órgano que tiene a su encargo el control de la constitucionalidad, ya que dicho órgano deberá estar investido de autonomía, con base en la cual realice determinados actos y ejerza sus facultades de controlador de la constitucionalidad, sin intervención de ningún otro poder del que dependa su funcionamiento.

Después de analizar al órgano que ejerce las facultades de control, resultará necesario entonces, aclarar con qué medios de control cuenta para ejercer su función, así como los procedimientos que se han de seguir para ello. De igual forma, debe analizarse cuales son los efectos que se otorgan a las sentencias resultado del ejercicio de control, ya que de esto depende en gran medida, la efectividad del sistema.

De esta forma y bajo los lineamientos antes señalados, se podrá llegar a la conclusión de que tan efectivamente se controla la constitucionalidad de las normas generales en el sistema mexicano, descubriéndose con ello sus fallas y límites.

## **2. Los órganos de control de la constitucionalidad.**

El sistema mexicano de control de la constitucionalidad debe comprenderse y analizarse conforme a dos etapas evolutivas. La primer etapa, que abarca, desde la expedición de la Constitución de 1917, hasta las reformas de 1994, tiempo en el cual, el control de la constitucionalidad se entendió limitativamente a la evolución del juicio de

amparo. Una segunda etapa evolutiva comprende a las reformas de 1988 y 1994, hasta la fecha.

Con la Constitución de 1917, se encomendó, al igual que la Constitución de 1857, el control de la constitucionalidad a órganos judiciales no especializados, que son los integrantes del poder judicial federal, el cual se depositaba en cuatro tribunales a saber:

- a) La Suprema Corte de Justicia.
- b) Los Tribunales Colegiados de Circuito.
- c) Los Tribunales Unitarios de Circuito.
- d) Los Juzgados de Distrito.

El poder judicial mexicano, con excepción de los Tribunales Unitarios de Circuito, tenía asignado por una parte, facultades correspondientes a una competencia de jurisdicción ordinaria (control de legalidad), y por otra parte poseía la función de control de la constitucionalidad. Como consecuencia de ello, de las cuatro clases de tribunales que componían al poder judicial, sólo los Tribunales Unitarios de Circuito no tenían facultades en materia de control de la constitucionalidad, la cual sí era competencia de los otros tres, conforme a lo dispuesto por la Constitución, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial. *La función jurisdiccional que ejercitaba el Poder Judicial Federal presenta dos aspectos: el judicial propiamente dicho y el control constitucional..... De lo expuesto con antelación se infiere que el Poder Judicial Federal, en el desempeño de ambas funciones, se coloca en una situación jurídica distinta, a saber: cuando ejecuta la función judicial se traduce en un mero juez que resuelve un conflicto de derecho exclusivamente, y en el caso del ejercicio de la función de control constitucional se erige en mantenedor, protector y conservador del orden creado por la Constitución en los distintos casos que se*

presenten a su conocimiento.<sup>1</sup> Por lo tanto, entre la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito, se encontraba distribuido el conocimiento de los juicios de amparo y de las controversias constitucionales.

Así, *en el Derecho Mexicano la garantía de la Constitución es de carácter jurisdiccional, en virtud de que la actuación de los mandatos fundamentales se realiza a través de la composición del litigio sobre el contenido o forma de una norma constitucional, para el caso concreto y a través del agravio personal, por lo que no existe en nuestro sistema jurídico el problema que se plantea en los ordenamientos constitucionales europeos que, siguiendo las enseñanzas de Kelsen, han instituido un Tribunal Constitucional especial, que con independencia del poder judicial ordinario, tiene la función específica de proteger la ley fundamental, y que algunos tratadistas llegan a considerar como un poder judicial ordinario, tiene la función específica de proteger la ley fundamental, y que algunos tratadistas llegan a considerar como un poder constitucional autónomo, al lado de los otros poderes tradicionales.*<sup>2</sup>

Por lo tanto, el sistema mexicano de control de la constitucionalidad podía ubicarse dentro del sistema "difuso" o "americano", situación que hoy día conserva, aunque como veremos más adelante, con algunas características distintivas.

Como se ha señalado, la evolución del sistema de control de la constitucionalidad se daba en forma íntimamente relacionada a la evolución del juicio de amparo, el cual había resultado ser, a pesar de la

---

<sup>1</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. "El juicio de amparo" Editorial Porrúa. México 1984. páginas 383 y 384.

<sup>2</sup> FIX- Zamuño, Héctor. "El juicio de Amparo". Editorial Porrúa, México 1964. página 200.

existencia de las primitivas controversias constitucionales, el único mecanismo de control de la constitucionalidad con efectos prácticos.

De esta forma, para delimitar la competencia en materia de amparo en el supuesto de control de la constitucionalidad, existía la regla general en el sentido de que el juicio de garantías era procedente ante un Juez de Distrito, cuando el acto que se reclamaba no sea una sentencia definitiva civil, penal o administrativa ni un laudo dictado en materia laboral. Por el contrario, si el acto impugnado era una sentencia definitiva pronunciada en materia civil, penal o administrativa, o un laudo arbitral también definitivo, el juicio de amparo debía ser conocido por la Suprema Corte de Justicia o por un Tribunal Colegiado de Circuito, en los respectivos casos competenciales.<sup>3</sup>

La Suprema Corte de Justicia, cuya composición original era de once miembros, se engrosó a casi el doble (veintiún miembros y cinco supernumerarios), debido a las necesidades derivadas de su también competencia de órgano de última instancia en el control de legalidad.

Los miembros de la Corte, eran designados por el titular del Ejecutivo federal con aprobación de la Cámara de senadores, o en su caso, de la Comisión permanente del Congreso de la Unión.

---

<sup>3</sup> *De manera general se puede decir, que la Suprema Corte de Justicia actuaba como tribunal de casación (en virtud del amparo directo o uni-instancial), cuando las sentencias impugnadas correspondían a tribunales judiciales federales, incluyéndose a los del fuero de guerra, así como cuando la sentencia fuere pronunciadas por autoridades judiciales del orden común, siempre que imponga la pena de muerte o comprendan una sanción privativa de la libertad que exceda el término de cinco años. En materia administrativa, el conocimiento de la Corte dependía de la cuantía del asunto; en materia laboral, conocía la Corte cuando el conflicto era de carácter colectivo. En materia de amparo bi-instancial, la Corte resultaba competente a través del recurso de revisión, cuando el acto reclamado consistía en una ley federal o local o un tratado internacional, así como un reglamento, impugnados por su anticonstitucionalidad.*

Por lo que respecta al control de la constitucionalidad de normas generales (leyes), conocía, para los casos de amparo indirecto o bi- instancial, en primera instancia un Juez de Distrito, y en segunda instancia, a través del recurso de revisión, la Suprema Corte de Justicia, ya sea en Salas o en Pleno. Para el caso del llamado amparo directo o uni- instancial que atacaba la anticonstitucionalidad de una ley, conocía directamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea en Salas o en Pleno.<sup>4</sup>

Con la iniciativa de reformas del entonces presidente Miguel de la Madrid, se propuso algunas modificaciones al artículo 107 de la Constitución, mismas que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión en el periodo extraordinario de sesiones que se desarrolló durante el mes de abril de 1987.

En la exposición de motivos se reiteró constantemente la distinción entre los términos de constitucionalidad y de legalidad, ambos susceptibles de ser impugnados a través del juicio de garantías. De la distinción entre legalidad y constitucionalidad, se partió para realizar una nueva distribución de competencias en el poder judicial. Con estas reformas, que entraron en vigor en 1988, se intentó suprimir buena parte de las competencias de la Suprema Corte de Justicia sobre cuestiones “no constitucionales”, dejándose a los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento de todos los juicios de amparo directo e indirecto en revisión, con excepción de los que versen sobre la constitucionalidad de normas generales, pues en estos casos, los amparos directos y las

---

<sup>4</sup> *Resultaba competente el Pleno, cuando la ley que se atacaba su anticonstitucionalidad era de carácter federal o se trataba de un tratado internacional. Era competentes las Salas, cuando el acto reclamado era una ley local o un reglamento, así como de todos los juicios que*

revisiones de los amparos indirectos, serían de la incumbencia de la Suprema Corte de Justicia.

De esta forma, se pretendió que la Suprema Corte de Justicia revisara en exclusiva el control de la constitucionalidad de normas generales y, en los Tribunales Colegiados de Circuito quedara el control de legalidad. Esta reforma de 1987, llevó a sostener que la Suprema Corte de Justicia, en cuanto concentraba fundamentalmente la interpretación y aplicación de la Constitución, se había transformado en un Tribunal Constitucional. Sin embargo, es hasta la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994, con la que significó la reestructuración completa de la Suprema Corte de Justicia, que ha hecho un eco mayor, en la afirmación de que a pesar de la denominación que aún conserva, la Suprema Corte de Justicia en nuestro país es un **“verdadero Tribunal Constitucional”**

Con las reformas del 31 de diciembre de 1994, se dotó a la Suprema Corte de Justicia de una nueva estructura y composición en plena congruencia con las nuevas competencias que se le asignaban. De esta manera, se integró ahora por once ministros, frente a los veintiséis que la conformaban con anterioridad, ya que la nueva concepción de la Suprema Corte, era la de un tribunal especializado en la materia constitucional e integrado por un número significativamente menor de ministros, pero notoriamente más capacitados y fundamentalmente conocedores de la teoría y Derecho constitucional, al menos en teoría. *Es obvio que la intención del proyecto de reformas era darle a la corte una función genérica distinta a la que venía*

---

*versen sobre la anticonstitucionalidad de leyes que hayan sido declaradas con ese carácter por el Pleno.*

*desempeñando, lo que hacía necesaria la reestructuración del poder judicial y por supuesto, del propio tribunal supremo.*<sup>5</sup> También es de destacar que las funciones de gobierno y administración que hasta antes de la reforma correspondía realizar a la Suprema Corte al interior del poder judicial, que entre otros aspectos incluía la vigilancia y supervisión de los diversos tribunales federales, la promoción y reubicación de jueces y magistrados, la apertura de tribunales y distribución de Distritos y Circuitos en toda la República, fueron asignados al recién creado Consejo de la Judicatura, con el propósito fundamental de disminuir las cargas de trabajo de los ministros, permitiéndoseles concentrar sus labores en el desempeño de sus nuevas funciones.

Así pues, la redefinición del poder judicial en cuanto a la competencia de la Suprema Corte de Justicia y su reestructuración, como la creación del Consejo de la Judicatura y las competencias del resto de los tribunales federales, obedecieron a dos situaciones fundamentales y esenciales:

- a) El fortalecimiento de su autonomía y de su autoridad.
- b) El papel que habría de desempeñar en tanto tribunal encargado de controlar la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad.

### **3. Competencia actual de los órganos de control de la constitucionalidad.**

---

<sup>5</sup> *COVLAN Andrade, Miguel. "El Control de la Constitucionalidad en el Derecho comparado" Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional A.C. México 2001, página 283.*

La competencia actual del poder judicial para conocer de control de la constitucionalidad de normas generales, recae en los siguientes tribunales:

- a) Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b) Tribunales Colegiados de Circuito.
- c) Tribunales Unitarios de Circuito.
- d) Juzgados de Distrito.
- e) Tribunal Electoral.<sup>6</sup>

### **3.1 La Suprema Corte de Justicia.<sup>7</sup>**

La Suprema Corte de Justicia tiene ingerencia en los dos tipos de amparo, tanto indirecto como directo.

En el amparo indirecto o bi-instancial, la Suprema Corte de Justicia conoce de él, en segunda instancia a través de la interposición del recurso de revisión, el cual procede contra las sentencias que en la audiencia constitucional resuelvan los Jueces de Distrito; aunque tal conocimiento es limitativo, pues conoce específicamente de los casos establecidos en el artículo 107 fracción VIII de la Constitución, y el artículo 84 de la Ley de Amparo, que se refieren propiamente a control de la constitucionalidad. De los recursos de revisión que no se refieran

---

<sup>6</sup> *El Tribunal Electoral, el cual se considera parte del poder judicial, realiza el control de constitucionalidad de actos de naturaleza electoral a través del juicio para la defensa de los derechos electorales y del juicio de revisión constitucional en materia electoral. La constitucionalidad de las leyes electorales es revisada por la Suprema Corte de Justicia.*

<sup>7</sup> *A pesar de que se pretende configurar a la Suprema Corte de Justicia como un Tribunal Constitucional, ésta aun conserva aspectos de un juez ordinario (de legalidad). Entre sus competencias como juzgador ordinario se encuentran las siguientes: ver apéndice.*

al control de constitucionalidad, conocerán de dicho recurso, los Tribunales Colegiados de Circuito (control de legalidad)

Cuando en primera instancia de un juicio de amparo, el Juez de Distrito resuelve un acto reclamado consistente en una ley federal o local, un tratado internacional, un reglamento federal heterónimo expedido por el Presidente de la República conforme al artículo 89, fracción I de la Constitución, o un reglamento a cualquier ordenamiento legal local decretado por el gobernador de una entidad federativa; para que sea del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia el recurso de revisión, la parte recurrente debe de replantear el problema de anticonstitucionalidad de los ordenamientos señalados, en forma de agravios.

Por otra parte, cuando la acción de amparo ejercitada ante un Juez de Distrito, y dicha acción se fundó en lo previsto por las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, es decir, por cuestiones de interferencia de facultades entre la Federación y los Estados, y viceversa, también el recurso de revisión será del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia.

Ahora bien, en cuanto al amparo directo o uni-instancial, la intervención de la Suprema Corte de Justicia, lo convierte en un proceso bi-instancial, ya que de ser un mero recurso de casación, en el que se ventila propiamente cuestiones de legalidad y cuya competencia originaria corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito, mediante el recurso de revisión, conocerá la Suprema Corte de Justicia, porque en la resolución del Tribunal Colegiado de Circuito, se decidieron cuestiones sobre la anticonstitucionalidad de alguna norma general (ley) que fue aplicada para el dictado de la sentencia natural, o establezca en ella la interpretación directa de un precepto de la Constitución, sin

fundarse en la jurisprudencia que la propia Corte haya sustentado sobre estas cuestiones.

Es importante destacar, que la Suprema Corte conocerá en Pleno, cuando en el juicio de amparo, el acto reclamado haya sido una ley federal o local o un tratado internacional, por considerarse anticonstitucionales, o cuando el acto reclamado se haya fundado en la interferencia competencial entre las autoridades federales o las de los Estados conforme a las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política. También resulta competente el Pleno de la Corte, para conocer de las controversias constitucionales y de la acción de inconstitucionalidad.

El acuerdo **5/2001**, emitido por la Suprema Corte de Justicia, dispone lo siguiente:

*Tercero. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia conservará para su resolución:*

*I. Las controversias constitucionales y las acciones de anticonstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los recursos interpuestos en ellas, en los que sea necesaria su intervención;*

*II. Los amparos en revisión en los que subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional y, además, revistan interés excepcional, o por alguna otra causa; o bien, cuando encontrándose radicados en alguna de las Salas, lo solicite motivadamente un Ministro;*

VII. *Los asuntos a que se refiere la fracción III del artículo 105 constitucional;*

Las Salas de la Suprema Corte de Justicia tienen competencia cuando el acto reclamado se hace consistir en reglamento federal heterónomo expedido por el Presidente de la República conforme al artículo 89, fracción I de la Constitución, o un reglamento a cualquier ordenamiento legal local decretado por el gobernador de una entidad federativa. El acuerdo **5/2001**, dispone lo siguiente:

*Cuarto. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.*

### **3.2 Los Tribunales Colegiados de Circuito.**

Los Tribunales Colegiados de Circuito, originariamente no les corresponde el conocimiento del control de la constitucional, sino solamente tienen a su cargo la enorme tarea de realizar el control de legalidad en última instancia<sup>8</sup>. Sin embargo, aún cuando no esté constitucionalmente previsto, a través de la emisión de acuerdos generales por parte de la Suprema Corte de Justicia, se tiene que los Tribunales Colegiados de Circuito tienen competencia en control de la constitucionalidad en las hipótesis siguientes:

El acuerdo **5/2001**, establece:

---

<sup>8</sup> *Es de mencionar que la Corte puede asumir la función de controlador de la legalidad en última instancia, a través de la llamada facultad de atracción.*

Quinto.- De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los **Tribunales Colegiados de Circuito:**

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

A) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia.

Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia;

B) En la demanda se hubiere impugnado una **ley local** o un **reglamento federal o local**; y

C) Habiéndose planteado la anticonstitucionalidad de leyes federales subsista la materia de constitucionalidad de las mismas, si resulta innecesaria la intervención de la Suprema Corte por no darse ninguno de los casos precisados en los puntos primero y segundo de este acuerdo, como los que de manera ejemplificativa se enuncian a continuación:

1. *En materia penal, cuando el tema esencial de fondo sea:*

a) *Aseguramiento o embargo de bienes; b) Aplicación de cualquier medio de apremio; c) Cateos; d) Arraigos o arrestos domiciliarios; e) No ejercicio de la acción penal; f) Identificación administrativa del procesado; g) Desistimiento de la acción; h) Reparación del daño; e i) Procedimiento de ejecución de sentencia.*

2. *En materia civil, cuando el tema esencial de fondo sea:*

a) *Aplicación de cualquier medio de apremio; b) Procedimiento para hacer efectiva la garantía prendaria; c) Juicio ejecutivo mercantil; d) Arrendamiento inmobiliario; e) Arrendamiento financiero; y f) Procedimiento de ejecución de sentencia.*

3. *En materia administrativa, cuando el tema esencial de fondo sea:*

a) *Práctica de una visita domiciliaria; b) Multas y arrestos administrativos; c) Procedimientos administrativos que ordenen el aseguramiento o embargo de bienes; d) Procedimiento administrativo de ejecución; e) Afectación de la actividad de los concesionarios del servicio público de transporte; f) Cese o suspensión de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública; y g) Fianzas.*

4. *En materia laboral, cuando el tema esencial de fondo sea:*

a) *Determinación de la competencia federal o local para conocer de un conflicto individual o colectivo; b) Aplicación de cualquier medio de apremio; c) Procedimiento de ejecución de laudo; d) Efectos del emplazamiento a huelga y garantía de audiencia; y e) Sindicación única de los trabajadores al servicio del Estado.*

*D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas*

*indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.*

El acuerdo **8/1995**, al respecto establece:

*Primero.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **remitirá para su resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito** los recursos de revisión interpuestos contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito o por los Tribunales Unitarios de Circuito, en los juicios de amparo en los que se hubiese **impugnado una ley federal, local, o del Distrito Federal, un tratado internacional, o actos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional**, en los que, subsistiendo en el recurso el problema de constitucionalidad o invasión planteado, exista **jurisprudencia** del Pleno sobre tales cuestiones.*

*Segundo.- Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación remitirán, para su resolución, a los Tribunales Colegiados de Circuito los recursos de revisión interpuestos en contra de sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, en los juicios de amparo en los que se hubiese impugnado **un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el Gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal**, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o si en la resolución se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en las materias que les toca conocer, en los que subsistiendo en el recurso el problema de constitucionalidad planteado, exista **jurisprudencia** de las Salas sobre esas cuestiones.*

Es así, que los Tribunales Colegiados de Circuito, asumen la función de controlador de la constitucionalidad de normas generales.

### **3.3 *Tribunales Unitarios de Circuito.***

Los Tribunales Unitarios de Circuito, que regularmente desempeñan la función de conocer en segunda instancia los procesos federales (no amparo), desempeña una excepción para el caso de órgano controlador de la constitucionalidad, ya que cuando un amparo se promueva en contra actos de otro Tribunal Unitario de Circuito, y dichos actos son distintos a sentencias o actos que pongan fin a juicio, conocerá no un Juez de Distrito, sino otro Tribunal Unitario de Circuito, sin pertenecer éste último a la jurisdicción del que cuyo acto se impugna, sino de la jurisdicción más próxima.

### **3.4 *Los Juzgados de Distrito.***

Los Juzgados de Distrito conocen, en primera instancia, con la excepción hecha en el apartado anterior, de todos los juicios de amparo, incluyéndose, por supuesto, los que impugnan la anticonstitucionalidad de normas generales.

## **4. Los medios de control de la constitucionalidad regulados en el sistema mexicano.**

Como ya se ha señalado con anterioridad, a partir de 1995 el sistema mexicano de control de la constitucionalidad fue modificado no solo con la redistribución de competencias de los tribunales que

componen al poder judicial, sino también se incorporaron nuevos medios de control de la constitucionalidad. De esta forma actualmente tenemos los siguientes medios de control:

- a) El juicio de amparo.
- b) Las controversias constitucionales.
- c) La acción de anticonstitucionalidad.
- d) El juicio para la defensa de los derechos político electorales.
- e) El juicio de revisión constitucional en materia electoral.

De los medios de control antes enunciados, el juicio de amparo, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, son las que se ocupan del control de normas generales. A estos tres medios de control nos referiremos concretamente en el resto de este capítulo. El análisis que se abordará, permitirá entre otras cosas, demostrar las limitaciones e insuficiencias que presentan dichos medios de control, y dar pauta con ello a nuestro capítulo final en donde se propondrá posibles soluciones al problema.

#### **4.1 El juicio de amparo (amparo contra leyes)**

En México, el medio que los gobernados tienen a su favor para impugnar la anticonstitucionalidad de una ley, es el juicio de amparo; sin que exista otra vía que el gobernado pueda emplear.

El juicio de amparo en nuestro país, se ha enseñado y definido *como un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del artículo 103 de la Constitución); que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último,*

*protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.*<sup>9</sup> En este sentido, resultan *infactibles, según se dijo, sino innecesarias (las acciones de inconstitucionalidad) puesto que a través del juicio de amparo inveteradamente se ha sometido a la decisión de la Corte las normas jurídicas secundarias inconstitucionales....* inspirándose los autores de las reformas de 1994 en regímenes extranjeros donde operan los recursos de inconstitucionalidad de leyes a ***falta de una institución ampliamente protectora en su doble objetivo de tutelar intereses específicos de los gobernados y los mandamientos constitucionales, como es el juicio de amparo.***<sup>10</sup>

Es así, que la figura de “**el quejoso**”, entendido como aquel gobernado titular de garantías individuales, es quien sólo podrá ejercitar la acción de amparo. El quejoso es el gobernado, considerado tanto al ente físico como al ente ideal, que sufre un agravio por un acto o ley de cualquier autoridad, debido a que transgrede garantías individuales. Dicha situación ha sido confirmada por la jurisprudencia en nuestro país.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. “El juicio de amparo” Editorial Porrúa. México 1999. página 169.

<sup>10</sup> *Ibíd.* página 248.

<sup>11</sup> AMPARO IMPROCEDENTE. LO ES EL PROMOVIDO POR LAS AUTORIDADES. El juicio de garantías promovido por las autoridades resulta improcedente, ya que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 103 y 107 constitucionales, así como el 1o. de

Así entonces, el control de la constitucionalidad de normas generales a través del amparo, quedará supeditado siempre a la figura del quejoso, quien será quien sufra un agravio personal y directo por una norma general que ordena o ejecuta una autoridad y, que transgrede a una garantía individual. Por tal motivo, cuando los gobernados ejercitan la acción de amparo, es por haber sufrido un agravio en su esfera jurídica al ser transgredida una garantía individual de la cual es titular.

De esta forma y con base en la idea del "agravio", para efectos del amparo contra leyes, existen dos tipos de leyes: la primera clase de ley es la **auto-aplicativa**, que es aquella que por el sólo acto de promulgación y entrada en vigor, causa un agravio personal y directo, mermándose con ello la esfera jurídica del gobernado titular de garantías individuales. El segundo tipo de leyes es la **hetero-aplicativa**, la cual por el sólo hecho de su promulgación no causa un agravio personal y directo en la esfera jurídica de un gobernado titular de garantías individuales, sino que necesita de un acto de aplicación, para que cause un menoscabo en la esfera jurídica de un gobernado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a las leyes auto-

---

*la Ley de Amparo, las partes en el juicio deben ser siempre, como actor, un particular y, como demandado, una autoridad. El demandado en el juicio de amparo tiene que ser siempre una autoridad, porque el juicio tiene como objeto salvaguardar las garantías individuales de los gobernados, que son limitaciones al poder del Estado; más aún, debe dejarse establecido que en los casos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que se refieren a la protección mediante el amparo, de las respectivas jurisdicciones federal y local, las invasiones a las mismas tienen que reclamarse y pedirse su reparación por el individuo afectado, según lo establece el artículo 107 constitucional.*

*Novena Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Septiembre de 1999. Tesis: XV.2o. J/6 Página: 715. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.*

aplicativas y las leyes hetero-aplicativas se ha expresado en los términos siguientes:

En cuanto a las leyes auto-aplicativas ha expresado: *"... es el de las leyes de acción automática, es decir, cuando sus preceptos tienen un carácter de inmediatamente obligatorios, por la sola promulgación; este es el caso de las leyes que en preceptos que revisten la forma general, designa personas o comprenden individuos innominados, pero bien definidos por las condiciones, circunstancias y posición en que se encuentran, y entonces; quienes demuestren que están comprendidos en la designación de la ley, tienen el carácter de agraviados por ello y personalidad para promover el Juicio de Amparo contra la misma..."*

En cuanto a las leyes hetero-aplicativas ha expresado: *"... a las leyes de carácter general puesta en acto de ejecución, es decir, cuando por medio de un acto de autoridad distinto del legislativo, se ejecuten materialmente el precepto que se considera contrario a la Constitución, en otros términos, cuando la ley se aplica a determinadas personas, mediante actos concretos, ejecutados en su contra por alguna autoridad. La actividad posterior de un órgano del poder público, hace que la ley abstracta, concretándose en un caso particular constituya ultraje al derecho de alguno; es entonces cuando la ley adquiere existencia real..."*

La trascendencia práctica de los conceptos antes analizados, se refleja en cuanto al término prejudicial, entendido éste como el tiempo con que cuenta un gobernado para intentar la acción de amparo en contra de una ley, ya que dicho término dependerá de la naturaleza de la ley a impugnar, se trate del caso de leyes auto-aplicativas o del caso de leyes hetero-aplicativas.

El amparo contra leyes auto-aplicativas, procede desde que las referidas leyes entran en vigor, contándose con un término de treinta días para interponer la demanda de amparo (artículo 22 de la Ley de amparo), *en la inteligencia de que esta oportunidad para demandar el amparo está dada exclusivamente a favor de quienes se encuentran dentro del supuesto legal impugnado al momento de entrar en vigor la ley.*<sup>12</sup>

En la impugnación a la ley auto-aplicativa, se ataca directamente al acto legislativo, sin que sea necesario un acto de aplicación concreto de la ley. Ahora bien, si el agraviado por esa ley no hace valer el amparo dentro del término mencionado, tiene una segunda oportunidad para hacerlo, ya que podrá atacar la anticonstitucionalidad dentro de los quince días siguientes al en que se haya aplicado por primera vez en contra del gobernado, debiéndose en esta oportunidad, atacar la anticonstitucionalidad tanto de la ley, como el acto de aplicación de la misma. (Artículos 73 fracción XII y 21 de la Ley de Amparo).

El término para interponer el juicio de amparo en contra de una ley hetero-aplicativa es dentro de los quince días siguientes al en que haya surtido sus efectos la notificación **del primer acto de aplicación con relación al quejoso** (artículos 21 y 73 fracción XII de la Ley de Amparo), atacándose, como ya se ha advertido, el acto concreto de aplicación de la ley, por ser éste el causante de la existencia del agravio personal y directo en contra del quejoso.

#### **4.1.1    Requisitos de la demanda de amparo contra leyes.**

---

<sup>12</sup> Del CASTILLO del Valle, Alberto. "Primer curso de Amparo" Tercera edición. Editorial Ediciones jurídicas Alma. México 2002. página 198.

La demanda de amparo indirecto en donde se impugne la anticonstitucionalidad de una norma general deberá contener de acuerdo al artículo 116 de la Ley de Amparo, los requisitos siguientes:

- 1.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;
- 2.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- 3.- La autoridad o autoridades responsables; en este caso, el quejoso deberá señalar a los órganos del Estado a los que la Constitución encomiende el procedimiento de creación de la ley.
- 4.- La ley que se reclame; en donde el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;
- 5.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones.

Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1 de la Ley de amparo, es decir, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III del mismo artículo, es decir, por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, se señalará el precepto de la Constitución que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

Por su parte, la demanda de **amparo directo**, que procede contra los actos que se traducen en sentencias definitivas, laudos arbitrales y resoluciones que sin ser sentencias definitivas ni laudos arbitrales, ponen fin al juicio y, que se estime que las leyes en que se basaron dichas resoluciones sean anticonstitucionales, el artículo 166 de la Ley

de Amparo señala que la demanda deberá formularse por escrito, con los requisitos siguientes: 1.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre; 2.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado; 3.- La autoridad o autoridades responsables, que para este caso, sólo se enunciará a quien produjo el acto y no a las que intervinieron en el procedimiento legislativo; 4.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, por estimarse anticonstitucional la ley, el tratado o el reglamento que se aplicó. Ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia; 5.- La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida; 6.- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación.

De esta forma, la parte esencial y medular lo constituye los conceptos de violación, los cuales se traducen en las consideraciones lógico jurídicas por las cuales el quejoso estima que la ley aplicada en la sentencia es anticonstitucional. Los conceptos de violación preferentemente deberán realizarse en forma de silogismo jurídico, en donde a través de la confrontación de una premisa mayor que se traduce en la norma constitucional violentada, contra una premisa menor que se traduce en la norma secundaria que se impugna, se llegue a la conclusión de que la última es anticonstitucional.

#### **4.1.2 Principios y excepciones a principios fundamentales del juicio de amparo, cuando en él se combate leyes.**

Las reglas constitucionalmente previstas en relación a la procedencia, trámite y forma de resolver al amparo contra leyes, admite excepciones dentro de las reglas generales del amparo mismo, en virtud de la naturaleza del acto.

#### **4.1.2.1 Excepciones al principio de prosecución judicial.**

En virtud del principio de prosecución judicial, los jueces federales están sujetos a tramitar el juicio de amparo, atendiéndose y dándose respeto en todo tiempo, a las disposiciones legales, por lo que todo juicio de amparo tendrá el mismo trámite.

Este principio sufre excepciones cuando el acto reclamado es una norma general, en el sentido de que se observan particularidades distintas a las que se tramitan en otro tipo de juicio de amparo, en donde los actos impugnados son de naturaleza diversa a una ley. De esta forma tenemos las siguientes excepciones:

Los términos en el procedimiento de amparo contra leyes presenta los siguientes supuestos:

- Treinta días siguientes a la entrada en vigor de la ley, para el caso de que su naturaleza sea auto-aplicativa.
- Tratándose de leyes hetero-aplicativas, o que con la naturaleza de auto-aplicativa no se haya impugnado, el término es de quince días.
- Cuando la norma general impugnada haya sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, la autoridad responsable deberá rendir el informe con justificación dentro de

los tres días improrrogables siguientes al en que se haya requerido al quejoso ( artículo 156 de la Ley de Amparo)

#### **4.1.2.2 Excepciones al principio de definitividad.**

En virtud del llamado principio de definitividad, se exige que previo a la interposición del juicio de garantías, se hayan agotado todos los medios legales en virtud de los cuales se pueda anular el acto reclamado, entendiéndose por ello, que dichos procedimientos se presenten, se hagan valer y se dicte una resolución. Sin embargo en materia de amparo contra leyes, podrá promoverse sin necesidad de agotar medios legales en virtud de los cuales se pueda anular el acto reclamado.

#### **4.1.2.3 Principio de la existencia de un agravio personal y directo.**

Para que se pueda conceder el amparo contra una ley, es preciso que el quejoso demuestre ser agraviado, es decir, debe de acreditar que la ley lo lesiona y que transgrede por lo menos una garantía individual de que es titular, de ello se desprende la existencia del agravio personal y directo. Dicha situación debe quedar plenamente probada en la audiencia constitucional.

#### **4.1.2.4 Excepciones al principio de estricto derecho.**

El amparo contra leyes permitirá la suplencia de la deficiencia de la demanda, cuando la norma general que se considera

anticonstitucional, ya haya sido declara con ese carácter por la Suprema Corte de Justicia. Para que exista dicha suplencia, resulta necesario que el quejoso esboce conceptos de violación en su escrito de demanda, pues éstos serán los que se suplirán.

#### **4.1.2.5 Principio de relatividad de las sentencias.**

Implica que la sentencia que declare la anticonstitucionalidad de una ley, sólo beneficiará a quien accionó el juicio de amparo.

El artículo 107 consagra el llamado principio de relatividad del juicio de amparo, el cual establece que *“la sentencia será tal, que sólo se ocupe de individuos particulares (personas físicas y morales tanto privadas, sociales y publicas), limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare”*

El principio de relatividad de las sentencias de amparo, como ya oportunamente se analizó, nació con la Constitución de Yucatán de 1841, y que en esencia tiene por finalidad proteger al gobernado titular de garantías individuales, sin hacer declaración general alguna sobre los actos impugnados, aún cuando se trate de normas generales, es decir, la sentencia del juicio de amparo sólo tiene efectos inter - partes, o en otras palabras, sólo surte efectos con respecto de las personas que como partes intervinieron en el proceso.

Es por eso, que se insiste que la procedencia y protección del juicio de amparo, refleja de manera contundente el sistema individualista del mismo, toda vez que, el juicio sólo protege los intereses individuales de los gobernados que se ven afectados por uno o varios actos de autoridad lato sensu que violenten a las garantías individuales, lo que

implica que sólo el juicio proceda por actos que contravengan las normas que contengan garantías individuales.

Esta cuestión es la que implica el mayor debate, ya que la naturaleza del juicio de amparo y sus efectos, no corresponde al acto que se desea impugnar.

#### **4.1.3 *Improcedencia del amparo contra leyes.***

El amparo contra leyes es improcedente en los casos siguientes:

- a) Contra los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura. (artículo 100 párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)
- b) Contra leyes electorales.
- c) Contra acuerdos de la Suprema Corte de Justicia (artículo 73 fracción I de la Ley de Amparo)
- d) Por litis pendencia (artículo 73 fracción III de la Ley de amparo)
- e) Por cosa juzgada (artículo 73 fracción IV de la Ley de amparo)
- f) Cuando no se afecten intereses jurídicos del quejoso (artículo 73 fracción V de la Ley de amparo)
- g) Contra leyes hetero-aplicativas impugnadas como auto-aplicativas (artículo 73 fracción VI de la Ley de amparo)
- h) Cuando se consiente tácitamente una ley (artículo 73 fracción XI de la Ley de amparo)

#### **4.1.4 *Las partes en el amparo contra leyes.***

Las partes en el juicio de amparo contra leyes son:

- a) El quejoso.

- b) La autoridad responsable.
- c) El tercero perjudicado
- d) El Ministerio Público Federal.

El quejoso de acuerdo al artículo 5 fracción I de la ley de Amparo, es la persona que pretende se declare la anticonstitucionalidad de una norma general, siempre que acredite que se encuentra dentro del supuesto de la norma que se combate o que se le aplicó la norma a través de un acto de aplicación.

Por lo que respecta a la autoridad responsable, el artículo 11 de la Ley de Amparo, señala que tiene tal calidad, la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley. Esta situación admite los siguientes comentarios: Si se trata de un amparo contra una ley auto-aplicativa, serán autoridades responsables las que la hayan expedido (Congreso correspondiente) y promulgado (Ejecutivo), sin que sea necesario señalar como responsable al servidor público que refrendó la ley. Si impugna la ley con motivo del primer acto de su aplicación en contra del quejoso, además deberá señalarse como responsable a la autoridad que la haya aplicado. Si el acto reclamado es un tratado internacional, serán responsables tanto el Presidente de la República, quien es quien celebra el tratado, como el Senado, quien es quien lo ratifica. Cuando se ataque la anticonstitucionalidad de un reglamento administrativo, deberá señalarse como responsable a la autoridad que le dio nacimiento a ese acto legislativo.

Por su parte, el tercero perjudicado existirá siempre y cuando la ley que se haya aplicado y cuya anticonstitucionalidad se impugna, haya sido aplicada en favor de otro gobernado. Si se ataca la anticonstitucionalidad de una ley auto-aplicativa no habrá tercero perjudicado.

Por último, el Ministerio Público Federal será parte en todo juicio de garantías, por lo cual no se requiere hacer mayor comentario.

#### **4.1.5 La suspensión en el amparo contra leyes.**

En el amparo contra leyes, el Juez de Distrito puede otorgar la suspensión del acto reclamado, a fin de que no se ejecute la disposición normativa.<sup>13</sup> De este modo, el órgano de control deberá estudiar cada asunto en lo individual y resolver sobre el otorgamiento o no de la medida suspensiva, en la inteligencia que la materia de suspensión será exclusivamente el acto de aplicación de la ley.<sup>14</sup>

La ley no es susceptible de ser suspendida, pues la misma ya se expidió; sus consecuencias son los que serán materia de suspensión del acto reclamado. La suspensión es a petición de parte, por lo que deberá ser solicitada por el quejoso, debiéndose reunir con ello los requisitos que exige la Ley de Amparo (artículo 124 fracción I).

---

<sup>13</sup> **LEYES, SUSPENSIÓN EN AMPARO CONTRA LAS.** *Cuando el amparo se solicita contra la aplicación de una ley que se estima inconstitucional, no puede invocarse, para negar la suspensión, el hecho de que la sociedad y el Estado estén interesados en la aplicación de dicha ley, pues esto equivaldría a prejuzgar de ella, ya que es el amparo en cuanto al fondo el que debe resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicha ley; en consecuencia, en estos casos es procedente conceder la suspensión.*

*Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XCVIII. Página: 1745.*

<sup>14</sup> **SUSPENSIÓN CONTRA UNA LEY.** *Es improcedente conceder la suspensión contra la expedición de leyes, porque la materia de la suspensión es la ejecución o aplicación de las mismas leyes, y no éstas en sí, y su inconstitucionalidad, que es lo que puede perjudicar a los quejosos, es materia del fondo del amparo y no del incidente de suspensión.*

*Novena Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Julio de 1999. Tesis: VI.2o.C. J/174. Página: 775*  
**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO.**

El quejoso deberá de proporcionar elementos a través de los cuales se acredite, aunque sea presuntivamente, su interés jurídico para que se le conceda la suspensión del acto reclamado.

Cuando se impugna la norma general a través del amparo directo, la suspensión se concede por la autoridad que se señale como responsable, no ejecutándose la sentencia impugnada hasta en tanto no se resuelva el juicio de garantías en definitiva.

#### **4.2 Las controversias constitucionales.**

El antiguo artículo 105 establecía que *corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte.*

Como resultado de las reformas en materia de control de la constitucionalidad de 1994, el artículo 105 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

*Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

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

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
- b).- La Federación y un municipio;*

c).- *El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*

d).- *Un Estado y otro;*

e).- *Un Estado y el Distrito Federal;*

f).- *El Distrito Federal y un municipio;*

g).- *Dos municipios de diversos Estados;*

h).- *Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

i).- *Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

j).- *Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*

k).- *Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

*Siempre que las controversias versen sobre **disposiciones generales** de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos **C), H) y K)** anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá **efectos generales** cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos **ocho votos**.*

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

II.-....

III.- .....

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

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

Como es fácil de advertir, el conocimiento y resolución de las llamadas controversias constitucionales corresponde a la Suprema Corte de Justicia en Pleno. Dichas controversias se tramitan a través de un procedimiento específico que está regulado en los artículos 12 a 50 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, la cual representó en su momento, un significativo avance, ya que la primitiva regulación de éste medio de control, no poseía ley que lo reglamentara y con ello no existía un procedimiento especial, por lo que se llegó a aplicar de manera "supletoria" al Código Federal de Procedimientos Civiles, lo cual, desde luego, constituía una grave deficiencia.

De manera muy generalizada, en nuestro país se entiende a la procedencia de las llamadas controversias constitucionales, cuando existe una invasión de competencias entre los órganos constituidos que el artículo en comento enumera. De esta forma la Suprema Corte de Justicia<sup>15</sup> ha resuelto que en la controversia constitucional, el

---

<sup>15</sup> *CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es "CONTROVERSIAS*

promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio, sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte y de manera muy accidentada y como resultado de un recuento histórico de la figura en comento en nuestro país, el ministro Juventino Víctor Castro y Castro, señala que las controversias constitucionales *son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre los límites de los Estados; con el objeto*

---

**CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.**", *Que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

**Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Julio de 2001. Tesis: P./J. 83/2001. Página: 875**

**Controversia constitucional 9/2000. Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala. 18 de junio de 2001. Mayoría de diez votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo.**

de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y estructura de la Constitución Política.<sup>16</sup>

De acuerdo con lo dispuesto por el precepto constitucional de referencia, las controversias constitucionales pueden referirse tanto a actos concretos como a disposiciones normativas generales de cualquier naturaleza, por lo que el concepto de "disposiciones generales" debe entenderse en un sentido material, en el cual se comprende leyes, reglamentos y tratados internacionales y, en sí toda norma general.

La naturaleza de los actos que se impugnan a través de este medio de control en nuestro país, puede traducirse en actos de carácter positivo, negativo u omisivo.<sup>17</sup>

---

*Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.*

<sup>16</sup> *CASTRO y Castro Juventino V. "El artículo 105 constitucional" Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 2001.*

<sup>17</sup> *CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES. De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones.*

*Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Agosto de 1999. Tesis: P/J. 82/99. Página: 568*

*Controversia constitucional 3/97. Ayuntamiento Constitucional de Berriozábal, Estado de Chiapas. 18 de mayo de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.*

#### **4.2.1 Las partes en la controversia constitucional.**

La fracción I del artículo 105 constitucional señala en sus diversos incisos, quienes pueden plantear el medio de control en análisis, por lo cual, éstos son parte del juicio.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, señala que en las controversias constitucionales tendrán el carácter de parte, como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; y como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia. Así mismo será parte en su calidad de tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse. De igual forma, se confiere el carácter de parte procesal al Procurador General de la República.

De esta forma, como es fácil de advertir, sólo pueden accionar a la controversia constitucional, órganos constituidos; excluyéndose a los particulares y a los órganos y organismos derivados de los órganos constituidos, los cuales en ningún caso y bajo ninguna posibilidad podrán tener legitimación activa.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.** De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad

El artículo 11 de la ley reglamentaria, determina que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos y, que en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Esta disposición comete el error de señalar que se representará a los órganos constituidos, cuando esta situación jurídicamente no es acertada, ya que no puede haber representación sin el requisito de la personalidad, es decir, para ser representante o representado, se necesita de forma necesaria la calidad de persona, situación que no existe para el caso de los órganos constituidos, los cuales carecen de personalidad. Lo que en realidad sucede, es que alguien físicamente con competencia para ello, es quien acciona o quien defiende el acto.

---

*federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.*

*Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, Diciembre de 1998. Tesis: P. LXXIII/98. Página: 790*

*Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.*

#### 4.2.2 *Requisitos de la demanda de controversia constitucional.*

Se ejercita la controversia constitucional a través de la presentación de la demanda respectiva ante la oficialía común de partes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El plazo para la interposición de la demanda dependerá de la naturaleza del acto a impugnar. De esta forma tenemos: **a) *Tratándose de actos que no sean normas generales***, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; **b) *Tratándose de normas generales***, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y **c) *Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

Para el caso de impugnar una *norma general*, el cual es el tema materia del presente trabajo, se tiene una situación muy semejante al juicio de amparo, ya que se tendrá dos momentos o posibilidades para impugnar la norma: Un término de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; o un término de treinta días al día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia. La situación antes descrita, no hace más que evidenciar que los autores del proyecto desconocían lo que redactaban, ya que siempre pensaron en la llamada auto-aplicatividad y

hetero-aplicatividad de las normas para la procedibilidad de impugnación en el juicio de amparo.

Por otra parte, el escrito de demanda deberá señalar:

- a) La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;
- b) La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
- c) Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;
- d) La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;
- e) Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;
- f) 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, y
- g) Los conceptos de invalidez.

Los llamados conceptos de invalidez constituyen sin lugar a duda el punto medular del escrito de demanda de controversia constitucional, ya que en ellos se realiza un razonamiento lógico jurídico (de preferencia en forma de silogismo jurídico) del por qué se considera los actos que se impugnan violatorios del orden constitucional, fundamentándose siempre conforme a Derecho los razonamientos que se viertan.

Por su parte ***el escrito de contestación de demanda*** deberá contener, cuando menos la relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, que los ignora por no ser propios o exponer cómo ocurrieron, así como las razones o

fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

#### **4.2.3 De la instrucción en el proceso de la controversia constitucional.**

Como en todo proceso, existe en las controversias constitucionales, una etapa de instrucción y una etapa de sentencia.

La etapa de instrucción en las controversias constitucionales presenta como en todo proceso, una fase postulatoria, una fase probatoria y una fase preconclusiva.

La instrucción es un término que se emplea para designar a una etapa del proceso, dentro de la cual se *engloba todos los actos procesales, tanto del tribunal como de las partes y de los terceros, y son actos por cuyo medio se fija el contenido del debate, se desarrolla toda la actividad probatoria y se formulan las conclusiones. Es decir, es toda una primera fase de preparación, precisamente, por eso se llama instrucción, que permite al juez o tribunal la concentración de todos los datos, los elementos, las pruebas, las afirmaciones y las negativas y las deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que facilitan, como se ha dicho, que el juez o tribunal esté en posibilidades de dictar sentencia.*<sup>19</sup>

De esta forma, la fase postulatoria, las partes en el proceso plantean sus pretensiones y resistencias, relatan los hechos, exponen lo que a sus intereses conviene y aducen los fundamentos de carácter

---

<sup>19</sup> *GÓMEZ Lara, Cipriano. "Teoría General del proceso" Novena edición. Editorial Harla. México 1996. página 100.*

jurídico que consideran suficientes para sustentar sus pretensiones. Es en esta fase, para dar una mayor claridad, cuando ha quedado determinada la materia sobre la cual habrá que probarse, alegarse y por último dictar sentencia.

**La fase postulatoria** en las controversias constitucionales comienza una vez recibido el escrito de demanda, con la cual el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución, es decir, desarrolla la etapa de instrucción en todos sus términos.

Por su parte, el ministro instructor examina el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano. Una vez admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de **treinta días** produzca su contestación, así mismo deberá dar vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga. La ley prevé la posibilidad de que al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto para la demanda y contestación.

Dentro de esta misma fase postulatoria, el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, contempla la posibilidad de que el actor pueda ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de su contestación, *siempre y cuando en esta última apareciere un hecho nuevo que sea desconocido para el actor al momento en que éste presentara su escrito de demanda, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente.*

Una vez que ha transcurrido el plazo para dar contestación al escrito de demanda de controversia constitucional y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el ministro instructor dará por terminada la **fase postulatoria** y señalará fecha para la celebración de una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes, término que se podrá ampliar cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.

Con el señalamiento de audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, se da por iniciada la **fase probatoria**.

La fase probatoria, a su vez se desenvuelve en cuatro momentos: 1.- Ofrecimiento de pruebas, 2.- Admisión de pruebas, 3.- Preparación de pruebas y 4.- Desahogo de pruebas.

En el proceso de las controversias constitucionales, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, **excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a Derecho**. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, *excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad*, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

Por lo que respecta a las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que el desahogo de la prueba se pueda preparar y que las

partes puedan repreguntar en la audiencia. Es de advertir que en ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

Al promoverse la prueba pericial, el ministro instructor designará al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia. Cada una de las partes podrá designar también un perito para que se asocie al nombrado por el ministro instructor o rinda su dictamen por separado.

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, todas las autoridades tienen obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten y, en caso contrario, pedirán al ministro instructor que requiera a los omisos. Si a pesar del requerimiento no se expidieren las copias o documentos, el ministro instructor, a petición de parte, hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

Las audiencias se celebrarán con o sin, la asistencia de las partes o de sus representantes y una vez abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes, los cuales, éstos últimos, constituyen la fase preconclusiva, en donde las partes presentan sus conclusiones. *Los alegatos son los apuntes finales del juicio, representados por las manifestaciones que vierte cada una de las partes para hacer ver al juez (a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) que la parte que los formula, le asiste la razón.*<sup>20</sup>

Una cuestión de importancia, es la que se desprende del artículo 35 de la ley reglamentaria, el cual indica que en todo tiempo, el ministro

---

<sup>20</sup> DEL CASTILLO del Valle, Alberto. "Apuntes de Derecho procesal constitucional" Editorial Ediciones jurídicas ALMA S.A. de C.V. México 2003. página 27.

instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, para lo cual señalará al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor declarará cerrada la etapa de instrucción y procederá a formular el proyecto de sentencia que en Derecho corresponda, la cual someterá a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Con el cierre de la instrucción, se pasará a la etapa de juicio en la controversia constitucional, Como etapa del juicio se entiende, la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, ya sin la intervención de las partes, para el dictado de la sentencia.

El juicio de controversia constitucional queda resuelto merced de una sentencia que se dicta con base en el proyecto que elabore el ministro instructor y que somete, como ya se había señalado a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de justicia, para que sea aprobado o rechazado en una sesión.

Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hará operar el principio de **suplencia de la deficiencia** en virtud del cual corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, y además, en todos los casos se deberá suplir la deficiencia de la demanda, de la contestación, de los alegatos o agravios que se presenten.

Las sentencias que resuelvan la controversia constitucional, deberá contener:

- a) La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- b) Los preceptos que la fundamenten;
- c) Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- d) Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- e) Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- f) En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

En cuanto a los efectos de las sentencias, siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales, ya sea de los Estados o de los Municipios, impugnadas por la Federación, o de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare anticonstitucionales, dicha resolución tendrá efectos generales

**cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.**

Para el caso de las controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia **declarará desestimadas dichas controversias**. En todos los demás casos, es decir, cuando no se haya impugnado normas generales, las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Una vez dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

Las sentencias que resuelvan una controversia constitucional, producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los efectos de la declaración de invalidez de las sentencias tendrá efectos *ex nunc*, es decir, no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Por último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva una controversia

constitucional siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas.

No procederá la acumulación de controversias, pero cuando exista conexidad entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita, podrá acordarse que se resuelvan en la misma sesión.

#### **4.2.4 La suspensión del acto en las controversias constitucionales.**

La institución jurídica de la "suspensión del acto" opera en el juicio de controversia constitucional. Dicha figura tiene por naturaleza ser una medida cautelar dentro del proceso, *por virtud del cual se paraliza o se detiene el actuar de la autoridad durante todo el tiempo que dure el juicio, a efecto de evitar que el acto cuya anticonstitucionalidad se impugna, se materializa de manera irreparable.*<sup>21</sup>

Es de advertir que sólo los actos que sean presentes o futuros, así como de carácter positivo, serán materia del instituto suspensivo. Los actos de naturaleza negativa así como los actos omisivos no son susceptibles de ser suspendidos, ya que estos no representan un hacer, ya que lo que es estático no es susceptible de detener. De igual forma, los actos pasados o pretéritos, tampoco son objeto de suspensión, ya que si ya se ejecutó el acto, este no se puede detener. Los llamados actos de tracto sucesivo, que son aquellos cuyos efectos se prologan en

---

<sup>21</sup> *Ibíd. página 28.*

el tiempo y se perfeccionan en cada momento, admiten desde luego ser suspendidos.

El otorgamiento de la medida suspensiva puede darse de oficio o a petición de parte, y dicha suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor.

Sin embargo, a través de una controversia constitucional, ***la suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.***

De igual forma, la suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51 de la ley reglamentaria, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

#### ***4.2.5 Causas de improcedencia de las controversias constitucionales.***

La improcedencia es una institución jurídica de la teoría general del proceso, en virtud de la cual los juzgadores están imposibilitados para estudiar una contienda jurídica, ya sea por causas propias del acto que lo motiva, o debido a que la demanda no reúne los requisitos legales necesarios para la substanciación del juicio propuesto por el actor.

La improcedencia puede ser consubstancial a la acción (tiene vigencia desde que esta se ejercita) o puede surgir con posteridad a ella. En ambos casos, la actualización de los casos de improcedencia, prohíbe resolver el fondo de la controversia planteada.

De esta forma, por virtud de una causal de improcedencia, resulta imposible que los órganos jurisdiccionales competentes conozcan de determinados asuntos, o estudien el fondo de una contienda y resuelvan ésta, diferenciándose de los impedimentos en que en el caso de estos, solamente el juez que tiene interés en el asunto está imposibilitado para conocer del mismo, pero otro juzgador dirimirá la controversia que se haya planteado.

Si la causal de improcedencia se actualiza en el momento mismo de la recepción del escrito de demanda, esta será desechada. Si la causal de improcedencia sobreviene durante el desarrollo de las etapas del procedimiento, se aplicará la figura del sobreseimiento. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

Las controversias constitucionales son improcedentes:

- a) Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- b) Contra normas generales o actos en materia electoral;
- c) Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

- d) Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- e) Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
- f) Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- g) Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
- h) En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

También resulta improcedente contra las reformas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el sobreseimiento, palabra proveniente del latín *super-sedere*, que significa cesar en algún procedimiento o desistir de algún emprendimiento, de *super*, sobre y *sedere*, sentarse (sentarse sobre). Es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia. procederá en los casos siguientes:

- a) Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;
- b) Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

- c) Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último;  
y
- d) Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

#### **4.3 Las acciones de inconstitucionalidad.**

De igual forma que las controversias constitucionales, con las reformas en materia de control de la constitucionalidad de 1994, el artículo 105 en su fracción II, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos dio forma al medio de control de la constitucionalidad de la acción de inconstitucionalidad, el cual establece:

*Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

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

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

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

b).- *El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del **Senado**, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de **tratados internacionales** celebrados por el Estado Mexicano;*

c).- *El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;*

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

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

f) *Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.*

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

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

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

III.- .....

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

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

*El ministro Juventino Víctor Castro y Castro señala que las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.<sup>22</sup>*

La acción de inconstitucionalidad debe considerarse como una acción de carácter "abstracto", es decir, que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de las normas constitucionales y la certeza del orden constitucional, por lo que no se requiere de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento.

---

<sup>22</sup> CASTRO y Castro, Juventino V. "El artículo 105 constitucional" Editorial Porrúa. México 2001, página 61.

En una acción de inconstitucionalidad se plantea una controversia que se instaura en un juicio constitucional, en el que se pretende invalidar una norma por considerarse anticonstitucional por el accionante.

El procedimiento de la acción de inconstitucionalidad, se encuentra regulado en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

A través de la acción de inconstitucionalidad sólo se puede combatir la anticonstitucionalidad de leyes federales y locales, así como contra tratados internacionales, sin la posibilidad de impugnar por esta vía reglamentos y bandos administrativos.<sup>23</sup> A diferencia de las

---

***23 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.*** *Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.*

*Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, Abril de 1999. Tesis: P/J. 22/99. Página: 257.*

controversias constitucionales, a través de la acción de inconstitucionalidad si es posible impugnar normas generales de carácter electoral, situación que para las primeras es una causal de improcedencia.

El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de **treinta días naturales** contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado **sean publicados en el correspondiente medio oficial**. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

#### **4.3.1 Las partes en el juicio de acción de inconstitucionalidad.**

*El legislador mexicano de reforma constitucional.... ha establecido una legitimación claramente restringida. En efecto, el artículo 105 limita la legitimación activa, a los efectos de la interposición de la acción de inconstitucionalidad, a seis supuestos que pueden, sin mayores obstáculos, reducirse a tres: a) fracciones de órganos legislativos; b) Procurador General de la República; c) partidos políticos. Tanto las minorías parlamentarias como, en mayor medida aún los partidos políticos ven restringido el círculo de normas impugnables. Hay,*

---

*Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.*

*pues, una íntima conexión entre las personas legitimadas y el objeto de la acción en cada caso, como veremos después.*<sup>24</sup>

De esta forma, las partes legitimadas para accionar el medio de control en comento son:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la **Cámara de diputados** del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del **Senado**, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de **tratados internacionales** celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente

---

<sup>24</sup> *BRAGE Camazano, Joaquín. "La acción de inconstitucionalidad" Editorial Instituto de investigaciones jurídicas UNAM. México 2000. página 110.*

en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La parte demandada será siempre el órgano legislativo que resolvió a través del proceso legislativo, la ley cuya anticonstitucionalidad se cuestiona. De esta forma, los sujetos demandados son órganos constituidos, como lo son El Congreso de la Unión para el caso de leyes federales, el Senado para el caso de los tratados internacionales, y las legislaturas locales, incluyéndose por supuesto, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

También será parte en las acciones de inconstitucionalidad el Procurador General de la República, a quien se le dará vista con el escrito de demanda, para que formule en su caso su pedimento correspondiente. El Procurador no será esta tercera parte, cuando él haya sido quien ejerció la acción.

#### ***4.3.2 Requisitos de la demanda de acción de inconstitucionalidad.***

El artículo 61 de la ley reglamentaria establece que la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

- a) Los nombres y firmas de los promoventes;
- b) Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
- c) La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- d) Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y
- e) Los conceptos de invalidez.

Los conceptos de invalidez son la parte medular del escrito, ya que en este apartado del escrito de demanda se realizan los

razonamientos lógico-jurídicos por los cuales se considera que la norma general que se impugna transgrede normas constitucionales. Al igual que en el juicio de amparo y de las controversias constitucionales, es recomendable realizar los conceptos de invalidez a manera de un silogismo jurídico.

En los casos previstos de que quien accione sean minorías de cuerpos legislativos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

Por otro lado, la parte demandante, en su escrito de demanda deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste.

Para el caso de que no se designaren los representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

Para el caso de que la norma que se impugne sea de carácter electoral, se considerara sólo como parte activa a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado en las acciones de inconstitucionalidad por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente.

#### ***4.3.3 De la instrucción en las acciones de inconstitucionalidad.***

Como en todo proceso, existe en las controversias constitucionales, una etapa de instrucción y una etapa de sentencia.

La etapa de instrucción en las acciones de inconstitucionalidad presenta como en todo proceso, una fase postulatoria, una fase probatoria y una fase preconclusiva.

La **fase postulatoria** se inicia con la presentación del escrito de demanda ante la oficialía común de partes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la cual el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución, es decir, desarrolla la etapa de instrucción en todos sus términos.

Si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

En los procedimientos por acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, los plazos antes señalados serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada. De esta forma, con el accionar del medio de control de la constitucionalidad en comento, no se podrá invocar la suspensión de las normas cuya anticonstitucionalidad se impugne.

En todos los procesos de acción de inconstitucionalidad se dará vista al Procurador General de la república, quien intervendrá personalmente, salvo en los casos en que el Procurador sea quien haya ejercitado la acción.

No se requieren probanzas, porque las normas generales se expidieron y publicitaron en constancias escritas que constituyen documentos públicos base de la acción, los cuales resultan suficientes para demostrar la existencia del acto, ya que si no fuera así la acción sería improcedente y tendrá que desecharse.

Una vez que se hayan rendido los informes de las partes demandadas o pasado el término para ello, se abrirá la **fase preconclusiva**, en donde el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos. Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo señalado en el párrafo anterior será de dos días.

Es de advertir que hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

Por otra parte, cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y una vez agotado el procedimiento, el ministro

instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto.

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

También, cuando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, se podrán resolver en una misma sesión para evitar resoluciones en contrario.

Con el cierre de la instrucción, se pasará a la etapa de juicio en la controversia constitucional, Como etapa del juicio se entiende, la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, ya sin la intervención de las partes, para el dictado de la sentencia.

Al igual que en materia de controversias constitucionales, la acción de inconstitucionalidad permite **la suplencia de la deficiencia**, por lo que al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La suplencia llega al extremo de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de

inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial, sin embargo, esta última cuestión admite la excepción de que tratándose de sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, **sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial**, en otras palabras, en materia electoral no existe suplencia de la deficiencia.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

#### ***4.3.4 Causas de improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad.***

Las causas de improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad son:

- a) Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- b) Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.
- c) Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción

I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- d) Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la acción;
  - e) Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos.
- También resulta improcedente contra las reformas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el sobreseimiento de una acción de inconstitucionalidad se actualiza en los siguientes casos:

- a) Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta.
- b) Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia.
- c) Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma.

## **Capítulo cuarto.**

### **La reestructuración del sistema mexicano de control de la constitucionalidad de normas generales.**

*Sumario: 1. Introducción 2. La Suprema Corte de Justicia ¿es un Tribunal Constitucional? 3. Los límites del control de la constitucionalidad de normas generales en el sistema mexicano de control de la constitucionalidad. 3.1 Los límites del amparo contra leyes, como medio de control de la constitucionalidad de normas generales. 3.2 Las deficiencias de las controversias constitucionales. 3.2.1 La deficiencia de las resoluciones en materia de controversias constitucionales. 3.3 Las deficiencias de las acciones de inconstitucionalidad. 3.4 Algunos ejemplos prácticos que evidencian los límites del sistema mexicano de control de la constitucionalidad. 4. Propuestas de reestructuración del sistema mexicano de control de la constitucionalidad de normas generales. 4.1 El control a priori en el sistema mexicano. 4.2 El control a posteriori de normas generales. 4.2.1 El control abstracto en el sistema mexicano. 4.2.2 El control concreto en el sistema mexicano 4.2.2.1 Ventajas prácticas del modelo que se propone (cuestión de constitucionalidad) 4.2.3 Las controversias constitucionales.*

#### **1. Introducción.**

Una vez que se analizó en el capítulo anterior, aún cuando de forma breve, la situación del sistema actual del control de la constitucionalidad de normas generales en México, ahora se analizarán los límites, deficiencias y contradicciones del sistema mexicano y se propondrá algunas cuestiones que se consideran pertinentes para su reestructuración. De esta forma, en este último capítulo se desarrollará la tesis de la presente tesis.

#### **2. La Suprema Corte de Justicia ¿es un Tribunal Constitucional?**

Después de haber analizado, aún cuando de forma breve, las competencias en materia de control de constitucionalidad del poder

judicial mexicano, resulta necesario hacerse la siguiente pregunta: ¿la Suprema Corte de Justicia es un Tribunal Constitucional? Para poder dar contestación, resulta también necesario saber: ¿qué es un Tribunal Constitucional?, y una vez advertido este punto, saber si la Suprema Corte mexicana a pesar de su tradicional denominación, se adecua a las características de un Tribunal Constitucional, ya que con las reformas de 1988 y 1994, se ha insistido en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es un ***verdadero Tribunal Constitucional***.

Un Tribunal Constitucional es un órgano de control de la constitucionalidad conforme al sistema de control concentrado, caracterizado por el ejercicio de una competencia excluyente pero no exclusiva, que se estructura con base en requisitos de especialización e imparcialidad entre sus miembros.

Al ser el Tribunal Constitucional un órgano jurisdiccional, su misión esencial es resolver, con base en la ley, las controversias o conflictos que se susciten con motivo del rompimiento del orden constitucional por un acto de autoridad. A los jueces toca interpretar la Constitución y destruir a través de sus resoluciones los actos de poder público que sean contrarios a ella y darles eficacia práctica mediante la actuación coactiva de sus sentencias. Sin embargo, la naturaleza jurisdiccional de un Tribunal Constitucional, se entremezcla con un carácter político, que deviene de la estrecha conexión con la función que realiza y que tiene encomendada: *garantizar la Supremacía de la Constitución*. La naturaleza política de esta función, es evidente desde el momento en que supone que la actividad enjuiciadora de este Tribunal tiene un parámetro inequívoco: las normas constitucionales. Sin entrar a plantear ahora en cuál sea la naturaleza de la norma constitucional, no cabe duda que esta norma, de carácter en principio

consensuado, es la norma jurídica de mayor contenido político del ordenamiento jurídico. Es incuestionable que buena parte de los conflictos que se suscitan ante un Tribunal Constitucional son conflictos directamente políticos, y todos los medios de control, incluido el juicio de amparo, que en esencia defiende primigeniamente al individuo y secundariamente a la Constitución, tienen en común el hecho de que la norma de Derecho material que sirve de parámetro juzgador al Tribunal Constitucional es siempre la Constitución, lo que, dada su especial naturaleza, impone al Tribunal determinados criterios imperativos, como pasa en cualquier otra rama del ordenamiento jurídico. De aquí resulta que de la naturaleza política del control de la constitucionalidad, que ciertamente no sólo puede darse, sino que se da de hecho, no se deduce la naturaleza política del Tribunal Constitucional, toda vez que precisamente, la finalidad específica de esa jurisdicción es **juridificar** este tipo de litigios constitucionales, superándolos sobre la base de su resolución a través de criterios jurídicos. Así, el método de actuación del Tribunal Constitucional típicamente procesal, de dar una satisfacción a una pretensión sobre la base de razonamientos jurídicamente fundamentados, no se desvirtúa por el hecho de que algunas de estas pretensiones constitucionales, y muy específicamente las que abren los procesos de anticonstitucionalidad, recaigan sobre normas generales y no sobre hechos.

Ahora bien, un Tribunal Constitucional se constituye sobre la base de un sistema concentrado del control de la constitucionalidad, lo que implica, como ya se ha analizado, el monopolio del conocimiento del control de la constitucionalidad; lo que supone que no se pueden suscitar, al menos teóricamente, problemas de competencia con otros órganos. Es de subrayar que el mismo Tribunal Constitucional, al tiempo

que afirma rotundamente su competencia exclusiva en la jurisdicción que se le atribuye, irá marcando conforme a la jurisprudencia que emita, los límites de su jurisdicción con otras jurisdicciones, e incluso los límites de su actuación respecto de los otros poderes del Estado.

Al estar basado en el modelo de control "concentrado", se realiza la configuración de una jurisdicción específicamente constitucional y atribuida a un órgano concreto, en este caso al Tribunal Constitucional, del conocimiento de las pretensiones fundadas en una normativa constitucional que configura la competencia exclusiva de dicho Tribunal respecto de aquellas pretensiones. De la posición que la Constitución confiere a este Tribunal, articulado como un órgano constitucional independiente (en realidad autónomo) y al margen de los demás órganos constituidos, y muy específicamente del poder judicial, tanto en su actuación como en su procedencia, se deduce la configuración de su jurisdicción como especial, a lo que no es ajena la misma naturaleza, no sólo del Tribunal Constitucional, sino la de su propia actividad. La jurisdicción se configura, entonces, como un requisito del proceso constitucional, cuya falta impide al Tribunal entrar en el examen del fondo de la pretensión, ya que, de hacerse, tendrán que considerarse inválidas todas las actuaciones procesales que no sean las encaminadas a proclamar, por parte del Tribunal, su falta de jurisdicción.

Otra característica de importancia que aporta el modelo "concentrado" de control de la constitucionalidad, es el otorgarle efectos generales o particulares a las resoluciones de acuerdo a la naturaleza del acto que se impugna. Así, si el acto cuya anticonstitucionalidad se impugna, es una norma general, la resolución que recaiga tendrá efectos generales.

De esta forma y una vez analizado a manera de esbozo lo que implica un Tribunal Constitucional, es de insistir: ¿la Suprema Corte de Justicia es un Tribunal Constitucional?. Como primer punto, resulta indudable el hecho de que la Suprema Corte de Justicia si es un órgano de control de la constitucionalidad, sin embargo, ésta no se encuentra constituida sobre la base del modelo "concentrado" de control de constitucionalidad, sino por el contrario, el sistema mexicano presenta una conformación que se adecua más al sistema o modelo "difuso" de control de la constitucionalidad.

Como es de recordar, el llamado sistema "difuso" consiste en que cualquier juez o tribunal, sin importar su jerarquía, corresponde el control de la constitucionalidad de una ley. De cierta forma, el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo que parecería ser un *control difuso*, al disponer que: *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

Sobre el tema, la misma Corte ha definido respecto al sistema "difuso" lo siguiente<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> **CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE, POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN.**- *No existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que imponga a la autoridad judicial común, por aplicación literal del artículo 133 constitucional, la obligación de calificar la constitucionalidad de las leyes que norman el contenido de sus resoluciones; si bien es cierto que ocasionalmente ha llegado a sustentarse tal tesis, la mayoría de los precedentes se orientan en el sentido de considerar que*

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

En términos generales este numeral **establece expresamente la supremacía constitucional y un orden jerárquico de los ordenamientos legales en nuestro sistema legal**. Además, en su parte final consigna la obligación para los Jueces de los Estados, de respetar la Constitución Federal, leyes federales y tratados, con preferencia a las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes locales.

---

*sólo el Poder Judicial de la Federación puede calificar la constitucionalidad de las leyes a través del juicio constitucional de amparo. (Semanao Judicial de la Federación, Tomo CXXXV, Cuarta Parte, Sexta Época, página 37)*

**CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN.-** Conforme a la Constitución Federal, no todo órgano judicial es competente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sino solamente el Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo, donde la definición de inconstitucionalidad emitido por la autoridad federal se rodea de una serie de requisitos que tratan de impedir una desorbitada actividad del órgano judicial en relación con los demás poderes; aun en el caso del artículo 133 constitucional en relación con el 128, que impone a los Jueces de los Estados la obligación de preferir a la Ley Suprema cuando la ley de su Estado la contraría, el precepto se ha entendido en relación con el sistema según el cual es únicamente el Poder Federal el que puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad. Esto es así, porque nuestro derecho público admite implícitamente que, conforme al principio de la división de poderes, el órgano judicial está impedido de intervenir en la calificación de inconstitucionalidad de los actos de los otros poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue una competencia expresa para ese efecto, como ocurre en la Constitución Federal cuando dota al Poder Judicial de la Federación de la facultad de examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad. (Semanao Judicial de la Federación, Volumen 42, Cuarta Parte, Séptima Época, página 17)

No pocas discusiones doctrinales y judiciales ha suscitado la disposición de que se viene hablando en derredor de dos cuestiones básicas; una, el conflicto de leyes en el espacio, por cuanto a la validez del derecho federal y del derecho local cuando rigen de manera diversa una misma materia, y otra, el ejercicio del llamado control difuso de la Constitución por parte de las autoridades fuera del procedimiento constitucional previsto por los artículos 103 y 107 constitucionales.

En este orden de ideas, y concretamente por lo que se refiere al problema planteado en el caso a estudio, **resulta inadmisibile sostener, que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución General de la República, los Jueces del orden común puedan abstenerse de aplicar las leyes locales, en base al argumento de que éstas son violatorias de la Ley Suprema.**

Y si bien es cierto que en principio la redacción del artículo 133 constitucional sugiere la posibilidad de que los Jueces puedan juzgar la constitucionalidad no sólo de sus actos sino además la de los ajenos, especialmente las leyes y Constituciones de los Estados en cuya jurisdicción ejerzan, y que en dicho sentido se llegó a pronunciar inicialmente esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo la postura sustentada hasta la fecha por este Alto Tribunal de manera predominante ha sido en sentido opuesto teniendo en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que informan nuestra Constitución.

Si bien es cierto, que mediante las resoluciones que ha emitido la Suprema Corte de Justicia así como los Tribunales Colegiados de Circuito en el sentido de que los jueces del llamado fuero común o local, no pueden realizar funciones de control de la constitucionalidad, esto no impide desestimar la existencia de un *sistema difuso* de control de la

constitucionalidad, ya que con ciertas modalidades que particularizan al caso mexicano, los únicos que pueden realizar funciones de control constitucional son los tribunales federales a través de la interpretación de los artículos 103 y 107 constitucionales; actuar que se asemeja más a un modelo "*difuso*" que a un modelo "*concentrado*". De esta forma, los tribunales federales, desde los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, y hasta los hoy llamados Juzgados Itinerantes, realizan funciones de control de la constitucionalidad de normas generales, y para llegar al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, se debe realizar la impugnación a través de los recursos que prevé la Ley de Amparo, quien con ello resolverá en definitiva.

Es así, que a través del juicio de amparo, el control de la constitucionalidad se asemeja más al control "*difuso*" que al control "*concentrado*", por lo cual no se cubriría con la esencia de un Tribunal Constitucional, que es estar constituido conforme al modelo "*concentrado*". Sin embargo, es de advertir, que con el contenido del artículo 105 constitucional, el cual confiere competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para el conocimiento de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, las cuales si se aproximan a las facultades de un Tribunal Constitucional.

Una de las ideas pilares del control concentrado, es ubicar al órgano de control especializado, fuera del aparato jurisdiccional ordinario, para configurar así un órgano constituido más con una jurisdicción especializada. Es aquí donde la Suprema Corte de Justicia mexicana encuentra uno de sus grandes problemas para considerarse un Tribunal Constitucional.

*Aunque si bien es cierto que el Tribunal Constitucional austriaco o el italiano, entre otros, están formalmente separados del Poder Judicial, no lo es menos que un Tribunal Constitucional tan paradigmático y con una actividad jurisprudencial de tan alto nivel) como el alemán se halla formalmente incluido ex constitutione en el Poder Judicial<sup>2</sup>... Sin embargo, a pesar de este obstáculo, el Poder Judicial Alemán en su jurisdicción ordinaria, existe a la cabeza una Suprema Corte o Tribunal de Casación, completamente distinta al Tribunal Constitucional, situación que en México de ninguna forma acontece. Además, el Tribunal Constitucional Alemán, a través de sus resoluciones se ha definido como un órgano constitucional supremo equiparado en rango al Bundestag, al Bundesrat, al canciller federal o al presidente de la Federación, y que sus miembros *no eran en ningún modo funcionarios civiles o jueces federales ordinarios, sino más bien guardianes supremos de la Ley Fundamental, comprometidos en el logro de sus grandes objetivos, cuando menos no en menor medida que otros altos órganos constitucionales, e incluso en la medida superior por cuanto que el tribunal tiene la obligación de extraordinaria importancia, que es la de asegurar que los otros órganos constitucionales observen los límites que la Constitución les traza*<sup>3</sup>, es decir, se autodefine como un órgano constituido más, a pesar de estar formalmente regulado dentro del Poder Judicial.*

En estos términos, la clave para considerar a un tribunal como Tribunal Constitucional, o no, no está, no puede estar, en su integración formal en el Poder Judicial, o en su regulación fuera de éste, sino más

---

<sup>2</sup> BRAGE Camazano, Joaquín. "La acción de inconstitucionalidad" Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 2000. página 37.

<sup>3</sup> *Idem.*

bien en su carácter de órgano *constitucional ad hoc* y especializado en el monopolio del conocimiento de los asuntos de control de la constitucionalidad.

Por otra parte, se ha dicho que un Tribunal Constitucional posee una competencia exclusiva pero no excluyente, lo cual quiere decir que el Tribunal Constitucional sólo conoce (ejerce el monopolio) del control de la constitucionalidad, sin embargo esto no impide que no pueda conocer de otros asuntos de no pretensión constitucional, dada la importancia que el asunto revista, y esta competencia no excluyente se determina en la ley, mas no se deja a discreción.

Resulta así que la Suprema Corte de México, retiene un conjunto de competencias<sup>4</sup> cuya atribución a un Tribunal Constitucional parecería difícil de justificar, por tratarse de competencias de mera legalidad y sin trascendencia política especial que pueda justificar el conocimiento por un órgano especializado de control de la constitucionalidad.

De esta forma, si se considera a la Suprema Corte de la Nación como un Tribunal Constitucional, a pesar de su denominación tradicional, cabría preguntarse: ¿quién ejerce el control de legalidad como tribunal supremo? Y si se responde que la Suprema Corte a la vez lo hace, ¿entonces es o no un Tribunal Constitucional que amerita, por ese solo hecho ser especializado?. Si se continúa aferrado a considerar a la Corte como Tribunal Constitucional, al mismo tiempo ocurre que la jurisdicción ordinaria queda prácticamente decapitada, pues no hay un tribunal supremo o de casación en materia de legalidad ordinaria que unifique los criterios de los Tribunales Colegiados y que funja como cabeza de los mismos.

---

<sup>4</sup> *Ver apéndice sobre facultes no de control que ejerce la Corte.*

Por ello, es de **proponerse** la necesidad de crear un **Tribunal Federal de Casación**, que esté dentro del Poder Judicial, para que éste sea quien ejerza las funciones de alto tribunal de control de legalidad y, dejar así que la **Suprema Corte de Justicia** sea el órgano especializado de control de la constitucionalidad con una competencia exclusiva, pero no excluyente.

Por lo tanto, es de concluir que actualmente, la Suprema Corte de Justicia, es tan solo un Alto tribunal con competencias que se asemejan a un Tribunal Constitucional, pero sin ser un tribunal especializado, ocasionándose la saturación de trabajo, mezclándose el conocimiento del control de legalidad con el control de la constitucionalidad, con un funcionamiento disfuncional.

De esta forma se **propone** que la Suprema Corte de un paso más en su evolución, y se constituya totalmente bajo el modelo "*concentrado*" de control de la constitucionalidad, y que exista un **Tribunal Federal de Casación** que ejerza las funciones de control de legalidad.

Por último, el control de las normas generales, quedaría por supuesto del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, bajo los medios de control y los procedimientos de los mismos, que adelante se proponen.

### **3. Los límites del control de la constitucionalidad de normas generales en el sistema mexicano de control de la constitucionalidad.**

#### **3.1 *Los límites del amparo contra leyes, como medio de control de la constitucionalidad de normas generales.***

El juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad idóneo para la protección de garantías individuales consagradas por la Constitución, el cual se encuentra estructurado actualmente por los siguientes principios:

- a) **Principio de la competencia de los Tribunales de la Federación para conocer del juicio de amparo** (artículos 103 de la Constitución y 1 de la Ley de Amparo)
- b) **Principio de la procedencia del amparo contra actos de autoridad** (artículos 103 de la Constitución y 1 de la Ley de Amparo)
- c) **Principio de instancia de parte agraviada** (artículos 107 fracción I de la Constitución y 4 de la Ley de Amparo)
- d) **Principio de la procedencia del amparo a favor de los gobernados** (artículos 103 y 107 de la Constitución)
- e) **Principio de la existencia de un agravio personal y directo** (artículos 107 fracción I de la Constitución y 4 de la Ley de Amparo)
- f) **Principio de definitividad** (este principio es una excepción en amparo contra leyes)
- g) **Principio de prosecución judicial** (artículos 107 de la Constitución y 2 de la Ley de Amparo)
- h) **Principio de estricto derecho** (artículos 107 fracción II de la Constitución y 76 de la Ley de Amparo)
- i) **Principio de la relatividad de la sentencia** (artículos 107 fracción II de la Constitución y 76 de la Ley de Amparo)

De esta forma, y bajo la estructura antes enumerada, el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, define al juicio de amparo con base en la llamada "doctrina extensiva", *como un medio jurídico que preserva las*

*garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del artículo 103 de la Constitución); que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege **toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria**, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y **en función del interés jurídico particular del gobernado**. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.<sup>5</sup>*

Es así, que de acuerdo a la definición anterior, el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad omnicompreensivo, ya que con sólo este medio es posible tutelar a todo el orden constitucional y a toda la legislación secundaria, e incluso considera innecesaria la existencia de otros medios de control de la constitucionalidad. Sin embargo, dicha situación esta muy lejos de ser posible, ya que el juicio de amparo **no protege ni a todo el orden constitucional, ni a toda la legislación secundaria**.

Si bien es cierto que el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad, y un medio más que efectivo para el control de violaciones a garantías individuales, esta situación no autoriza para afirmar que a través de este medio se pueda proteger a toda la Constitución contra todo acto de autoridad. El aspecto más controvertido

---

<sup>5</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. "El juicio de amparo" Editorial Porrúa. México 1999. página 169.

y en donde el amparo muestra sus deficiencias estructurales, es precisamente cuando el acto impugnado es una norma general, ya que resultan incongruentes los resultados obtenidos, y lejos de lograr un control efectivo, se logra a toda luz de razón, un control limitado y deficiente.

El doctor Felipe Tena Ramírez, establece contundentemente que el juicio de amparo, implica una defensa específica del individuo contra actos ilegales de la autoridad, más que contra violaciones directas a la Constitución. *He aquí, pues, cómo los artículos 14 y 16 han servido para poner de relieve la ficción de nuestro control de constitucionalidad, desenmascarando el falso papel del defensor de la Constitución a lo que es primordial defensa del individuo.*<sup>6</sup>

Como ya se había advertido, el aspecto en donde el juicio de amparo muestra plenamente sus limitaciones estructurales, es el que concierne al amparo contra leyes, ya que el problema principal, consiste en conciliar los principios rectores del juicio de amparo, con las características de una norma general. En otros términos, *la cuestión esencial es la siguiente: ¿cómo hacer compatibles los principios "agravio", "parte agraviada", "interés jurídico" y "efectos particulares de la resolución", que tipifican al amparo, con los caracteres de la ley por definición, general, abstracta e impersonal?*<sup>7</sup>

En la misma tesitura, el maestro Felipe Tena Ramírez afirma que *es en el amparo contra leyes donde, en cierto modo, hace crisis el carácter individualista de la institución. En efecto, para la doctrina, para*

---

<sup>6</sup> TENA Ramírez, Felipe. "Derecho constitucional mexicano" Editorial Porrúa, México, 1982, página 520.

la ley secundaria y para la jurisprudencia, ha existido siempre el problema de cómo 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.<sup>8</sup>

De esta forma, ni aún los creadores del juicio de amparo, lo conceptualizaron como un medio omnicompreensivo de control, ya que en su concepción original, se configuró como un instrumento procesal sometido al conocimiento de los tribunales contra actos de autoridad que violasen los derechos individuales de carácter fundamental. Basta recordar que aún el mismo Crescencio Rejón en el "**Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal**"<sup>9</sup> propuso que se debían establecer recursos eficaces para remediar desde luego las arbitrariedades que puedan cometerse **en contra de las garantías individuales**, y con ello establecer desde luego al juicio de amparo, más ya no con la amplitud como lo hizo en Yucatán, sino sólo restringiéndolo a la sola protección de garantías individuales, lisa y llanamente. Como se debe recordar, la Constitución yucateca establecía que el juicio de amparo era procedente contra *leyes y decretos de las Legislatura que sea contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellos se hubieren infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que estos o la Constitución hubieren sido violados*. Sin embargo, para el caso del proyecto de 1846, Manuel

---

<sup>7</sup> COVIAN Andrade, Miguel. "El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado" Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional A.C.. México 2001. página 256.

<sup>8</sup> TENA Ramírez, Felipe. Ob cit. página 522.

<sup>9</sup> Cfr. Segundo capítulo del presente trabajo.

Crescencio Rejón ya no otorga la posibilidad de impugnar una norma general a través del juicio de amparo, sino como ya se dijo, se limita exclusivamente a la sola protección de garantías individuales. *¿Por qué tal limitación? ¿Pensaría que para lograr la adopción de su sistema en aquellas circunstancias era fuerza presentarlo lo más simplificado posible? ¿O era que en los seis últimos años hubiese convencido que la efectividad práctica de la institución estriba precisamente en la protección de los derechos del hombre? Difícil saberlo. Lo cierto es que esa declaración solemne de derechos del hombre.*<sup>10</sup> De esta forma es como el mismo Crescencio Rejón con la experiencia de la práctica del juicio de amparo en los últimos seis años en Yucatán, quedaba convencido que la efectividad práctica del amparo estribaba en la protección de los derechos del hombre, cuyas resoluciones eran con efectos particulares en plena congruencia con los actos que las afectaban, que eran precisamente personales, concretos, con efectos particulares. Estas son las ideas que conocerá sobre el juicio de amparo Mariano Otero, el cual junto con Manuel Crescencio Rejón formaba parte del Congreso Nacional Extraordinario que fue iniciado a fines de 1846, y que determinará en gran parte la concepción del sistema de control constitucional ideado por Otero, el cual se alejaba bastante a la consideración del amparo como medio idóneo de control de la constitucionalidad de normas generales.

Por otro lado, la llamada fórmula Otero, **que hoy la limitan al principio de relatividad de las sentencias**, nunca contempló el control de la constitucionalidad de normas generales con base en el juicio de

---

<sup>10</sup> ECHANOVE Trujillo, Carlos A. "La vida apasional e inquieta de don Crescencio Rejón tomo II" Editorial el Colegio de México. México 1941. *página 411.*

amparo, ya que lo más destacable **del Acta de Reformas** en cuanto al control de normas generales, fue que incorporaba un doble sistema de control de Constitucionalidad, **uno de carácter político a cargo de la Suprema Corte y de las legislaturas**, y otro de **carácter jurisdiccional por parte de los Tribunales Federales**. Es pues, ésta, la tan famosa y hoy día distorsionada "fórmula Otero". Por lo tanto, de ninguna manera Mariano Otero concibió un sistema aislado del otro, precisamente por que percibía la importancia de que en un sistema de tradición romanista, en donde la fuerza del precedente judicial es muy limitada, existiera la posibilidad de hacer declaraciones de anticonstitucionalidad de normas generales, con efectos *erga omnes* de tal forma que las normas pierdan su carácter obligatorio y dicha anticonstitucionalidad alcance a cualquier persona y no sólo a quienes tuvieron el tino, los recursos y la asesoría adecuada para promover un juicio de amparo en su contra y obtuvieron sentencia favorable.

Reiteradamente en el sistema jurídico mexicano se defiende al principio de la relatividad de la sentencia del juicio de amparo, en el sentido de que toda resolución no deberá contener declaraciones generales, lo cual resulta perfectamente entendible cuando el acto de autoridad no legislativo, violente una garantía individual, sentido en el cual es congruente que las sentencias beneficien o perjudiquen sólo a las personas que intervinieron en el juicio, ya que la violación a la garantía individual sólo interesa a quien le fue transgredida, de ahí también la plena congruencia del "interés jurídico". Sin embargo esta congruencia se rompe para transformarse en una incongruencia, cuando el acto impugnado es una norma general, ya que la resolución declarará la anticonstitucionalidad de la norma, se desaplicará a quien obtuvo el amparo, pero para quien o quienes no hayan promovido un

juicio de garantías, a pesar de estar en el mismo supuesto normativo, la norma será plenamente válida y constitucional, es decir, **una norma general para algunos será anticonstitucional y para otros será constitucional.**

Hans Kelsen sostenía, que una de las principales características de la declaración de anticonstitucional de una norma general, equivalía a un acto de legislación con signo negativo. La abrogación de una ley anticonstitucional a través de la resolución de control de constitucionalidad, es un acto materialmente legislativo.

Es aquí, donde el juicio de amparo al no poder anular la norma anticonstitucional, sino sólo desaplicarla a casos concretos y permitir que la norma siga con plenos efectos, se manifiesta como un medio ineficaz para el control de la constitucionalidad de normas generales, y con ello, como un medio no omnicompreensivo, sino todo lo contrario, como un medio limitado de control, cuyos efectos es no defender plenamente a la Constitución. En cambio, cuando se impugna directamente y frontalmente a una norma general, **la naturaleza del acto viciado de anticonstitucionalidad demanda necesariamente la existencia de un medio de control de la constitucionalidad configurado normativamente de tal manera que permita eliminar los efectos de la norma anticonstitucional de manera definitiva, sin dejarle la posibilidad de seguir vigente y con plenos efectos.**

*Los esfuerzos teóricos y técnicos que se han realizado para perfeccionar el juicio de garantías y que configuran lo que genéricamente se analiza bajo el rubro "evolución del amparo", no pueden ser útiles para mejorar lo que no se ha creado, ni para resolver lo que no se ha previsto..... Un Amparo desarrollado, mejor estructurado o "perfecto" en un caso extremo, sería un magnífico instrumento para*

*proteger las garantías individuales contra actos de autoridad, pero no podrá servir, por más que siga "evolucionando", para solucionar toda clase de transgresiones a la constitución. No es adecuado, ni productivo pretender que el amparo sea eficaz para cumplir con finalidades totalmente ajenas a su naturaleza jurídica. Si continuamos por ese camino lograremos objetivos a medias o de manera imperfecta, ejemplo de lo cual es el amparo contra leyes.<sup>11</sup>*

### **3.2 Las deficiencias de las controversias constitucionales.**

Como ya se había analizado en el capítulo anterior, el resultado de las reformas en materia de control de la constitucionalidad de 1994, al artículo 105 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dio un nuevo matiz a dicho artículo, para quedar con la redacción siguiente:

*Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

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

*a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*

*b).- La Federación y un municipio;*

---

<sup>11</sup> *Covián Andrade Miguel. "El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado" Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional A.C. México, 2001.*

c).- *El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*

d).- *Un Estado y otro;*

e).- *Un Estado y el Distrito Federal;*

f).- *El Distrito Federal y un municipio;*

g).- *Dos municipios de diversos Estados;*

h).- *Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

i).- *Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

j).- *Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*

k).- *Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

*Siempre que las controversias versen sobre **disposiciones generales** de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos **C), H) y K)** anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá **efectos generales** cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos **ocho votos**.*

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

II.-.....

III.- .....

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

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

Es de advertir que en la redacción del artículo antes transcrito, se puede apreciar que se confunde a dos tipos de conflictos que pueden presentarse entre los órganos constituidos de un Estado en cualquiera de sus niveles, cuya diferencia es muy sutil, pero que en virtud de ella, se puede distinguir por un lado a *los conflictos o las controversias entre los órganos constituidos y las controversias entre ellos, sobre la constitucionalidad de sus actos.*<sup>12</sup>

De esta forma, del inciso a) al inciso g) del artículo 105 fracción I, implica cuestiones de invasión de competencias entre órganos constituidos. Sin embargo, del inciso h) al inciso k), de ninguna forma se refieren a invasión de competencias entre órganos constituidos, sino simplemente se refieren a la constitucionalidad de los actos que realizan, independientemente si hay invasión o no de competencias.

En las primeras hipótesis del artículo 105 fracción I, se impugna el acto o norma general que ha emitido un órgano constituido, no porque la misma en sí sea anticonstitucional, inclusive, en cuanto su contenido puede ser perfectamente constitucional, sino su impugnación consiste en que el acto ha sido emanado por un órgano que no tenía

---

<sup>12</sup> *COVIAN Andrade, Miguel. "Teoría Constitucional" página 592.*

competencia para crearlo y de esta forma el órgano cuya competencia se invadió, puede impugnarlo. En cambio los últimos supuestos, no requieren para su procedencia la invasión de competencias, sino que aquí se impugna directamente el acto de un órgano constituido por otro órgano constituido por el simple hecho de considerarlo anticonstitucional.

Es así, que las controversias constitucionales son un género, que a la vez admite dos especies. Por una parte, los conflictos constitucionales entre órganos, que son los regulados del inciso a) al inciso g), en donde el problema de fondo es la lesión a la autonomía del poder u órgano recurrente, y por otra parte los conflictos entre órganos, que son los regulados del inciso h) al inciso K), en los que lo que se sustancia no es una lesión de autonomía, sino una diferencia de opinión o de interpretación de los alcances y del contenido. Por lo tanto, resulta necesario hacer una diferenciación de este tipo de controles, para así evitar confusiones y poder dar un mayor y eficaz alcance a los medios de control en comento.

Por otra parte, el artículo 105 fracción I, resulta incompleto, ya que no contiene todas las combinaciones posibles que se puedan suscitar, por ejemplo:

- a. Los conflictos entre órganos constituidos federales sobre la constitucionalidad de sus actos.
- b. El conflicto constitucional entre órganos constituidos de un mismo Estado.
- c. El conflicto constitucional entre dos municipios de un mismo Estado.
- d. El conflicto entre dos municipios de un mismo Estados sobre la constitucionalidad de sus actos.

- e. El conflicto entre dos municipios de distintos Estados sobre la constitucionalidad de sus actos.
- f. Conflictos entre el poder ejecutivo, o el legislativo y el poder judicial federal.

De esta forma, al no encontrar regulación alguna las hipótesis anteriores, los posibles conflictos que surjan, no podrán ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia, **de donde es posible sostener que se trata de otros tantos casos que todavía están excluidos del sistema mexicano de control de la constitucionalidad**, ya que ni el amparo podrá anular los actos que con esos motivos se promueva.

### **3.2.1 La deficiencia de las resoluciones en materia de controversias constitucionales.**

En cuanto a las sentencias que en materia de controversias constitucionales se pueden resolver, tendrán los efectos siguientes:

*Siempre que las controversias versen sobre **disposiciones generales** de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos **C), H) y K)** anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá **efectos generales** cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos **ocho votos**.*

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

En el primer capítulo del presente trabajo, se hizo hincapié en el hecho de que **los efectos de la resolución dependerán de la**

**naturaleza de los actos objeto de control.** Esta situación se ve quebrantada en la regulación que se da en materia de controversias constitucionales, ya que de acuerdo al artículo antes transcrito, los efectos de la resolución dependen de los actores del conflicto, cuando lo adecuado es, como ya se advirtió, que aquellos dependan (los efectos), de la naturaleza del acto que se impugna. De esta forma, si el acto que se impugna vía controversia constitucional es de naturaleza concreta y de alcances particulares, es decir, sólo afecta al órgano que impugnó, los efectos de la resolución que lo anule, tendrá efectos particulares; mientras que si el acto cuya constitucionalidad se impugna es de aplicación general, la resolución deberá tener también efectos generales.

Por lo que respecta al tema de interés para el presente trabajo, *siempre que las controversias versen sobre **disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos C), H) y K) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.*** De esta forma, desde un primer punto de vista, pareciera que se tuvo un acierto, ya que a la naturaleza del acto, corresponden los efectos de la resolución. Sin embargo, la redacción cae en frecuentes errores, porque de antemano resulta difícil saber qué tipo de acto será el que origine la controversia, de la cual dependerán los efectos de la resolución de sentencia; por eso, hubiera resultado más sencillo, no establecer incisos en el texto en comento..

Por último, *la resolución tendrá **efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos,** lo*

cual se traduce una votación calificada excesiva. *Una votación de estas características, que obliga a que el 72% de los miembros de la corte se pronuncien en un mismo sentido, es decir, tres cuartas partes de sus miembros.*<sup>13</sup>

La situación antes descrita, además de requerir una elevada votación, admite una serie de absurdos, que dan origen en las leyes reglamentarias a una serie de excepciones normativas. De esta forma, la Constitución establece que la Corte funcionará en Pleno y en Salas, y será una ley la que reglamente esta situación. Es así, que en el artículo que reglamenta al medio de control de la constitucionalidad en comento, no señala cual es el quórum para que la Corte resuelva las controversias constitucionales, pero en cambio si exige una votación de ocho miembros de once. Por otra parte, la que si regula el aspecto del quórum es la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual determina que el quórum del Pleno de la Corte, para que pueda sesionar válidamente, requiere de siete ministros, lo cual implica que el **quórum de la Corte es más bajo que la votación requerida!!!**. En este sentido, resulta necesario establecer la excepción y señalar que el quórum para el caso de controversias constitucionales será de ocho miembros, sin embargo, la torpeza tiene sus efectos, ya que si el quórum en una sesión para resolver una controversia constitucional es de apenas ocho, y para resolver su anticonstitucionalidad se requieren ocho votos, se tendrá que resolver forzosamente **por unanimidad!!!**, aún cuando siete de ocho considerasen anticonstitucional el acto impugnado, lo cual resulta un completo absurdo.

---

<sup>13</sup> COVLÁN Andrade Miguel, "Teoría Constitucional" página 598

De esta forma es de proponerse una disminución de la votación, para así requerir una mayoría simple para la declaración de efectos generales, y con ello desaparecer la posibilidad de que un acto cuya naturaleza es poseer efectos generales, vaya a tener una resolución cuyos efectos sean particulares.

### **3.3 Las deficiencias de las acciones de inconstitucionalidad.**

De igual forma que las controversias constitucionales, con las reformas en materia de control de la constitucionalidad de 1994, el artículo 105 en su fracción II, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos dio forma al medio de control de la constitucionalidad de la acción de inconstitucionalidad, el cual establece:

*Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

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

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

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

*b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del **Senado**, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas*

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

c).- *El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;*

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

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

f) *Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.*

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

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

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

De esta forma, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control de la constitucionalidad abstracto de normas generales, lo cual

implica que la impugnación se dirige contra la norma misma y no contra su aplicación a una situación o caso concreto. Sin embargo, a pesar de que la acción inconstitucionalidad procede de acuerdo al encabezado de la fracción II del artículo 105 constitucional contra las normas de carácter general, de la lectura de los incisos que conforman a dicha fracción, se omite la mención de los reglamentos (autónomos y subordinados) los cuales sin lugar a duda son normas generales, así como actos con fuerza de ley como los que eventualmente puede realizar el ejecutivo en caso de ejercicio de facultades extraordinarias y/o de suspensión de garantías individuales. Resultan excluidas de control las normas de valor legislativo que el propio ejecutivo puede dictar en el específico supuesto del artículo 27 constitucional, que concede al Presidente de la República directamente, y no por delegación del Congreso, facultad legislativa para reglamentar la extradición y utilización de las aguas del subsuelo “que pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales” por el dueño del terreno donde broten, así como para establecer zonas vedadas respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional. Quedan de igual forma excluidas las normas con fuerza de ley que los gobernadores puedan emitir en ejercicio de las facultades extraordinarias que les hayan podido ser otorgadas a estos efectos por las legislaturas locales. Es así, que quedan fuera de control por este medio, una amplia cantidad de normas generales que se contienen en reglamentos, así como otras disposiciones generales, cuyo control sólo podrá lograrse limitativamente a través del juicio de amparo, pero consecuentemente,

no se anularán en definitiva, sino con los efectos particulares de la sentencia.<sup>14</sup>

Otro aspecto importante que queda fuera de control de la constitucionalidad, y aquí sí, por ningún otro medio de control, es el referente a las **reformas a la Constitución**. También quedan excluidas de control a través de este medio, las reformas a las llamadas **Constituciones locales**.

---

<sup>14</sup> **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.** Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: IX, Abril de 1999. Tesis: P./J. 22/99. Página: 257

Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.

Una deficiencia más que presenta la acción de inconstitucionalidad, es el referente a la legitimidad para accionar este medio de control. En México, los sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad, no son los mismos respecto de todas las normas, sino que varían en función precisamente de cuál sea la naturaleza de la norma a impugnar, de tal forma que existe una estrecha relación entre el objeto a controlar y los facultados para accionar el medio de control. Esta situación obedece a la idea arraigada en nuestro país del *interés jurídico*, ya que sólo quien tenga interés jurídico en una norma general, es quien podrá impugnar su constitucionalidad. Es de advertir que dentro de un medio abstracto de control, no hay cabida a conceptos como el de *"interés jurídico"*, ya que ante la ausencia de aplicación a casos concretos, es obvio que todos los poderes constituidos tienen un legítimo interés en que toda norma general se ajuste a la normativa constitucional, independientemente de que les cause o no una lesión directa en su esfera competencial. *Los órganos constituidos, todos, derivan de la constitución y consecuentemente, pueden con pleno derecho, vigilar su observancia. La posibilidad de que los órganos controviertan la constitucionalidad de sus actos entre sí no implica en lo mínimo, "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.*<sup>15</sup>

---

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 22/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.*

<sup>15</sup> *COVIAN Andrade, Miguel. "El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado". Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional A.C. México 2001, página 309.*

Pero la deficiencia no queda ahí, sino aún en los sujetos legitimados es de encontrarse lamentables fallas. Regularmente, en otros sistemas, como en el mexicano, se legitima a las minorías parlamentarias para poder accionar este medio de control; sin embargo, en México se requiere un porcentaje altísimo para que las minorías parlamentarias puedan hacer uso de la acción de inconstitucionalidad y con ello lograrse de una manera mínimamente eficaz el uso de este medio de control.

Es así, que para poder accionar este medio de control, debe ser respaldada por un tercio de los miembros que expidió la norma impugnada. De esta forma, la acción puede ser ejercitada por el *equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la **Cámara de diputados** del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del **Senado**, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de **tratados internacionales** celebrados por el Estado Mexicano; por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.*

En la práctica, hoy día, en la forma en que se han integrado las dos últimas legislaturas de la Cámara de diputados, la mentada exigencia de un tercio de los representantes para impugnar una ley aprobada por el órgano legislativo, supone que, para plantear la acción de inconstitucionalidad se requiere un acuerdo de los dos partidos de oposición más fuertes, pues sólo así podrán reunir el requisito del 33%.

Hay que recordar que en órganos legislativos como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en que difícilmente los partidos de oposición al PRD lograrán el tan anhelado 33% para plantear una acción de inconstitucionalidad. De esta forma, resulta claro, que los porcentajes en cuestión son excesivos en la realidad política mexicana. Al respecto, Jorge Carpizo, de forma por demás acertada, advierte que *lo que esta muy claro es que el poder revisor de la Constitución instituyó la acción de inconstitucionalidad con una concepción muy restringida, como teniendo miedo a su propia creación y, por ello, la limitó con exceso. Tal y como quedó establecida probablemente va a ser poco utilizada.* El temor que rodeaba al PRI, partido en el poder en el momento de las reformas al artículo 105 constitucional, era que el PRD o el PAN ocurrieran frecuentemente a impugnar la constitucionalidad de las leyes que abrumadoramente aprobara el PRI.

En el sentido de la exposición hasta aquí desarrollada, es de considerarse necesario reducir notablemente el porcentaje requerido, y con ello dotar a este medio de control de una efectiva operatividad, que de otra manera no tiene. Desde luego, resulta inaceptable que ni las primeras fuerzas opositoras en muchos casos, no pueda por sí sola realizar la impugnación de una norma general a través de la acción de inconstitucionalidad, cuando al Procurador General de la República, se le permite impugnar toda clase normas, independientemente de la naturaleza de las mismas, con el único requisito que lo haga dentro del tiempo para ello establecido y, que tenga la voluntad de realizarlo. No hay, pues, ley ni tratado internacional que no pueda ser impugnado por el Procurador.

En cuanto a la legitimación que posee el Procurador General de la República, cabe preguntarse la cuestión de la dependencia o

independencia que éste tiene respecto del Presidente de la República, lo cual tiene una extraordinaria relevancia con relación a su legitimidad para interponer la acción de inconstitucionalidad. Es de advertir que aún cuando la Procuraduría General de la República, formalmente ya no está inserta en el ámbito de la administración pública federal, el Procurador es nombrado por el Presidente con aprobación de la Cámara de Senadores, y **ser removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo, es decir por el Presidente**. Es así, que validamente se puede concluir que el Procurador no tiene garantizada su independencia frente al Ejecutivo, al menos en un grado razonable y con ello la legitimación para ejercitar la acción de inconstitucionalidad quedaría en buena medida desvirtuada. La única razón del por qué se encuentra legitimada el Procurador en las acciones de inconstitucionalidad, es el hecho de tener siempre presente a la estructura del juicio de amparo ante el desconocimiento de otros medios de control de la constitucionalidad.

Por otra parte, en cuanto al tiempo en que se tiene para interponer la acción de inconstitucionalidad, éste resulta demasiado corto, con lo cual dificulta aún más el uso de este medio de control de la constitucionalidad. Si bien es cierto que Hans Kelsen manifiesta que es *también conveniente examinar si no sería bueno, en interés de la seguridad jurídica, que la anulación, en particular de las normas generales y principalmente de las leyes y tratados internacionales, no procediera sino dentro de un plazo fijado por la Constitución, por ejemplo, de tres a cinco años a partir de la entrada en vigor de la norma irregular. Ya que sería extremadamente lamentable tener que anular una ley, o aún peor un tratado, por inconstitucionalidad después de que*

han estado en vigor durante largos años sin haber sido criticados,<sup>16</sup> también es cierto que nunca se pensó en treinta días, lo cual imposibilita de primera instancia un conocimiento total del cuerpo normativo en donde se encuentre la norma que se estime anticonstitucional.

### **3.4 Algunos ejemplos prácticos que evidencian los límites del sistema mexicano de control de la constitucionalidad.**

En este apartado se pretende ejemplificar a través de cuestiones prácticas, la insuficiencia, las deficiencias, los límites y contradicciones del actual sistema de control de la constitucionalidad de normas generales en México, para que ahora sí, se esté en posibilidades de realizar algunas propuestas para su posible reestructuración.

Se ha sostenido que el juicio de amparo no protege a la Constitución con un carácter omnicompreensivo y que su sentido protector se limita a las garantías individuales. También, ya se ha hecho referencia a las ideas del doctor Felipe Tena Ramírez, el cual establece contundentemente que el juicio de amparo, implica una defensa específica del individuo contra actos ilegales de la autoridad, **más que contra violaciones directas a la Constitución.** *He aquí, pues, cómo los artículos 14 y 16 han servido para poner de relieve la ficción de nuestro control de constitucionalidad, desenmascarando el falso papel del defensor de la Constitución a lo que es primordial defensa del individuo,*<sup>17</sup> y que es en el amparo contra leyes donde, en cierto modo,

---

<sup>16</sup> Kelsen, Hans. "La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)" Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 2001, página 83.

<sup>17</sup> TENA Ramírez, Felipe. "Derecho constitucional mexicano" Editorial Porrúa, México, 1982, página 520.

*hace crisis el carácter individualista de la institución. En efecto, para la doctrina, para la ley secundaria y para la jurisprudencia, ha existido siempre el problema de cómo 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.<sup>18</sup>*

De esta forma, el juicio de amparo protege tan solo a garantías individuales y de forma indirecta a la Constitución. Las sentencias de amparo al no anular la ley y tan solo proteger a quien invocó el amparo, deja una notable muestra del carácter primordialmente individualista y secundariamente protector del orden constitucional, ya que el objetivo del control de la constitucionalidad de una norma general es por esencia general, que no interesa a tan solo un individuo.

El juicio de amparo resulta tan insuficiente para atacar la anticonstitucionalidad de una norma general, que deja que subsista ésta, que siga surtiéndose todos y cada uno de sus efectos, a excepción para quien obtuvo el amparo. El individualismo se manifiesta aún en las mismas resoluciones de amparo, cuando se dice: **Resuelve: La justicia de la unión ampara y protege a Baldomero Mendoza López contra los actos.....**, y así sólo se protege a Baldomero Mendoza López contra la anticonstitucionalidad, por ejemplo, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Automóviles, pero para el resto, quien no pidió el "amparo", el impuesto será plenamente válido y plenamente constitucional. Acaso, ¿a esto se le puede llamar un control efectivo de la norma general que ya fue declara anticonstitucional?

---

<sup>18</sup> *TENA Ramírez, Felipe. Ob cit. página 522.*

De esta manera, cabría perfectamente hacerse las preguntas siguientes: ¿se controla efectivamente la constitucionalidad de una norma general, cuando la resolución es de carácter particular y permite la continuación en vigor de la norma ya estimada anticonstitucional?, o bien, ¿se controla efectivamente la constitucionalidad de las normas generales, cuando para unos es anticonstitucional y para otros es constitucional?, la respuesta: desde luego que **no**. Dicha situación produce una "**injusticia constitucional**".

Una muestra más de la insuficiencia del juicio de amparo para combatir la anticonstitucionalidad de una norma general, se da aún en el mismo supuesto del quejoso que logró el amparo y protección, ya que al no anular la sentencia a la norma anticonstitucional, ésta sigue surtiendo plenamente sus efectos, incluso al extremo de volver a ser aplicada al mismo quejoso!!!, ya sea por la misma autoridad que le aplicó inicialmente la norma anticonstitucional o por otra distinta que no fue señalada como responsable en el juicio de garantías en donde se resolvió la anticonstitucionalidad, por lo que el quejoso, ante la nueva aplicación de la norma que ya fue declarada anticonstitucional deberá de nueva cuenta que acudir ante el órgano de control, ya sea a pedir la repetición del acto reclamado, o en un extremo triste, un nuevo amparo.

De igual forma, para ilustrar que no es cierto que a través del amparo se logre proteger a toda la Constitución y a toda la legislación secundaria, bastaría enunciar casos de improcedencia del juicio de garantías, como lo es las leyes de carácter electoral, los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura, las leyes que aún notoriamente contrarias a la Constitución que sin un acto de aplicación no puedan ser impugnadas ya que por su naturaleza difícilmente tendrá actos

concretos de aplicación a particulares<sup>19</sup>, las reformas a la Constitución, las resoluciones que se suscitan dentro de un juicio de amparo, entre otras.

Un aspecto particular y de importancia teórica y práctica es el que deriva de la inimpugnabilidad de las resoluciones que derivan de un juicio de amparo, lo cual es plenamente coherente, sin embargo, el problema se encuentra cuando es alguna norma de la Ley de Amparo la que se estima anticonstitucional. ¿Cómo impugnar la anticonstitucionalidad de una norma de la Ley de Amparo?. En principio se debe determinar que dentro de la terminología que se emplea en el juicio de amparo, la Ley de Amparo es una ley hetero-aplicativa, la cual necesita un acto de aplicación para ser impugnada, y dicho acto para la aplicación de la Ley de Amparo se da dentro de un juicio amparo, luego entonces, si se da la aplicación de la norma dentro de un juicio de amparo, y el amparo es improcedente contra resoluciones que se den dentro de un juicio de garantías, ¿cómo lograr entonces el control de una norma de amparo si el amparo no es procedente?. Durante años se dio una solución no muy afortunada, ya que se establecía que a través de los recursos que la misma Ley de Amparo establecía, se podía atacar la anticonstitucionalidad de las normas de la Ley de Amparo. Se dice desafortunada tal solución, porque se fuerza a un simple recurso de legalidad, a ser un medio de control de la constitucionalidad, naturaleza que no le corresponde al recurso, pero que daba una solución al problema. Sin embargo, el problema no ha quedado aquí, ya que en la novena época, la Suprema Corte de Justicia, resolvió una tesis la cual determina, en un primer acierto, que los recursos que establece la Ley

---

<sup>19</sup> *Por ejemplo el caso de las Leyes Orgánicas.*

de Amparo no son idóneos para atacar la anticonstitucionalidad de una norma de la Ley de Amparo, ya que los recursos que dicha ley establece, no se hallan previstos en el sistema de control de la constitucionalidad sino, exclusivamente, como un medio técnico de optimizar la función jurisdiccional realizada por el juzgador primario en el juicio de amparo, por lo que es improcedente los recursos que se establecen en la Ley de Amparo para impugnar la anticonstitucionalidad de las normas de la Ley de Amparo aplicadas durante el juicio de garantías.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> **REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO MEDIANTE ELLA SE PRETENDE IMPUGNAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE AMPARO APLICADA EN LA SENTENCIA RECURRIDA.** *No es jurídicamente posible que a través del recurso de revisión previsto en los artículos 83 y siguientes de la Ley de Amparo, se pueda impugnar ésta. En el sistema constitucional mexicano la impugnación de leyes por parte de los gobernados puede hacerse a través del juicio de amparo, por violación a las garantías individuales, de acuerdo con los lineamientos trazados por el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reglamenta la Ley de Amparo; esto es, por medio de la promoción de un juicio de amparo indirecto, en el que impugnen en forma destacada la propia ley por su sola vigencia o por virtud del primer acto de aplicación; o mediante la promoción de un amparo directo contra una sentencia o laudo definitivo o resolución que ponga fin al juicio, en el cual dicha impugnación sólo será materia del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o reglamento, en la inteligencia de que la calificación por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia. El recurso de revisión, no se halla previsto en el sistema constitucional como una de las formas de control de la Ley Suprema sino, exclusivamente, como un medio técnico de optimizar la función jurisdiccional realizada por el juzgador primario en el juicio de amparo, por lo que es improcedente el recurso de revisión que pretenda impugnar la inconstitucionalidad de la Ley de Amparo aplicada en la sentencia recurrida. Lo anterior no significa que la Ley de Amparo quede fuera de control constitucional puesto que existen los medios a que se refiere el artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema, además del control difuso que excepcionalmente pueda ejercer esta Suprema Corte.*

*Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, Diciembre de 1998. Tesis: P. XCVI/98. Página: 260*  
*Amparo en revisión 1133/96. María del Refugio Avalos González vda. de Portillo. 21 de abril de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.*  
*Amparo en revisión 2138/96. María de Lourdes Madrazo Cuéllar. 21 de abril de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David*

De esta forma, aún cuando la resolución de la Corte establezca que lo anterior no significa que la Ley de Amparo quede fuera de control constitucional puesto que existen los medios a que se refiere el artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema, además del control difuso que excepcionalmente pueda ejercer esta Suprema Corte, la realidad es que prácticamente la Ley de Amparo sí está fuera de control de la constitucionalidad, ya que si su control de constitucionalidad está sujeta a la acción de inconstitucionalidad y para esta sólo se tienen treinta días para su interposición, pasado ese tiempo sin que se haya combatido la supuesta anticonstitucionalidad, **la Ley de Amparo quedará fuera de control de la constitucionalidad.** Además, no hay que olvidar que la acción de inconstitucionalidad es un medio abstracto de control, es decir, no requiere de acto de aplicación, lo que hace difícil descubrir la anticonstitucionalidad sino es mediante un acto concreto de aplicación.

Por lo tanto, es de concluirse que el juicio de amparo no es un medio efectivo de control de la constitucionalidad de normas generales.

Por otra parte, para el caso de las controversias constitucionales, se puede encontrar ejemplos prácticos que evidencian sus defectos estructurales, entre los cuales, las siguientes combinaciones de

---

*Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.*

*Amparo en revisión 2696/96. Mario Javier Casanova Rodas. 21 de abril de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número XCVI/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.*

conflictos posibles que se puedan suscitarse, no existe un medio de control plenamente efectivo, ya que sólo en algunos se podría alegar el llamado amparo soberanía, sin que con ello se logre la anulación del acto reclamado, ya que sólo contendrá la resolución efectos particulares. De esta forma los siguientes conflictos no encuentran solución dentro del sistema de control de la constitucionalidad mexicano:

- a) Los conflictos entre órganos constituidos federales sobre la constitucionalidad de sus actos.
- b) El conflicto constitucional entre órganos constituidos de un mismo Estado.
- c) El conflicto constitucional entre dos municipios de un mismo Estado.
- d) El conflicto entre dos municipios de un mismo Estados sobre la constitucionalidad de sus actos.
- e) El conflicto entre dos municipios de distintos Estados sobre la constitucionalidad de sus actos.
- f) Conflictos entre el poder ejecutivo, o el legislativo y el poder judicial federal.

De esta forma, al no encontrar regulación alguna las hipótesis anteriores, los posibles conflictos que surjan, no podrán ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia, **de donde es posible sostener que se trata de otros tantos casos que todavía están excluidos del sistema mexicano de control de la constitucionalidad**, ya que ni el amparo podrá anular los actos que con esos motivos se promueva.

También resultan excluidas del control de la constitucionalidad con efectos generales, las normas de valor legislativo que el propio ejecutivo puede dictar en el específico supuesto del artículo 27

constitucional, que concede al Presidente de la República, directamente y no por delegación del Congreso, facultad legislativa para reglamentar la extradición y utilización de las aguas del subsuelo “que pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales” por el dueño del terreno donde broten, así como para establecer zonas vedadas respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional. De igual forma, están fuera de control con efectos generales las normas con fuerza de ley que los gobernadores puedan emitir en ejercicio de las facultades extraordinarias que les hayan podido ser otorgadas a estos efectos por las legislaturas locales.

Otro aspecto importante que queda fuera de control de la constitucionalidad, y aquí sí, por ningún medio de control, es el referente a las **reformas a la Constitución**. Desde la Revolución francesa se distinguía ya, una parte *esencialmente constitucional*, relacionada con lo que Carl Schmitt denomina decisiones político fundamentales (la Constitución en esencia)<sup>21</sup> y una parte denominada *constitución instrumental*, que no contenía los principios fundamentales, sino las técnicas particulares de su realización. A diferencia de la “Constitución esencial”, la “Constitución instrumental”, se consideraba modificable, a la par de las exigencias contingentes.

Ahora bien, el poder de revisión constitucional, en el caso de México, el mal llamado “Poder Constituyente Permanente”, no es el Poder Constituyente o una prolongación suya, como ocurriría si la asamblea Constituyente nunca se hubiera disuelto. El poder revisor es un poder constituido, aún cuando se trate del poder dotado de la

---

<sup>21</sup> *Que para ese momento en Francia eran los derechos individuales, la soberanía nacional y la separación de poderes*

máxima eficacia jurídica entre todos los previstos en el ordenamiento actual. Por lo tanto, al tratarse de un poder constituido, es natural que tenga límites, más allá de los cuales se transformaría en un Poder Constituyente, en oposición a lo que el mismo Poder Constituyente ha establecido, manifestándose así como un poder *extra y contra ordinem*. *El poder de revisión de la Constitución se basa en la misma Constitución; si la contradijera como tal, para sustituirla por otra, se transformaría en un poder enemigo de la Constitución y no podría invocarla como base de su validez. Quien combate a un enemigo no puede pretender hacerlo en nombre del mismo enemigo: los órganos que actúan contra la Constitución dejan de ser sus órganos.*<sup>22</sup>

Los límites a la modificabilidad de la Constitución remiten a la necesidad de precisar cuáles son los principios constitucionales inmodificables, la parte fija de la Constitución, cuya modificación, aunque **efectuado según el procedimiento de revisión constitucional**, comportaría un acontecimiento extraordinario, anticonstitucional en el sentido fuerte de enemigo de la Constitución. No se trata de un problema político en el sentido de que haya que discutir sobre qué modificaciones serían o no compatibles con la orientación política espiritual o política material de la Constitución en su forma original, se trata, pues, de un problema de naturaleza **validez-legalidad** y no de **legitimidad** de las normas de revisión constitucional.

Debe entenderse que una cosa es revisar el texto constitucional, sin alterar la identidad material, y otra cuestión es modificar a la Constitución, o sea, alterar a las decisiones político fundamentales. Una

---

<sup>22</sup> ZAGREBELSKY Gustavo. "La Constitución y sus normas" en "Teoría de la Constitución" compilador CARBONELL Miguel, Segunda edición, Editorial Porrúa, México 2002, página 73.

cosa es la simple reforma a las normas constitucionales que se traduce en el ejercicio de un poder constituido, y otra es el ejercicio del Poder Constituyente. Así, reforma e instauración constitucional se distinguen, entonces, no bajo un perfil formal, sino bajo un perfil sustancial: es una reforma toda modificación marginal, es instauración toda alteración, aún cuando de forma legal, de la identidad de la Constitución, de su esencia, es decir, de sus decisiones político fundamentales.

Si una reforma constitucional modifica una decisión político fundamental, ésta será anticonstitucional, y deberá ser, por tanto, objeto de control de la constitucionalidad, lo cual para desgracia, en México esta situación ha resultado prácticamente inadvertida.

#### **4. Propuestas de reestructuración del sistema mexicano de control de la constitucionalidad de normas generales.**

*En México tenemos la tendencia a confundir al juicio de amparo, - proceso constitucional prioritario-, con el sistema total de la defensa de la constitucionalidad. Podríamos caer en el vicio de querer defender a toda la Constitución Política mediante el juicio de amparo, distorsionando a éste, y sin obtener ventaja mayor del obsesivo intento, y después negarnos a cambiar o hacer evolucionar al propio amparo, y a sus instituciones, alegando que si lo tocamos, lo destruimos; y si así lo hacemos derrumbamos nuestra esencia constitucional.<sup>23</sup>*

Se ha insistido en que el objetivo primordial de un sistema de control de la constitucionalidad, es lograr el efectivo control de los actos

---

<sup>23</sup> CASTRO y Castro, Juventino V. "El artículo 105 constitucional" Editorial Porrúa. México 2001, página 54.

de autoridad o de poder público, aún cuando para llegar a esta efectividad se llegue a romper tradicionalismos. Los esfuerzos que se realizar para subsanar las deficiencias del sistema de control de constitucionalidad mexicano, representan un notable esfuerzo para abandonar los *parámetros sagrados, e intentar nuevas formas de realizar la pureza constitucional.*<sup>24</sup>

En este sentido, se propone estructurar un sistema jurisdiccional de control de la constitucionalidad de carácter "concentrado", en donde los efectos de las resoluciones coincidan con los efectos del acto sujeto a control. Para el caso del control de normas generales, se propone basarse en los momentos en los cuales se pueda impugnar la constitucionalidad de la norma y, con base en ello estructurar medios de control idóneos para un control efectivo.

Cuando se hace referencia al control de normas generales, se evoca a actos de naturaleza legislativa, tales como:

- a) Reformas a la Constitución.
- b) Constituciones locales.
- c) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- d) Tratados internacionales.
- e) Leyes federales.
- f) Reglamentos subordinados a leyes federales, con relación a la Constitución.
- g) Reglamentos autónomos emitidos por autoridades federales.
- h) Leyes locales.
- i) Leyes electorales.
- j) Reglamentos subordinados a leyes locales.

---

<sup>24</sup> *Id.*

- k) Reglamentos autónomos locales.
- l) Reglamentos y bandos municipales.
- m) Decretos, acuerdos y actos con fuerza de ley, federales y locales.
- n) Actos de un órgano constituido que originen un conflicto entre órganos en cualquiera de sus posibles hipótesis.
- o) Actos de un órgano constituido federal o local que originen conflictos constitucionales.
- p) Omisiones legislativas (inclusive reglamentos).

Es así, que el control de la constitucionalidad de normas generales podrá hacerse a través de un control abstracto y a través de un control concreto, diferenciándose uno de otro, esencialmente, en la aplicación o no de la norma a casos concretos. No debe olvidarse que también el control de la constitucionalidad de una norma general puede realizarse de manera *a priori* y de manera *a posteriori*.

#### **4.1 El control a priori en el sistema mexicano.**

El control de constitucionalidad *a priori* es el que se realiza **una vez que se ha votado y aprobado la ley** por las cámaras, pero **antes de que se publique la norma**. De esta forma, como ya se había analizado, Francia es el único país que admite exclusivamente esa modalidad de control, tanto para las leyes orgánicas y los reglamentos de asambleas parlamentarias, cuyo examen de su constitucionalidad previo es obligatorio, ya que difícilmente podrán ser aplicadas a casos concretos y por tanto difícilmente controlar su constitucionalidad *a posteriori*; de igual forma se controlan leyes ordinarias y los compromisos internacionales, cuyo examen es facultativo.

Es así, que para el caso mexicano no se propone este medio de control, ya que si bien es cierto, el tipo de normas que se sujeta a este tipo de verificación constitucional, difícilmente se aplicará a casos concretos, también es cierto que podrá combatirse a través de un sistema *a posteriori* abstracto, el cual tampoco requiere actos concretos de aplicación y cuyos sujetos legitimados serían prácticamente los mismos.

#### **4.2 El control a posteriori de normas generales.**

El control de constitucionalidad *a posteriori* es el que se ejerce sobre normas que ya fueron publicadas y que han entrado vigor. Como ya se había advertido, el control *a posteriori* posee dos méritos principales:

- a) El primero es que asegura una mejor protección de las libertades y de los derechos fundamentales, ya que si en el momento de concepción de una ley, ésta puede parecer perfectamente constitucional, es posible que en el momento de su aplicación se muestre contraria al texto constitucional, es decir, no es sino en el momento de su aplicación cuando la norma atenta contra los derechos y libertades de los gobernados, y así tornarse anticonstitucional.
- b) El segundo mérito de este sistema, es que permite la participación de los individuos en defensa de la constitucionalidad de las normas generales, ya que no sólo en control abstracto se puede combatir la anticonstitucionalidad de una norma, y con ello no sólo autoridades ejercitarlo en exclusiva, sino también permite

que los gobernados ejerciten mediante medios de control a posteriori la constitucionalidad de las normas que se les aplica.

El control a posteriori admite a su vez dos modalidades más de control, y sobre los cuales versarán las propuestas del presente trabajo:

#### **4.2.1 El control abstracto en el sistema mexicano.**

El control de la constitucionalidad *a posteriori* se denominará abstracto, cuando la impugnación se dirige contra la norma misma y no contra su aplicación a una situación o caso concreto. En principio, para este caso de control, resulta difícil pensar otorgarlo en favor de los gobernados en forma particular, ya que no existe un acto concreto de aplicación de la norma; sin embargo, si es posible adoptar la impugnación en abstracto en favor de los gobernados, siempre y cuando sea accionado por cierto número de ellos, sin que sea necesario la aplicación de la norma a un caso concreto. Esta última opción ha sido adoptada por sistemas de control de constitucionalidad latinoamericanos, como es el caso de Colombia.

De esta manera, el medio de control abstracto en el sistema mexicano de control de la constitucionalidad, es la acción de inconstitucionalidad, la cual, una vez que se analizó las deficiencias actuales que presenta, se propone para su mejoramiento las siguientes ideas:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia será competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad que se presenten para su conocimiento.

La acción de inconstitucionalidad que se propone, será un medio de control abstracto que tendrá las modalidades de ser un medio

preventivo y además ser un medio de control *a posteriori*. En cuanto medio de control preventivo, tendrá ciertas variantes a un medio de control *a priori* puro, ya que la propuesta implica que algunas de las normas que se sujeten a este tipo de control, deberán ser publicadas para su conocimiento, y establecer en sus artículos transitorios una *vacatio legis* que permita su impugnación por los sujetos que para ello se legitime. De esta forma, será objeto de control preventivo, las siguientes disposiciones:

- a) Las reformas a la Constitución.
- b) Las reformas a las Constituciones locales.
- c) Las leyes orgánicas de los poderes federales.
- d) Tratados internacionales.

Estas normas, como ya se dijo, serán impugnadas dentro del término de *vacatio legis* que se establezca para tal efecto, lo cual deberá establecerse constitucionalmente. Así, por ejemplo, la *vacatio legis* deberá ser suficiente para que se conozcan las normas y así los sujetos legitimados puedan hacer uso de la acción de inconstitucionalidad.

El hecho de que aquí se proponga un término corto para impugnar las normas que se han enunciado, tiene como base la importancia que estas representan, ya que dejar un término más amplio provocaría inseguridad jurídica, principalmente en lo referente a las reformas a la Constitución.

El hecho de que aquí se establezca que los tratados internacionales sean impugnados a través de la vía que aquí se propone, no impide en lo mínimo, que también pueda ser impugnado un tratado a partir de un acto concreto de aplicación, no así adoptándose

esta posibilidad para el caso de reformas a la Constitución y de leyes orgánicas de los poderes federales.

Las demás leyes y normas generales, diferentes a las enunciadas con anterioridad, serán impugnadas *a posteriori*, a través de la acción de inconstitucionalidad, con un periodo de cinco años a partir de su publicación. Es de advertir, que se impugnaran toda clase de normas generales, incluyéndose, por supuesto, toda clase de reglamentos.

De acuerdo a las reflexiones que se han desarrollado, los sujetos legitimados para accionar este medio de control, serán los siguientes:

- a) El Presidente de la República.
- b) El 25% de los diputados federales.
- c) El 25% de los senadores.
- d) Los gobernadores de las entidades federativas respecto de leyes locales.
- e) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respecto de leyes del Distrito Federal.
- f) El 25% de las legislaturas locales.
- g) El 25% de los miembros de la asamblea legislativa.
- h) El 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral con credencial para votar, tanto para leyes federales como locales.

La parte actora será el órgano o sujeto legitimado para ejercer la acción. Por su parte, la parte demandada será el órgano cuya norma es impugnada por la actora en cuanto a su anticonstitucionalidad. Además también será parte quien acredite tener un interés jurídico en la conservación de la norma impugnada. El cual será un tercero interesado.

Las resoluciones se tomarán por mayoría simple, es decir, seis de once votos, con un *quorum* de nueve ministros, y sus efectos serán desde luego, con efectos generales.

En la propuesta que se presenta, resulta novedosa la figura de la acción popular, a la que el mismo Hans Kelsen establecía como *la más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar un actio popularis: así, el tribunal constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción.*<sup>25</sup> La legitimidad que se propone integrar a las acciones de inconstitucionalidad, consiste en la facultad que la Constitución establecería a todos los ciudadanos para acudir ante la Suprema Corte de Justicia, para impugnar normas generales que sean estimadas anticonstitucionales. Si la Corte se pronuncia a favor de los demandantes, la sentencia tendrá efectos *erga omnes* y la norma general quedará, en consecuencia, despojada de toda eficacia jurídica.

También resulta novedoso, otorgar a este medio de control, la verificación de la constitucionalidad de las reformas a la Constitución, lo cual hasta el momento resulta un tema intratable, e incluso, la misma Suprema Corte de Justicia se ha negado a resolver al respecto. Por tanto, la propuesta que se realiza, subsanará la lamentable laguna hasta hoy día existente.

De esta forma a través de este medio de control se podrá combatir la anticonstitucionalidad de las normas siguientes:

---

<sup>25</sup> *KELSEN, Hans. Ob. Cit., página 87.*

- a) Reformas a la Constitución.
- b) Constituciones locales.
- c) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- d) Tratados internacionales.
- e) Leyes federales.
- f) Reglamentos subordinados a leyes federales, con relación a la Constitución.
- g) Reglamentos autónomos emitidos por autoridades federales.
- h) Leyes locales.
- i) Leyes electorales.
- j) Reglamentos y bandos municipales.
- k) Decretos, acuerdos y actos con fuerza de ley, federales y locales.

Ahora bien, en la propuesta que se realiza, los efectos de la resolución no tendrán efectos retroactivos, con excepción de la materia penal, en la cual si será posible otorgar efectos retroactivos a las resoluciones que declaren la anticonstitucionalidad de una norma.

#### **4.2.2 El control concreto en el sistema mexicano.**

El control de constitucionalidad *a posteriori* se denominará concreto, cuando el examen de la constitucionalidad de una norma general, se realiza a partir de la aplicación de la misma a un caso concreto. En este sentido, el control concreto puede darse a raíz de la aplicación de una norma dentro de un proceso, sea la norma de carácter sustantivo o sea de carácter adjetivo. Sin embargo, la aplicación de la norma que se estima anticonstitucional, puede darse también fuera o sin la existencia de un litigio, por lo cual, el o los sujetos legitimados podrán impugnar la anticonstitucionalidad de la norma que se le aplica.

De esta forma, un requisito para accionar el control concreto, lo constituye la perjudicialidad de la norma impugnada a un caso concreto, así como la inmediata y actual afectación al demandante. La legitimación para accionar al medio de control concreto, lo determina la afectación que sufra quien lo demanda, por lo cual, éste es el medio idóneo en favor de los gobernados para atacar la anticonstitucionalidad de las normas generales que les son aplicadas.

Como es de sobra sabido, actualmente el control concreto de la constitucionalidad lo constituye el *amparo contra leyes*, sin embargo, ya se ha visto los límites que éste representa. Es de advertir, de nueva cuenta, que el juicio de amparo, en su concepción original se configuró como un instrumento procesal sometido al conocimiento de los tribunales federales y, en la última instancia, de la Suprema Corte de Justicia contra actos de autoridad que violasen los derechos individuales de carácter fundamental. *Esta característica de carácter histórico del amparo mexicano es la que ha trascendido a varias legislaciones latinoamericanas e inclusive al ordenamiento español, así como a varios documentos de carácter internacional.*<sup>26</sup>

Como lo señala el maestro Héctor Fix Zamudio, el juicio de amparo mexicano ha sufrido una paulatina ampliación a partir de la segunda mitad del siglo XIX, hasta llegar a ser una “confederación” de figuras procesales que se encuentran bajo principios comunes, y que forman dentro del sistema mexicano, la compleja estructura del juicio de amparo. De esta forma, el amparo contra leyes, debe evolucionar para constituirse en lo que en la tradición europea se conoce como

---

<sup>26</sup> *FIX Zamudio, Héctor. “Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano” Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 1998, página 98.*

“**cuestión de constitucionalidad**”, para que sea esta figura la que tengan a su favor los gobernados para impugnar la anticonstitucionalidad de una norma general. Así, a través del juicio de amparo sólo se protegerá la constitucionalidad de los actos con efectos particulares que violentaren garantías individuales, dejándose con ello una plena correspondencia de la naturaleza del acto a controlar y los efectos del medio de control a emplear.

Por tal motivo, se propone estructurar para el sistema de control de la constitucionalidad mexicano a la cuestión de constitucionalidad, la cual tendrá las características siguientes:

La cuestión de constitucionalidad corresponderá su conocimiento a la Suprema Corte de Justicia, ya sea en Pleno o en Salas, de acuerdo a la norma que se impugne, sea federal al Pleno, sea local a las Salas.

Como ya se advirtió, la aplicación de la norma que se estima anticonstitucional, que se aplique a un caso concreto dentro de un procedimiento jurisdiccional (entendiéndose procedimientos contenciosos y no contenciosos), podrá impugnarse por la parte a quien le cause agravio la aplicación de la norma, por violentar ésta un derecho fundamental. Los posibles momentos para impugnar a la norma son tres:

**Primero:** Si la aplicación de la norma se da durante el desarrollo del procedimiento jurisdiccional, ésta podrá ser combatida de inmediato, siempre y cuando dicha aplicación devenga en un perjuicio de imposible o difícil reparación, esto es, si revisten la característica de que la afectación que produce dentro del procedimiento jurisdiccional en que el acto basado en la norma fue emitido, trasciende a los derechos fundamentales tutelados por las garantías individuales y que no tengan una consecuencia simplemente procesal, ya que los efectos no podrán

repararse en el juicio del que dimanen tales actos, aún obteniéndose sentencia favorable; así, que sus efectos sean ciertos, inmediatos e independientes de cualquier otro evento, y que no puedan ser modificados por actuación posterior alguna, dada en el trámite y resolución del juicio.

Es así, que la cuestión de constitucionalidad será procedente contra la norma que se estima anticonstitucional, siempre y cuando el acto de su aplicación devenga en un acto de imposible reparación. Así, si bien lo que garantiza el carácter concreto de la cuestión es que efectivamente de la validez de la norma dependa la decisión del proceso, configurándose así el **juicio de relevancia**, en el escrito de demanda deberá ponerse de manifiesto la dependencia de la validez de la norma respecto a la decisión del proceso.

La demanda se presentará ante el órgano del que emane el acto de aplicación de la norma, dentro del término de quince días, a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acto que concretizó a la norma que se estima anticonstitucional.

Una vez presentada en tiempo la demanda, el órgano jurisdiccional suspenderá el procedimiento y enviará la demanda de cuestión de constitucionalidad a la Suprema Corte de Justicia.

Si la Suprema Corte de Justicia resuelve que la norma impugnada es anticonstitucional, la sentencia tendrá efectos generales, y la norma no volverá a ser aplicada ni al caso que motivó la cuestión ni a ningún otro.

De esta forma, mediante las sentencias que decreten la anticonstitucionalidad de una norma, la Suprema Corte de Justicia no se limitará a constatar la anticonstitucionalidad, sino que advertida ha de declarar también la nulidad de la norma, quedando esa, en

consecuencia, expulsada del ordenamiento legal. No obstante, la sentencia no permitirá revisar procesos fenecidos mediante sentencia firme o cosa juzgada en los que se haya aplicado las normas declaradas anticonstitucionales, exceptuándose de ello la materia penal.

**Segundo:** Si la aplicación de la norma que se estima anticonstitucional se da dentro de la sentencia que se dicte para resolver el caso concreto, el agraviado podrá demandar ante la Suprema Corte de Justicia la cuestión de constitucionalidad. Dicha cuestión deberá presentarse por escrito, dentro del término de quince días a partir al en que haya surtido sus efectos la sentencia. Es de advertir, que para que se dé la procedencia de la cuestión de constitucionalidad en contra de una sentencia, esta deberá ser firme, es decir, que contra ella no proceda ningún recurso de legalidad.

La demanda se presentará ante el órgano que emitió la sentencia, el cual deberá suspender el procedimiento y deberá enviarlo a la Suprema Corte de Justicia. Si la Suprema Corte de Justicia resuelve que la norma impugnada es anticonstitucional, la sentencia tendrá efectos generales, y la norma no volverá a ser aplicada ni al caso que motivó la cuestión ni a ningún otro.

La propuesta que se realiza no impide la interposición del llamado "*amparo casación*", ya que, si quien promueve estima que la sentencia no fue dictada conforme a Derecho, y el problema es de mera legalidad, podrá promover el amparo directo, para que conozca de él un Tribunal Colegiado de Circuito. Es de advertirse que para que proceda la cuestión deberá haberse agotado todos los recursos ordinarios.

**Tercero:** Una vez dictada sentencia en el juicio natural, puede darse el supuesto de que ésta sea cumplida voluntariamente o también suceder que la parte condenada no acceda al cumplimiento de la

sentencia, por lo que puede ser objeto de ejecución, correspondiendo el conocimiento del mismo a los juzgados y tribunales, para hacer ejecutar lo juzgado. De esta forma, el planteamiento de la cuestión de constitucionalidad podrá realizarse cuando el órgano judicial que conozca de la ejecución para realizar los trámites de desarrollo de la misma, tenga que aplicar una norma que se estime anticonstitucional. El momento procesal oportuno será cuando se dicte sentencia interlocutoria en el incidente de ejecución, contándose para ello con quince días.

La demanda se presentará ante el órgano que emitió la sentencia, el cual suspenderá la ejecución y deberá enviarlo a la Suprema Corte de Justicia Si la Suprema Corte de Justicia resuelve que la norma impugnada es anticonstitucional, la sentencia tendrá efectos generales, y la norma no volverá a ser aplicada ni al caso que motivó la cuestión ni a ningún otro.

La propuesta que se realiza no impide la interposición del llamado "*amparo casación*", ya que, si quien promueve estima que la sentencia no fue dictada conforme a Derecho, y el problema es de mera legalidad, podrá promover el amparo directo, para que conozca de él un Tribunal Colegiado de Circuito. Es de advertirse que para que proceda la cuestión deberá haberse agotado todos los recursos ordinarios.

Ahora bien, ¿qué sucederá con otros procedimientos en los cuales se aplica la norma que se estima anticonstitucional, y en ese procedimiento no se promovió la cuestión de constitucionalidad? Sucederá que todos esos procedimientos deberán continuar con su normal desarrollo y, sólo si para el momento de que antes de que se dicte sentencia en ellos se resolviera la cuestión de constitucionalidad, también gozarán de la declaratoria de anticonstitucionalidad. Es por eso,

que en la propuesta que se realiza, los efectos de la resolución no tendrán efectos retroactivos, con excepción de la materia penal, en la cual si será posible otorgar efectos retroactivos a las resoluciones que declaren la anticonstitucionalidad de una norma a través de la cuestión de constitucionalidad.

Para los supuestos ya analizados, las partes en la cuestión de constitucionalidad serán, el actor, quien será el que sufrió la afectación a su esfera jurídica con la aplicación de la norma que se estima anticonstitucional, como tercero interesado, la contraparte en el juicio natural, y como autoridad responsable (usándose la terminología del amparo), la autoridad que aplicó la norma, quienes participarán con sus escritos de demanda, de alegatos y de informe con justificación.

En consecuencia, en relación al proceso en que la cuestión de inconstitucionalidad se ha planteado, la norma declara anticonstitucional, la misma desaparece del ordenamiento, y no puede ser aplicada por el órgano judicial para decidir el proceso. No obstante, esto no implicaría que el juez pueda dejar imprejuizado el proceso, atendido el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, atendiéndose al sistema de fuentes establecido, por lo que deberá dictar una decisión en la que se pronuncie sobre el supuesto de hecho en que resultaba aplicable la norma declara anticonstitucional, o, en su caso, cuando la norma declara anticonstitucional fuese una norma penal, podrá decretar bien el sobreseimiento, bien el archivo de las actuaciones en función de la fase procesal en que se encontrase el proceso. Respecto a cuál será la decisión del órgano judicial cabe decir que es posible, atendiendo a que la norma cuestionada puede conectarse directamente con las pretensiones de las partes del proceso, que la declaración de anticonstitucionalidad de la norma cuestionada

motivo que la pretensión del actor quede sin fundamento jurídico debiéndose dictar en ese caso una sentencia desestimatoria, o que la pretensión de aquél, fundada en la anticonstitucionalidad de la norma cuestionada, deba ser estimada.

Cuando la cuestión de inconstitucionalidad se haya planteado respecto a una norma aplicable mediatamente en el proceso, la declaración de anticonstitucionalidad de la misma motivará que el órgano judicial deba tener presente en la decisión del proceso los efectos que esa declaración comportará en relación con la norma aplicable en el mismo. Así, si la validez de la norma aplicable en el proceso dependía de la validez de la norma cuestionada, la declaración de anticonstitucionalidad de ésta conllevará la anticonstitucionalidad de aquella, por lo que el órgano judicial no podrá aplicarla para adoptar su decisión.

En determinados supuestos será posible que la Suprema Corte de Justicia, aun con la declaratoria de anticonstitucionalidad y la nulidad de la norma cuestionada, establezca los criterios que los órganos judiciales puedan seguir para subsanar la laguna derivada de la expulsión del ordenamiento de la norma contraria a la Constitución, permitiéndose que se pueda resolver el asunto sin necesidad de esperar a una futura regulación de la materia por el legislador, quien como parte del cumplimiento a la sentencia de la Corte, deberá corregir la anticonstitucionalidad para casos futuros.

Los efectos de la resolución serán partir de que el órgano judicial de donde emanó la cuestión sea notificado, y a partir de la publicación en el Diario Oficial para el resto de los asuntos análogos.

Por otra parte, también es posible, que el acto de aplicación de la norma se dé fuera de un procedimiento jurisdiccional, o simplemente la

norma no requiera un acto concreto de aplicación para producir una afectación a la esfera jurídica del gobernado-agraviado. Para estos casos, se tendrá un término de quince días para interponer la cuestión de constitucionalidad, a partir de que surta sus efectos el acto de aplicación, o al día siguiente de la publicación de la norma cuando esta sea de carácter auto-aplicativa.

La demanda se presentará ante el Juez de Distrito de la localidad y ordenará éste sólo la suspensión de los actos de aplicación de la norma, o en su defecto los efectos de la norma si esta es auto-aplicativa. El Juez de distrito enviará la demanda a la Suprema Corte de Justicia quien resolverá sobre la constitucionalidad de la norma que se impugne. Si la Suprema Corte de Justicia resuelve que la norma impugnada es anticonstitucional, la sentencia tendrá efectos generales, y la norma no volverá a ser aplicada ni al caso que motivó la cuestión ni a ningún otro.

Ahora bien, ¿que sucederá con otros casos en los cuales no fue combatida la norma a través de la cuestión de constitucionalidad? La resolución sólo tendrá efectos pro futuro, y beneficiará a todos aquellos a los que no se les haya aplicado en definitiva la norma, con excepción de la materia penal, en la cual si será posible otorgar efectos retroactivos a las resoluciones que declaren la anticonstitucionalidad de una norma a través de la cuestión de constitucionalidad.

#### ***4.2.2.3 Ventajas prácticas del modelo que se propone (cuestión de constitucionalidad)***

La mayor de las preocupaciones que ha originado en la práctica el control de la constitucionalidad basado en el juicio de amparo, es

sobre la carga de trabajo para los órganos integrantes del Poder Judicial. Desde el siglo anterior (siglo XX), se observó preocupadamente que la Suprema Corte de Justicia no tenía capacidad para resolver todos los asuntos judiciales del país por medio del juicio de amparo, aún cuando con diversas reformas se pretendía que sólo la Corte conociera de asuntos de constitucionalidad, la carga de trabajo seguía siendo abrumadora.

Con las reformas de 1988 y 1994, la Suprema Corte de Justicia ha intentado alcanzar la estructura de un Tribunal Constitucional, y con ello conocer en última instancia, sólo de los amparos directos e indirectos en los que se cuestionara la constitucionalidad de una ley o la interpretación de un precepto constitucional. Sin embargo, esta situación no ha servido de mucho, ya que la cantidad de amparos contra leyes, a pesar de ser la minoría respecto de amparos legalidad, es aún bastante, y se traduce en una lentitud en la resolución de los asuntos, aún cuando la norma ya haya sido declara anticonstitucional.

Cuando una norma general es impugnada por ser anticonstitucional, y la Corte resuelve en ese sentido, la resolución al tener efectos particulares sólo protegerá a quien logró el amparo, pero a nadie más, por lo que la ola de amparos que se promuevan contra esa misma ley, tendrán que ser resueltos uno por uno, sin importar que tantos sean. Para llegar a solucionar esta problemática, la Corte ha emitido acuerdos, que en esencia son contrarios a la Constitución, pero que en un afán de reducir la carga de trabajo, envía a los Tribunales Colegiados el conocimiento de los amparos contra leyes que tengan por objeto impugnar la constitucionalidad de una ley que ha sido resuelta como anticonstitucional por la Corte, para que así sean los Tribunales

Colegiados, con base en los criterios sustentados por la Corte, quien resuelvan esos amparos.

Con el modelo que se propone, al tener efectos generales la resolución que declare la anticonstitucionalidad, todas aquellas cuestiones de constitucionalidad que se promuevan y que estén pendientes de resolver, tendrán que ser sobreseídas al quedar éstas sin materia, ya que con la resolución de una sola de ellas, los efectos serán generales. De igual manera, no se dará lugar a la tramitación de nuevos procedimientos de cuestión de constitucionalidad, ya que la norma dejó de tener cualquier valor jurídico.

A través de la cuestión de constitucionalidad se podrá combatir la anticonstitucionalidad de normas generales como:

- a) Tratados internacionales.
- b) Leyes federales.
- c) Reglamentos subordinados a leyes federales, con relación a la Constitución.
- d) Reglamentos autónomos emitidos por autoridades federales.
- e) Leyes locales.
- f) Reglamentos autónomos locales.
- g) Reglamentos y bandos municipales.
- h) Decretos, acuerdos y actos con fuerza de ley, federales y locales.

#### **4.2.3 Las controversias constitucionales.**

Como ya se había advertido en el desarrollo del presente trabajo, las llamadas controversias constitucionales son un género, que a la vez admite dos especies, por una parte, los conflictos constitucionales entre órganos, que son los que actualmente se encuentran regulados del

inciso a) al inciso g), en donde el problema de fondo es la lesión a la autonomía del poder u órgano recurrente, y por otra parte los conflictos entre órganos, que son los regulados actualmente en el inciso h) al inciso k), en los que lo que se sustancia no es una lesión de autonomía, sino una diferencia de opinión o de interpretación de los alcances y del contenido. Por lo tanto, para realizar una propuesta de acuerdo a lo que se ha expuesto, resulta necesario hacer una diferenciación de este tipo de controles, para así evitar confusiones y poder dar mayor alcance a los medios de control en comento.

El conocimiento de este medio de control, seguirá del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia en Pleno, quien dirimirá las controversias constitucionales que se susciten por conflictos constitucionales entre órganos constituidos en los siguientes supuestos:

- a) Conflictos entre poderes u órganos constituidos federales.
- b) Conflictos entre poderes u órganos constituidos locales.
- c) Conflictos entre dos o más municipios de una misma entidad federativa.
- d) Conflictos entre un órgano federal y uno local.
- e) Conflictos entre un órgano federal y un ayuntamiento.
- f) Conflictos entre un órgano local y un municipio de la misma entidad federativa.
- g) Conflictos entre un órgano local y un municipio de otra entidad federativa.
- h) Conflictos entre un órgano local de una entidad federativa y otro órgano local de distinta entidad federativa.
- i) Conflictos entre dos municipios de entidades federativas distintas.
- j) Conflictos entre la federación y una entidad federativa.
- k) Conflictos entre la federación y un municipio.

- l) Conflictos entre una entidad federativa y otra.
- m) Conflictos entre una entidad federativa y uno de sus municipios.
- n) Conflictos entre una entidad federativa y un municipio de otra entidad federativa.

Las partes serán, por supuesto, estos mismos sujetos, quienes serán parte actora y parte demandada respectivamente, además del tercero interesado, quien será el órgano constituido que se beneficie o que tenga un interés jurídico en la conservación del acto o norma que se impugna.

Las resoluciones se tomarán por mayoría simple, es decir, seis de once votos, con un *quorum* de nueve ministros, y sus efectos serán generales o particulares, dependiendo de la naturaleza del acto que se impugne.

**La impugnación de normas generales a través de este medio de control**, se dará siempre y cuando la norma, aún con la característica de ser constitucional en cuanto al fondo y procedimiento, invada la competencia de otro órgano constituido, quien a su vez será la parte legitimada para accionar el medio de control en comento. Por supuesto, la controversia puede ser compleja, constituyéndose en su caso, litisconsorcios pasivos o necesarios. Desde luego, las resoluciones serán con efectos generales.

Por otra parte, también bajo el nombre de controversias constitucionales se regularán a **los conflictos entre órganos**, diferenciándose del medio de control anterior, en que la materia del conflicto es la puesta en duda de la constitucionalidad de un acto, independientemente de que éstos reciban una afectación o menoscabo directo a su ámbito competencial. En este caso, es de advertir que a

través de este medio de control, no se podrá combatir la constitucionalidad de cualquier norma general, ya que este no es el objeto de control por esta vía, ya que el órgano constituido que considere que una norma es anticonstitucional, lo hará a través de la acción de inconstitucionalidad, el cual sí es el medio idóneo de control. A través de este medio se impugnarán decretos, acuerdos y actos con fuerza de ley, federales y locales, actos administrativos con efectos particulares de los órganos constituidos cuya constitucionalidad esté en duda.

Sin perjuicio de lo antes señalado, el conflicto entre órganos se puede suscitar por actos omisivos de los órganos constituidos. En este sentido, a través de los conflictos entre órganos, el control de la constitucionalidad puede tener por objeto **la ausencia de textos jurídicos**.

De esta forma, los sujetos legitimados para accionar el medio de control, podrán dirigirse a la Suprema Corte de Justicia para solicitarle que declare que **la ausencia de una ley o norma general** (por ejemplo reglamentos o bandos), **impide la realización de derechos reconocidos y consagrados por la Constitución** que, de este modo, se incumple y, que dicha omisión deviene en una anticonstitucionalidad.

Los sujetos legitimados serán o podrán producirse en cualquiera de las combinaciones referidas en los supuestos de conflictos constitucionales entre órganos constituidos.

Es conveniente señalar que la Suprema Corte de Justicia podrá sancionar no sólo la ausencia de norma general que deje sin aplicación posible un derecho constitucional, sino también el hecho de que no se haya modificado una norma para tener en cuenta un cambio de circunstancias y corregir las desigualdades que su aplicación haya

suscitado, o bien haya olvidado prever en una ley o norma disposiciones para ciertas categorías de personas (lagunas en la ley)

La resolución que emita la Suprema Corte de Justicia, se limitará tan sólo a declarar que la omisión impide la realización de una norma constitucional y de esta forma la omisión tornarse en anticonstitucional. De ninguna manera, la resolución implicará que la misma tenga por objeto legislar, sino por el contrario, tan sólo será un medio para evidenciar la ausencia de actividad legislativa.

Por último, es conveniente señalar, que las partes sólo pueden ser órganos constituidos o la federación, las entidades federativas y los municipios, pero nunca las dependencias, entidades u organismos que estén inmersos en las esferas competenciales de un órgano constituido.

# Apéndice.

La Suprema Corte de Justicia, realiza las siguientes funciones de jurisdicción ordinaria (no de control de la constitucionalidad) Es de advertir, que las facultades que a continuación se enuncian, no son limitativas, sino enunciativas y ejemplificativas de las competencias que en materia de control de mera legalidad realiza la Suprema Corte de Justicia.

No pasa desapercibido, que existen competencias como la llamada *facultad investigatoria de la Suprema Corte*, que si bien no corresponden al control de la constitucionalidad, sí corresponde a la defensa de la Constitución, esto es así, ya el ejercicio de dicha facultad, no culmina con la destrucción de los actos anticonstitucionales.

## En materia laboral

La Suprema Corte de Justicia, posee competencias de tribunal en materia laboral, por conducto del Pleno, ya que conoce de los conflictos laborales que se susciten entre la Suprema Corte de justicia y los servidores públicos que prestan sus servicios en esta institución. En este caso, como es fácil de advertir, el Pleno de la Corte actúa en una ejemplificativa jurisdicción ordinaria, sin realizar función alguna de control de la constitucionalidad.

De esta forma se tiene la siguiente regulación:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*Artículo 123.-... B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. ... XII... Los conflictos entre el*

*Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; **los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.***

*Artículo 100.- ... Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales **podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia**, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.*

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece:

*Artículo 10.- **La Suprema Corte de Justicia** conocerá funcionando en Pleno: ... IX. De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente;*

*Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:... XXV. Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del propio Poder, con*

*excepción de los conflictos relativos a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia cuya resolución le corresponda, en los términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional en aquello que fuere conducente;*

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con respecto a la atribución en comento, señala:

*Artículo 152.- Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*Artículo 153.- Para los efectos del artículo anterior, se constituye con carácter permanente, una comisión encargada de substanciar los expedientes y de emitir un dictamen, el que pasará al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución.*

*Artículo 154.- La Comisión Substanciadora se integrará con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el Pleno, otro que nombrará el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos. Las resoluciones de la comisión se dictarán por mayoría de votos.*

*Artículo 155.- La comisión funcionará con un Secretario de Acuerdos que autorice y dé fe de lo actuado; y contará con los actuarios y la planta de empleados que sea necesaria. Los sueldos y gastos que origine la comisión se incluirán en el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación.*

*Artículo 156.- Los miembros de la Comisión Substanciadora deberán reunir los requisitos que señala el artículo 121 de esta Ley. El designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y*

*el tercer miembro, deberán ser además, licenciados en derecho y durarán en su encargo seis años. El representante del Sindicato durará en su encargo sólo tres años. Los tres integrantes disfrutarán del sueldo que les fije el presupuesto de egresos y únicamente podrán ser removidos por causas justificadas y por quienes les designaron.*

*Artículo 157.- Los miembros de la Comisión Substanciadora que faltan definitiva o temporalmente, serán suplidos por las personas que al efecto designen los mismos que están facultados para nombrarlos.*

*Artículo 158.- La Comisión Substanciadora, se sujetará a las disposiciones del capítulo III del Título Séptimo de esta Ley, para la tramitación de los expedientes.*

*Artículo 159.- En los conflictos en que sea parte un Tribunal Colegiado de Circuito, un Magistrado Unitario de Circuito o un Juez de Distrito y tengan que desahogar diligencias encomendadas por la Comisión Substanciadora, actuarán como auxiliares de la misma con la intervención de un representante del Sindicato. El trabajador afectado tendrá derecho a estar presente.*

*Artículo 160.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reunirá cuantas veces sea necesario, para conocer y resolver los dictámenes que eleve a su consideración la Comisión Substanciadora.*

*Artículo 161.- La audiencia se reducirá a la lectura y discusión del dictamen de la Comisión Substanciadora y a la votación del mismo. Si fuere aprobado en todas sus partes o con alguna modificación, pasará al Presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; en caso de ser rechazado, se turnarán los autos al ministro que se nombre ponente para la emisión de un nuevo dictamen.*

**En materia civil.**

La Suprema Corte de Justicia, se constituirá como un tribunal de jurisdicción ordinaria en materia civil, cuando se presente alguno de los siguientes supuestos:

**Primer caso:**

**Apelación, competencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia,  
cuando la Federación sea parte en el juicio.**

La Suprema Corte de justicia conocerá a través de una de sus Salas, de los recursos de apelación que sean interpuestos contra las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito, en aquellos juicios en que la Federación sea parte, y de oficio o a petición fundada del Tribunal Unitario de Circuito, o del Procurador General de la República, por la trascendencia o interés del asunto.

Como es fácil de advertir, estos supuestos de competencia son potestativos de la Corte (e incluso del Tribunal Unitario de Circuito), ya que no existe ningún parámetro objetivamente determinado, para que surta efectos el conocimiento del asunto por parte de la Suprema Corte de Justicia.

Estos supuestos de competencia de no control de la constitucionalidad, se regulan en el artículo 105 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

**Artículo 105.-** *La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*...III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.*

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone:

**Artículo 21** *fracción I. De los recursos de **apelación** interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

En esta tesitura, el Título noveno, de la Ley Orgánica Del Poder Judicial de la Federación, norma la llamada facultad de atracción de la Corte, en las controversias ordinarias, la cual indudablemente constituye una competencia que no corresponde al control de la constitucionalidad, y que sin embargo es competencia de la Suprema Corte.

De esta forma, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula dicha facultad de la siguiente forma:

**Artículo 141.** *El ejercicio de la facultad de atracción a que se refiere la fracción I del artículo 21 de esta ley, se regirá por las siguientes reglas:*

*Si es ejercida de oficio por alguna Sala, ésta deberá comunicar por escrito al correspondiente Tribunal Unitario de Circuito, el cual, en el término de quince días hábiles, le remitirá los autos originales y lo notificará a las partes mediante oficio.*

*Cuando el Procurador General de la República solicitare su ejercicio, la Sala, si lo estima conveniente, ordenará al Tribunal Unitario de Circuito que le remita los autos originales dentro del término de cinco días. Recibidos los autos, la Sala, dentro de los treinta días siguientes, resolverá si ejerce la facultad de atracción, en cuyo caso le informará al propio Tribunal Unitario de Circuito de la resolución correspondiente; en caso contrario, notificará su resolución al solicitante y devolverá los autos a dicho tribunal.*

*Si un Tribunal Unitario de Circuito solicita que se ejerza la facultad de atracción, expresará las razones en que se funde su petición y remitirá los autos originales a la Sala que corresponda, la cual resolverá dentro de los treinta días siguientes en términos del párrafo anterior.*

*No podrá solicitarse o ejercitarse la facultad de atracción, sin que se haya agotado la sustanciación del recurso de apelación ante el correspondiente Tribunal Unitario de Circuito.*

*Dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se hubiere admitido la atracción, el expediente se turnará al ministro relator que corresponda, a efecto de que en un término de treinta días formule el proyecto de sentencia que deba ser sometido a la resolución de la Sala correspondiente.*

*Artículo 142. Si al dictar sentencia la Sala estima que en la tramitación o resolución de la primera instancia o durante la sustanciación de la segunda se violaron las normas esenciales del procedimiento afectando las defensas de alguna de las partes, decretará la reposición del procedimiento.*

*En estos casos, la Sala competente revocará a la sentencia recurrida y remitirá los autos al magistrado o juez de distrito que corresponda.*

*Artículo 143. En contra de las resoluciones dictadas por el ministro a quien conforme a lo dispuesto en el artículo anterior se hubiere encomendado la reposición, podrá interponerse el recurso de reclamación siempre que en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles la providencia correspondiente sea revocable. Para la sustanciación de este recurso se aplicarán, en lo conducente, los artículos 48 a 50 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.*

#### **Segundo caso:**

#### **Facultad de atracción en materia civil.**

Al igual que en la competencia comentada con anterioridad, la Suprema Corte de Justicia resultará competente de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, para poder conocer de los amparos en revisión, que por su **interés y trascendencia** así lo ameriten. A diferencia de la competencia antes comentada, aquí no se requiere que la Federación sea parte del litigio.

El artículo 107 fracción VIII, inciso b), segundo párrafo, dispone:

*Artículo 107.... VIII... b).... La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su **interés y trascendencia** así lo ameriten.*

**Tercer caso:**

**Juicio ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.**

Un segundo caso de competencia no relativa a control de la constitucionalidad, es la relativa a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia conocerá sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal;

De esta forma, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, regula dicha competencia de la siguiente forma:

*Artículo 11.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:*

*XX. Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal;*

**Cuarto caso:**

**Para resolver los conflictos competenciales de los órganos judiciales en materia civil de los diferentes niveles, corresponde a las Salas de la Suprema Corte de Justicia.**

Corresponde a la Salas de la Suprema Corte de Justicia, resolver los conflictos competenciales que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La función jurisdiccional que ejerce la Suprema Corte en esta hipótesis competencial, aunque expresamente no lo diga el artículo 106 constitucional, sin lugar a equivocarse, se trata de un procedimiento contencioso, por el cual se discute la competencia de una tribunal con otro para conocer de un determinado asunto. En efecto, la Suprema Corte tiene aquí una jurisdicción ordinaria, toda vez que, los problemas competenciales de los Tribunales de la Federación, de estos con los de los Estados, o de estos con los de otros Estados, es una controversia que no representa en sí, una cuestión de control de la constitucionalidad.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

*Artículo 106.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la*

*Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.*

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone:

*Artículo 21 fracción VI. De las controversias que por razón de **competencia** se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;*

Esta hipótesis de competencia, en virtud de la fracción **II** del artículo **quinto** del acuerdo (5/2001), pasó a las competencias de los Tribunales Colegiados de Circuito.

*Quinto.- De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:*

*II. Los conflictos de **competencia**, con excepción de los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito;*

### **En materia penal.**

En materia penal se tiene los siguientes supuestos de competencia ajena al control de la constitucionalidad.

**Primer caso:**

**Reconocimiento de inocencia, corresponde a la sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Originariamente corresponde, por mandato legal, conocer del reconocimiento de inocencia a la Sala que conoce de materia penal en la Suprema Corte de Justicia, así lo determina la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 21 fracción X. Del reconocimiento de inocencia.

Sin embargo, por la fracción III del artículo quinto del acuerdo (5/2001) pasó este supuesto a las competencias de los Tribunales Colegiados de Circuito.

**Segundo caso:**

**Los conflictos que se susciten con motivo de los convenios de colaboración, corresponde a la Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Corresponde a la Sala de la Suprema Corte de Justicia, resolver las controversias que se susciten con motivo de los convenios de colaboración que celebren cada Estado y el Distrito Federal, por los que se obligan a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Dichos convenios contendrán las diligencias que se practicarán con motivo de los supuestos señalados, con intervención de las respectivas procuradurías

generales de justicia, Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

De esta forma, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece:

*Artículo 21 fracción IX. De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional;*

**Tercer caso:**

**Para resolver los conflictos competenciales de los órganos judiciales en materia penal de los diferentes niveles, corresponde a las Salas de la Suprema Corte de Justicia.**

Corresponde a la Salas de la Suprema Corte de Justicia, resolver los conflictos competenciales que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La función jurisdiccional que ejerce la Suprema Corte en esta hipótesis competencial, aunque expresamente no lo diga el artículo 106 constitucional, sin lugar a equivocarse, se trata de un procedimiento contencioso, por el cual se discute la competencia de una tribunal con

otro para conocer de un determinado asunto. En efecto, la Suprema Corte tiene aquí una jurisdicción ordinaria, toda vez que, los problemas competenciales de los Tribunales de la Federación, de estos con los de los Estados, o de estos con los de otros Estados, es una controversia que no representa en sí, una cuestión de control de la constitucionalidad.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

*Artículo 106.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.*

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone:

*Artículo 21 fracción VI. De las controversias que por razón de **competencia** se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;*

Esta hipótesis de competencia, en virtud de la fracción II del artículo **quinto** del acuerdo (5/2001), pasó a las competencias de los Tribunales Colegiados de Circuito.

*Quinto.- De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:*

*II. Los conflictos de **competencia**, con excepción de los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito;*

**Cuarto caso:**

**Para resolver los conflictos por detenidos requeridos por Estados**

La Suprema Corte de Justicia resulta competente, para realizar la declaración preferencia, cuando los detenidos fueren reclamados por autoridades de dos o más Estados, o por las de éstos y las del Distrito o Territorios Federales, y no hubiere conformidad entre las autoridades requerientes y la requerida.

De esta forma, el artículo 14 del Código Federal de Procedimientos penales, establece:

*Artículo 14.- Cuando los detenidos fueren reclamados por autoridades de dos o más Estados, o por las de éstos y las del Distrito o Territorios Federales, y no hubiere conformidad entre las autoridades requerientes y la requerida, la Suprema Corte de Justicia hará la declaración de preferencia. También resolverá lo procedente, en el caso de que la autoridad requerida se niegue a obsequiar un exhorto expedido conforme a la ley, para la aprehensión de un inculpado.*

**Quinto caso:**

**Para resolver la negativa de un exhorto para la aprehensión de un inculpado.**

También, la Suprema Corte, resultará competente para resolver lo procedente, en el caso de que la autoridad de un Estado o del Distrito Federal, se niegue a obsequiar un exhorto expedido conforme a la ley, para la aprehensión de un inculpado.

El artículo 14 del Código Federal de Procedimientos Penales in fine, dispone:

*Artículo 14.-... También resolverá lo procedente, en el caso de que la autoridad requerida se niegue a obsequiar un **exhorto** expedido conforme a la ley, para la aprehensión de un inculpado.*

**Sexto caso:  
Autorizar las rogatorias**

Una competencia más que posee la Suprema Corte de Justicia, que es ajena al control de la constitucionalidad, es la respectiva a los exhortos dirigidos a los tribunales extranjeros, los cuales se remitirán, con aprobación de la Suprema Corte de Justicia, por la vía diplomática al lugar de su destino. Las firmas de las autoridades que los expidan serán legalizadas por el Presidente o el Secretario General de Acuerdos de aquélla y las de estos servidores públicos por el Secretario de Relaciones Exteriores o el servidor público que él designe.

La regulación a dicha competencia, se encuentra en el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual a la letra dice:

*Artículo 58.- Los exhortos dirigidos a los tribunales extranjeros se remitirán, con aprobación de la Suprema Corte de Justicia, por la vía diplomática al lugar de su destino. Las firmas de las autoridades*

que los expidan serán **legalizadas** por el Presidente o el Secretario General de Acuerdos de aquélla y las de estos servidores públicos por el Secretario de Relaciones Exteriores o el servidor público que él designe.

**Séptimo caso:**

**Facultad de atracción en materia penal.**

Al igual que en la competencia comentada en materia civil, la Suprema Corte de Justicia resultará competente de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, para poder conocer de los amparos en revisión en materia penal, que por su **interés y trascendencia** así lo ameriten.

El artículo 107 fracción VIII, inciso b), segundo párrafo, dispone:

Artículo 107.... VIII... b).... La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su **interés y trascendencia** así lo ameriten.

**En materia administrativa.**

**Primer caso:**

**Competencia del Pleno de la Sala de la Suprema Corte de Justicia.**

En materia administrativa, La Suprema Corte de Justicia, en Pleno, conocerá, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de:

*Artículo 11 fracción VII. Resolver sobre las quejas administrativas relacionadas con los integrantes o con el personal de la Suprema Corte de Justicia, previo dictamen de su presidente, incluyendo aquéllas que versen sobre la violación a los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Federal, en los términos del Título Octavo de esta ley;*

### **Segundo caso:**

#### **Competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, resulta competente, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en los siguientes casos:

Artículo 11 VIII. Resolver, en los términos que disponga esta ley, de las revisiones administrativas a que se refiere el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el artículo 100 párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

*Artículo 100.- ..... De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir **acuerdos generales** para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos **acuerdos generales** que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, **revocar** los que el Consejo apruebe, por*

mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

**Tercer caso:**

**Resolver las contradicciones de tesis.**

La Suprema Corte resulta competente para resolver la denuncia de contradicción de tesis que surjan (aún cuando éstas se refieran a aspectos de mera legalidad), ya sea por los Tribunales Colegiados de Circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley;

El artículo 10, facción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación impone:

*Artículo 10.- ... VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, o por los Tribunales Colegiados de Circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley;*

**Cuarto caso:**

**Facultad de atracción en materia administrativa.**

Al igual que en la competencia ya comentada con anterioridad, la Suprema Corte de Justicia resultará competente de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, para poder conocer de los amparos

en revisión, en materia administrativa, que por su **interés y trascendencia** así lo ameriten.

El artículo 107 fracción VIII, inciso b), segundo párrafo, dispone:

*Artículo 107.... VIII... b).... La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su **interés y trascendencia** así lo ameriten.*

# Conclusiones.

En torno a las consideraciones personales que se dieron, me permito concluir lo siguiente:

**Primera:** El Estado no puede entenderse sin el poder, ya que los actos que se dicen del Estado son en rigor actos de poder que alguien real, física y objetivamente identificable, que realiza y hace prevalecer. Lo que llamamos e identificamos como Estado, es una peculiar manifestación de la conformación y ejercicio del poder, cuyo rasgo más sobresaliente es su institucionalización. El Estado es en sí mismo una creación del poder y su génesis debe encontrarse en actos de poder político.

**Segunda:** El problema de la creación del Derecho, a través de normas jurídicas, es la expresión más latente del ejercicio del poder, de ahí la importancia de controlar la constitucionalidad del ejercicio del poder cuando éste se traduce en normas jurídicas.

**Tercera:** Debe considerarse al concepto de *control* como un elemento inseparable del concepto de Constitución, ya que si se quiere dotar de operatividad al mismo, si se pretende que la Constitución se realice, ésta tendrá que estructurar en su aspecto normativo, mecanismos que garanticen su exacta observancia. Por lo tanto, si se plantea la idea de *control* como parte inseparable de la teoría de la Constitución, es precisamente porque ambos términos, Constitución y control, se encuentran indisolublemente enlazados.

Así entonces, para articular y estructurar válidamente, en esa perspectiva una teoría del control constitucional, resulta necesario, como en toda teoría, comprobar la hipótesis de la que se parte: ***el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución.***

**Cuarta:** El control de la constitucionalidad se lleva a cabo a través de procedimientos establecidos por la propia Constitución, a los que se les denomina ***garantías de la constitucionalidad.***

Por lo tanto, con el propósito de controlar al poder y destruir al acto contrario al orden constitucional, así como a sus efectos, se estructuran mecanismos de control denominados garantías de la constitucionalidad.

**Quinta:** El juicio de amparo es una garantía de la constitucionalidad idónea para realizar un efectivo control contra violaciones a las garantías individuales, pero ineficaz para lograr el control efectivo de la constitucionalidad de normas generales.

**Sexta:** El juicio de amparo no protege ni directamente a todo el orden constitucional, ni protege indirectamente a toda la legislación secundaria.

El juicio de amparo al no poder anular la norma anticonstitucional, sino sólo desaplicarla a casos concretos y permitir que la norma siga con plenos efectos, se manifiesta como un medio ineficaz para el control de la constitucionalidad de normas generales y, con ello, como un medio **no omnicompreensivo**, sino todo lo contrario, como un medio limitado de control, cuyos efectos es no defender plenamente a la Constitución.

**Séptima:** A pesar de todos los esfuerzos que se han realizado, y se realizan (incluyéndose a la propuesta contenida en el llamado proyecto de Ley de Amparo creada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), y que configuran lo que genéricamente se analiza bajo el rubro "evolución del amparo", no son útiles ni efectivas para mejorar lo que no se ha creado, ni para resolver lo que no se ha previsto. Por lo que un juicio de garantías mejor estructurado o perfecto, será sin lugar a dudas un magnifico instrumento para proteger las garantías individuales contra actos de autoridad, pero no podrá servir, para dar solución sólo a través de este medio de control, la solución a toda clase de transgresiones a la Constitución.

**Octava:** El principio de relatividad del juicio de amparo, no es la "formula Otero", sino en realidad es la "formula Rejón", ya que el ingenioso jurista Mariano Otero, concibió un sistema con la posibilidad de hacer declaraciones de inconstitucionalidad de normas generales, con efectos *erga omnes* de tal forma que las normas pierdan su carácter obligatorio y dicha inconstitucionalidad alcance a cualquier persona y no sólo a quienes tuvieron el tino, los recursos y la asesoría adecuada para promover un juicio de amparo y obtener una sentencia favorable. Consecuentemente, la "formula Otero" se compone de dos elementos saber:

- 1) Un control de la constitucionalidad por órgano político cuyas declaraciones de inconstitucionalidad tendrían efectos generales,  
y
- 2) Un control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional, con declaraciones que surtieran efectos sólo entre las partes del procedimiento judicial.

**Novena:** Cuando se hace referencia al control de normas generales, se evoca a actos de naturaleza legislativa, tales como:

- a) Reformas a la Constitución.
- b) Constituciones locales.
- c) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- d) Tratados internacionales.
- e) Leyes federales.
- f) Reglamentos subordinados a leyes federales, con relación a la Constitución.
- g) Reglamentos autónomos emitidos por autoridades federales.
- h) Leyes locales.
- i) Leyes electorales.
- j) Reglamentos subordinados a leyes locales.
- k) Reglamentos autónomos locales.
- l) Reglamentos y bandos municipales.
- m) Decretos, acuerdos y actos con fuerza de ley, federales y locales.
- n) Actos de un órgano constituido que originen un conflicto entre órganos en cualquiera de sus posibles hipótesis.
- o) Actos de un órgano constituido federal o local que originen conflictos constitucionales.
- p) Omisiones legislativas (inclusive reglamentos).

Es así, que el control de la constitucionalidad de normas generales podrá hacerse a través de un control abstracto y a través de un control concreto, diferenciándose uno de otro, esencialmente, en la aplicación o no de la norma a casos concretos. No debe olvidarse que también el control de la constitucionalidad de una norma general puede realizarse de manera *a priori* y de manera *a posteriori*.

**Novena:** Se propone a la cuestión de constitucionalidad como el medio idóneo de control de la constitucionalidad de normas generales, en favor de los gobernados, por lo cual, el juicio de amparo contra leyes deberá permitir su evolución hacia dicha figura, la cual se propone instaurar para el sistema mexicano de control de la constitucionalidad.

La cuestión de constitucionalidad que se propone, hace uso de los beneficios prácticos que ha demostrado el amparo contra leyes; sin embargo, se hace corresponder, a diferencia de aquél, los efectos de la resolución, con los efectos del acto sujeto a control. Por lo tanto, los efectos de la sentencia en la cuestión de constitucionalidad, poseerán efectos generales, anulándose con ello la norma anticonstitucional.

**Décima:** De igual forma, se propone reestructurar a las controversias constitucionales, para lograr así, una mayor efectividad, basándose para ello en la perfecta distinción de los actos que a través de dicho medio se puedan impugnar.

Se propone impugnar a través de las controversias constitucionales, las omisiones del legislador (actos omisivos con efectos positivos).

**Décima primera:** En cuanto a la acción de inconstitucionalidad se propone ampliar los actos que a través de ella se pueda impugnar, incluyéndose, ahora sí, toda norma general.

**Décima segunda:** Se propone la instauración de la acción popular dentro de las acciones de inconstitucionalidad, así como la procedibilidad de dicho medio, para impugnar la anticonstitucionalidad de las reformas a la Constitución.

**Décima tercera:** Es de **proponerse** la necesidad de crear un **Tribunal Federal de Casación**, que esté dentro del Poder Judicial, para que éste sea quien ejerza las funciones de alto tribunal de control de legalidad y, dejar así, que la **Suprema Corte de Justicia** sea el órgano especializado de control de la constitucionalidad con una competencia exclusiva, pero no excluyente.

Por lo tanto, es de concluir que actualmente, la Suprema Corte de Justicia, es tan solo un Alto tribunal con competencias que se asemejan a un Tribunal Constitucional, pero sin ser un tribunal especializado, ocasionándose la saturación de trabajo, mezclándose el conocimiento del control de legalidad con el control de la constitucionalidad, con un funcionamiento disfuncional.

De esta forma se **propone** que la Suprema Corte de un paso más en su evolución, y se constituya totalmente bajo el modelo "*concentrado*" de control de la constitucionalidad, y que exista un **Tribunal Federal de Casación** que ejerza las funciones de control de legalidad.

# Bibliografía.

## A. Libros.

Acosta Sánchez José. "Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional – Fundamentos de la democracia constitucional" Editorial Tecnos. Madrid. 1998.

Aragón Manuel. "Constitución, Democracia y control" Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 2002.

Brague Camazano Joaquín. "La acción de inconstitucionalidad" Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 2000.

Burgoa Orihuela Ignacio. "Derecho constitucional mexicano" Undécima edición. Editorial Porrúa. México, 1997.

\_\_\_\_\_. "El Juicio de Amparo" Trigésima sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1999.

\_\_\_\_\_. "El Juicio de Amparo" Vigésima primera edición. Editorial Porrúa. México, 1984.

\_\_\_\_\_. "Las Garantías Individuales" Vigésima novena edición. Editorial Porrúa. México, 1997.

Cappelletti Mauro. "El control judicial de la constitucionalidad de Leyes en el Derecho Comparado" Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México 1966.

Castillo del Valle Alberto Del. "Apuntes de Derecho procesal constitucional" Editorial Ediciones Jurídicas ALMA. México, 2003.

\_\_\_\_\_. "Primer curso de amparo" Tercera edición. Editorial Ediciones Jurídicas ALMA. México, 2002.

\_\_\_\_\_. "Ley de Amparo comentada" Editorial Ediciones Jurídicas ALMA. México, 2003.

Castro y Castro Juventino V. "Biblioteca de amparo y Derecho constitucional volumen I" Editorial Oxford. México, 2002.

\_\_\_\_\_. "El artículo 105 constitucional" Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 2001.

Chinoy Ely. "La Sociedad" Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

Covián Andrade Miguel. "El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado" Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional A.C. México, 2001.

\_\_\_\_\_. "Teoría constitucional" Segunda edición. Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional A.C. México, 2000.

\_\_\_\_\_. "Teoría del rombo" Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional A.C. México, 2001.

\_\_\_\_\_. "El sistema político mexicano – democracia y cambio estructural" Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional A.C. México, 2001.

Dominique Rousseau. "La Justicia Constitucional en Europa" Editorial Centro de Estudios Político Constitucionales. Madrid, 2002.

Echanove Trujillo Carlos A. "La vida apasional e inquieta de don Crescencio Rejón" Tomo II. Editorial el Colegio de México. México 1941.

Evans Hughes Charles. "La Suprema Corte de Estados Unidos" Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1946.

Fernández de Frutos Marta. "El procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad" Editorial Centro de Estudios Constitucionales y Políticos. Barcelona, 2003.

Fix - Zamudio Héctor. "Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano" Segunda edición. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 1998.

\_\_\_\_\_. "El juicio de amparo" Editorial Porrúa. México, 1964.

\_\_\_\_\_. "La Constitución y su defensa" Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM , México 1984.

\_\_\_\_\_ y Valencia Carmona Salvador. "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado" Segunda edición. Editorial Porrúa. México 2001.

Floris Margadant S. Guillermo. "Introducción a la historia del Derecho Mexicano" Editorial Esfinge. México, 1995.

García Maynez Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho" Cuadragésima séptima edición. Editorial Porrúa. México, 1995.

García Martínez Asunción. "El recurso de inconstitucionalidad – El proceso directo de inconstitucionalidad" Editorial Estudios Trivium Constitucional. Madrid, 1992.

Gómez Lara Cipriano. "Teoría general del proceso" Novena edición. Editorial Harla. México 1996.

González Uribe Héctor. "Teoría política" Décima edición. Editorial Porrúa. México, 1996.

Gutiérrez y González Ernesto. "Derecho de las Obligaciones" Décima segunda edición. Editorial Porrúa. México 1999.

Hamilton A., Madison J. y Jay J. "El federalista" Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

"Homenaje a don Manuel Crescencio Rejón" Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1960.

Huerta Ochoa Carla. "Mecanismos constitucionales para el control del poder político" Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2001.

Kelsen Hans. "La garantía jurisdiccional de la constitución – la justicia constitucional" Editorial UNAM. México, 2001.

\_\_\_\_\_. "Quién debe ser el protector de la Constitución? Segunda edición. Editorial Tecnos. Madrid, 2002.

\_\_\_\_\_. "Teoría General del Estado" Editorial Labor. Barcelona, 1934.

\_\_\_\_\_. "Teoría Pura del Derecho" Décima segunda edición. Editorial Porrúa. México. 2002.

Lassalle Ferdinand. "¿Qué es una Constitución? Editorial Colofón. México 2002.

Madrid Hurtado Miguel De la. "Elementos de Derecho constitucional" Editorial Instituto de Capacitación Política (PRI) México, 1982.

Naranjo Mesa Vladimiro. "Teoría constitucional e instituciones políticas" Octava edición. Editorial Temis. Santa Fe de Bogota, Colombia, 2000.

Ojeda Bohórquez Ricardo. "El amparo contra normas con efectos generales" Editorial Porrúa. México, 2001.

Palacios Ramón J. "La Suprema Corte y las leyes inconstitucionales" Editorial Botas-México. México 1962.

Rabasa Emilio O. "Historia de las Constituciones Mexicanas." Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 2002.

Schmitt Carl. "La defensa de la Constitución" Segunda edición. Editorial Tecnos. Madrid, 1998.

\_\_\_\_\_. "Teoría de la Constitución" Editorial Alianza. Madrid, 1982.

Tamayo y Salmorán Rolando. "Elementos para una teoría general del Derecho" Editorial Themis. México, 1998.

\_\_\_\_\_. "Introducción al estudio de la Constitución" Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1986.

Tena Ramírez Felipe. "Derecho constitucional mexicano" Editorial Porrúa, México

\_\_\_\_\_. "Leyes Fundamentales de México" Décima quinta edición. Editorial Porrúa. México 1989.

## **B. Enciclopedias.**

Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Driskill S.A. Buenos Aires, Argentina, 1986.

## **C. Legislaciones.**

### **Nacional.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Compila VIII. Legislación Federal y del Distrito Federal" Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte e Justicia de la Nación. México 2003.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. "Compila VIII. Legislación Federal y del Distrito Federal" Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte e Justicia de la Nación. México 2003.

Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Compila VIII. Legislación Federal y del Distrito Federal" Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte e Justicia de la Nación. México 2003.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Compila VIII.

Legislación Federal y del Distrito Federal” Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte e Justicia de la Nación. México 2003.

### **Extranjera**

#### **Alemania.**

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.  
Ley de la Corte Constitucional Federal Alemana.

#### **Colombia.**

Ley 472 de 1998 de Colombia.

#### **Chile.**

Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional (ley número 17.997) de Chile.

#### **Bolivia.**

Ley del Tribunal Constitucional Boliviano

#### **España.**

Constitución Española de 1978.

#### **Nicaragua.**

Ley de amparo de Nicaragua.

#### **Perú.**

Ley que Suprime Firma y Establece Proceso de Reforma Constitucional del Perú.

### **D. Jurisprudencia.**

Ius 2003. Jurisprudencia y Tesis aisladas. CD-1. Novena Época. Apéndices de 1917-1954 a 1917-1995. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte e Justicia de la Nación. México 2003.

lus 2003. Jurisprudencia y Tesis aisladas. CD-2. Quinta a Octava Época. Informes de Labores de 1928 a 2002. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte e Justicia de la Nación. México 2003.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español. C.D. Base de Datos BOSH. 2000. Así también [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)

### **E. Hemerografía.**

Carbonell Miguel. *Compilador*. "Teoría de la Constitución, ensayos escogidos" Segunda edición. Editorial Porrúa. México 2002.

Cossio José Ramón y Pérez de Acha Luis M. *compiladores*. "La defensa de la Constitución" Segunda edición. Editorial Doctrina jurídica contemporánea. México, 2000.

Serrano Migallón Fernando y Arriola Woog Carlos. *compiladores*. "Temas selectos de Derecho Constitucional" Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República", México 2003.

### **F. Páginas web (la internet)**

[www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe)

[www.derecho.com](http://www.derecho.com)

[www.derecho.unex.es](http://www.derecho.unex.es)

[www.geocities.com/derechoconstitucional](http://www.geocities.com/derechoconstitucional)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)

[www.tribunalconstitucional.gov.bo](http://www.tribunalconstitucional.gov.bo)