

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA
CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN
MATERIA ELECTORAL ”

PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:

MELQUÍADES MARCOS GARCIA LOPEZ

ASESOR:
LIC ELIZONDO GASPERIN RAFAEL



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

Capítulo I

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN MEXICO

A. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ... ..	5
B. LA CONSTITUCIÓN DE 1824.....	6
C. LA CONSTITUCIÓN DE 1836.....	8
D. LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.....	11
E. EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.....	12
F. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	18
G. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	23
H. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.....	26
I. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996.....	34

Capítulo II

GENERALIDADES

A. REFERENCIA AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO.....	41
B. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN.....	44
C. CONCEPTO DE CONSTITUCIONALIDAD.....	59
D. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	
1. Principio de supremacía constitucional.....	60
2. Principio de inviolabilidad de la Constitución.....	70

E. CONCEPTO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.....	74
F. TIPOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.....	84
1. Control político.....	85
2. Control jurisdiccional.....	90

Capítulo III

VARIANTES DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES

A. EL MODELO CONCENTRADO O AUSTRIACO.....	95
B. EL MODELO DIFUSO O AMERICANO.....	100
C. EL MODELO MEXICANO	104
1. El amparo contra leyes	
a) Naturaleza Jurídica.....	105
b) Legitimación activa.....	108
c) Modalidades del amparo contra leyes (Procedencia)..	109
i) Amparo indirecto.....	110
ii) Amparo directo.....	113
d) Improcedencia en materia electoral.....	117
e) Efectos de la sentencia.....	122
2. La controversia constitucional	
a) Naturaleza jurídica.....	128
b) Legitimación.....	132
c) Procedencia.....	140
d) Improcedencia en materia electoral.....	145
e) Efectos de la sentencia.....	148
3. La acción de inconstitucionalidad	
a) Naturaleza jurídica.....	154
b) Legitimación.....	160

c) Procedencia.....	164
d) Improcedencia.....	168
e) Efectos de la sentencia.....	169

Capítulo IV

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL

A. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	
1. Naturaleza Jurídica.....	174
2. Competencia.....	178
B. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL LLEVADO A CABO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL	
1. La facultad de determinar la desaplicación de leyes en materia electoral.....	181
2. Incompetencia para controlar la constitucionalidad de leyes en materia electoral.....	188
3. La interpretación conforme y el control de legalidad.....	208
C. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL LLEVADO A CABO POR SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	
1. La acción de inconstitucionalidad en materia electoral	
a) Naturaleza jurídica.....	229
b) Legitimación.....	230
c) Procedencia.....	234
d) Plazo.....	238
e) Opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de	

la Federación.....	242
f) Efectos de la sentencia.....	244
2. El Caso Quintana Roo ¡una buena razón para reflexionar!...	245
D. ALTERNATIVAS DEL SISTEMA DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL	
1. Eliminar la improcedencia de la materia electoral en la controversia constitucional.....	253
2. Ampliar la legitimación activa y la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.....	254
3. Autorizar la desaplicación de leyes en materia electoral.....	256
4. Instaurar el pedimento de declaratoria general de inconstitucionalidad e interpretación conforme.....	261
CONCLUSIONES.....	266
BIBLIOGRAFÍA.....	273

INTRODUCCIÓN

La Constitución como ese manual en el cual se explica engranaje y funcionamiento del Estado, no resulta ser más que un catálogo de buenos deseos para sus usuarios, pues nada les obliga a hacer las cosas respetando las instrucciones ahí contenidas, esto es, que no basta con el establecimiento de límites al poder para lograr el respeto de la misma, sino que se hace necesario crear instrumentos de justicia constitucional a fin de garantizar la primacía e inviolabilidad de la Constitución.

La justicia constitucional en México y, de manera especial, el control de la constitucionalidad ha evolucionado de forma muy variada, pero lo cierto es que durante muchísimos años, concretamente a partir del Acta de Reformas de 1847 y hasta 1994, en nuestro sistema de control de la constitucionalidad había predominado la influencia del sistema *difuso* americano, pero a partir de este último de los años referidos, se dio paso a las ideas del sistema *concentrado* austriaco, dando como resultado la adopción de un sistema híbrido o mixto.

Las reformas a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación iniciadas en 1988, pero especialmente la de 1994, que reestructuró la controversia constitucional e introdujo la acción abstracta de inconstitucionalidad, dieron como resultado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejara de ser en gran medida un tribunal de casación, para convertirse más en un tribunal de constitucionalidad.

Esa tendencia por fortalecer nuestro sistema de control de la constitucionalidad, el que hasta antes de la reforma aludida había sido ejercido únicamente a través del juicio de amparo, competencia exclusiva éste del Poder Judicial de la Federación, con la reforma constitucional de 1996, alcanzó a la

materia electoral que por décadas estuvo excluida de la justicia constitucional en nuestro país.

Producto de la reforma, el entonces Tribunal Federal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado del mismo y a la vez, máxima autoridad en materia electoral, teniendo dentro de sus principales atribuciones; la de llevar a cabo el control de la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral. No obstante lo anterior, de manera sorprendente y por demás destacada, se acabó con ese temor a lo político-electoral al eliminarse la improcedencia en materia electoral de la acción de inconstitucionalidad, con lo cual ahora nuestro Máximo Tribunal ya podría conocer de tan eludida materia.

La existencia de un control de la constitucionalidad de la materia electoral a cargo del Tribunal Electoral y de la Suprema Corte, hizo pensar que al igual como había acontecido con el juicio de amparo, el control *difuso, concreto, abstracto, vía de excepción* y con efectos *particulares* ejercido a través de los medios de impugnación en materia electoral, podría subsistir al lado del control *concentrado, abstracto, vía de acción* y con efectos *generales* ejercido a través de la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo ello no fue así, por lo tanto, se creó una enorme laguna en nuestro sistema de justicia constitucional, toda vez que al ser el amparo improcedente en materia electoral y no estar legitimados los ciudadanos para interponer la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, estos quedaron en un estado de indefensión ante leyes constitucionales electorales y, por ende, ante sus actos de aplicación.

La presente investigación que lleva por nombre “El control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes en materia electoral”, está enfocada en la problemática advertida y tiene como principal objetivo, plantear una posible solución a la misma. Así como el médico antes de dar un diagnóstico y ofrecer un tratamiento de la enfermedad de su paciente, revisa el expediente clínico y

realiza diversos estudios clínicos para optar por la mejor alternativa, nosotros empezaremos por analizar la manera en como se ha estructurado el control de la constitucionalidad de leyes en los diversos ordenamientos constitucionales de nuestro país. Una vez llevado a cabo el estudio de los antecedente constitucionales, reafirmaremos el estudio de algunos conceptos generales que consideramos debe quedar bien en claro que se entiende por ellos, pues de no ser así, se originarían enormes confusiones a lo largo de la investigación.

Concluida la revisión del análisis clínico y de los conocimientos básicos, pasaremos a estudiar las características de los sistemas primigenios, que a la postre nos servirán de referente para saber el estado que guarda actualmente el control de la constitucionalidad de leyes en México. En este apartado sin hacer un estudio exhaustivo, pues no es el objeto de esta investigación, abordaremos el estudio de los principales procesos de constitucionalidad de leyes existentes en nuestro país, tales como: el juicio de amparo contra leyes; la controversia constitucional; y de la acción de inconstitucionalidad, a efecto de poder determinar que pasa con el control constitucional de la materia electoral.

Realizados lo que para el médico vendrían a ser los estudios clínicos, hemos de dar paso al diagnóstico, es decir, a lo que acontece con el problema de fondo, en este caso, el estado de indefensión en que actualmente se encuentran los ciudadanos ante leyes inconstitucionales electorales, así como frente a sus actos de aplicación. Aquí pasaremos de la teoría a la realidad, en la que trataremos de evidenciar las deficiencias e ineficacia del sistema de control de la constitucionalidad en materia electoral, siendo necesario para ello descubrir lo que hacía y actualmente hace el Tribunal Electoral al respecto.

Advertidas las deficiencias del actual control de la constitucionalidad de leyes, procederemos al tratamiento, esto es, a formular modestamente algunas posibles alternativas para su solución, con el fin de buscar dentro de ellas, la que de manera mejor y menos costosa “cure el padecimiento” advertido, para poder

contar así con un control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes en materia electoral más eficaz y funcional.

CAPITULO I
ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL CONTROL DE LA
CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES

A. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Expedida el 19 de marzo de 1812, por las Cortes de Cádiz en España y declarada vigente en la en la Nueva España el 30 de septiembre de ese mismo año, fue derogada poco tiempo después por el Virrey Venegas y restablecida al año siguiente en algunas de sus partes.¹ La vigencia de la Constitución de Cádiz duró hasta el año de 1814 al restaurarse el sistema absolutista y desconocerse lo hecho por las Cortes, pero en el año de 1820, Fernando VII se vio en la necesidad de reestablecer la Constitución de Cádiz a consecuencia del levantamiento de Riego.²

Esta Constitución Gaditana se caracterizó por su espíritu liberal, que ponía fin al absolutismo y a los privilegios de la burguesía, del clero y del ejército, por el establecimiento de una monarquía constitucional, y el gran influjo de quienes planteaban la necesidad de independencia del gobierno español.

En cuanto hace a la regulación del control de la constitucionalidad de leyes, la Constitución de Cádiz estableció un control por órgano político, al ser las Cortes las encargadas del mismo, según establecen los preceptos siguientes:

¹ Felipe Tena Ramírez señala a las elecciones de ayuntamientos, de diputados para las Cortes de España, de representantes para las juntas provinciales y lo referente a la organización de los tribunales, como las partes en las que fue restablecida la Constitución de Cádiz, después de ser suspendida por el virrey Venegas. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 32ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 59

² “La constitución de Cádiz no sólo se promulgó durante el bienio virreinal (1811-1814) y lo que nos toco del trienio liberal (1820.1821), sino que incluso siguió rigiendo durante una buena parte del México independiente”. Cfr., a José Luis Soberanes Fernández al prologar la obra de: Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su Aplicación en la Nueva España*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 8

“Art. 131. Las facultades de las Cortes son:

Primera: Proponer y decretar leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario.

...

Art. 372. Las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella.”³

En base a lo anterior, se puede considerar a las Cortes como un órgano político controlador de la constitucionalidad de leyes, pues al interpretar una ley, éstas podrían derogarla en caso de ser necesario, siendo uno de esos casos, su contrariedad con la Constitución, ya que dentro de ella no se establecen las reglas conforme a las que deberían de interpretarse las leyes, las cuales sin duda alguna, debieron de interpretarse a partir de los principios contemplados en la Constitución Gaditana, convirtiéndose así las Cortes en el órgano encargado del control constitucional de las leyes.

B. LA CONSTITUCIÓN DE 1824

El 5 de noviembre de 1823, después de la caída de Iturbide, del fin del imperio y del reestablecimiento del régimen constitucional, el Congreso Constituyente inició sus sesiones⁴ pronunciándose por la república, luego del desprestigio de la monarquía por el fracaso del primer Imperio y del largo debate entre si convendría un régimen unitario que transitara a uno federal, o si se

³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 75 y 103

⁴ “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 que establecía el sistema federal y que fue aprobada el 31 de enero de 1824 con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación*.

Dos meses después, el *1º de abril de 1824, se inicio el debate sobre el proyecto de Constitución Federativa de los Estados-Unidos Mexicanos*”. O. Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990, p. 20

establecía desde ese momento un régimen federal.⁵ El triunfo fue para la posición federalista y así:

“El 1° de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos-Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año de 24, con el título de *Constitución de los Estados Unidos-Mexicanos*, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.”⁶

Este ordenamiento que estuvo vigente sin alteraciones hasta 1835, estableció el régimen de república representativa y federal, en donde los estados serían independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior, mientras que el poder supremo de la Nación estaría dividido en Legislativo (compuesto con dos cámaras), Ejecutivo (presidente y vicepresidente) y Judicial.

La Constitución de 1824 confirió el control de la constitucionalidad al Congreso y a la Corte, estableciéndose así un control de regularidad mixto,⁷ pues al primero de los mencionados se le dio de manera exclusiva, la facultad de desentrañar el sentido y el alcance de los preceptos que integran a la misma y a la Acta Constitutiva:

“164. El Congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o la acta constitutiva.

⁵ En este tenor, Manuel Gutiérrez de Velasco señala que: para “el nuevo Congreso Constituyente, que se reunió el 5 de noviembre de 1823 y un par de días después inicio su cometido. Ya no había monarquistas; ahora la batalla tendría que ser el enfrentamiento de centralistas y federalistas. Quienes querían una republica central, tuvieron como cabeza al simpático e inquieto fraile Servando Teresa de Mier. La jefatura de los que la deseaban federal, corría a cargo de Ramos Arizpe, Rejón y Gómez Farías. El Choque fue extraordinario”. Gutiérrez de Velasco, Manuel, *historia de las constituciones mexicanas*, Guadalajara, Jalisco, Instituto de Investigaciones Sociales, 1971, p. 39

⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 153

⁷ Ver a Héctor Fix-Zamudio, “La Declaración General de Inconstitucionalidad”, en: Enrique Arnaldo Alcubilla *et al.*, (coords.), *Elecciones y Justicia en España y México*, México, TEPJF, 2002, Memoria del II curso de formación judicial electoral, pp. 96 y 97

165. Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva”.⁸

Mientras que a la Suprema Corte de Justicia se le encomendó el control de la constitucionalidad y legalidad de actos, más no de leyes, tal como se desprende de la lectura del precepto siguiente:

“137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

V. Conocer:

Sexto... de las infracciones de la constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.”⁹

C. LA CONSTITUCIÓN DE 1836

Entre los años de 1832 y 1834, la lucha entre liberales y conservadores se intensificó, pero al iniciarse el año de 1835, comenta Manuel Gutiérrez Velasco:

“...se estrenó congreso ordinario. La mayoría de diputados y senadores llevaban autorización de sus representados, para acometer las reformas pertinentes a la Constitución de 1824, pero sin la facultad de cambiar la forma de gobierno. Por esto último hubo levantamientos centralistas [...] Al fin, los congresistas pudieron olvidarse del obstáculo que les imponían sus electores y se convirtieron en constituyentes, juntándose para tal efecto ambas cámaras. Su obra inicial, fueron las *Bases Constitucionales* expedidas el 23 de octubre de 1835, conforme a las cuales debería modelarse a la nueva constitución. Con las Bases se da al traste el sistema federal [...] La Nueva constitución se descompuso en siete leyes, de donde tomó su nombre común. La primera se promulgó el 15 de diciembre de 1835; y las seis restantes, en conjunto, el 30 de diciembre de 1836”.¹⁰

⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 193

⁹ *Ibidem*, p. 188

¹⁰ *Ibidem*, pp. 44 y 46

La Constitución de 1836 estableció un Supremo Poder Conservador,¹¹ que de acuerdo con sus impulsores, entre los que destaca Lucas Alamán, sería el poder equilibrador que serviría como arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones.¹² Las facultades del Supremo Poder Conservador quedaron delimitadas en el artículo 12 de la segunda ley, siendo de principal interés las tres primeras fracciones, por estar referidas al control de la constitucionalidad:

“12. Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

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

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

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

Si la declaración fuere afirmativa, se mandaran los datos al tribunal respectivo, para que, sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.”¹³

Como se observa, en esta Constitución se instaura de manera estructurada un control constitucional tanto de leyes como de actos, encomendado al Supremo Poder Conservador, quien tenía la tarea de salvaguardar la supremacía constitucional por estar facultado para declarar la nulidad de leyes, decretos y actos del Supremo Poder Ejecutivo o de la alta Corte de Justicia que fuesen contrarios a la Constitución o alguna ley —

¹¹ Para mayor abundamiento sobre el pensamiento conservador consúltese a Noriega Cantú, Alfonso, *El Pensamiento Conservador y El Conservadurismo Mexicano*, México, UNAM, 1993, t. I y II. 536 pp.

¹² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 202

¹³ *Ibidem*, p. 210

tratándose de actos—, convirtiéndose así, el Supremo Poder Conservador en el órgano de carácter político encargado del control de la constitucionalidad de leyes y de la constitucionalidad y legalidad de los actos del Supremo Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia.

La Constitución de 1836, al igual que los otros dos ordenamientos analizados, confirió el control de la constitucionalidad de leyes a un órgano de carácter político, en este caso, el Supremo Poder Conservador, quien a petición de la Suprema Corte de Justicia, del Supremo Poder Ejecutivo y de una porción minoritaria de los miembros del Poder Legislativo, decidía sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o decreto,¹⁴ pudiendo declarar la nulidad de los mismos en caso de ser contradictorios a lo prevenido por la Constitución. En este mismo sentido y de manera atinada, Alfonso Noriega se refiere al Supremo Poder Conservador como:

“... la primera institución jurídico política que existió en nuestro Derecho Público, que tuvo la misión específica de proteger la pureza de la Constitución, al tener la facultad de declarar la nulidad de una ley o decreto, [...] así como también la facultad de anular actos del Poder Ejecutivo, cuando estos fueran contrarios a la constitución de tipo político...”¹⁵

¹⁴ Amanera de guisa y para ilustrar más la labor de control constitucional que tenía el Supremo Poder Conservador, citaremos dos casos en los cuales ejerció su facultad de decretar la nulidad de leyes o decretos, que considerara violatorios de la Constitución.

El primer caso se dio en el 13 de mayo del año de 1840, cuando el Supremo Poder Conservador, excitado por la alta Corte de Justicia y en uso de la facultad contenida en el párrafo primero, artículo 12 de la Segunda Ley, tuvo a bien declarar que el artículo 1° de la Ley de 13 de marzo de 1840, relativo a ladrones y asesinos, era nulo, por ser contrario al quinto de los derechos de los mexicanos, contenido en el artículo 2° de la Primera Ley, de igual forma, el artículo 5° de la mencionada ley relativa a asesinos y ladrones, era nulo por ser contrario al artículo 13 de la Quinta Ley.

El segundo caso se dio en el mes de mayo del año de 1841, al excitar la Alta Corte de Justicia al Supremo Poder Conservador para que declarase nulo, el Decreto emitido el 8 de abril de ese mismo año por don Antonio López de Santa Anna, el cual era violatorio de la libertad de imprenta. Noriega Cantú, Alfonso, *op. cit.*, pp. 230 y 237

¹⁵ Citado por González Ibarra, Juan de Dios, *Relaciones entre Gobernantes y Gobernados en las Constituciones de México 1814-1917*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Gernika, 1991, Colección de Ensayos 33, p. 92

Este peculiar sistema de control de la constitucionalidad por órgano político guarda cierta similitud con el actual respecto a la acción de inconstitucionalidad, en cuanto a los sujetos facultados para poder plantear la inconstitucionalidad de leyes al órgano correspondiente, ya que en ambos, se confiere legitimación activa a las minorías de los órganos legislativos para poder instar al órgano encargado del control constitucional —Supremo Poder Conservador y Suprema Corte de Justicia—, a declarar la nulidad de la ley que ellos consideran contradictoria a la Constitución. Para el caso del ordenamiento jurídico en estudio, la minoría debía ser de por lo menos dieciocho de los miembros que integraban el Supremo Poder Legislativo, mientras que en el actual texto constitucional, esa minoría la integra el equivalente al treinta y tres por ciento de los cuerpos legislativos federales o locales.

D. LAS BASES ORGANICAS DE 1843

Desintegrado el congreso federalista, el 23 de diciembre de 1842, el presidente de la República, Nicolás Bravo, designó a ochenta notables para integrar la Junta Nacional Legislativa, la que quedó el 6 de enero de 1843 formalmente integrada, fijándose como objetivo principal el no expedir únicamente las bases constitucionales, sino una nueva Constitución.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas el 12 de junio de 1843 y publicadas el siguiente día catorce. Debido la lucha entre federalistas y centralistas, y de ires y venires del general Santa Anna, resurgió la idea de que sólo la monarquía podría salvar a la nación, por lo que se estableció una república centralista, pero se suprimió al Supremo Poder Conservador.

Las Bases Orgánicas de la Republica Mexicana no reglamentaron de forma clara el control de la constitucionalidad de leyes, pues como ya quedó

expresado en el párrafo que antecede, el Supremo Poder Conservador que durante la vigencia de las Siete Leyes fue el encargado del control constitucional, fue suprimido y con ello, el control de la regularidad constitucional que se tenía, pues en esta nueva Constitución¹⁶ sólo se facultó a la Suprema Corte de Justicia a:

“Art. 118...

...

XIV. Oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándolas fundadas, iniciar la declaración correspondiente.”¹⁷

E. EI ACTA DE REFORMAS DE 1847

Dentro del proceso de construcción del Estado nacional, y a fin de buscar la forma de gobierno que más conviniera al país, en 1847 se dio el Acta Reformas, con la cual resurgió el régimen federal y se dio el nacimiento del juicio de amparo.

El 22 agosto de 1946, el General José Mariano Salas expidió un decreto por el que se restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824 y se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el cual quedó conformado mayoritariamente por moderados, algunos liberales puros y pocos conservadores, destacando de los dos primeros; Otero, Lafragua, Riva Palacio,

¹⁶ Es importante mencionar, que en el voto particular formulado por del diputado Fernando Ramírez, al proyecto de reformas a la Constitución de las Siete Leyes, presentado el treinta de junio de 1840, por primera vez se expuso la idea de que fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación el órgano constitucionalmente facultado para controlar la constitucionalidad de leyes, pues a decir suyo, la Corte sería una corporación esencialmente imparcial para pronunciarse al respecto, además de que ninguna otra medida podía reemplazar la falta del Supremo Poder Conservador, sino la de facultarla para poder emitir su fallo, cuando cierto número de diputados, de senadores o de juntas departamentales, reclamaren una ley o acto del ejecutivo contrario a la Constitución. No obstante que la idea quedó como un mero deseo, se empieza a advertir una tendencia o pronunciamiento por la existencia de un control de la constitucionalidad de leyes, por parte del órgano jurisdiccional, en este caso, la Suprema Corte de Justicia. Para mayor abundamiento sobre el tema, véase a Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 297 y 298

¹⁷ *Ibidem*, p. 425

Comonfort y nuevos nombres como Benito Juárez, Guillermo Valle, Vicente y Eligio Romero, mientras que de los conservadores sólo quedaba Ignacio Aguilar y Marocho. El nuevo Congreso habría de iniciar sus labores el 6 de diciembre de 1846, en medio de la guerra con los Estados Unidos y de la Penuria del erario.

Los graves acontecimientos en la capital al inicio de 1847, estuvieron a punto de irrumpir la labor constituyente de la Asamblea y después de varias vicisitudes, propias del movimiento anárquico que vivía el país, el Congreso designó para integrar la Comisión de Constitución a Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubiatea, la cual a excepción de Otero, en su dictamen, por el temor de que la República quedare inconstituida, se pronunció por declarar como única Constitución legítima a la de 1824, hasta que no se publicaran todas las reformas que determinara hacerle dicho Congreso. Otero que no estuvo de acuerdo con la propuesta de la mayoría, manifestó su disenso a través de un voto particular al dictamen de la mayoría, oponiéndose a la entrada en vigor de la citada Constitución en tanto no se hicieren las reformas necesarias, para lo cual propuso la llamada Acta de Reformas. Luego del rechazo del dictamen de la mayoría, el voto de Otero fue aceptado y con ello, el Acta de Reformas se juró el 21 de mayo de 1847 y se publicó el siguiente día 22.

En la formulación de su voto particular, Otero acoge muchas de las ideas expuestas por Rejón en el *Proyecto de la mayoría de los diputados del Distrito Federal*,¹⁸ tales como: el derecho de reunión, la declaración de garantías individuales, el juicio político, la elección directa, el principio de que los poderes no delegados expresamente a la Unión se entenderán reservados a los Estados y por supuesto, *el juicio de amparo*.¹⁹

¹⁸ Apenas electo diputado, Rejón presentó a la nación el 29 de noviembre de 1846, el Programa de la mayoría de diputados del Distrito federal, en el cual plasmó sus ideas sobre las reformas que pertinentemente deberían hacerse a la Constitución. *Cfr.*, a Echanove Trujillo, Carlos A, "El Juicio de Amparo", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Imprenta Universitaria, t. I, Nos. 1-2, Enero-Junio de 1951, p. 103.

¹⁹ A finales del año de 1840, influenciado por las ideas de Alexis de Tocqueville, Rejón encabezó la comisión encargada de elaborar el proyecto de reformas a la Constitución yucateca de 1825. El proyecto, obra casi exclusiva de Rejón, propuso entre otras reformas las siguientes: que fuera la Suprema Corte de

Inspirado en las ideas de Tocqueville²⁰ al igual que Rejón, Otero en su voto particular manifestó la importancia del Poder Judicial al expresar:

”Los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación a los particulares cuentan entre nosotros numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repitan más. Esta garantía sólo puede encontrarse en el *poder judicial*, protector nato de los derechos de los particulares y por esta razón es sólo conveniente. Aún en las monarquías absolutas, refugiada la libertad en el recinto de los tribunales, ha hecho que la justicia encuentre ahí un apoyo cuando han faltado todas las garantías políticas. Un escritor Profundo ha observado que la amplitud y responsabilidad del Poder Judicial era el más seguro signo de libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve á

Justicia, un poder suficiente para oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso y a las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que se hicieran a los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado, y que los jueces arreglaran sus fallos a lo prevenido por la misma, limitando de esta manera, los excesos de las cámaras y creando por otro lado, una instancia para los ciudadanos, ante quien podrían controvertir las ilegalidades del Ejecutivo y; la protección por parte del Poder Judicial de las garantías individuales del oprimido, en donde aquel, sólo podrá actuar a petición del agraviado y en beneficio del mismo. Lo anterior a decir de Rejón, no desnaturalizaría al Poder Judicial sacándolo de su esfera, pues sus sentencias, en palabras de Tocqueville, a quien cita al respecto, “no tendrán por objeto más que descargar el golpe sobre un interés personal y la ley sólo se encontrará ofendida por casualidad. De todos modos la ley así censurada no quedará destruida: se suspenderá sí 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”.

Ya en la Constitución yucateca de 1841, se estableció la procedencia del juicio de amparo contra cualquier ley o acto de los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que fuesen violatorios de la Constitución y de las leyes. Para lo anterior, se estableció un sistema de competencias donde la Suprema Corte de Justicia, conocía del amparo contra actos inconstitucionales del legislativo y contra actos inconstitucionales e ilegales del Ejecutivo, los jueces de primera instancia, conocían de las violaciones de las garantías individuales, que cometieran cualesquiera funcionarios que no correspondieran al orden judicial y por último, correspondía conocer de los actos inconstitucionales cometidos por los jueces a sus respectivos superiores. A través de esta Constitución, podemos observar como el pensamiento de Rejón se orientaba, hacía un control de la constitucionalidad de leyes por parte del órgano jurisdiccional, en este caso la Suprema Corte, a través del juicio de amparo. En el sistema ideado por Rejón, el control de la constitucionalidad de leyes, operaba a iniciativa o instancia de la parte que se consideraba agraviada por una ley, asimismo, la resolución que declaraba la anticonstitucionalidad sólo aprovechaba a quien había pedido la protección de la justicia federal. *Cfr.*, a Echanove Trujillo, Carlos A, *op. cit.* pp. 98-103

²⁰ En el discurso pronunciado por Otero el 16 de septiembre de 1841, se ve con toda claridad la influencia de Tocqueville, la cual le sirvió para “indagar una explicación del desarrollo histórico de la supremacía de la Constitución, del control de la constitucionalidad de las leyes, la formación del poder judicial norteamericano, el deslinde entre el poder federal y los federados, y el juicio político en los Estados Unidos.” Sánchez Vázquez, Rafael. “La importancia de don Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, SCJN, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, Origen Federal del Juicio de Amparo Mexicano, p. 320.

grande altura al Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les asegure la constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo ó del Legislativo, ya de los estados ó de la Unión. En Norte-América este poder salvador provino de la Constitución, y ha producido los mejores efectos, allí el juez tiene que sujetar sus fallos ante todo á la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquella y no ésta, de modo que sin hacerse superior á la ley ni ponerse en oposición con el poder legislativo, ni derogar sus disposiciones en cada caso particular en que ella debería herir, la hace impotente.”

En base a lo anteriores ideas es que se estableció en el Acta de Reformas el juicio de amparo, como juicio protector contra cualquier ataque de los poderes Legislativo o Ejecutivo a las garantías individuales consagradas por la misma, del cual habrían de conocer los Tribunales de la Federación, al establecer en su texto lo siguiente:

“Art. 25.- Los tribunales de la Federación ampararán á cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que el concedan 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 á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración respecto a la ley ó del acto que lo motivare.”²¹

Al no establecer con toda claridad el precepto transcrito la existencia de un control de la constitucionalidad de leyes por órgano jurisdiccional, se hace necesario consultar a la Constitución de 1824* para determinar en que consistían los actos del legislativo, los cuales conforme al artículo 47 de la misma, no tenían otro carácter que el de ley o decreto. Lo anterior nos lleva a afirmar, que en el Acta de Reformas se instituyó un control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes, al establecer a favor del particular el llamado juicio

²¹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 475

* No hay que olvidar que la Constitución de 1824 fue declarada vigente por decreto de 22 de agosto y que el Acta de Reformas, no hizo sino establecer las reformas a la misma.

de amparo para poder oponerse a los actos del legislativo (que no podían consistir, sino en leyes o decretos) contradictorios de la Constitución, alegando como agravio personal y directo, que la ley o decreto que se le pretendía aplicar era inconstitucional, por lo que no debería aplicársele. En caso de resultar fundado el agravio, la resolución que emitiera el Poder Judicial de la Federación no tenía efectos *erga omnes*, sino particulares, simplemente consistía en una desaplicación de la ley inconstitucional.

A diferencia de la Constitución yucateca de 1841, en donde el control de la constitucionalidad era confiado en su totalidad al Poder Judicial, en el Acta de Reformas se establece un control de la constitucionalidad de las leyes mixto, pues también se le confiere a un órgano político, en este caso, el Congreso, tal y como se observa de la lectura de los preceptos siguientes:

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

Art. 23.- Si dentro de un mes de publicad una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, ó por el presidente, de acuerdo con su Ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al 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 así lo resolviese la mayoría de las Legislaturas.

Art. 24.- En el caso de los artículos anteriores, el Congreso general y las legislaturas á su vez, se concentrarán á decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es ó no *anticonstitucional*; y en toda declaración afirmativa se insertará la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución ó ley general á que se oponga.”²²

A la par del juicio de amparo, en el Acta de Reformas se instauró un procedimiento de anulación de leyes con efectos generales del cual conocía el

²² *Ibidem*, pp. 474-475

Congreso, surgiendo con ello un control de la constitucionalidad de leyes mixto, pues a decir de Otero en su voto particular, resultaba indispensable por una parte, que el Congreso de la Unión tuviera el derecho de declarar nulas la leyes de los estados contrarias al Pacto Federal o a las leyes generales, para conservar así el poder de la Unión y por otra, que fuera en la Cámara de Senadores donde se iniciasen las leyes, pudiendo las Legislaturas locales decidir sobre la constitucionalidad de las resoluciones del Congreso.²³

Con el establecimiento del control político a cargo del Congreso, la Corte se convirtió en un órgano de recepción y trámite, pues su actividad se limitó a recibir los reclamos de inconstitucionalidad, a transmitirlos a las legislaturas, a recoger y computar los votos de éstas, y a publicar la correspondiente declaratoria de inconstitucionalidad, declaración que tenía efectos *erga omnes*.

El sistema de control constitucional de leyes previsto por este ordenamiento, es parecido al de la Constitución de 1836, en lo que respecta a los sujetos legitimados para solicitar la declaración general de inconstitucionalidad de una ley, más no por cuanto hace al procedimiento, ni al órgano encargado de hacer la declaración respectiva, por tal motivo, estamos de acuerdo con idea del maestro Juventino V. Castro, de que:

“Cuando Mariano Otero propone este sistema de anulación de leyes inconstitucionales, es imposible creer que no tuvo en cuenta, o al menos no consideró cuidadosamente, lo dispuesto en la Ley Segunda, de las Siete Leyes constitucionales de 1836, que en su artículo 12 precisa las atribuciones del *Supremo Poder Conservador* creado por ese documento constitucional, y que en su primera fracción disponía: *Declarar la nulidad de una ley o decreto*, dentro de los dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración o el Supremo Poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros de poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.”²⁴

²³ *Ibidem*, p. 464

²⁴ Castro, Juventino V., *El Artículo 105 Constitucional*, México, UNAM, 1996, p. 13

Por otro lado, cabe hacer mención que al Acta de Reformas de 1847 se le ha considerado como el antecedente de la acción de inconstitucionalidad, pues tanto en aquellas como en ésta, se legitima a las minorías legislativas para poder plantear al órgano respectivo la no conformidad a la Constitución de las nuevas leyes aprobadas por la mayoría, para que de ser el caso, se declare la invalidez de las mismas, no pudiendo ser aplicadas a ninguna persona, toda vez que en ambas, la resolución emitida tiene efectos *erga omnes*.

F. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Al triunfo de la Revolución de Ayutla y luego de haber sido derrocada la dictadura santannista, el 16 de octubre de 1885, Juan Álvarez convocó al Congreso Constituyente, el cual se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856 e inició sus sesiones al día siguiente. La Comisión de Constitución integrada por Ponciano Arriaga como presidente, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Mata, José M. Cortés Esparza, José M. Del Castillo y Melchor Ocampo, presentó su dictamen el 16 de junio de ese año y después de largas discusiones sobre el contenido de diversos artículos que compondrían el texto constitucional, el 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgándose el día 11 del mismo mes. En ella, afirma Burgoa Orihuela, se reflejaron las doctrinas imperantes de la época, principalmente en Francia, para las que el individuo y sus derechos eran lo primordial, sino el único objeto de las instituciones sociales, que siempre debían respetarlos como elementos supraestatales, instituyendo para la protección de esos derechos del hombre al juicio de amparo.²⁵

²⁵ Cfr., a Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2004, pp. 119 y 121

La Constitución de 1857 terminó con el control constitucional mixto, al deshacerse del control por órgano político establecido en el Acta de Reformas de 1847 y encomendárselo en su totalidad al Poder Judicial, cuando establece:

“Art. 97. Corresponde á los tribunales de la federación conocer;

I. De todas las controversias que se susciten por el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

III. De aquellas en que la federación fuere parte.

IV. De las que se susciten entre dos ó más Estados.

V. De las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro...

Art. 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la Primera Instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en las que la Unión fuere parte.

Art. 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

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

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

Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será tal, que solo 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.”²⁶

Con lo anterior se consolidó el sistema de control constitucional por órgano jurisdiccional, al eliminarse el control político con efectos generales ejercido por el Congreso y ser ahora los tribunales federales los competentes para conocer de todas las controversias que se suscitaren; por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran garantías individuales o que vulnerasen el régimen federal, es decir, la autonomía o esfera competencial de los poderes u órganos constituidos federales o estatales.

²⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 623 y 624

Al eliminarse por completo el control político, se abandonó el procedimiento para poder plantear la anulación de una ley que se estimaba contraria a la Constitución, ya que el nuevo sistema de control se constituyó más en defensa del individuo que de la propia Constitución.²⁷ El juicio de amparo no otorgaba legitimación, ni a la Federación ni a los Estados para poder plantear una invasión de esferas competenciales o autonomía, sino que ante tal situación, únicamente podían plantearlo los individuos que resultaban agraviados en forma personal y directa por la invasión, en otras palabras, el amparo sólo podía ser iniciado por individuos físicamente considerados y no por entidades políticas.

El sistema de control de la constitucionalidad de leyes vía amparo quedó incompleto, debido a que las leyes que se estimaba eran inconstitucionales, únicamente podían ser impugnadas a instancia de parte agraviada (sólo individuos) y a que las resolución que sobre ello se pronunciasen los Tribunales Federales no tendría efectos *erga omnes*, sino por el contrario, sólo aprovecharía a la parte que promovió el amparo dejando de aplacársele la ley inconstitucional que le agraviaba.

El hecho de que no se pudieran anular con efectos generales una ley contraria al texto constitucional, nos lleva a concluir, que en la Constitución de 1857 no existió un completo control de la constitucionalidad de leyes, pues aun cuando éstas no fuesen conformes con la carta magna, tenían larga vida, en virtud de que las resoluciones que pronunciaban los Tribunales Federales en los amparos promovidos contra leyes, como ya se mencionó con antelación, exclusivamente aprovechaba al agraviado a través de la desaplicación de la ley impugnada, dejando subsistente a ésta pese a su inconstitucionalidad.

²⁷ Cfr., a De la Madrid Hurtado, Miguel, *elementos de derecho constitucional*, México, icap, 1982, pp. 479-481

Lejos de haberse instaurado un control de la constitucionalidad idóneo, donde se procurara la superioridad de la Constitución a través de la declaratoria general de inconstitucionalidad, el ordenamiento en comento, precariamente facultó a la Suprema Corte de Justicia para resolver las controversias que se suscitasen entre los miembros de la Federación o entre ellos y ésta, lo cual hace hasta cierto punto entendible, el porque ni la Federación ni los Estados, podían promover el juicio de amparo en los términos del artículo 101, fracciones II y III, ante una invasión de autonomía o atribuciones.

Las entidades como integrantes del pacto federal, debían de contar con un medio procesal adecuado que les permitiera defenderse contra tal invasión y, que a la vez, garantizara el cumplimiento de dicho pacto, es decir, de la Constitución misma. En su momento, al abordar el tema la comisión redactora expresó lo siguiente:

“Se propone ahora la comisión hablar al *soberano* congreso de la reforma tal vez más importante al tratar de las controversias que se susciten por leyes ó actos de la Federación ó de los Estados que ataquen sus respectivas facultades, ó violaren las garantías otorgadas por la constitución. Era nuestro sistema poner en público y serio combate la potestad soberana de la Federación con la Soberanía de un Estado y á ala inversa: abrir una lucha para declarar la nulidad de las leyes, ó actos de un poder, que en su esfera tiene todos los atributos de independencia, por el ejercicio de otro poder también soberano, que gira y se mueve en órbita diferente: confundir así los atributos de los poderes federales con los de los Estados, haciendo a éstos agentes de la Federación unas veces, y otras convirtiendo á los de la Federación en tutores ó en agentes de los Estados. La ley de un estado, cuando atacaba la constitución ó leyes generales, se declaraba nula por el congreso; y la ley de éste, reclamada como inconstitucional, se sometía al juicio de la mayoría de las legislaturas. En cualquier caso era una declaración de guerra de potencia á potencia, y esta guerra venía con todas sus resultas, con sus más funestas consecuencias. Los gobernadores tenían obligación de promulgar y ejecutar las leyes del Congreso Federal, como si fuesen empleados de esta administración, y el poder ejecutivo de la Federación expedía ordenes á los gobernadores como de superior á

inferior. Unas veces las leyes ó actos de los Estado se sobreponían á la autoridad federal, y otras el poder de la unión hacía sucumbir al del Estado: en uno y otro extremo quedaba siempre desairada y envilecida una de las dos autoridades, sancionada la discordia y hasta decretada inevitablemente la guerra civil. No es este el sistema federal, pues si este fuera, sería necesario proscribirlo y execrarlo. Si nos fuera posible resumir en breves y concisas palabras toda la teoría, todo el mecanismo del sistema federal, lo haríamos en esta sencilla fórmula: “para todo lo concerniente al poder de la federación desaparecen, deben desaparecer los Estados; para todo lo que pertenece á éstos, desaparece, debe desaparecer el poder de la Federación”... Pero nacen dudas, se suscitan controversias: ¿Quién califica? Repiten los que quieren el soñado equilibrio de un poder conservador. Las dudas y controversias entre la Federación y los Estados, y entre esta y aquellos, se resuelven y califican naturalmente por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos. No invocan su exclusiva autoridad, ni cada uno delibera como parte y como árbitro, ni se retan y se tiran guantes, ni apelan a las armas; van ante un tribunal, y ahí, en un juicio con todas sus formas, se decide la contienda, con la diferencia de que en el litigio de un individuo con otro, la sentencia es directa, universal, positiva, comprende todo el circulo de derechos discutidos, mientras que en la contienda con un soberano, la sentencia es indirecta, particular, negativa, no hace declaraciones generales, ampara, declara libres á los particulares quejosos de la obligación de cumplir la ley ó el acto de que se quejan; pero deja intacta, con todo su vigor y prestigio, no ataca de frente á la autoridad de que emanó la ley ó el acto que dio motivo al juicio.”²⁸

La facultad de dar solución a las controversias que surgieran entre los miembros de la Federación o entre ellos y ésta, como se observa en la exposición hecha por la comisión redactora, aparentemente no contempla la anulación de leyes con efectos generales, sino más bien un litigio entre entidades, el cual sería resuelto por una sentencia con efectos *inter partes*, no oponible por terceros, es decir, carente de efectos *erga omnes*.

“... pareciera que la comisión proyectista de 1856 no advierte que la controversia jurisdiccional que se dispone en los artículos 97 y 98 es totalmente distinta al procedimiento anulatorio de una ley que el Tribunal Supremo del país pudiere

²⁸Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 546 y 547

apreciar contradice a la Constitución. Por supuesto que la primera concluye con una sentencia que favorece o perjudica *tan solo a los que litigaron*, y que una resolución de anulación o invalidez *forzosamente* tendría efectos de generalidad, alegable por los que litigaron y también por los que no intervinieron en el juicio, ya que no es *litigio Inter partes*, sino un juicio de valor que tiene fuerza coactiva, general y no simplemente académica.”²⁹

La controversia como con el amparo, a nuestro parecer, no garantizaban un eficaz control de la constitucionalidad de leyes, pues con ninguno de ellos se podía asegurar una verdadera superioridad de la Constitución, ya que las sentencias con ellos obtenidas eran relativas,³⁰ y por tanto, dejaban que la ley siguiera contrariando a la Constitución sin la posibilidad de ser anulada.

Además de lo anterior, cabe mencionar que a los grupos minoritarios de legisladores se les quitó la posibilidad de poder impugnar las leyes que habían sido aprobadas por la mayoría y que ellos estimaban inconstitucionales, a diferencia del control político de anulación de leyes previsto en los ordenamientos de 1836 y 1847, en donde sí se encontraban facultados para ello.

G. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La primera revolución social de nuestro siglo, la mexicana, culminó con la promulgación de la primera Constitución del mundo que acuñó los derechos sociales, al ser ésta redactada como una necesidad para resolver las diferencias políticas y sociales surgidas antes, durante y después de la Revolución de 1910.

²⁹ Castro, Juventino V., *op. cit.*, p. 21

³⁰ Héctor Fix-Zamudio advierte que en el caso de la competencia otorgada a la Corte (artículo 98), para conocer de las controversias que se suscitasen entre los Estados y en las que la Unión fuese parte, “aun cuando existía la posibilidad teórica de la anulación de las disposiciones generales que invadiesen la recíproca competencia de la Federación o de los Estados, ni la jurisprudencia ni la doctrina se percataron de esta posibilidad, ya que la mayoría de los conflictos que se presentaron fueron de carácter político y se resolvieron por el Senado Federal restablecido en 1874...” *op. cit.*, p. 101

El 14 de septiembre de 1916, a través del Decreto pronunciado por Venustiano Carranza para reformar algunos artículos del plan de Guadalupe se convocó al Congreso Constituyente,³¹ el cual no podría ocuparse de otro asunto que no fuera el de la Constitución reformada que presentara el Primer Jefe, debiendo desempeñar su cometido en un tiempo no mayor de dos meses, después del cual se disolvería.

El 1 de diciembre el Primer Jefe entregó su proyecto de Constitución y el 6 de diciembre se designó la Comisión de Constitución que estuvo integrada por Francisco J. Múgica, Luis G. monzón, Enrique Colunga, Enrique Recio y Alberto Román, pero debido al exceso de labores, el 23 de diciembre se nombró una comisión más, integrada por Paulino Marocho Narváez, Hilario Medina, Heriberto Jara, Arturo Méndez y Agustín Garza González.

Después de ser aceptado, modificado y adicionado el proyecto, la mañana del 31 de enero se firmó la Constitución, y así el 5 de febrero de 1917 fue promulgada para entrar en vigor el 1 de mayo de ese mismo año.

La inclusión de los Derechos Sociales fue prioridad para constituyente de 1917, quien al parecer no se interesó por el control constitucional, pues salvo las nuevas reglas para la tramitación del juicio de amparo, tanto éste como la controversia constitucional no sufrieron modificaciones, es decir, que pasaron casi intactos de la Constitución de 1857 a la actual, reiterándose con ello el

³¹ Tena Ramírez comenta que: “Desde el decreto de septiembre de 16, que reformó el plan de Guadalupe para convocar al Constituyente, se habló de reformar a la Constitución de 57 y no de expedir una distinta. “Proyecto de Constitución Reformada” se llamo el del Primer Jefe y “reformas a la Constitución” fue la expresión que utilizó el reglamento interior del Congreso. Sin embargo, se había expedido de hecho una nueva Carta Magna; mas para quedar dentro de la competencia que su norma creativa había impuesto al órgano constituyente, el instrumento constitutivo se llamó, haciendo alusión a la de 57, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero*”. Caso singular era este en nuestros fastos constitucionales. Ni se trataba de una acta de reformas, como la de 47, que abrogaba, modificaba o adicionaba la Constitución de 24 en las partes que diferían ambos documentos; ni tampoco reemplazaba a la Constitución anterior que desaparecía, según lo hizo la de 57 con la de 24. La de 17 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre, pero respecto a la de 57, se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientes en esta sutileza y le reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo.” *op. cit.*, p. 816.

control de la constitucionalidad de leyes por órgano jurisdiccional, como puede observarse en los preceptos siguientes:

“Art. 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que viole garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Art. 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

Art. 107. Todas las Controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos del orden jurídico que determine la ley de acuerdo con las bases siguientes:

- I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;
- II. La sentencia será siempre tal, que se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general de la ley o acto que la motivare...”³²

Hasta antes de la reforma de 1994, pese a la existencia de las controversias constitucionales, el amparo había sido el medio de control constitucional con el que se combatía de manera infructuosa tanto a leyes como actos de autoridad violatorios de la constitución, pues la relatividad de sus sentencias hace casi imposible que esta institución, por más que se le fuerce o tuerza (amparo contra leyes y en general, contra actos de esa misma naturaleza), pueda operar como un medio omnicompreensivo de control de la constitucionalidad.³³

³² *Ibidem*, p. 860

³³ *Cfr.*, a Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, 2ª ed., México, i.e., 2000, pp. 588-590

Al igual que en la Constitución de 1857, la controversia constitucional se instauró como el instrumento procesal a través del que habrían de resolverse los conflictos entre órganos constitucionales o entre distintos niveles de gobierno, instrumento procesal al que no se le dio el uso esperado, debido a que tales conflictos eran poco frecuentes dentro de un sistema político autoritario y cerrado dominado por un partido político, en el que bastaban sólo los mecanismos políticos internos de negociación o autoridad.³⁴ La situación sin embargo va cambiando progresivamente a medida que se extiende y fortalece el pluralismo político que genera conflictos entre órganos y niveles de gobierno dominados por distintos partidos políticos, aumentando con ello las necesidades de tener instrumentos procesales idóneos para resolver dichos conflictos, los cuales debido a su trascendencia no pueden quedar fuera del orden jurídico.³⁵ Lo anterior aunado a otros factores, propició las reformas de 1994 y 1996 en materia de control constitucional, reformas de las que nos ocuparemos en los apartados siguientes.

H. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

³⁴ Olga Sánchez Cordero, actual ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación a la aplicación práctica de las controversias constitucionales, nos comenta que: “Escasas fueron las controversias constitucionales suscitadas durante la vigencia del artículo 105, antes de ser reformado en 1994 e igualmente las sentencias algún precedente de interés, salvo algunas como la que determinó que las zonas arqueológicas eran patrimonio de la nación, pero se encontraban bajo la jurisdicción federal.

Esto pudo deberse, en gran medida, en gran medida al predominio de un solo partido político en los poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, en sus correlativos en los estados, así como en el orden municipal, lo que hacía difícil que pudieran proponerse a través de esta vía cuestiones de importancia y trascendencia constitucional.

De igual forma y tal vez, se este otro de los tantos motivos por los que la controversia constitucional tuvo tan poca utilización práctica, en este tipo de juicios constitucionales se litigaba al amparo del Código Federal de Procedimientos Civiles, que, dicho sea de paso, ya hemos hecho supletorio de todos los procedimientos.

Es decir, no existía una legislación especializada que se encargase de regular estos procedimientos de orden constitucional, como ahora lo hace la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna.”. Sánchez Cordero, Olga, *La controversia constitucional. Elemento técnico jurídico de una nueva relación entre poderes*, UNAM, 2002, Colección Lecturas Jurídicas, serie de estudios jurídicos número 10, pp. 5 y 6

³⁵ Cfr., a Brage Camazano, Joaquín, *La Acción de Inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998, p. 19

La reforma constitucional de 1994* tuvo como tema central el Poder Judicial de la Federación y en particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ella se quiso llevar a su máxima expresión los principios de supremacía e inviolabilidad constitucional, principios que no podían mantenerse vigentes con el juicio de amparo, único medio de control constitucional con aplicación práctica existente hasta entonces, debido a la relatividad de sus sentencias. Para ello, se planteó la necesidad de ampliar las atribuciones de la Suprema Corte, a efecto de que resolviese con efectos *erga omnes* cualquier posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, así como los conflictos surgidos entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios cuando producto de una norma general o un acto de los mismos que conculque su esfera competencial o autonomía, se les cause un agravio, buscando con tales facultades, la consolidación de la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad.

La tendencia por convertir a la Suprema Corte en un tribunal de constitucionalidad más que de legalidad, iniciada con las reformas de 5 de enero de 1988, por virtud de las cuales el control de la legalidad del que hasta antes de su entrada en vigor conocía ésta, pasó a los Tribunales Colegiados de Circuito, se vio fortalecida con las nuevas competencias asignadas a la misma, es decir, con la facultad de para conocer de la acción de inconstitucionalidad y de la controversia constitucional, competencias ambas, características de los tribunales constitucionales.³⁶ La pretendida concepción que se quería dar nuestro Máximo Tribunal, implicó una reestructuración del mismo, dándose cambios en su estructura y composición para estar en congruencia con las

* La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, y entró en vigor al día siguiente.

³⁶ Cfr., a Brage Camazano, Joaquín, *op.cit.*, pp. 22-24; Carpizo, Jorge *et al.*, “La Jurisdicción Constitucional en México”, en: García Belaunde, D. y Fernández Segado, F. (coords.) *La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dikson, S.L., Ediciones Jurídicas Lima, Editorial Jurídica E. Esteva Uruguay, Editorial Jurídica Venezolana, 1997, pp. 758-762; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, 2002, Colección Derecho, Administración y Política, pp. 87-109; y Mena Adame, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, México, Porrúa, 2003, pp. 269-380

nuevas competencias que se le asignaban, quedando integrado por once ministros frente a los veintiséis que la conformaban anteriormente.

El hecho de que la Suprema Corte dejará de ocuparse de las tareas administrativas y de ser en menor medida un tribunal de jurisdicción ordinaria de instancia final, hacía entendible la reducción en su número de integrantes, pues ahora se ocuparía fundamentalmente de las funciones de control de la constitucionalidad, por lo cual no era necesaria una Corte tan grande integrada por especialistas de las diversas ramas del Derecho, ya que al ser un tribunal más de constitucionalidad que de legalidad, lo que necesitaba era una integración por un número menor de ministros, fundamentalmente concedores de la Teoría y el Derecho Constitucional.³⁷ Esta nueva conformación de la Suprema Corte por once Ministros quedó establecida en el precepto siguiente:

Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito y en un consejo de la judicatura federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compondrá de 11 ministros y funcionará en pleno o en salas.

...

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo 15 años, solo podrán ser removidos del mismo..."

Aunado a su reestructuración en cuanto a su conformación, en el artículo 95 constitucional se establecieron nuevos requisitos para quienes aspiraran a ocupar el cargo de ministros, entre los que destacan; las incompatibilidades con cargos políticos durante un año previo a su designación, es decir, que se "debe estar desvinculado de cualquier compromiso de carácter político, derivado del desempeño de un cargo de alta jerarquía en el Poder Ejecutivo, en el Poder

³⁷ Ver a Covián Andrade, Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2001, pp. 282-283

Legislativo o en la administración pública”;³⁸ y el de tener título profesional de licenciado en Derecho con antigüedad mínima de diez años:

Art. 95.-...

I.-...

II.- Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación.

III.- Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de 10 años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

VI.-...

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

VI.- No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo de su nombramiento.

El procedimiento para el nombramiento de los ministros también se modificó, ahora según lo previsto por el reformado artículo 96, éstos deberían ser propuestos al Senado por el Presidente de la República, en una terna para cada vacante a cubrir y de la que aquel elegiría, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, al candidato que cubriría la vacante:

Art. 96.- Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de 30 días. Si el senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

³⁸ Véase a Adato Green, Victoria, “Las acciones de inconstitucionalidad en la reforma constitucional de 1994 y 1996”, en *Liber ad honorem, Sergio García Ramírez*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1998, t.I, pp. 67-71

Para la conformación inmediata de la nueva Corte, se estableció en los transitorios del decreto de reformas, un procedimiento diferente al antes mencionado, en el que el presidente de la República proponía a la Cámara de Senadores a 18 personas, para que ésta por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, eligiera a los once ministros que habrían de integrar la Corte, previéndose para éstos, una sucesión escalonada: ocho de ellos serían renovados, de dos en dos, en los años 2003, 2006, 2009, y 2012 y los tres últimos se renovarían en el año 2015, en todos los casos el día último de noviembre, ello con la finalidad de evitar un esquema rígido de interpretación constitucional. Los artículos transitorios del decreto de reformas en que quedó establecido dicho procedimiento son:

ARTICULO TERCERO.- Para la nominación y aprobación de los primeros ministros que integrarán la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las reformas previstas en el presente decreto, el titular del ejecutivo Federal propondrá ante la Cámara de Senadores, a 18 personas, de entre las cuales dicha cámara aprobará, en su caso, los nombramientos de 11 ministros, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

ARTICULO CUARTO.-...

El periodo de los ministros, vencerá el último día de noviembre del año 2003, del 2006, 2009 y del 2012, para cada dos de ellos y el último día de noviembre del año 2015, para los tres restantes...

Las administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, con excepción hecha de la Corte, se encomendó al Consejo de la Judicatura Federal en el artículo 100 constitucional, para librar a la Suprema Corte de las competencias administrativas que anteriormente tenía, en congruencia a su pretendida concepción como tribunal de constitucionalidad, el cual debe centrar su atención en la resolución de los conflictos constitucionales que se le planteen.

Art. 100.- La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

estarán a cargo del consejo de la judicatura federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

...

Para asegurar la supremacía e inviolabilidad de la Constitución se modificó y apiló el sistema medios de control de la constitucionalidad, pues mientras el juicio de amparo por una parte, y como ya se dijo, resultaba inadecuado para tal efecto, debido entre otras cosas, a su procedibilidad a instancia de parte agraviada y a los efectos relativos de sus sentencias, consistentes en desaplicar la norma impugnada al caso concreto, la controversia constitucional por la otra, casi no había operado en la realidad desde su incorporación al texto constitucional en 1857, como consecuencia de sus deficiencias técnicas y de nuestro sistema unipartidista.

Al ampliarse los supuestos de procedencia de la controversia constitucional y crearse la acción de inconstitucionalidad, surgió un nuevo sistema del control de la constitucionalidad, como puede observarse en la transcripción siguiente:

Art. 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;

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 la 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.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días 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 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

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 éste 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 primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

En virtud de esta reforma, se dio legitimación a los Municipios para promover las controversias constitucionales, ya que en el texto constitucional de 1917 no se les concedía, además de lo anterior como ya se hizo mención, se ampliaron los supuestos de procedencia de la controversia constitucional a los conflictos constitucionales o legales surgidos entre los distintos órganos constituidos integrantes de los diferentes niveles de gobierno, con motivo de una norma general o un acto de cualquiera de ellos que les causen agravio por invasiones a su esfera competencial o autonomía, en términos de la propia Ley Reglamentaria.*

La acción de inconstitucionalidad, que tienen su principal antecedente en el Acta de Reformas de 1847, se creó para que las fracciones legislativas de carácter minoritario (33% de los integrantes de los órganos legislativos federales o locales) pudiesen cuestionar de manera abstracta, la constitucionalidad de las normas de carácter general aprobadas por la mayoría parlamentaria, sin necesidad de que exista agravio o afectación jurídica por la aplicación en su perjuicio de la norma impugnada.

En ambos medios de control de constitucionalidad se buscó que la Suprema Corte, con el voto favorable de por lo menos ocho ministros, pudiese declarar la invalidez con efectos generales de las leyes inconstitucionales que se impugnasen a través de ellos, asegurándose así la supremacía e inviolabilidad de la Constitución, pues con la declaración *erga omnes*, a diferencia de lo que

* La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.

acontecía con el juicio de amparo, las leyes contrarias al texto constitucional dejarán de seguir rigiendo, es decir, que no producirán efecto alguno después de haber sido declaradas inconstitucionales.

La supremacía e inviolabilidad constitucional que se buscó con las nuevas competencias atribuidas a nuestro Máximo Tribunal, no alcanzó a las leyes y actos de contenido electoral, ya que ni en vía de controversias constitucionales ni de acciones de inconstitucionalidad, y mucho menos del amparo, podía impugnarse su inconstitucionalidad, lo cual implicó una inexistencia del control de la constitucionalidad de leyes electorales, justificada en el dogma de que ni la Suprema Corte ni ningún otra instancia judicial, debían involucrarse en cuestiones político-electorales³⁹ que pusieran en entredicho su autoridad moral e imparcialidad.⁴⁰

I. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996

A partir de 1987, la justicia electoral a través de diferentes instancias ha evolucionado tratando de dar solución a los diferentes conflictos de naturaleza electoral que se le presentan,⁴¹ y si bien ha tenido avances importantes en los últimos años,⁴² el más importante de ellos, lo constituye la reforma constitucional

³⁹ Para profundizar sobre el tema de la no intervención de la Corte en cuestiones político-electorales, se recomienda la obra de Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, México, UNAM, 1994, pp. 423

⁴⁰ *Cfr.*, a Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 293

⁴¹ La supresión en 1986 del recurso de reclamación del que conocía la Suprema Corte de Justicia, dio paso a la tendencia de una jurisdicción electoral autónoma y especializada con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral y posteriormente del Tribunal Federal Electoral. Para mayor abundamiento sobre la evolución de la justicia electoral, véase: Franco González Salas, J. Fernando, “Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1996, número 8, pp. 5-44; *Evolución histórica de las instituciones de Justicia Electoral en México*, México, TEPJF, 2002, 644 pp.; y Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 2002, pp. 97-137 y 237-247

⁴² El fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral constituyó uno de los avances más importantes de la evolución de la justicia electoral, pues en un principio las resoluciones que éste emitía, podían ser modificadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros del colegio electoral de la cámara respectiva, pero tras la reforma constitucional publicada en el Diario oficial de la federación el 3 de septiembre de 1993, el Tribunal Federal Electoral además de ser un órgano autónomo, pasó a ser la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y las resoluciones que emitiera con motivo de las

publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996,⁴³ pues con ella se pretendió su consolidación, y es que hasta antes de ésta, era prácticamente inexistente el control de la constitucionalidad en materia electoral,⁴⁴ es decir, que no existían los mecanismos tendientes a garantizar la constitucionalidad de las leyes, actos y resoluciones electorales.⁴⁵

En este orden de ideas y por le contenido de los artículos 41, 60, 99 y 105 de la Constitución, podemos decir que la reforma constitucional en comento buscó que la materia electoral estuviera regida por el principio de constitucionalidad, cuya tutela jurisdiccional se encargo al Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte y Tribunal Electoral).

Por lo que hace a la constitucionalidad de leyes electorales, el artículo 105, fracción II, fue modificado para quedar como sigue:

Art. 105.-...

I.-...

impugnaciones de los resultados de las elecciones de diputados y senadores (con exclusión de la relativa al presidente de la República) se les dio el carácter de definitivas e inatacables. Lo anterior, aunado con la desaparición de los colegios electorales (la elección del Presidente de la República siguió siendo calificada por la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral), dio paso a la desaparición del llamado sistema de la autocalificación.

⁴³ Si se desea conocer a detalle el consenso que se dio entre los principales actores políticos del país para la consolidación de la reforma del sistema electoral mexicano, se recomienda consultar la obra de Morales Paulín, Carlos Axel, *Reforma al sistema electoral mexicano*, México, Plaza y Valdés Editores, 1997, 609 pp.

⁴⁴ “La constitucionalidad de los actos de las diferentes autoridades electorales, hasta 1996, no habían sido revisadas por ninguna instancia. Esto significa que aun cuando los ciudadanos y los partidos políticos pudieran cuestionar ante las autoridades electorales la legalidad de sus actos, no podían cuestionar la constitucionalidad de ningún acto en materia electoral. Es decir, cabía la posibilidad de que existieran legislaciones federales o estatales en materia electoral que contradijeran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como que las autoridades federales electorales (IFE y TRIFE) y las correspondientes a cada entidad emitieran actos o resoluciones inconstitucionales sin que existiera ningún mecanismo para corregir dicha situación.” Becerra, Ricardo *et al.*, *La reforma electoral de 1996, una descripción general*, México, FCE, 1997, p. 136.

⁴⁵ *Cfr.*, a Cetina Menchi, David, “El alcance del control de la constitucionalidad de leyes electorales en el orden jurídico mexicano”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Memoria del tercer congreso internacional de Derecho Electoral; Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t III, pp. 935-938; Arenas Batiz, Carlos Emilio, “Por una justicia constitucional federalista en materia electoral”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *op. cit.*, pp. 31-35; y Terrazas Salgado, Rodolfo, “Impugnación Constitucional en Materia Electoral. Breve semblanza en Europa y América con especial referencia a México,” *Ibidem*, pp. 1265-1273

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

...

a) al d)...

e)..., y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto 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 otorgo el registro.

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

Las leyes electorales federales 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.

...

Al eliminarse la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral e instituirse a ésta, como la única vía para poder plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, se le asignó a la Suprema Corte la competencia exclusiva para controlar de manera abstracta la constitucionalidad de normas de carácter general en materia electoral. Lo anterior terminó con esa larga tradición iniciada a partir de la adopción de la denominada “tesis Vallarta” que impedía a la Suprema Corte conocer de asuntos político-electorales, constituyendo esto un avance de notable importancia para la vida jurídica del país.⁴⁶

⁴⁶ “La decisión básica, y que merece ser destacada, es que se rompe así con una larga tradición de impugnabilidad constitucional de leyes electorales, en lo que constituía una clara laguna, tan profunda como lamentable, en la supremacía constitucional. Esta larga tradición se consagró de manera expresa en la reforma de 1994, respecto al nuevo mecanismo de control constitucional que era la acción de inconstitucionalidad, que procedía contra toda clase de leyes, salvo precisamente las referidas a la materia electoral. La reforma de 1996 rompe, también de manera expresa y frontal, con la inveterada tradición.” Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, pp. 131

Por otro lado, nos surgen varias interrogantes; ¿por qué no aconteció lo mismo con las controversias constitucionales?, toda vez que el legislador no eliminó su improcedencia en contra de la materia electoral, argumentando que en ellas no hay conflictos de naturaleza electoral, pero si ello es así, entonces ¿Para qué se estableció la excepción?⁴⁷

Producto de la reforma y de su concepción como entidades de interés público,* los partidos políticos fueron dotados de legitimación activa para impugnar leyes electorales, de tal forma que los que cuenten con registro nacional podrán controvertir leyes electorales federales o locales, mientras que los que solamente tengan registro local podrán hacerlo exclusivamente con relación a las leyes de la entidad en la que obtuvieron el registro. Lo anterior a decir de Brage Camazano:

“... se explica por el especial interés que estos tienen en cuanto tales respecto de tal tipo de leyes, así como por la necesidad de fortalecimiento de la minorías, muy especialmente en el campo electoral, en el que pueden sufrir serios fraudes de otra forma, que redundarían no solo en su propio perjuicio, sino sobre todo en

⁴⁷ Con en relación al tema, en el antecedente tercero del Dictamen elaborado en la Cámara de Diputados respecto a la iniciativa de la reforma constitucional en análisis, se señala que: “en la sesión ordinaria del 9 de septiembre de 1995, diputados pertenecientes al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron iniciativa con proyecto de decreto para modificar el artículo 105 constitucional, proponiendo eliminar la excepción en materia electoral señalada en las fracciones I y II y permitir, así, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera de controversias constitucionales (fracción I) y acciones de inconstitucionalidad (fracción II) en dicha materia.” Por su parte, el grupo parlamentario del Partido de la revolución democrática, así como el grupo parlamentario de Diputados Ciudadanos, solicitaron se incluyera al referido dictamen, la reserva siguiente: “Suprimir la excepción relativa a la materia electoral en el campo del control constitucional de leyes y actos, constituye una de las finalidades de esta reforma electoral. Así se ha propuesto en tratándose de la acción de inconstitucionalidad prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional. No hay fundamento para que se mantenga la excepción en cuanto a las controversias constitucionales. El hecho de que en el texto actual de la fracción I del artículo 105 constitucional se establezca la excepción de la materia electoral prueba que implícitamente puedan darse casos de invasión de competencia de la federación, de algún Estado, del Distrito Federal o de los municipios. Una interpretación diferente haría absurdo el establecimiento de dicha excepción. La eliminación de tal excepción hubiera dotado de unidad al sistema de control de la constitucionalidad de leyes y actos de naturaleza electoral.” *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, Año II. No. 3, 31 de junio de 1996, pp. 11 y 16

* Fracción I, del artículo 41 constitucional.

el del sistema en su globalidad, así como en la credibilidad y transparencia del entro proceso electoral.”⁴⁸

El control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales, inexistente hasta antes de la reforma constitucional en comento, se encomendó al Tribunal Electoral, el cual pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado del mismo, y además, se le dio la característica de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, tal y como lo establecen los preceptos constitucionales siguientes:

Art. 41.-...

IV.- Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de ésta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Art. 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del poder Judicial de la Federación.

...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I.- Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II.- Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
- III.- Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

⁴⁸ Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, pp. 133

IV.- Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o para el resultado de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V.- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes:

...

IX.- Las demás que señalen las leyes.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

Con esta reforma se buscó que todos los actos de naturaleza electoral emitidos por las diferentes autoridades en todo el país, fueran susceptibles de revisión cuando esté en duda su apego a la Constitución, es decir, que con los instrumentos procesales que se crearon y cuyo conocimiento se encomendó Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se pretendió garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, además de que se le dio la característica definitiva e inatacable a las resoluciones que pronunciase el Tribunal Electoral al resolverlos.

Como puede advertirse, por una parte se incorporó al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y se le facultó para controlar constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales y por otra, se eliminó la

improcedencia contenida en la fracción II del artículo 105 constitucional que impedía a la Suprema Corte en virtud de la acción de inconstitucionalidad, conocer de la materia electoral,⁴⁹ estableciéndose así, vías de impugnabilidad electoral distintas según sea el caso; para impugnar actos y resoluciones electorales, se establecieron los llamados medios de impugnación en materia electoral, regulados en la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral* y de los que es competente para resolver de manera definitiva e inatacable el Tribunal Electoral; y para impugnar leyes electorales se tiene a la acción de inconstitucionalidad, competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia.

⁴⁹ Véase a Andrade Sánchez, Eduardo, *La Reforma Política de 1996 en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, pp. 216-231

* La ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

CAPITULO II GENERALIDADES

A. REFERENCIA AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO

Los términos Constitución y Constitucionalismo, ostensiblemente cargados de un significado político, nos evocan al escucharlos ideas tales como libertad, democracia, garantía de los derechos de los ciudadanos, división de poderes, limitación del poder, etc.,

Ese contenido responde al sentido histórico del constitucionalismo liberal, movimiento ideológico, filosófico y político que surgió en Inglaterra a finales del siglo XVIII, se propagó en Francia y otros países europeos, y cobró especial fuerza a partir de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, extendiéndose luego a los países hispanoamericanos.¹ El objetivo primordial de este movimiento que buscaba, ante todo, que los Estados estuvieran regidos por una Constitución en la que se plasmaran los principios básicos de la democracia liberal; separación de poderes, soberanía nacional, consagración de derechos individuales y libertades públicas, etc., era asegurar la garantía de libertad frente al poder público, para terminar así, con el régimen del absolutismo monárquico. De acuerdo con esta corriente, el hecho de que un Estado sea Constitucional, significa que en él, la organización de los poderes conlleve al aseguramiento de la garantía de libertad de los ciudadanos.

En este orden de ideas, Ignacio de Otto manifiesta que:

“hay un régimen constitucional o un gobierno o Estado constitucionales, que son lo contrario del antiguo régimen, del llamado absolutismo o despotismo, porque sólo en el régimen constitucional, o bajo un gobierno constitucional, está la libertad asegurada. Por eso también se denomina Monarquía constitucional a

¹ Véase a Fioravanti, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a hasta nuestros días*, trad. de Manuel Martínez Neira, Madrid, Editorial Trota, 2001, pp. 71-120

aquella en la que el rey tiene que compartir su poder con una Asamblea de elección más o menos democrática, esto es, a aquella Monarquía ya no es absoluta en el sentido habitual de ese término. El carácter constitucional o no de las instituciones les viene, por tanto, de que estén configuradas de tal modo que el poder resulte limitado y así la libertad garantizada.”²

En el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789 se contiene el ideal constitucionalista en una expresión tan clásica como lapidaria:

“Toda sociedad en la que no este asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución.” (Art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano)

Lo anterior constituye la contrapartida al Estado de Poder, basado en la imposición o en el dominio, buscando implantar el Estado de Derecho, fundado en el consentimiento de los gobernados y en la limitación del poder de los gobernantes.

Ricardo Guastini manifiesta en este contexto, que el Estado no denota una organización política cualquiera, sino una organización política liberal y garantista en donde la Constitución es concebida como un límite al poder político.³

Así las cosas, el origen del constitucionalismo moderno suele identificarse con el surgimiento de las dos primeras versiones del Estado de Derecho clásico, producto de las revoluciones norteamericana y francesa de finales del siglo XVIII, es decir, de aquellos que abandonaron la organización monárquica por un modelo en el que el poder político es regulado y sometido a limitaciones normativas (Constituciones de 1787 y 1789).

² Ignacio de Otto, *Derecho Constitucional*, Barcelona, 2ª ed., Ariel S.A., 2001, p. 12.

³ Ver a Guastini, Ricardo, “Sobre el concepto de Constitución”, en: Carbonell, Miguel (Comp.), *Teoría Constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2002, pp. 94 y 95.

Los nuevos Estados de Derecho que fueron sustituyendo a las monarquías, a decir de Covián Andrade, se estructuraron en base a los principios políticos e instituciones jurídicas siguientes:

- 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 por definición de manera limitada.
- g) Es precisamente el Derecho el que fija los límites del poder, esencialmente por medio de instituciones a saber: 1.- Los Derechos del hombre y del ciudadano; y 2.- La división de poderes.
- h) Toda esta estructura se consagra en una Constitución, ley fundamental del Estado y marco de referencia de la validez y de la legalidad del orden jurídico y del ejercicio del poder público.
- i) La constitución determina la 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 (estructura de los poderes), de fondo (competencia de cada órgano) y de legalidad (respecto del contenido de las normas).
- l) Las transformaciones del orden constitucional son reguladas previamente por la propia constitución."⁴

Por todo lo antes visto, el constitucionalismo moderno surgido a partir del siglo XVIII en Francia y Norteamérica, implica la fijación de límites al poder dentro de un orden jurídico superior "la Constitución", del cual se desprenderá el orden jurídico secundario. En tal entendido, al hablar de Estado de Derecho o Estado Constitucional de Derecho, bajo esta concepción, implícitamente se

⁴ Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, 2ª ed., México, s.e., 2000, pp. 9 y 10

habla de la existencia de una Constitución en la que están dadas las garantías individuales, la división de poderes, los límites al poderes, etc.,

B. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

El término Constitución es uno de los que ofrecen mayor pluralidad de formulaciones, por estar referido a la sustancia de la existencia política de un pueblo y formar un nexo entre diversas esferas de la vida humana en el que se vinculan la realidad política, jurídica, sociológica, etc., lo cual explica que vaya acompañado de un adjetivo, y se hable así de Constitución jurídica, Constitución real, Constitución política o de Constitución normativa etc.,⁵

“El concepto “Constitución” presenta diversas acepciones que han sido señaladas por la doctrina. Esta diversidad obedece a diferentes puntos de vista desde los cuales se ha tratado de definirlo [...] Prescindiendo de la múltiple tipología y de la variadísima clasificación de “las constituciones” a que conduce intrínsecamente la doctrina, nos atreveremos a sostener que las numerosas y disímiles ideas que se han expuesto sobre dicho concepto pueden subsumirse en *dos tipos genéricos*, que son: la *constitución real ontológica, social y deontológica*, por una parte, y la *jurídico-positiva*, por la otra.”⁶

El constitucionalismo moderno tiene mucho que ver con la concepción jurídico-positiva de la Constitución, toda vez que a partir de las ideas del movimiento liberal que dio origen al Estado Burgués de Derecho o Estado Liberal de Derecho, es que se elabora el dicho concepto.

“Los siglos VII y VIII son decisivos en el desarrollo del constitucionalismo. Efectivamente, el primero fue la era heroica en la historia constitucional británica,

⁵ Ver a García-Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 33; y Giuseppe de Vergotoni, *Derecho Constitucional Comparado*, trad. de Claudia Herrera, México, UNAM, Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004, p. 109

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª edición, México, Porrúa, 1999, pp. 318 y 320

decisiva para el triunfo de las ideas democráticas sostenidas por las sectas puritanas que las llevarán, luego, a las colonias americanas.

En cuanto a las bases ideológico-doctrinales hay que citar a ALTHUSIUS, a JOHN LOCKE, a MONTESQUIEU, DE LOLME, entre otros.

El primero contribuyó a asentar las teorías que fundamentan la Constitución en cuanto expresión del poder constituyente, en el pueblo, que no lo toma en sentido individualista, sino orgánico además, es un precursor de la teoría del Estado federal...

LOCKE Y MONTESQUIEU insistieron en el respeto del derecho de propiedad, en la supremacía de la Ley y en la necesidad de la separación de poderes para garantizar la libertad. MONTESQUIEU y DE LOLME ensalzaron la Constitución inglesa como paradigma de libertad; el francés, con más genialidad; el suizo, con más exactitud. Ambos contribuyeron con sus escritos, sobre todo el primero, a que en América y en Europa se extendiese el deseo de configurar el Estado conforme a un texto básico y supremo.

No pueden olvidarse las teorías de J. J. ROUSSEAU: contrato social, voluntad general, soberanía popular, por su influjo en varios teóricos de la revolución Francesa y su permanente presencia, que llega, a través de diversas interpretaciones contrapuestas, a nuestros días.”⁷

En base a los postulados que dieron origen al Estado Liberal de Derecho y a su vez al constitucionalismo moderno, tales como: la ponderancia del individualismo, el cual sitúa al individuo frente al Estado como adversarios o como contrapartes; el establecimiento de limitantes al poder político a fin de garantizar la libertad individual; el establecimiento de los derechos del hombre (garantías individuales o derechos humanos) y la división de poderes, es que se elabora el concepto moderno de Constitución. Bajo esta perspectiva, *la Constitución aparece como una norma básica, fundamental y suprema, para la convivencia, que obliga por igual a gobernantes y gobernados, que declara los derechos fundamentales de todos los ciudadanos y consagra la división de poderes*, llegando al extremo de considerar que si la estructura jurídico-política de un Estado no se ajusta al modelo del Estado liberal de Derecho, ese Estado no tiene Constitución, es decir, que allá donde exista una ley suprema en la que

⁷ Lucas Verdú, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Madrid, 3ª ed., Editorial Tecnos, 1986, Vol. II, p. 443

se limite al poder, se garanticen los derechos del hombre y se establezca la división de poderes habrá Constitución y haya donde no, no la habrá.⁸

“Toda aquella sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene en absoluto Constitución”

En este contexto, Manuel Aragón advierte que la Constitución producto del constitucionalismo moderno, contiene ciertas características formales y materiales. Desde un punto de vista formal, se trata, de “una norma fundamental”, escrita y rígida, una “super ley” y desde el punto de vista material, es una norma que contiene la garantía de los derechos y el establecimiento de la división de poderes.⁹

“Es característico del concepto racional normativo de Constitución, considerar únicamente como tal, la Constitución expresada jurídicamente y en forma escrita, pues solo el Derecho escrito ofrece garantías de racionalidad frente a la irracionalidad de la costumbre...”¹⁰

La Constitución puede tener dos sentidos, según se tome en consideración el aspecto puramente normativo, esto es, las reglas de Derecho que ella contiene, o se refiera a las formalidades que revisten la elaboración y modificación de las mismas. En el primer caso se habla de concepto material de Constitución y en el segundo, se habla de concepto formal.

A partir del constitucionalismo moderno y desde una postura normativista, se ha considerado a la Constitución como algo jurídico, como una ley; suprema, fundamental, básica, que determina la existencia, estructura y funcionamiento del Estado, en otras palabras, como un *deber ser*.

⁸ Cfr., a Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 16-30; Torres de Moral, Antonio, *Introducción al Derecho Constitucional*, s.l.i. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, 1996, p. 82; y Guastini, Ricardo, *op. cit.*, pp. 95-97

⁹ Aragón Reyes, Manuel, “La Constitución como Paradigma”, en: Carbonell, Miguel (comp.), *op. cit.*, nota 3, p. 111

¹⁰ García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 39

Hans Kelsen, representante del positivismo jurídico, señala que la validez de todo el orden jurídico, esta dado, en la medida de que éste es creado a partir de la propia Constitución, es decir, que las diversas disposiciones jurídicas que integran al orden jurídico estatal, han sido creadas de conformidad a lo prescrito por la Constitución.

“La derivación de las normas de un orden jurídico de la norma fundamental del propio orden, se realiza mostrando cómo las normas particulares han sido creadas de acuerdo con la norma básica. A la pregunta de por qué tiene carácter jurídico un cierto acto de coacción, por ejemplo: el hecho de que un individuo prive a otro de su libertad metiéndolo en la cárcel, hay que contestar: porque tal acto ha sido prescrito por una norma individualizada, la sentencia judicial. A la pregunta de por qué esta norma individualizada vale como parte de un determinado orden jurídico, se contesta diciendo: porque ha sido creada de conformidad con una ley penal. Esta ley, por último deriva su validez de la Constitución, en cuanto ha sido establecida por un órgano competente, en la forma prescrita por la misma Constitución.”¹¹

Resulta lógico pensar que la validez del orden jurídico dependa directamente de la norma básica y fundamental “la Constitución”, pues es en virtud de ella que se crea, pero ahora bien ¿En dónde se fundamenta la validez de ésta? Kelsen nos dice que dicho fundamento lo encontramos de manera sucesiva en las constituciones anteriores hasta llegar a la más antigua históricamente.

“Si inquirimos por qué la Constitución es válida, tal vez encontraremos su fundamento de validez en otra Constitución más antigua. Llegaremos finalmente a una Constitución que es históricamente la primera que fue establecida por algún usurpador o por alguna especie de asamblea. La validez de esta primera Constitución es el Supuesto último, el postulado final de que depende la validez de todas las normas de nuestro sistema jurídico.”¹²

¹¹ Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995, p. 135

¹² Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 135

La idea de que la última Constitución, dentro de ese proceso de continuidad histórica que señala Kelsen, sea la que fundamenta la validez de las posteriores nos lleva a otra interrogante: ¿Dónde esta fundamentada la validez de esa Constitución que es considerada históricamente como la primera? al respecto Kelsen señala:

“La última hipótesis del positivismo está en la norma de donde derivo su autoridad el primer legislador históricamente existente. Toda la función de esa norma básica consiste en conferir el poder creador de derecho al acto como jurídico y el producto de tal actividad como normas obligatorias, es decir, interpretar jurídicamente el material empírico que se presenta como derecho, sólo es posible a condición de que la norma básica se presuponga como válida. Esta última es el presupuesto necesario de toda interpretación positiva del material jurídico.

La norma básica no es formulada mediante un procedimiento jurídico por un órgano creador de derecho. A diferencia de la norma jurídica positiva, la básica no es válida porque sea creada de cierto modo por un acto jurídico, sino porque se supone que es válida; y tal suposición se hace porque, sin ella, ningún acto humano podría ser interpretado como acto creador de normas jurídicas.”¹³

La norma básica a que se refiere Kelsen y que es fundamento de validez de la primera Constitución históricamente hablando, es hipotética, supuesta y no real, de ahí que sea conocida como norma hipotética fundamental, la cual constituye el punto de unión de todo el orden normativo.

“Al concepto de norma fundamental o constitución en sentido lógico-jurídico responde, [...] de la necesidad de partir de un supuesto unitario que fundamente la unidad del orden jurídico estatal en la multitud de actos jurídicos estatales y permita entender como relaciones jurídicas una serie de situaciones fácticas de poder.”¹⁴

¹³ *Ibidem*, pp. 136 y 137

¹⁴ Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacumba, México, Editorial Nacional, 1973, p. 327

Kelsen concibió a la Constitución del Estado desde dos puntos de vista, uno lógico-jurídico y otro jurídico-positivo, dentro del primero se ubica la norma básica o hipotética fundamental y dentro del segundo, la norma superior o suprema del orden jurídico vigente, la cual constituye la fundamentación y validez del mismo.

“La estructura jerárquica de un Estado puede expresarse toscamente en los siguientes términos: supuesta la existencia de la norma fundamental (lógico-jurídica), la Constitución (jurídico-positiva) representa el nivel más alto dentro del derecho nacional.”¹⁵

La Constitución en sentido jurídico-positivo a decir de Kelsen, puede ser contemplada desde dos sentidos, material y formal.

“La Constitución, en sentido formal, es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser observados mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas. La constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes. La constitución en sentido formal, el documento solemne que lleva este nombre a menudo encierra también otras normas que no forman parte de la Constitución en sentido material. El hecho de que se redacte un documento especial y solemne, y la circunstancia de que el cambio de las normas constitucionales se haga particularmente difícil, tiene por objeto salvaguardar las normas que señalan a los órganos legislativos y regulan el procedimiento de la legislación. La existencia de una forma especial para las leyes constitucionales, o forma constitucional, se debe a la Constitución en sentido material. Si existe una forma constitucional, entonces las leyes constitucionales tendrán que ser distinguidas de las ordinarias. La diferencia consiste en que la creación, y esto significa la promulgación, la reforma y la abrogación de las leyes constitucionales, es más difícil que la de las ordinarias. Existe un procedimiento especial, una forma determinada para la creación de las ordinarias. Esa forma especial relativa a las constitucionales, forma

¹⁵ Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995, pp. 146 y 147

constitucional o Constitución en el sentido formal de la palabra, no es indispensable, mientras que la constitución material, es decir, las normas que regulan la creación de preceptos generales y –en el derecho moderno- las que determinan a los órganos y el proceso de la legislación, constituyen un elemento esencial de cada orden jurídico.

La Constitución, en sentido material, puede determinar no solamente los órganos del proceso legislativo, sino también, hasta cierto grado, el contenido de leyes futuras. La Constitución puede determinar negativamente que las leyes no deben tener cierto contenido, por ejemplo, establecer que el parlamento no podrá aprobar ningún estatuto que restrinja la libertad religiosa.”¹⁶

La posición normativista elaborada por Kelsen, respecto al concepto de Constitución (lógico-jurídica y jurídico-positiva), dentro del plano especulativo no contiene deficiencias, pero cuando se lleva al plano de la realidad, no existe una correspondencia y, por ende, al no darse los términos y postulados teóricos encontramos que la teoría es equívoca, porque errónea no puede ser la realidad. Sin embargo, hay que resaltar, que cualesquiera que sea la esencia de la Constitución del Estado, en la mayoría de los casos, sino es que en todos, ésta se manifiesta jurídicamente a través de una norma suprema (fundamental) de donde se origina y fundamenta el orden estatal, lo cual no quiere decir, que necesariamente deba conceptualizarse a la Constitución desde la perspectiva estrictamente normativista, pues su validez y legitimidad está dada por otros factores, no en esa norma básica e hipotética ni más antigua de que habla Kelsen. ¹⁷

Si la esencia de la Constitución no se encuentra en el mundo del deber ser, es decir, que no es una norma suprema, ni mucho menos, válida y legítima en virtud de una norma básica e hipotética, entonces ¿Qué es la Constitución? ¿Cuál es su verdadera esencia? ¿Dónde reside su esencia? a estas interrogantes Ferdinand Lasalle trata de dar respuesta diciendo:

¹⁶ *Ibidem*, 147 y 148

¹⁷ *Cfr.*, a Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 38-50

“Muchos se verían tentados, seguramente, a echar mano, para contestarnos, al volumen en que se guarda la legislación prusiana del año 1850, hasta dar en él con la Constitución del reino de Prusia.

Pero esto no sería, claro está, contestar a lo que yo pregunto. No basta presentar la *materia concreta* de una determinada Constitución, la prusiana o la que sea, para dar por contestada la pregunta que yo formulo: ¿dónde reside la esencia, el concepto de una Constitución, cualquiera que ella fuere?

Si hiciese esta pregunta a un jurista, me contestaría seguramente en términos parecidos a éstos: “La Constitución es un pacto jurado entre el rey y el pueblo, que establece los principios básicos de la legislación y del gobierno dentro de un país”. O en términos un poco más generales, puesto que también ha habido y hay Constituciones republicanas: “la Constitución es la ley fundamental proclamada en el país, en la que se echan los cimientos para la organización del Derecho público de esa nación”.

Pero todas estas definiciones jurídicas formales, y otras que pudieran darse, distan mucho de dar satisfacción a la pregunta por mi formulada. Estas contestaciones, cualesquiera que ellas sean, se limitan a describir exteriormente cómo se forman las Constituciones y que *hacen*, pero no nos dicen lo que una Constitución es.”¹⁸

Al no encontrar la respuesta correcta a tales interrogantes dentro del mundo del deber ser, en virtud de que los conceptos normativistas de la Constitución no dicen qué es o cuál es su esencia, sino que se limitan a describir exteriormente como se forman y que hacen, además de dar criterios y notas para reconocerlas exterior y jurídicamente, Lasalle en su intento de encontrar una respuesta emplea el método comparativo y se formula esta pregunta ¿En qué se distingue una Constitución y una ley?

“Ambas, la ley y la Constitución, tienen, evidentemente, una esencia genérica común. Una Constitución, para regir, necesita la promulgación legislativa, es decir, que tiene que ser *también* ley. Pero no es una ley como otra cualquiera, una simple ley: es algo más. Entre los dos conceptos no hay solo afinidad: hay también desemejanza. Esta desemejanza, que hace que la constitución sea algo más que una simple ley, podría probarse con cientos de ejemplos.

¹⁸ Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón, S.A., 2004, pp. 5 y 6

El país, por ejemplo, no protesta de que cada paso se estén promulgando leyes nuevas [...] Pero en cuanto nos tocan la Constitución, alzamos voces de protesta y gritamos: ¡Dejad la Constitución! ¿De dónde nace esta diferencia [...] En todos estos hechos se revela que, en el espíritu unánime de los pueblos, una Constitución debe ser algo mucho más sagrado todavía, más firme y más inmovible que una ley ordinaria [...] A esta pregunta se nos contestará, en la inmensa mayoría de los casos: la Constitución no es una ley cualquiera, sino la *ley fundamental* del país [...] cómo habría que distinguir entre si una *ley fundamental* y otra cualquiera para que la primera pueda justificar el nombre que se le asigna.

Para ello será necesario:

1º Que la ley fundamental sea una ley que ahonde más que las leyes corrientes, como ya su propio predicado de “fundamental” indica.

2º Que constituya –pues de otro modo no merecería llamarse fundamental- el verdadero *fundamento* de las otras leyes; es decir, que la ley fundamental si realmente pretende ser acreedora de ese nombre, deberá informar y engendrar las demás leyes ordinarias basadas en ella. La *ley fundamental*, para serlo, había, pues, de actuar e *irradiar* a través de las leyes ordinarias del país.

3º Pero las cosas que tienen un *fundamento* no son como son por su antojo, pudiendo ser también de otra manera, sino que son así porque *necesariamente* tienen que ser. El *fundamento* a que responden no les permite ser de otro modo. Sólo las cosas *carentes de fundamento*, que son las cosas casuales y fortuitas, pueden ser como son o de otro modo cualquiera. Lo que tiene un *fundamento* no, pues aquí obra la ley de la *necesidad* [...] La idea de fundamento lleva pues, implícita la noción de una *necesidad activa*, de una fuerza eficaz que hace, por *ley de necesidad*, que lo que sobre ella se funda sea así y no de otro modo.”¹⁹

La comparación que hace entre Constitución y ley, lo lleva a sostener que aquella es algo más que una simple ley ordinaria, para él es una ley fundamental que no puede confundirse con otras leyes, ya que es la base, el cimiento, el punto de partida de las demás leyes, lo que implica que no puede ser de otra manera sino así, pues a decir del citado autor, esa forma de ser está dada por una fuerza activa, eficaz e informadora que la obliga a ser necesariamente lo

¹⁹ Lasalle, Ferdinand, *op. cit.*, pp. 8-10

que es y como es, sin permitirle ser de otro modo, pero ahora bien ¿Cuál esa fuerza activa, eficaz e informadora?

“Los *factores reales de poder* que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que *no puedan ser*, en sustancia, *más que tal y como son*.

He ahí, pues señores, lo que es, en esencia, la Constitución de un país: la suma de los *factores reales de poder* que rigen en ese país.”²⁰

Lassalle encuentra la verdadera esencia del concepto de Constitución en el plano de la realidad, no en el de la normatividad, es decir, en el mundo del ser, no en el del deber ser, toda vez que los factores reales de poder a que él hace referencia y que en conjunto forman la Constitución del Estado, son una realidad, no algo que deba ser. La Constitución en sentido material, esa norma suprema y fundamental y lo que él llama hoja de papel, es la expresión normativa de esos factores reales de poder.

“¿Pero que 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.”²¹

El contenido de la hoja de papel, a la que también denomina Constitución Jurídica, está condicionado y determinado por la realidad política, que hace que dicha expresión normativa sea necesariamente así y no de otra forma. No es que existan dos constituciones, la real y la jurídica, sino que únicamente se utiliza la expresión ¡Constitución Jurídica! para identificar el documento u hoja de

²⁰ *Ibidem*, pp. 11 y 19

²¹ *Idem*.

papel, en el que son plasmadas los intereses prevalecientes de los factores reales de poder, pues la verdadera esencia del concepto Constitución se encuentra en el ser no en el deber ser, es decir, en la realidad política, no en la norma, de ahí que para Lassalle todos los países, en todos los momentos de su historia, bien o mal estructurada, siempre han tenido una Constitución real y efectiva, pues no puede concebirse país alguno en que no imperen los factores reales de poder.²²

Carl Schmitt, quien es considerado como el iniciador de la Teoría Constitucional, buscó encontrar la verdadera esencia del concepto Constitución en el mundo del ser y no en el del deber ser donde la Constitución es concebida como norma fundamental o suprema, una norma antes que realidad, razón por la que desecha los conceptos, ideal, relativo y absoluto²³.

En el camino por encontrar la verdadera esencia del concepto en comento, Schmitt haciendo uso del método comparativo al igual que Lassalle, hace hincapié en la necesidad de hacer una distinción entre Constitución y ley constitucional, para encontrar la verdadera naturaleza y esencia de aquella.

“Sólo es posible un concepto de Constitución cuando se distinguen Constitución y ley constitucional. No es admisible disolver primero la Constitución en una pluralidad de leyes constitucionales concretas y después determinar la ley constitucional por algunas características externas o acaso por el procedimiento de su reforma. De este modo se pierden un concepto esencial de la teoría del Estado y el concepto central de la Teoría de la Constitución. Fue un error característico la afirmación de un famoso teórico del derecho político, según el

²² Ver *Ibidem*, pp. 29-30

²³ A decir de Covián Andrade, Carl Schmitt demostró con claridad la insuficiencia de los conceptos material y formal tradicionales, a los que denomina ideal y relativo, pues “el concepto material tiene el defecto principal de “idealizar” el tipo de Constitución del “Estado Burgués de Derecho”, tomando “esta forma concreta de Constitución” como si fuera el género. Es decir “confunde al genero con la especie.” En cuanto al concepto formal, para Schmitt “relativo”, su deficiencia radica en que toma a la parte por el todo, es decir, se refiere a la “ley constitucional”, en lugar de definir a la Constitución del Estado. Por lo que hace al concepto Absoluto de Constitución, donde ésta es ley suprema o norma de normas, tenemos un sistema estrictamente cerrado y unitario que llega al extremo de identificarla con el Estado, el cual también es concebido en un sentido jurídico, es decir, como un “deber ser” normativo. *op. cit.*, pp. 61 y 62

cual la transformación de la Constitución es una “especie de la ley”. Antes al contrario, para la Teoría Constitucional la discusión entre Constitución y ley constitucional es el comienzo de toda discusión ulterior.”²⁴

Para Schmitt, la Constitución en sentido positivo antes de ser una norma, es una realidad, algo que es y no que deba ser, es decir, que no es el conjunto de normas jurídicas de un Estado, sino los principios políticos fundamentales que determinan su organización, su forma y estructura política, aunque en la mayoría de los casos se le identifica por las primeras, lo cierto es, que la Constitución es ese conjunto de lo que él llama, decisiones políticas fundamentales, pues la unidad política que ella representa no puede disolverse en leyes constitucionales.

“La Constitución en sentido positivo surge mediante el acto del poder constituyente [...] Este acto *constituye* la forma y la unidad política, cuya existencia es anterior. No es, pues, que la unidad política surja porque se haya dado una Constitución. La Constitución en sentido positivo contiene sólo la determinación consciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política [...] Tal Constitución es una decisión consciente que la unidad política, a través del titular del poder constituyente, *adopta por sí misma y se da a sí misma.*”²⁵

Con el concepto positivo de Constitución que enuncia Schmitt, se tiene a diferencia de la concepción Kelseniana, que la naturaleza y esencia de la Constitución es de índole política, no jurídica.

Al igual que Lassalle, podemos advertir e interpretar de las ideas de Schmitt, que la Constitución como norma fundamental o suprema y a la que Schmitt identifica como leyes constitucionales, no es sino la manifestación jurídica de la realidad política, consistente en las decisiones políticas fundamentales que se adoptan y que son su verdadera esencia y motivo de ser,

²⁴ Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 2001, p. 45

²⁵ Carl Schmitt, *op. cit.*, pp. 45 y 46

toda vez que éstas al ser anteriores a las leyes constitucionales, son el punto de partida, la base, el cimiento, el fundamento y validez de las leyes constitucionales, las cuales vienen a ser expresión jurídica de esas decisiones políticas fundamentales, ya que:

“En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir, del pueblo en la Democracia y del monarca en la Monarquía Auténtica.

Así, la Constitución francesa de 1971 envuelve la decisión política del pueblo francés a favor de la monarquía constitucional con dos representantes de la Nación’, el Rey y el Cuerpo Legislativo. La Constitución belga de 1831 contiene la decisión del pueblo belga a favor de un gobierno monárquico (parlamentario) de base democrática (poder constituyente del pueblo), al modo de Estado burgués de Derecho)...”²⁶

La mayoría de los conceptos que sobre la Constitución se vierten por los doctrinarios, adoptan de alguna u otra manera las ideas de Kelsen, Lassalle o Schmitt, motivo por el que no abordaremos más el estudio en específico de las ideas de algún otro autor.

Al ser tema central del presente trabajo el estudio del control de la constitucionalidad de leyes, es necesario fijar nuestra postura en torno al concepto de Constitución, pues ello servirá para un mejor desarrollo y entendimiento de esta investigación.

Bajo las ideas del constitucionalismo moderno y la corriente jurídico-positiva es que se ha conceptualizado por la mayoría de los tratadistas a la Constitución. La idea de concebir a la Constitución como esa norma básica, suprema o fundamental de todo el orden jurídico estatal no es del todo errónea, si tomamos en cuenta, aplicando las ideas de Lassalle y Schmitt, que la

²⁶ *Ibidem*, p. 47

verdadera esencia y naturaleza de la Constitución está en las decisiones políticas fundamentales y en los factores reales de poder.

Ahora bien, como ya se vio, el punto débil de la corriente jurídico-positiva lo constituye el fundamento de su validez, el cual no puede basarse en una suposición, es decir, en la norma hipotética fundamental o histórica más antigua, pues como ya lo hicieron notar Lassalle y Schmitt, en las decisiones políticas fundamentales que determinan los factores reales de poder es donde se encuentra la verdadera esencia y naturaleza de la Constitución, lo cual significa que la validez y legitimidad de la Constitución —hoja de papel o ley constitucional— está dada precisamente, por esas decisiones políticas fundamentales.

Cabe dejar en claro, que para nosotros la verdadera esencia de la Constitución es política y no jurídica, la hoja de papel y las leyes constitucionales a las que se refieren Lassalle y Schmitt, respectivamente, no son sino la manifestación jurídica de la Constitución, su conversión en Derecho, en norma, en conjunto de normas o como quiera llamársele, pues ello es lo que menos importa, toda vez que el contenido de sus enunciados está determinado o basado en la realidad —en las decisiones políticas fundamentales que determinan los factores reales de poder—. Piénsese por un momento, qué si a caso no existiera la Constitución como norma suprema o ley fundamental, escrita o no, en la que se plasmen los ideales del constitucionalismo moderno ¿una sociedad que se ha organizada políticamente de la manera más rudimentaria, estaría desprovista de Constitución? ¡Claro que no! ya que sea cual sea su estructura, régimen de gobierno, etc., si existe una organización política, existe Constitución, pues tal organización está basada en la realidad política imperante, o sea, en las decisiones políticas que determinan los factores reales de poder, pues éstas definen su esencia y revelan su ser o modo de ser “*su Constitución*”.

El hecho de que las decisiones políticas fundamentales que determinan los factores reales de poder dentro de una sociedad políticamente organizada, se manifiesten a través del Derecho en el mundo del deber ser, no quiere decir que la Constitución sea jurídica, pero tampoco quiere decir, que la expresión jurídica de esas decisiones no sea considerada como Constitución, toda vez que en esas normas están contenidas de alguna u otra manera dichas decisiones, las que como hemos venido reiterando, son la verdadera esencia y naturaleza de la Constitución.

Visto lo anterior, cabe hacernos las siguiente interrogante ¿Para qué y por qué se manifiesta jurídicamente la Constitución? Uno de los argumentos que busca dar respuesta a la pregunta que nos hemos formulado y al que nos adherimos, es el vertido por Hermann Heller, para quien la Constitución es un ser al que dan forma las normas, y no olvidado su esencia y naturaleza política, advierte la necesidad de su expresión jurídica, pues en virtud de ésta se espera que esa forma de ser —la cual está determinada por las decisiones políticas fundamentales de los factores reales de poder— siga perdurando en el futuro, toda vez que ésta fusión entre el ser (normalidad) y el deber ser (norma), hace posible que se genere una situación de estabilidad donde la Constitución forzosa y obligatoriamente siga siendo lo que es.

“La Constitución permanece a través del cambio de los tiempos y personas gracias a la probabilidad de que se repita en el futuro la conducta humana que concuerda con ella. Esta posibilidad se asienta, de una parte, en una mera normalidad de hecho, conforme a la Constitución, de la conducta de los miembros, pero además de una normalidad normada de los mismos y en el mismo sentido. Cabe, por eso, distinguir en toda Constitución estatal, y como contenidos parciales de la Constitución política total, la Constitución no normada y la normada, y dentro de ésta, la norma extrajurídicamente. La Constitución normada por el derecho conscientemente establecido y asegurado es la Constitución organizada [...] Una Constitución política sólo puede concebirse como un ser al que dan forma las normas. Como situación política existencial, como forma y ordenación concretas, la Constitución sólo es posible debido a que

los partícipes consideran a esa ordenación y a esa forma ya realizados o por realizarse en el futuro, como algo que debe ser y lo actualizan; ya sea que la forma de actividad acomodada a la Constitución se haya convertido para ellos, por medio del hábito, en una segunda naturaleza, en conformación habitual de su propio ser apenas estimada como exigencia normativa consiente; ya sea que los miembros motiven su conducta de modo más o menos consciente, por normas autónomas o heterónomas [...] Sin la permanencia de las normas sociales no existe permanencia del status social, no existe Constitución. Problema especial es el de determinar de que modo se puede armonizar la permanencia de las normas con el cambio constante de la realidad social, pero implica una incomprensión total de la importancia política y jurídica del elemento normativo de la Constitución [...] No hay duda de que la normatividad requiere como supuesto permanente una cierta normalidad y no existe, evidentemente, norma alguna que pudiera aplicarse a un caos (Schmitt, *Polit. Theologie*, p.13). La validez de una norma presupone aquella situación excepcional imprevisible.”²⁷

Entendido así el ¿Por qué y para qué? se expresan normativamente las decisiones políticas fundamentales que determinan los factores reales de poder, podemos decir —con independencia de que se adopten o no, los principios del constitucionalismo moderno—, que la *Constitución como norma* —la norma suprema, la hoja de papel o leyes constitucionales a que se refieren Kelsen, Lassalle y Schmitt, respectivamente— *adoptada por el órgano constituyente, viene a ser; el conjunto de normas jurídicas que expresan las decisiones políticas fundamentales que determinan los factores reales de poder y las que no lo son, pero que por su peculiar importancia se han llevado al texto constitucional, y en cuya conformidad se ha de crear todo el orden jurídico estatal, pues éstas son su origen y fundamento de validez.*

C. CONCEPTO DE CONSTITUCIONALIDAD

²⁷ Herman Heller, *Teoría del Estado*, 2ª ed., México, FCE, 1998, pp. 317, 318 y 323.

Ha quedado claro en el apartado que nos antecede, el hecho de que la Constitución es el origen y fundamento de validez de todo el orden jurídico estatal, pero también señalamos que éste último debe tener pertenencia con aquella, es decir, que debe ser creado conforme a lo prescrito por la misma, pues no por algo se les ha dado el calificativo de “fundamental y suprema”.

Este concepto de constitucionalidad está íntimamente relacionado con los principios constitucionales de supremacía e inviolabilidad constitucional, en el entendido de que la Constitución al ser una norma suprema y fundante, no puede ser violentada o quebrantada por leyes que deriven de ésta o por actos de aplicación de las mismas, sino lo contrario, es decir, que debe existir una adecuada pertenencia o conformidad entre aquellos y lo dispuesto por la Constitución.

En la realidad, es casi imposible que no se pueda controvertir o que exista una exacta conformidad, correspondencia, adecuación o pertenencia, entre las leyes, los actos de autoridad y la Constitución, por lo que ésta, ante la posibilidad de poder ser infringida, prevé diversos medios para impedir o subsanar las contravenciones a los mandamientos constitucionales, pero de ello nos ocuparemos en los apartados subsecuentes.

La Constitucionalidad es entonces, esa debida conformidad, adecuación o pertenencia de las leyes o actos de autoridad con Constitución, pues lo contrario resulta inconstitucional o mejor dicho, anticonstitucional.

D. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.

1. Principio de supremacía constitucional

En el momento de que la Constitución de un Estado es expresada jurídicamente, sea que esté formulada por escrito en un texto determinado, que este dispersa en varias leyes, o sea de carácter consuetudinario, ésta se convierte en la base, fundamento, cimiento, origen y sustento de todo el orden jurídico estatal, pues en ella están contenidas las decisiones políticas fundamentales y las disposiciones cuyo contenido no es propiamente de naturaleza constitucional, pero que por su peculiar importancia se ha considerado oportuno elevar a esa categoría. En este orden de ideas, la Constitución, valga la redundancia, constituye el fundamento y punto de partida de todo el ordenamiento jurídico, de ahí que se le de el atributo de “norma suprema” o “ley de leyes”, que a nuestro parecer no tiene otra connotación que el de norma superior.

Kelsen, al exponer su teoría de la pirámide jurídica explica que el orden jurídico no es un sistema de normas de Derecho situadas en un mismo rango, sino una construcción escalonada en diversos niveles, en donde la unidad del orden jurídico está dada por la producción sucesiva de normas, cuya producción y validez está determinada por otra de rango superior, regreso que a la postre, concluye en la de mayor jerarquía “la Constitución”, cuya validez y legitimidad, como vimos en el apartado anterior, no depende de otra norma anterior, sino del Poder Constituyente.

“La norma que determina la creación de otra, es superior a ésta; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera. El orden jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye el Estado no es, por tanto, un sistema de normas coordinadas entre sí, que se hallasen, por así decirlo, una al lado de la otra, en un mismo nivel, sino que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles. La unidad de esas normas hállese constituida por el hecho de que la de creación de grado más bajo se encuentra determinada por otra de grado superior, cuya creación es determinada, a su vez, por otra todavía más alta. Lo que constituye la unidad del sistema es precisamente la circunstancia de que tal *regresus* termina en la norma de grado más alto, o básica, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico.

La estructura jerárquica del orden de un Estado puede expresarse toscamente en los siguientes términos: [...] La Constitución representa el nivel más alto dentro del derecho nacional.”²⁸

La Constitución ocupa así, el escalafón más alto dentro de la jerarquía normativa, pues ésta es sin duda alguna, el fundamento y validez de las demás normas que integran el orden jurídico estatal, y es que para la teoría kelseniana, la validez de las normas secundarias o derivadas se encuentra determinada por la existencia otras cuya validez se admite, mientras que la validez y legitimidad de la Constitución, cabe aclarar, no depende de otra u otras anteriores cronológicamente, sino del Poder Constituyente, en este tenor y siguiendo a Kelsen, todas las normas cuya validez puede ser referida a una y a la misma norma suprema y fundamental (la Constitución) constituyen el orden o sistema normativo estatal.

Burgoa Orihuela hace referencia a la fundamentalidad y la supremacía, como características esenciales del concepto Constitución que sirven para entender y diferenciar a la Constitución de cualquier otra norma.

*“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. En efecto, si la Constitución no estuviese investida de supremacía, dejaría de ser el fundamento de la estructura jurídica del Estado ante la posibilidad de que las normas secundarias pudiesen contraríala sin carecer de validez formal. A la inversa, el principio de supremacía constitucional se explica lógicamente por el carácter de “ley fundamental” que ostenta la Constitución, ya que sin el no habría razón para que fuese suprema. Por ello, en la pirámide Kelseniana la Constitución es la base y la cumbre, lo fundatorio y lo insuperable, dentro de cuyos extremos se mueve se mueve toda la estructura vital del Estado...”*²⁹

²⁸ Hans Kelsen, *op. cit.*, pp. 146 y 147

²⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 359

Esta primacía, fundamentalidad y superioridad de que hemos venido hablando, llevaron a José María Iglesias a sostener que “sobre la Constitución nada; sobre la Constitución, nadie”, frase en la que se ha resumido el principio de supremacía constitucional,³⁰ por virtud del cual, nada puede estar por encima de la Constitución en cuanto a ordenamientos jurídicos y órganos, ni nadie respecto a personas o autoridades, excepto el pueblo, quien es en todo momento el titular de la soberanía y, por ende, del Poder Constituyente.

“... la supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento “cúspide” de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el *índice de validez formal* de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales. Por ende, si esta oposición, violación o dicho apartamiento se registran, la ley que provoque estos fenómenos de “validez formal”, siendo susceptible de declararse “nula”, “invalida”, “inoperante” o “ineficaz” por la vía jurisdiccional o política que cada orden constitucional concreto y específico establezca.”³¹

Es claro que el principio de supremacía constitucional, que a nuestro parecer denota dentro del plano estrictamente jurídico, una superioridad de la norma constitucional frente a las derivadas o secundarias, así como una limitante a las mismas, pues en virtud de él, la Constitución condiciona y habilita la creación, en forma descendente, de las demás normas del ordenamiento, y descalifica por regla general a cualquiera inferior que sea creada de manera contraria a lo que ella establece, es decir, que sobre ella no puede haber

³⁰ La supremacía constitucional inició en Estados Unidos con la famosísima sentencia del Juez Jonh Marshall “Marbury vs Madison, en la cual a través de una triquiñuela jurídica, el Chief Justice o justicia mayor –Primus Inter Parres- le dio esa connotación de ley suprema a la Constitución, que no tenía esa característica escrita palmariamente, sino con matices, pero a través de la interpretación de la suprema Corte se llevo a establecer que la Constitución era el documento político supremo del Estado y que el encargado para aplicarla era precisamente el cuerpo que el mismo presidía: La Suprema Corte. Véase a Carbajal, Juan Alberto, *Tratado de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2002, pp. 405-424; y Santiago Nino, Carlos, *Fundamentos de Derecho Constitucional, Análisis, Filosófico, Jurídico y Politológico de la Práctica Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2002, Ensayos escogidos, pp. 674-679

³¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.* p. 359

ninguna norma de superior jerarquía, así como tampoco (al menos en el plano teórico), normas de rango inferior contrarias a lo dispuesto por la misma.

“Cuando ese orden jerárquico se rompe, es decir, cuando una norma inferior jerarquía desconoce a la de superior jerarquía, y, en particular, a la superior que es la Constitución, dicha norma está viciada de *inconstitucionalidad*. Ello acarrea la consecuencia de que debe de ser retirada del ordenamiento jurídico, atribución que se asigna, como se verá más adelante, a tribunales especiales, o, en ciertos casos, por vía de excepción, a autoridades de rango inferior.”³²

La mayoría de los doctrinarios considera que existen dos presupuestos jurídicos cuya existencia permite que haya o no supremacía constitucional:

- a) La existencia de una fuente de producción distinta para la constitución que para la ley ordinaria o, lo que es igual, la distinción entre poder constituyente y poder constituido.
- b) Una Constitución rígida.

Para Carl Schmitt, el Poder Constituyente es esa fuerza capaz de adoptar las decisiones políticas fundamentales que habrán de definir el ser o modo de ser del Estado.

“El poder constituyente es la voluntad política, cuyo poder o autoridad es capaz de adoptar la concreta la decisión de conjunto sobre modo y forma de de la propia existencia política, determinando la unidad política como un todo.”³³

Sieyés por su parte, hace una clara distinción entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos, refiriéndose al primero, como un poder de decisión, creador, originario y que no tiene límites jurídicos mientras que los

³² Naranjo Meza, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, 7ª ed., Santa fe de Bogota, Colombia, Temis, 1997. p. 383

³³ Carl Schmitt, *op. cit.*, pp. 93 y 94

segundos, son poderes de ejecución, derivados, secundarios, limitados e indeterminados en su forma y actividad.³⁴

En cuanto a la Rigidez, la mayoría de los autores coinciden al señalar, que ésta consiste en el hecho de no poder modificar o alterar a la Constitución por un procedimiento común, sino a través de un procedimiento especial, lo que garantiza la efectividad de su supremacía, puesto que tal “rigidez”, permite el imperio y perduración de la misma, y es que:

“...en el supuesto de que el legislador insistiera en que rigiera una ley opuesta a las normas constitucionales podría sin ningún inconveniente realizar su objetivo, reformando la disposición de la Constitución que fuese contraria al contenido de la ley secundaria.”³⁵

Independientemente de que la Constitución prevea o no un procedimiento especial para su reforma, su rigidez ha de estribar en el hecho de que no pueda ser modificada o alterada en su esencia, por ningún poder constituido y menos aún, sino existe un procedimiento adecuado a través del cual se le pueda dar legitimidad. Lo anterior resulta entendible si tomamos en cuenta que el pueblo en su calidad de soberano, es quien real y efectivamente tiene o detenta el poder para constituir —crear— la principales estructuras políticas del Estado, y que ante la imposibilidad factica de reunir a todos los sus integrantes y tomar sus decisiones en forma directa, se organiza en una Asamblea o Congreso Constituyente en donde queda representada la totalidad, siendo éste el encargado de dar expresión jurídica a las decisiones políticas fundamentales que determinarán los factores reales de poder y con las cuales, quedará definido el ser o modo de ser del Estado, y a las que no lo son, pero que por su peculiar importancia se ha querido llevar a la Constitución, es decir, que en virtud del Poder Constituyente se crean las estructuras políticas constitucionales del

³⁴ Emmanuel J. Sieyès, *¿Qué es el tercer Estado?*, trad. de José Rico Godoy, México, UNAM, 1973, Colección Nuestros Clásicos, p. 38

³⁵Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 368

Estado y los órganos encargados de ejercer las funciones de gobierno “poderes constituidos” los que al tener una competencia fijada en la propia Constitución, no podrán actuar más haya de lo que les esta permitido y menos aún, trastocar las decisiones políticas fundamentales adoptadas por el Poder Constituyente.

Además, es preciso señalar que el pueblo no delega su soberanía, la cual no le es otorgada por la Constitución como se piensa, sino a la inversa, es decir, que en virtud de esa soberanía el Poder Constituyente crea a la Constitución y una vez creada, éste no desaparece como sostiene Tena Ramírez,³⁶ ni mucho menos la Constitución se convierte en soberana como menciona Kelsen,³⁷ lo que desaparece, es el Congreso Constituyente, pues el Poder Constituyente transita de un estado activo a un pasivo, pero latente y listo para volver a manifestarse de igual o diferente forma (ya sea a través de un nuevo congreso constituyente, del plebiscito, del referéndum o de la iniciativa popular), pues si retomamos la idea de que el pueblo no delega su soberanía, sino que la conserva, podemos concluir que éste tiene en todo momento el Poder Constituyente para modificar las estructuras político-constitucionales que determinan el ser o modo de ser del Estado, o legitimar a través de las instituciones de democracia semidirecta las hechas por los poderes constituidos.³⁸

³⁶ “Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos; cuando a que ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado. Para ser sustituido por los órganos creados. Desde el punto de vista de las funciones, la diferencia también es neta: el poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; éstos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente, sin que puedan en su carácter de constituidos alterar en forma alguna la ley que los crearon y los doto de competencia.” Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 36ª ed., México, Porrúa, 2004, p.13.

³⁷ “Solo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término.” Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 456

³⁸ *Cfr.*, a Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 118-177

Manuel Aragón Reyes, enfatiza la conveniencia de distinguir la supremacía y la supralegalidad,³⁹ términos que habitualmente se han utilizado como sinónimos, toda vez que la separación de éstos brindan, a decir de este autor, un esquema categorial que puede ayudar a comprender no sólo el concepto sino también el sentido de la Constitución.

“...De la misma manera que el historiador y el politólogo, el jurista suele verse en la necesidad de cruzar, pero no de difuminar, la frontera ente el Derecho y la política.

Con esa pretensión de cruzar, pero no de difuminar la frontera entre la política y el Derecho se puede distinguir la “supremacía política” de la Constitución de su “supremacía legal”. Y puesto que a esta última se le designa más correcta y concisamente como “supralegalidad”, cabría llamar a la superioridad política simplemente “supremacía”, aunque de todos modos, la cuestión terminológica carece, por si sola, de relevancia. Lo que importa es el significado de ambas categorías y de sus relaciones, ya se les denomine “supremacía política” y “supremacía legal o jurídica”, o, como parece más adecuado en nuestro idioma, “supremacía” y “supralegalidad.

La supremacía podría ser entendida como una cualidad política de toda Constitución, en cuanto que esta es siempre (al margen de cualquier consideración ideológica) un conjunto de reglas que se tienen por fundamentales, es decir, por esenciales, para la perpetuación de la forma política. La supralegalidad no es más que la garantía jurídica de la supremacía y, en tal sentido, toda Constitución (en sentido lato) tiene vocación de transformar la supremacía en supralegalidad. Pero esa vocación se presenta como irresistible (salvo muy raras excepciones) en las Constituciones auténticas, es decir, en aquellas que así, en sentido estricto, deben ser calificadas, pues, en tales Constituciones, la pretensión de legitimidad que la supremacía encierra puede operar (o si se quiere, sólo puede hacerse real y efectiva) a través de la supralegalidad.⁴⁰

³⁹ Ver a Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 68-71 y Mora Donato, Cecilia, *El valor normativo de la Constitución*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 8 y 9

⁴⁰ Aragón Reyes, Manuel, *Sobre las nociones de Supremacía y Supralegalidad*, Bogotá, Colombia, Universidad Externando de Colombia, 1986, pp. 10 y 22

En el mismo tenor, Cesar García Ramírez y Bernardo García Camino precisan que la supremacía de la Constitución tiene dos sentidos; el factico, donde la Constitución es el fundamento de todo el orden jurídico-político del Estado; y el propio del constitucionalismo, en el que la Constitución se encuentra en el nivel más alto de la estructura normativa estatal y, por ende, obliga a que las demás normas y actos estatales se ajusten a ella, toda vez que ésta se encuentra revestida de supralegalidad.⁴¹

El llamado principio de supremacía constitucional⁴² se encuentra previsto en el artículo 133 de la Constitución:

Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las constituciones o leyes de los estados.

En ese precepto, sin duda alguna se encuentra contenida la superioridad —en cuanto norma— de la Constitución frente a las demás normas integrantes el ordenamiento jurídico, puesto que, ya sea que se trate de leyes federales, tratados internacionales, leyes locales e inclusive actos de autoridad, éstos

⁴¹ *Cfr.*, a García Ramírez, Cesar y García Camino, Bernardo, *Teoría Constitucional*, México, IURE editores, 2004. pp. 69 y 70

⁴² Covián Andrade sostiene que resulta innecesaria la incursión del artículo 133 dentro del texto constitucional, pues es motivo de confusiones y errores por lo que hace a su interpretación y es que, para este autor, dicho precepto fue copiado en forma extralógica de la Constitución norteamericana, en donde debido a las circunstancias adversas que enfrentaba la conformación de la federación, se hizo necesaria la redacción de un artículo en la que quedará claramente establecida la relación jerárquica entre el nuevo Derecho federal y el Derecho local de los Estados integrantes de la federación, lo que dio como resultado, que se tuviera a la Constitución federal, a las leyes federales y los tratados internacionales como ley suprema de la unión, es decir, que el nuevo Derecho federal (Constitución federal, leyes federales y tratados internacionales) se situaba por encima de los ordenes jurídicos locales, circunstancias que no rodearon al caso México, donde las bases constitucionales de las entidades federativas y de los municipios están establecidas en la Constitución federal y la autonomía de éstos, no proviene de un pacto o federación, sino de una decisión fundante. Por todo ello, a decir de Covián Andrade, carece de sentido hablar de que la Constitución es ley suprema de la unión. *op. cit.*, pp. 516-520

deben estar acordes a lo preceptuado por la misma, toda vez que en ella encuentran su origen y fundamento de validez.

De la simple lectura del precepto en comento, pareciese que no únicamente la Constitución se encuentra en la cúspide del orden normativo estatal, sino que también las leyes que emanan del Congreso (leyes federales) y los tratados internacionales, más sin embargo, esto no resulta ser más que una falsa apreciación, ya que la primera parte del precepto en comento y que a la letra dice; “*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma [...] serán la ley suprema de toda la Unión*”, no puede ni debe entenderse, en el sentido de que tanto leyes federales y tratados internacionales son parte de la Constitución, entendida ésta como ley suprema, sino que, ambos ordenamientos junto con la propia Constitución, integran el Derecho Federal, el cual se encuentra en una posición jerárquica superior al derecho local de las entidades federativas. Es obvio que las leyes federales al emanar de la Constitución, no puedan compartir la misma jerarquía, sino que se encuentran en un escalafón inferior.

Esa misma situación la comparten los tratados internacionales, siempre sujetos a la condición de no ser contrarios a las disposiciones constitucionales.⁴³ Una interpretación contraria a lo apuntado, sería evidentemente errónea e insostenible, y es que dado el caso, carecería de sentido contar con un sistema de control de constitucionalidad por cuanto hace a los tratados internacionales y las leyes federales.⁴⁴

Por lo que hace a la segunda parte del referido precepto, cabe formularnos la siguiente interrogante ¿Qué acaso sólo los jueces están

⁴³ Con en relación a la supremacía constitucional y los tratados internacionales, véase a De Otto, Ignacio, *op. cit.*, pp. 26-28; Ferrer Macg-regor, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, México, FUNDAP-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2002, Colección Derecho, Administración y Política. pp.129-136; y Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, Madrid, 4ª ed., Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1998, pp. 804 y 805

⁴⁴ Ver a Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 362-364; y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 18 y 19

obligados a respetar la Constitución? Como hemos visto ya, la superioridad constitucional no sólo implica el sometimiento de las leyes a la Constitución, sino también el actuar de las autoridades federales y locales, por lo tanto, no es válido pensar que cualquier otra autoridad que no sea juez, no tiene la obligación de respetar a la Constitución, ya que si bien la redacción del artículo 133 constitucional es deficiente, su contenido se ve complementado con el artículo 128 de la Constitución que dice:

Art. 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guarda la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Es de observarse, que pese a las deficiencias del artículo 133 constitucional, en donde está contemplado el llamado principio de supremacía constitucional, se ha de entender que la Constitución tiene primacía en cuanto a su aplicación frente a las demás leyes, por las razones ya apuntadas, además de que, ésta junto las leyes federales y los tratados internacionales pero siempre en un nivel jerárquico superior a éstos, conforma el Derecho Federal, orden jurídico superior del Estado mexicano al que están subordinados los ordenes jurídicos y las autoridades de las entidades federativas.

2. Principio de inviolabilidad de la Constitución

Hablar de inviolabilidad de la Constitución, no significa, que ésta no pueda ser violada por quienes deben de cumplirla o hacerla cumplir, sino que jurídicamente es inválida cualquier infracción u oposición a la misma.⁴⁵

“Tan es así que establece los medios jurídicos para remediar las contravenciones que las autoridades que las autoridades del Estado suelen

⁴⁵ Ver a González Schmal, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, México, Universidad Iberoamericana-Noriega Editores, 2003, Colección Reflexión y Análisis, pp. 35-37

cometer cotidianamente a sus mandamientos por una gama de múltiples causas que sería prolijo enunciar siquiera. En otras palabras, toda Constitución provee su autodefensa instituyendo sistemas de control de diversos tipos...”⁴⁶

Así las cosas, la inviolabilidad de la constitución está determinada por los distintos medios de control constitucional con que contamos, tales como; el juicio amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, merced de los cuales se garantiza la superioridad constitucional, toda vez que con ellos se pueden anular las violaciones cometidas por parte de la autoridad a la Constitución, entendiéndose así su inviolabilidad.

Cuando abordamos el concepto de Constitución, recurrimos a Heller para establecer el ¿Por qué? de su expresión jurídica y coincidimos con él, en el sentido de que ésta es un ser (político) al que dan forma las normas, con lo cual se espera perdure en el futuro en virtud ese carácter forzoso y obligatorio que le otorga la norma. Esa permanencia, característica de casi todas las normas, se ha confundido con la inviolabilidad,⁴⁷ pues el texto constitucional tiene la finalidad regir en el futuro sin estar determinada su vigencia,⁴⁸ salvo que quien en su momento detente la soberanía y por ende el poder para constituir, decida modificarlo o sustituirlo por una nueva Constitución, ya sea a través del procedimiento jurídicamente establecido para su reforma o de una vía violenta (la revolución).

La permanencia constitucional a diferencia de la inviolabilidad, que tiene que ver estrictamente con la constitucionalidad, se vincula con la soberanía, el Poder Constituyente y la legitimidad, por tal motivo, consideramos necesario transcribir y analizar los artículos 39, 135 y 136 constitucionales, que a la letra dicen:

⁴⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 386.

⁴⁷ Véase a García Ramírez, Cesar y García Camino, Bernardo, *op. cit.*, pp. 81 y 82; y Reyes Tayabas, Jorge, *Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo*, 5ª ed., México, Themis, 2000, p.13

⁴⁸ Ver a Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, México, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 1999, vol. I, pp. 6, 7 y 55

Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión permanente, en su caso, Harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Art. 136.- Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se reestablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubiere figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado en ésta.”

De los preceptos transcritos, se advierte claramente lo siguiente:

- a) La soberanía es popular y, por ende, el pueblo es quien tiene el Poder Constituyente, el cual lo legitima a hacer cualquier modificación o sustitución de la Constitución (decisiones políticas fundamentales), ya sea por vías jurídicamente establecidas o violentas.
- b) Del conjunto de decisiones (político-fundamentales y de peculiar importancia) contenidas en el texto constitucional, el pueblo se reserva en forma inalienable, la de alterar o modificar su forma de gobierno, facultad que a todas luces, es determinante para definir el ser o modo de ser del Estado.
- c) El procedimiento para reformar o adicionar al texto constitucional⁴⁹ (art. 135), únicamente confiere a los poderes constituidos, competencia para

⁴⁹ Sobre el tema de la reformabilidad puede consultarse entre otros autores a Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 377-385; Castro Castro, Juventino V., *Biblioteca de amparo y derecho constitucional*, México,

- modificar el texto constitucional, siempre que dicha modificación no tenga que ver con la forma de gobierno en su esencia, ya que de darse el caso, esto entrañaría sin lugar a dudas, una usurpación de la soberanía popular, como bien advierte Burgoa Orihuela.⁵⁰
- d) A efecto de poder modificar en su esencia la forma de gobierno establecida en la Constitución, no existe ningún procedimiento establecido en la misma, así como tampoco, competencia alguna para que los poderes constituidos lo hagan y mucho menos, figuras por virtud las cuales el pueblo pudiese dar legitimidad a lo hecho por los poderes constituidos.⁵¹
- e) Ante tales circunstancias, queda la latente la revolución, como vía para poder modificar a la Constitución en cuanto a la esencia de la forma de gobierno o bien, para sustituirla por una nueva.

Las anteriores observaciones, nos llevan a pensar que la permanencia que busca el artículo 136 constitucional ante una vía no jurídica, sólo es un deseo de la norma, pues como ya se advirtió, la modificación de la Constitución en su esencia o su sustitución por una nueva, no está prevista por la misma. Ante tales condiciones, el pueblo como ente soberano y detentador del Poder Constituyente, aún a través de vías violentas, ésta en todo momento legitimado para modificar o darse una nueva Constitución, sin que ello pueda considerarse como un trasgresión al orden constitucional, ya que además de haber sido creado por sí y para sí, éste tiene en todo momento el poder para cambiarlo, toda vez que nunca lo ha perdido. En este orden de ideas, coincidimos con Covián Andrade cuando expresa:

OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2002, Vol. I, pp. 2-8; Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 178-244; De La Madrid Hurtado, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, México, instituto de capacitación política- icap, 1982, pp. 265-278; González Schmal, Raúl, *op. cit.*, pp. 49-45; y Tena Ramírez, Felipe *op. cit.*, pp. 45-74

⁵⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 382 y 383.

⁵¹ Véase a Carbonel, Miguel, "Sobre la Reforma Constitucional y sus Funciones", *op. cit.*, nota 2, pp. 371-438, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, 5ª ed., Porrúa, UNAM, pp. 217-285; y Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 9ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 171-187 y 636-638

“Parece razonable establecer normativamente que una Constitución, acto de soberanía, debe permanecer en vigor (decimos “debe”, precisamente en sentido jurídico), en tanto expresión de la voluntad del poder constituyente, la cual no puede válida o legítimamente (aunque si en vías de hecho), ser contradicha o suspendida por una voluntad distinta a la que la ha creado. Desde luego, la idea de que es inadmisibles “que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona”, es como principio general, incontestable, sobre todo si se establece explícitamente que el origen de tal fenómeno es una rebelión y se supone implícitamente que ésta es ajena a la voluntad del pueblo (“... tan luego como el pueblo recobre su libertad...”.)”

La hipótesis prevista en el artículo 136, es entendible sí se piensa en el caso de que los defensores del orden constitucional, resulten victoriosos después de un movimiento armado, ya que éstos buscarán sin duda alguna la permanencia de la Constitución vigente, pues ella los legitima como poder constituido.⁵²

E. CONCEPTO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

En la praxis jurídico-política, la expresión normativa de la Constitución, la consagración del principio de supremacía constitucional, la rigidez constitucional, los límites establecidos en ella al poder, a través de la fijación de competencias y de los Derechos del hombre, no han sido suficientes para dar plena vigencia del Estado Constitucional de Derecho, donde la Constitución es ley fundamental y superior. Ante ésta situación, resulta necesario el establecimiento de mecanismos que hagan efectiva la superioridad de la Constitución o que efectivamente garanticen el estado de constitucionalidad, en virtud de que el

⁵² Cfr. a García Ramírez, Cesar y García Camino, Bernardo, *op. cit.*, p. 82; y Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p.384

acatamiento espontáneo del orden constitucional sólo se podrá concebir en la teoría.⁵³

“El tema de la defensa de la Constitución ha sido objeto de preocupación constante por la doctrina contemporánea del derecho constitucional y de la ciencia política, ya que dicho análisis no se apoya exclusivamente en motivos de especulación académica, sino también en la observación de la realidad política de nuestra época, si se toma en cuenta que existe un consenso entre los tratadistas en el sentido de que no es suficiente que se expida un texto que contenga los principios, valores y normas que se consideran esenciales para la comunidad política en un momento determinado, sino que es indispensable, si no se quiere que el documento se transforme en un documento simplemente nominal, que tenga aplicación práctica, y si la misma no se efectúa, así sea de manera limitada, deben establecerse los mecanismos necesarios para que esta situación pueda corregirse y se restablezca el orden constitucional desconocido o violado.

Si quisiéramos establecer una fecha como aquella en la cual se inició una revisión más rigurosa de los instrumentos de efectividad de las disposiciones constitucionales, podemos señalar la famosa polémica entre dos destacados juristas. Por una parte el clásico libro del Carl Schmitt (*Der Hüter der Verfassung*) (literalmente el protector de la Constitución) [...] Por la otra debe mencionarse la réplica a esta obra por el ilustre fundador de la escuela de Viena, Hans Kelsen, con el título *Wer soll der Hüter der Verfassung sein? (¿Quién debe ser el protector de la Constitución?)*.⁵⁴

En el tema de los mecanismos con los que se pretende mantener la vigencia de la Constitución, se suelen usar de manera indistinta, confusa y asistemática, las denominaciones defensa constitucional, control de la constitucionalidad, garantías constitucionales y justicia constitucional. Héctor Fix-Zamudio hace una sistematización de los distintos medios de defensa de la

⁵³ Cfr. a Rabell García, Enrique, “La inconstitucionalidad de leyes en México”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, SCJN, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, Origen Federal del Juicio de Amparo Mexicano, p. 211

⁵⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, pp. 11 y 15

Constitución, donde el género es la defensa constitucional y la especie, son la Protección de la Constitución y la Justicia Constitucional (las garantías constitucionales).

“[...] 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 la evolución de las propias disposiciones constitucionales.

El proceso evolutivo de las disposiciones constitucionales debe entenderse en un doble sentido: desde el punto de vista de su Constitución formal a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde la perspectiva de la Constitución real, su transformación de acuerdo a las normas programáticas de la propia carta fundamental. En esta dirección nos atrevemos a sostener que una verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre los dos sectores, que en ocasiones pueden encontrarse muy distanciados: La Constitución formal y la Constitución real.

[...] En este sentido, consideramos que el concepto de genérico de defensa de la Constitución puede escindirse en dos categorías fundamentales, que en la práctica se encuentran estrechamente relacionadas: de manera convencional, denominaremos a la primera *Protección de la Constitución*; y la segunda, *Justicia Constitucional*, que comprende las garantías constitucionales, y que ha tenido consagración institucional en varias cartas fundamentales contemporáneas.⁵⁵

Esta clasificación bipartita de la defensa constitucional se integra de la forma siguiente:

La protección de la Constitución se encuentra integrada por un conjunto de instrumentos que significan la canalización jurídica de factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica dirigidos a lograr el funcionamiento regular y armónico de los poderes públicos. En el primer caso, se incluyen el principio de división de poderes; en el segundo, la regulación de

⁵⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 3ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2003, pp. 178 y 179.

los recursos económicos y financieros del Estado; en el tercero, la institucionalización de los factores sociales, particularmente de los grupos sociales y partidos políticos; y en el último de los casos, los principios de supremacía constitucional y el procedimiento dificultado de reforma de los documentos constitucionales.

La justicia constitucional, tiene por objeto el estudio de las garantías constitucionales, entendidas éstas, como aquellos instrumentos esencialmente procesales que tienen por objeto la *reparación, restauración o reintegración* del orden constitucional infringido por los propios órganos de poder, diferentes a los derechos fundamentales de los gobernados (garantías individuales). Para ésta categoría, Fix-Zamudio propone se clasifiquen en:

- a) *Jurisdicción constitucional de la libertad*, donde se agrupan, todos los instrumentos establecidos en las constituciones para la protección de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados.
- b) *Jurisdicción constitucional orgánica*, en ella se ubican los instrumentos establecidos para resolver litigios, conflictos o controversias constitucionales, que puedan surgir entre los diversos órganos de poder, debido a sus atribuciones y particulares ámbitos de competencia constitucionalmente establecidos, particularmente en los Estados en los cuales la descentralización es el sistema organizativo adoptado.
- c) *Jurisdicción constitucional de carácter internacional y comunitario*, tiene que ver con los instrumentos que tienen como finalidad resolver las controversias que surjan en la aplicación de normas constitucionales frente a normas de carácter internacional o comunitario.⁵⁶

La sistematización que de la defensa constitucional hace el citado autor y de las ideas que nos brindan otros autores, obtendremos los indicios que nos permitirán sistematizar para un mejor entendimiento, las denominaciones

⁵⁶ Cfr., a Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 207-220

defensa constitucional, control de constitucionalidad, garantía constitucional y justicia constitucional.

Con miras al objetivo planteado, a continuación transcribimos las ideas que al respecto nos dan distintos autores, pues ellas sin duda alguna, serán de gran utilidad para los fines que buscamos.

Burgoa Orihuela al respecto manifiesta lo siguiente:

“Debemos enfatizar que “por sistema de control de constitucional” aquellos regímenes que tienen por finalidad específica *invalidar actos de autoridad y leyes que sean contrarios a la Ley Fundamental*. Por consiguiente, las instituciones jurídico-políticas que persigan su salvaguarda sin que aún exista un acto del poder público ya vigente en la vida del Estado, es decir, que se trate de un acto “in potencia” que pudiese o vulnerar a la constitución una vez que se realice, no deben merecer el calificativo de sistemas de control constitucional” [...] La infracción de la Constitución debe ser actual, no potencial. Por tanto, mientras no se cometa por cualquier acto de autoridad, no puede hablarse de “control constitucional”, pues éste no puede existir ni ejercitarse frente a un ataque que aún no se efectúa. Es inconcuso que la violación constitucional puede preverse o evitarse, pero esta posibilidad descansa sobre una mera amenaza o contingencia y tienen como motivación un simple amago, que mientras no se actualicen por el poder público no producen contravención alguna a la Ley Suprema. En ésta virtud, los medios jurídico-políticos para impedir que se infrinja la Constitución, especialmente tratándose de leyes que están en proceso de formación y que todavía no adquieren vigencia, o sea, que aún “no son leyes”, no deben considerarse como integrantes de ningún sistema de control constitucional, sino de previsión o tutela preventiva.

Por otra parte, si todo acto contrario a la Constitución es “nulo” y esta “nulidad” se declara por el órgano de control, es evidente es evidente que ésta declaración sólo puede hacerse en relación *con actos ya existentes, pus no se puede invalidar lo que aún no existe*. Las funciones de dicho órgano son invalidatorias, no previsoras ni preventivas; destruyen el acto inconstitucional, no evitan su reproducción, no impiden su nacimiento. Tampoco persiguen como finalidad sancionar o castigar al funcionario del que provenga por haberse comportado

inconstitucionalmente, por lo que los sistemas de responsabilidad respectivos no son de control.”⁵⁷

Covián Andrade se expresa en este mismo sentido al señalar:

“... la defensa de la constitución se procura mediante un conjunto de procesos normativos de muy diversa estructura orgánica y ámbito competencial, cuyos supuestos de aplicación y efectos jurídicos difieren o varían en cuanto a su contenido y alcances. La constitución mexicana contiene medios de autodefensa tan distintos entre sí como el juicio político o de responsabilidad oficial, la intervención de los poderes federales [...], o el juicio de Amparo. Sin embargo, no todos estos medios de “defensa” de la ley suprema que pretenden su protección contra la interrupción del orden constitucional, son simultáneamente “medios de control de constitucionalidad”...

La “defensa” de la constitución pretende conservar el estado e constitucionalidad o la observancia de las normas constitucionales antes de que sean quebrantadas, previniendo este hecho, o una vez que han sido violentadas, destruyendo las consecuencias del acto violatorio. Este último efecto, es decir, la anulación del acto anticonstitucional, lo logra precisamente mediante el control de constitucionalidad. Luego, el “control” es un medio de “defensa de la constitución”, entre otros más, o si se quiere de una de sus especies...

Para que la Constitución sea “defendida” no se requiere que necesariamente alguna de sus normas haya sido transgredida. Sin embargo, si esto ocurre, sí es indispensable que se conjuren los efectos de esa trasgresión, [...] La “defensa” por ende, puede ser preventiva, o bien restauradora...”⁵⁸

En el mismo tenor, José Almagro Nosete nos indica:

“En sentido amplio, la expresión ‘defensa constitucional’ denota el conjunto de actividades encaminadas a la preservación o reparación del orden jurídico establecido por la constitución, y en particular, de la Constitución misma, que en cuanto ley suprema vincula a los ciudadanos y a los poderes públicos...”

⁵⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 164

⁵⁸ Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2001, pp. 238 y 239

De modo restringido, la defensa de la Constitución significa el conjunto orgánico y funcional de instituciones y actividades que tienen por fin directo, remediar los agravios generales o particulares que se cometen contra la Constitución. La referida expresión ha arraigado con este último alcance, junto a su frase sinónima “control de Constitucionalidad”.⁵⁹

Por su parte, Juan José González Rivas sostiene lo siguiente:

“... la Garantía constitucional implica un método procesal para hacer efectiva la decisiones fundamentales [...] Por el contrario, la defensa constitucional implica, a nuestro juicio, un concepto genérico de preservación de las disposiciones fundamentales que comprende sistemas políticos, económicos, jurídicos y sociales destinados a la protección de normas constitucionales [...] Las garantías pueden tener un carácter preventivo o represivo o pueden ser personales u objetivas. Las primeras tienden o bien a prevenir la realización de actos irregulares o bien reaccionan contra el acto irregular una vez realizado, tendiendo a impedir la reincidencia en el futuro, a reparar el daño que se ha causado, a hacerlo desaparecer o a reemplazarlo por un acto regular. La segundas son la nulidad o anulabilidad del acto irregular.”⁶⁰

De la clasificación que presenta Fix-Zamudio y las ideas transcritas, estamos ya en posibilidad de poder determinar la diferencia específica entre las distintas denominaciones, toda vez que si únicamente nos referimos a una, resultará difícil su comprensión, ya que a nuestro parecer, éstas integran un todo.

La defensa de la constitución, como bien advierte Covián Andrade, constituye el generó, por tal motivo y acorde con Fix-Zamudio, Almagro Nosete y González Rivas, ésta debe ser entendida en un sentido amplio.

En sentido *lato*, la defensa constitucional retomando las ideas de los distintos autores a que hemos hecho referencia, está integrada por todos

⁵⁹ Citado por Rabell García, Enrique, *op. cit.*, pp. 216 y 217

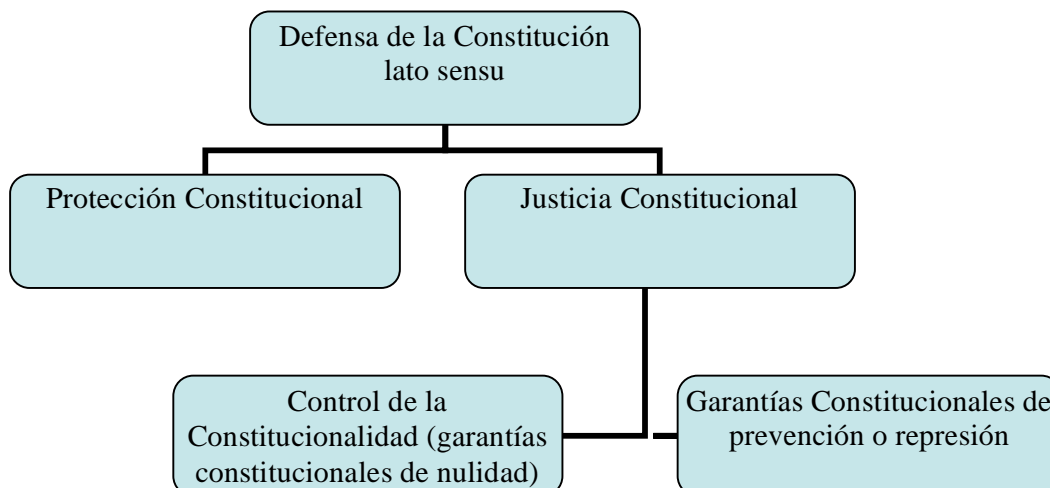
⁶⁰ González Rivas, Juan José, *La Justicia Constitucional: Derecho Comparado y Español*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1985, pp. 19-20.

aquellos instrumentos, mecanismos o procedimientos que se han establecido para conservar la normativa constitucional a través de la prevención o represión por su desconocimiento, lo cual resulta ser cierto, pero incompleto, ya que los instrumentos de carácter estrictamente procesal que tienen como finalidad anular las leyes o actos de autoridad anticonstitucionales, también integran la defensa constitucional.

La defensa constitucional *lato sensu*, busca en términos generales, la preservación del orden constitucional, susceptible en todo momento de ser violado o quebrantado, a través de instrumentos, mecanismos, procedimientos o procesos preventivos, represivos, reparadores o invalidatorios de las leyes y actos de autoridad contrarios al orden constitucional.

Una vez establecido el carácter genérico de la defensa constitucional, que ante todo momento pretende la vigencia de la Constitución, vamos a determinar ¿Dónde se ubican las demás denominaciones? ¿En qué consisten? y ¿Cómo se conforman?

Partiendo de las ideas de los distintos autores que hemos tomado como referencia, y para una mejor comprensión del tema, hemos clasificado la defensa constitucional de la forma siguiente:



La defensa constitucional en sentido amplio, como ya se advirtió, está conformada por todos aquellos instrumentos, mecanismos, procedimientos o procesos instaurados por la propia Constitución, ya sean de carácter preventivo, represivo o invalidatorio que tienen como objeto común, mantener la vigencia de ésta, y es que el fin de la defensa constitucional es proteger, conservar o asegurar la observancia de la normativa constitucional, previniendo su transgresión, o una vez consumada, reprimiendo a su transgresor o bien, destruyendo sus consecuencias a través de su invalidación o anulación.

La protección constitucional comprende todos aquellos mecanismos o instrumentos políticos, económicos, sociales o de técnica jurídica, destinados para proteger de las normas constitucionales y lograr el funcionamiento regular y armónico de los poderes públicos, tales como; la división de poderes, la intervención del senado en el caso de la desaparición de los poderes locales, el derecho de veto del ejecutivo federal, la supremacía constitucional, la rigidez constitucional, etc.,

La justicia constitucional se encuentra integrada por las garantías constitucionales, entendidas éstas, como instrumentos esencialmente procesales⁶¹ tendientes a prevenir, reprimir o anular las violaciones constitucionales hechas por los propios órganos de poder, las cuales se subdividen en:

— **Las Garantías constitucionales de prevención o represión**, están constituidas por aquellos procesos o procedimientos que tienen por objeto

⁶¹ “No debemos confundir los procesos constitucionales con los procedimientos constitucionales. Los primeros son del conocimiento del Poder judicial de la Federación a través de los Tribunales de constitucionalidad, mientras que los segundos atañen a diversos órganos del estado que si bien es cierto están dotados, en algunos casos, de una función jurisdiccional, no forman parte de dicho poder judicial [...] En consecuencia, un proceso constitucional es aquel del que conoce un tribunal constitucional, y en el que se han de cumplir las formalidades esenciales de todo juicio.” Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, “La justicia electoral en el concierto del Derecho Procesal Constitucional”, en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., 2003, t. II, p. 1152

prevenir o reprimir las violaciones constitucionales posibles. La represión o prevención, son los elementos que las caracterizan, ya que a diferencia del control de constitucionalidad del que enseguida nos ocuparemos, este tipo de garantías, no buscan determinar la disconformidad o inconstitucionalidad de las leyes o actos de autoridad a fin de nulificarlos o abrogarlos, si no que, pretenden en el caso de que la violación aún no se haya realizado, pero exista el peligro de que ello ocurra, prevenirla y en el caso contrario, esto es, de que ya se hubiese consumado, sancionar al funcionario público transgresor, evitando con ello futuras violaciones.

En este sentido, se puede encontrar en nuestra Constitución; al juicio político o de responsabilidad oficial, la facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por mencionar algunos.

— **El control de la constitucionalidad (garantías constitucionales de nulidad).** A diferencia de los demás sectores que integran a la defensa constitucional, éste no busca la prevención de actos potencialmente inconstitucionales o la represión al funcionario que los actualizó, sino la nulidad leyes o actos de autoridad que no tengan conformidad, adecuación o pertenencia con la Constitución, esto es, inconstitucionales, de ahí que se le identifique como control de regularidad o conformidad constitucional⁶² y se le relacione con los principios de supremacía e inviolabilidad constitucional.

⁶² Edgar Corzo Sosa nos advierte que cuando no es posible prevenir transgresiones a la normativa constitucional, a través de lo que Fix-Zamudio llama instrumentos de protección constitucional, “la propia constitución establece otros instrumentos que llevan por finalidad reparar la violación constitucional, tanto en su parte de derechos fundamentales como en la correspondiente a la organización de los órganos del poder. Estos instrumentos pertenecen al sector que ha recibido varias denominaciones, entre las que encontramos la de garantía constitucional, justicia constitucional o control constitucional, conceptos todos que guardan relación y diferencias entre ellos [...] el control se realiza de manera estricta mediante procesos constitucionales en los que la pretensión consiste principalmente en la regularidad del ordenamiento jurídico, esto es, **que no exista ninguna norma infraconstitucional** que desconozca el contenido de la constitución y para ello se legitiman a ciertos individuos u organismos [...] la noción de control lleva en sí [...] una fuerte carga vinculatoria; para controlar algo [...] se deben tener medios conminatorios y, en todo caso, sanciones jurídicas, para hacerlas efectivas [...] Por ello, si queremos hacer referencia a ciertos organismos que **no pueden expulsar del ordenamiento una norma jurídica**, pero

De todo lo antes dicho, podemos advertir que violaciones constitucionales actuales y nulidad de las mismas, son diferencias específicas del control de la constitucionalidad frente a los demás instrumentos, mecanismos, procedimientos o procesos de defensa de de la Constitución.

En este orden de ideas, podemos precisar que *el control de la constitucionalidad está encaminado a proteger “defender” a la Constitución de actos de autoridad o leyes que no sean conformes o acordes con la misma a través de su anulación, ya que la autoridad competente para conocer del proceso de constitucionalidad, una vez que declara su inconstitucionalidad, procede a su anulación o invalidación, con lo cual se garantiza la superioridad e inviolabilidad constitucional.*

En la mayoría de las constituciones se establecen procesos constitucionales de muy diversa índole mediante los cuales se lleva a cabo el control de constitucionalidad, éstos reciben el nombre de medios de control de la constitucionalidad, pues es a través de ellos que se logra tal propósito. En la Constitución mexicana, encontramos como medios de control de la constitucionalidad; el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, entre otros.

F. TIPOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

En la actualidad, existen diversas tipos, formas o sistemas de control constitucional, al igual que clasificaciones de los mismos, dependiendo del

tienen como objetivo reparar la transgresión de las normas constitucionales de manera menos vinculatoria y sin sanción coaccionadora (*Ombudsman*, facultad de investigación de la Suprema Corte), tendremos que acudir a otra denominación distinta a la de control constitucional, como lo es la de justicia constitucional.” Corzo Sosa, Edgar, “El control constitucional en materia electoral: el interés objetivo”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Memoria del tercer congreso internacional de Derecho Electoral; justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III, pp. 955 y 956

criterio que se adopte.⁶³ Para los efectos del presente trabajo, haremos el estudio de los sistemas de control de la constitucionalidad atendiendo a la naturaleza jurídica del órgano encargado del mismo, el cual puede ser “político o jurisdiccional”, y en este tenor,⁶⁴ hablaremos de:

1. Control político y
2. Control jurisdiccional.

1. Control político

En este sistema de control de la constitucionalidad, el órgano encargado de tal cometido, tiene una naturaleza política. En la mayoría de los casos, es distinto a los poderes constituidos y además, se coloca por encima de ellos.

Sobre la existencia de éste sistema de control de constitucionalidad Mauro Capelletti expresa:

⁶³ Covián Andrade hace alusión a éstos criterios diciendo que estos pueden ser: A) Desde el punto de vista del acto que se controla; control de la constitucionalidad de las normas jurídicas inferiores a la ley ordinarias y de los actos de autoridad por medio de los cuales se aplican; y control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad contrarios a la Constitución. B) Existencia de control normativo o de otros medios de control, no normados; distintos mecanismos de control (político, jurisdiccional) previstos en la Constitución; y ausencia de control normativo y control de la opinión pública. C) Dependiendo de su procedibilidad: ex-oficio, a priori, antes de que entre en vigor la ley; y a petición de parte, por aplicación excesiva o defectuosa de la ley en vía de acción o excepción. E) desde el punto de vista de la naturaleza del órgano que ejerce la función de control de constitucionalidad; órgano legislativo, órgano político y órgano jurisdiccional. *op. cit.* pp. 26 y 27

⁶⁴ Resulta interesante la observación que hace Enrique Rabel García, respecto a la clasificación por órgano político y por órgano judicial, pues éste autor considera que ésta, se encuentra completamente rebasada, ya que la atribución de velar por las disposiciones orgánicas de la Constitución hace que cualquier órgano público realice una función política, pues la Constitución en sí misma es la máxima expresión política de un pueblo y por ende cualquier tipo de procedimiento u órgano realizará una función política en sentido amplio de la palabra. En este caso, expresa Rabel García, una clasificación sencilla debe atender al poder al cual pertenece el órgano, así los órganos podrán ser ejecutivos, judiciales, mixtos o autónomos. Por nuestra parte, coincidimos con el autor en cita, en el punto de que el control es político, pues ya así lo a hecho notar Loewenstein, pero no por ello, se debe desvirtuar la naturaleza de ciertos órganos encargados del control, la cual resulta ser esencialmente jurisdiccional y no política, de ahí que se adopte la clasificación por órgano político y jurisdiccional. *op. cit.*, p. 218

“... no se puede omitir una relación breve sobre el hecho de que, ciertos países, en lugar de un control jurisdiccional —o, aún, junto a éste—, existe un control ejercitado por órganos que podemos llamar *políticos* pero no por esto judiciales. Por lo regular en estos sistemas el control, antes que ser sucesivo a la emanación y promulgación de la ley, es *preventivo* [...] el país que ofrece los más típicos y más numerosos ejemplos de un control político, no judicial, de constitucionalidad es ciertamente Francia [...] Es bastante clara —y más o menos abiertamente reconocida por lo demás por numerosos estudiosos franceses,— la naturaleza no propiamente jurisdiccional de la función ejercitada por el *Conseil Constitutionnel*: y esto no solamente, como escribe un autor, por la naturaleza más bien política que judicial del órgano, naturaleza que se revela ya sea en la elección y en el *estatus* de los miembros que forman parte de él y ya sea, sobre todo, en las varias competencias del órgano mismo y en las modalidades de su actuar; pero también y especialmente por el carácter necesario, al menos respecto a las leyes orgánicas, del control, el cual se desenvuelve por tanto, sin un verdadero y propio recurso de impugnación de parte (*ubi non est actio, ibi non est jurisdictio*), así como por el carácter preventivo de la función de ‘control’ ejercida por aquél órgano [...] Otro ejemplo de control político —no judicial—, puede ser ofrecido por lo demás por la misma Constitución Italiana [...] Tal control político corresponde en Italia al Presidente de la República, el cual si bien tiene el deber de promulgar las leyes aprobadas por el Parlamento, puede empero, cuando lo considere oportuno, suspender la promulgación...”⁶⁵

Este sistema surgió en Francia como resultado de la ideas de Sieyès, quien en la Constitución revolucionaria del año III, pugnaba por la existencia de un jurado de apreciación constitucional, es decir, de un cuerpo de representantes que tuviera como misión específica juzgar las reclamaciones contra todo atentado que pudiera hacerse a la Constitución, por denuncia del tribunal o del gobierno, anulando los actos violatorios de la misma, proyecto que se vio realizado en la Constitución de 22 Frimaire, año VIII, en la cual se confirió al Senado la tarea de conservar la Constitución. En la práctica la figura del Senado Conservador no tuvo el éxito esperado, debido entre otras razones, a la poca independencia que tenía para el cumplimiento de su delicada tarea.

⁶⁵ Capelletti, Mauro, *La justicia constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 27-31

No fue sino hasta la Constitución de la V República, promulgada el 4 de octubre de 1958, actualmente en vigor, que se crea al órgano político encargado hasta ahora de la tarea de controlar la constitucionalidad,⁶⁶ el cual incrementó la confianza en su acción y legitimó su existencia con el fallo del 16 de julio de 1971.⁶⁷

México experimentó éste sistema con la Constitución centralista de 1836, en la que —como ya se vio en el apartado respectivo— el Supremo Poder Conservador, órgano de carácter eminentemente político, fue el encargado del control de la regularidad constitucional tanto de actos de autoridad como de leyes o decretos. Dicho órgano realizaba su cometido, previa excitación de los demás poderes constituidos que le formulaban la petición de declaratoria de inconstitucionalidad.

En el Acta de reformas de 1847, junto al control jurisdiccional ejercido por los Tribunales de la Federación, existió un control político de la constitucionalidad de leyes, llevado a cabo por el Congreso Federal.

Otro caso de control de constitucionalidad por órgano político es el contenido la Constitución de Weimar, donde dicha encomienda es conferida al presidente del Reich. Carl Schmitt en “La Defensa de la Constitución” hace notar su preocupación porque sea un órgano político el encargado del control constitucional al escribir:

“Las divergencias de opinión y diferencias entre los titulares de los derechos políticos de carácter decisivo o influyente no pueden resolverse, generalmente, en forma judicial, salvo en el caso de que se trate de castigar transgresiones

⁶⁶ Véase a Fernández Segado, Francisco, “Evolución histórica y modelos de control de constitucionalidad”, en: García Belaunde, D. y Fernández Segado, F. (coords.), *La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dikson, S.L., Ediciones Jurídicas Lima, Editorial Jurídica E. Esteva Uruguay, Editorial Jurídica Venezolana, 1997, pp. 58-68

⁶⁷ Véase a Naranjo Meza, Vladimiro, *op. cit.* p. 386 y Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, *El control de constitucionalidad y legalidad en el nuevo esquema federal*, México, Centro de Estudios en Ingeniería Política y Constitucional A.C. 2002, pp. 107-111

manifiestas de la Constitución. Dichas divergencias o bien son zanjadas por un tercero, situado por encima de los litigantes y revestido de un poder político más excelso y entonces ya no se trata del defensor de la Constitución, sino el soberano del Estado; o bien son dirimidas o resueltas por un organismo que no es superior, sino coordinado, es decir, por un tercero neutral y entonces nos hallamos ante un poder neutral, un *pouvoir neutre et intermédiaire*, que no se halla situado por encima, sino al mismo nivel de los restantes poderes constitucionales, aunque revestido de especiales atribuciones y provisto de ciertas posibilidades de intervención. Si lo que interesa no es un efecto accesorio ejercido por otras actividades políticas, sino, más bien, organizar una institución, una instancia especial que tenga por objeto garantizar el funcionamiento constitucional de los diversos poderes y la Constitución misma, parece oportuno, en un Estado de Derecho que diferencia los poderes, no confiar la misión precitada a uno de los poderes existentes, porque en tal caso, podría tener un predominio sobre los demás y sustraerse a su vez a todo control, convirtiéndose como consecuencia en árbitro de la Constitución. Por esa causa es necesario estatuir un poder neutral específico junto a los demás poderes, y enlazarlo, equilibrarlo con ellos mediante atribuciones especiales.”⁶⁸

Carl Schmitt, precursor de ésta tesis denominada “decisionista”, afirmaba que el presidente del Riech* es quien debería de ser el encargado de la defensa de la Constitución, dando como argumentos los siguientes:

- a) El órgano parlamentario no puede ser el encargado del control constitucional, en virtud de que éste, es quien determina el que se tenga que defender la Constitución.
- b) El carácter *post eventum*, incidental y accesorio de toda decisión judicial, impide que un tribunal judicial pueda ser órgano de regularidad constitucional y sólo podrá serlo, en un Estado judicialista que someta la vida política entera al control de los tribunales ordinarios como acontece en los Estados Unidos de América. Un tribunal que concentre y

⁶⁸ Carl Schmitt, *La Defensa de la Constitución*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Editorial Labor, S. A., 1931, pp.

* A diferencia de nuestro país, el presidente del Riech en Alemania sólo es Jefe de Estado, el de gobierno es el canciller.

- monopolice la defensa de la Constitución da lugar no sólo a una judicialización de la política, sino también a la politquización de la justicia.
- c) Los poderes excepcionales del presidente del Reich, tales como la facultad de ser el defensor de la Constitución, se encuentran contenidos en el artículo 48 de la Constitución de Weimar, pues al contar con la legitimidad plebiscitaria, en virtud de que lo eligió todo el pueblo, tiene un *poder neutral, mediador y regulador*, que constituye un equilibrio entre el parlamento y el gobierno.⁶⁹

Burgoa Orihuela, nos dice que el sistema de control constitucional por órgano político se le ha caracterizado por los siguientes elementos distintivos:

1. “La preservación de la ley fundamental se encomienda bien a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres poderes de Estado, o bien se confía a alguno de éstos;
2. La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a determinados funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano de control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la constitución;
3. Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el órgano petionario y aquel a quien se atribuye el acto o la ley atacados;
4. Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes*, generales o absolutos.”⁷⁰

El control por órgano político —y más concretamente por el propio parlamento— ha sido la solución adoptada por muchos Estados, sobre todo en Europa, donde lo han practicado países como Bélgica, Dinamarca, Finlandia,

⁶⁹ Véase a Adato Green, Victoria, “Las acciones de inconstitucionalidad en la reforma constitucional de 1994 y 1996”, *Liber ad honorem, Sergio García Ramírez*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. I. pp. 65 y 66 y Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 103- 105.

⁷⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 155.

Holanda, Suecia y Suiza, aunque el modelo esencial como ya vimos, ha sido Francia.⁷¹

2. Control jurisdiccional

En este sistema, el control de constitucionalidad es ejercido por los tribunales ordinarios o bien, por un tribunal especial creado *ad hoc* para tal propósito. El efectuado por los primeros es conocido como sistema “difuso o americano”, precisamente porque está disperso en cada uno de ellos y el llevado a cabo por el segundo, se denomina “concentrado o austriaco”, en virtud de que únicamente él puede pronunciarse por la cuestión de inconstitucionalidad.

La primera de las modalidades del sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad, “control difuso o americano”, nació en los Estados Unidos de América —de ahí su denominación— y tiene como principal antecedente, la obligación que impuso Inglaterra a sus colonias americanas para que los jueces, al aplicar las leyes que las propias colonias se dieran, cuidaran que no fueran contrarias al reino. Lo anterior a decir de Mauro Capelletti, no es sino un paradoja, ya que mientras en Inglaterra, producto de la revolución de 1668, en la que se instauró la supremacía del Parlamento y se suprimió el sistema de control constitucional de leyes ideado por Edward Coke, donde los jueces eran los encargados de ésta difícil tarea, en las colonias de Norteamérica para salvaguardar la supremacía del Parlamento y de sus leyes, se adoptó el sistema de Coke, siendo así, los jueces los encargados de garantizar la supremacía del *common law*.⁷² Actualmente se encuentra previsto en la Constitución de los Estados Unidos, los dos principios fundamentales que caracterizan a este sistema:

⁷¹ *Cfr.*, a Naranjo Meza, Vladimiro, *op. cit.*, p. 386.

⁷² Véase a Capelletti, Mauro, *op. cit.*, pp. 52-57; y Naranjo Meza, Vladimiro, *op. cit.*, p. 387

“Art. III, secc. 2. El poder judicial extenderá a todos los casos, en derecho y equidad, que surjan bajo ésta constitución...

Art. VI, secc. 2. Esta Constitución [...] será suprema ley del país...; y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla...”

La doctrina referente al mecanismo del control difuso, fue precisada con gran claridad en la motivación de la famosa sentencia de 1803, redactada por John Marshall en el caso *Marbury vs Madison*,⁷³ quien razonó que la función de los jueces es interpretar las leyes con el fin de aplicarlas a los casos concretos sometidos a su juicio, en base a los criterios tradicionales *lex posterior derogat legi priori*, *lex specialis derogat legi generali* y *lex superior derogat legi inferiori*, así en caso de conflictos de leyes de igual jerarquía, se aplican los dos primeros y en caso contrario, el último, con lo cual se salvaguarda la vigencia y superioridad normativa de la Constitución.

Bajo el sistema americano de control, cualquier juez u órgano judicial superior o inferior, federal o estatal, frente al deber de decidir un caso en el cual sea relevante una norma legislativa ordinaria contrastante con la Constitución, no debe aplicar la primera y por el contrario debe aplicar la segunda, porque todo juez debe interpretar la ley y no aceptarla en caso de ser inconstitucional.⁷⁴

Una vez comprendido el mecanismo del control difuso de la constitucionalidad, surge una interrogante ¿qué pasa en caso de contradicción de criterios por parte de los jueces?

Para Mauro Capelletti, la incertidumbre jurídica que podría traer consigo el control americano, en virtud de la diversidad de criterios que pudiesen emitirse respecto de una misma ley, y que conllevarían al fracaso del sistema, no se da toda vez que:

⁷³ Esta sentencia puede consultarse en la obra: *Textos básicos de la Historia Constitucional Comparada*, trad. de Ignacio Fernández Sarasola, *et al.*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 69-96

⁷⁴ *Cfr.*, Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, pp. 51-58

“Tal fracaso, y las arriba lamentadas graves consecuencias de conflicto y de incertidumbre, han sido evitadas en los Estados Unidos de América, como también en los otros países del common law en los cuales rige el sistema de control judicial “difuso” de constitucionalidad. En efecto, allí vale, y aunque sea con muchas atenuaciones de las cuales empero no es necesario hablar aquí porque no desdican la sustancial validez de nuestras consideraciones presentes, el principio fundamental del *stare decicis*, por efecto del cual “a decisión by the highest cour in any jurisdicción is binding on all lower courts in the same jurisdicción”. El resultado final del principio del vínculo a los precedentes es que, aun cuando también en las Cortes (estatales o federales) norteamericanas pueden surgir divergencias en cuanto a la constitucionalidad de una ley determinada, a través del sistema de las impugnaciones la cuestión de inconstitucionalidad podrá terminar empero por ser decidida por los órganos judiciales superiores y, en particular, por la *Supreme Court*, cuya decisión será desde aquel momento vinculante para todos lo órganos judiciales. En otras palabras, el principio de *stare decicis* opera de manera semejante, que el juicio de inconstitucionalidad de la ley termina, indirectamente, para asumir una verdadera y propia eficacia *erga omnes*, y no se limita a llevar entonces consigo el puro y simple efecto de la *no aplicación* de la ley a un singular caso concreto [...] Una vez no aplicada por la *Supreme Court* por inconstitucionalidad, una ley americana, aún permaneciendo “on the books”, se ha vuelto “a dead law”, una ley muerta...”⁷⁵

La segunda de las modalidades o del sistema en estudio, “control concentrado o austriaco”, tiene sus antecedentes en la Constitución austriaca de 1920, creada bajo las ideas de Hans Kelsen⁷⁶ —contrarias a las de Carl Schmitt sobre un control político de la constitucionalidad—, quien propuso la defensa de la supremacía constitucional a través de un órgano jurisdiccional independiente de los otros poderes del Estado, con competencia exclusiva en materia

⁷⁵ Capelletti, Mauro, *op. cit.*, p. 71.

⁷⁶ Sobre el pensamiento Kelseniano y el modelo austríaco de control de la constitucionalidad, puede consultarse a Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, pp. 73-81; y Astudillo Reyes, Cesar I, *Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 21- 31

constitucional, al que denominó Tribunal Constitucional, y es que para este autor:

- a) El defensor de la Constitución es un órgano cuya función es defender la constitución contra violaciones.
- b) El control de la constitucionalidad no debe ser transferido al órgano cuyos actos deben ser controlados.
- c) La función política de la Constitución es la de poner límites jurídicos al ejercicio del poder, y la garantía constitucional significa generar la seguridad de que esos límites no serán transgredidos.
- d) La defensa de la Constitución no debe ser facultad de un órgano al que la propia Constitución confiere el ejercicio total o parcial del poder y que, por ello, tiene la ocasión jurídica y el impulso político para violarla. Nadie puede ser juez de su propia causa.
- e) El control de la constitucionalidad de leyes debe realizarse por un órgano independiente: un tribunal con jurisdicción constitucional en el que se concentre de manera exclusiva el análisis de la constitucionalidad de leyes. Así se establece de una manera clara la diferencia por razón de los efectos de la jurisdicción, que corresponde a un tribunal de casación, que determina la anulación de una ley en el caso particular y la jurisdicción constitucional, propia de un tribunal constitucional, en la que la anulación de la ley tiene efectos generales. La ventaja fundamental de un tribunal de esas características, es que no interviene en el ejercicio del poder ni entra necesariamente en oposición con el Parlamento ni con el gobierno. Por otra parte, no se niega que la función de un Tribunal Constitucional tiene un carácter político, pero ello no implica que por este motivo pierda su naturaleza jurisdiccional.

- f) La imparcialidad del Tribunal Constitucional, defensor de la Constitución, está garantizada por su independencia frente al gobierno y al Parlamento.⁷⁷

En el modelo austriaco, el control constitucional se concentra en un tribunal especializado creado *ad hoc*, llamado Tribunal o Corte Constitucional, que procede por vía de acción o de excepción, cuando en un juicio común se plantea incidentalmente la inconstitucionalidad de una ley y el juez ordinario, remite la cuestión al Tribunal Constitucional para que resuelva sobre el particular. En ambos casos, las resoluciones que tome el Tribunal Constitucional tendrán *efectos erga omnes*.

Ambas variantes del control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional, presentan características muy peculiares y diferentes entre sí, tal es el caso de los efectos de sus resoluciones, las que dependiendo del sistema que se adopte, tendrá efectos diversos, así, en tratándose del control difuso o americano, la declaratoria que realicen los tribunales ordinarios, no tendrá efectos *erega omnes*, sino simplemente particulares, es decir, que únicamente dejará de aplicar la ley que considera inconstitucional, la cual podrá dejar de ser aplicada de manera general en virtud del principio de *stare decicis*, cuando la Corte emita al respecto una jurisprudencia vinculante para todos los jueces que le son inferiores. Caso contrario acontece el control concentrado o austriaco, en el que, ya sea vía de acción o de excepción, el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre la cuestión de inconstitucionalidad, lo hace siempre con *efectos erga omnes*. Para éste y otros tópicos, hemos designado el siguiente capítulo de nuestra investigación, lo cual hará posible una mejor comprensión del sistema jurisdiccional de control de la constitucionalidad.

⁷⁷ Véase a Adato Green, Victoria, *op. cit.*, pp. 66 y 67; y Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 105-107

CAPITULO III

VARIANTES DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES

A. EL MODELO CONCENTRADO O AUSTRIACO

Abordaremos el estudio del sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes concentrado siguiendo el criterio adoptado por Mauro Capelletti, quien lo analiza bajo tres enfoques: *el perfil subjetivo, el perfil modal y el perfil de los efectos de los pronunciamientos*.¹

El **Perfil Subjetivo** atiende al órgano u órganos encargados de realizar el control de la constitucionalidad, es decir, a quien conoce y resuelve de la cuestión de inconstitucionalidad.

En el sistema concentrado, la facultad del control de la regularidad constitucional de leyes se atribuye a un solo órgano del Estado que actúa como jurisdicción constitucional única y excluyente, esto es, como juez constitucional para resolver las cuestiones de inconstitucionalidad. Ese órgano estadual encargado de mantener la regularidad constitucional, puede encontrarse situado dentro del Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia) o fuera de él (Tribunal o Corte Constitucional).²

La Constitución austriaca de 1920, elaborada en base al proyecto de Kelsen, reformada y nuevamente puesta en vigor en 1929, es considerada en términos de Capelletti, como el “arquetipo” del modelo concentrado o austriaco

¹ Véase a Capelletti, Mauro, *La Justicia Constitucional*, México, UNAM, 1987. p. 60

² “... la verdadera clave para considerar a un tribunal como auténtico tribunal constitucional, o no, no está, no puede estar, en su integración formal en el poder Judicial, o en su regulación constitucional junto a éste, sino más bien en su carácter de órgano *constitucional ad hoc* y especializado en el conocimiento de los asuntos jurídico-constitucionales.” Brage Camazano, Joaquín, *La Acción de Inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998, p. 40

de control constitucional.³ En un principio, la Corte Constitucional Austriaca, encargada del control constitucional, tuvo una integración eminentemente política, lo cual la hizo un órgano poco funcional, pero en virtud de su reforma en 1929, y a efecto de evitar tal situación, se modificó su integración para quedar como sigue: presidente, vicepresidente, doce miembros y seis sustitutos, cuya designación a partir de ese año la haría el presidente de la República a propuesta del gobierno federal respecto de los dos primeros y de la mitad de los restantes, y del Consejo Nacional y del Consejo Federal con en relación a los demás. Sus integrantes son nombrados de entre distinguidos juristas, como pueden ser magistrados y profesores universitarios con por lo menos diez años de experiencia profesional. Para romper de plano con el carácter político que tenía su antigua integración, se estableció entre los requisitos; el impedimento para ser designado, si se era funcionario del gobierno ya sea federal o estatal, o miembros del Consejo Nacional o Federal, y hasta ser funcionario o empleado de algún partido político.⁴

Esta tendencia es adoptada por una gran parte de los países europeos, entre los que destaca: Alemania y España con sus tribunales constitucionales; e Italia con su Corte Constitucional. En América existen órganos de ésta naturaleza con distintos matices y modalidades, por ejemplo: Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y Portugal cuentan con Tribunales o Cortes constitucionales autónomos ubicados fuera del Poder Judicial; igualmente los tienen Bolivia y Colombia, con la salvedad de que éstos los incluyen en la estructura del Poder

³ Cpelletti, Mauro, *op. cit.*, p. 61

⁴ Similares criterios se observan en la integración y designación de: el Tribunal Constitucional federal alemán, conformado por dos salas, de ocho jueces cada una, elegidos por el Bundestag y el Bundesrat en partes iguales, para un periodo de doce años sin posibilidad de reelección; la Corte Constitucional italiana, integrada por quince jueces, nombrados por el presidente de la República, por el Parlamento y por la Suprema Magistratura ordinaria y administrativa, en igual número, escogidos de entre los magistrados de la judicatura ordinaria y administrativa, los profesores ordinarios de las universidades en materia jurídica y los abogados que tengan un ejercicio profesional de veinte años. Duran nueve años en el cargo y esta prohibida su reelección; el Tribunal Constitucional Español, el cual se integra por doce miembros, escogidos de entre magistrados, fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados, todos juristas de reconocidos con más de quince años de ejercicio profesional y nombrados de manera proporcional, por la mayoría de tres quintas partes del Congreso, por el Senado y por el Consejo General del Poder Judicial, Duran en su encargo nueve años y se renuevan por terceras partes cada tres.

Judicial; en el Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela existen salas especializadas en materia constitucional pertenecientes a las propias Cortes o Tribunales Supremos; y en Argentina, Brasil, Honduras, Panamá, Uruguay y nuestro país, se encomienda la función de Tribunal Constitucional a las Cortes o Tribunales Supremos.⁵

El **perfil modal** atiende a la manera de cómo la cuestión de inconstitucionalidad es planteada y resuelta, es decir, a las vías por virtud de las cuales puede promoverse dicha cuestión ante el órgano u órganos competentes para decidirla.

En el control concentrado de la constitucionalidad de leyes, la cuestión de inconstitucionalidad puede promoverse en *vía principal*, esto es, en *vía de acción* o en *vía incidental*, también llamada *vía de excepción*. En la primera se llega a la jurisdicción constitucional mediante el ejercicio del recurso, medio o instrumento establecido *ad hoc* para tal efecto, mientras que en la segunda, se accede por la remisión que hacen los tribunales ordinarios cuando en un juicio del que conocen, está en duda la constitucionalidad de la ley que se pretende aplicar.

“En el sistema austriaco [...] el control de constitucionalidad, además del carácter “concentrado” [...] tiene también el carácter de un control que se ejercita *en vía principal* [...] En efecto, no solamente ha creado esta Constitución una Corte Especial constitucional —la *Verfassungsgerichtshof*— en la cual ha “concentrado” la competencia exclusiva para decidir las cuestiones de constitucionalidad; sino además la Constitución austriaca ha confiado a dicha corte un poder de control, para poner en movimiento el cual se necesitaba de *una demanda especial* (“Antrag”) o sea *el ejercicio de una acción especial* por parte de algunos órganos políticos.⁶

⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, México, FUNDAP, 2002, Colección Derecho, Administración y Política, pp. 27 y 28

⁶ Capelletti, Mauro, *op cit.*, pp. 87 y 89

Hasta Antes de la reforma de 1929, la Constitución austriaca sólo legitimaba a ciertos órganos políticos —gobierno federal y los gobiernos de los *Länder*— para poder plantear a la Corte Constitucional, únicamente en *vía principal*, la cuestión de inconstitucionalidad. Con motivo de la reforma se concedió también legitimidad activa a ciertos órganos judiciales —Corte suprema para asuntos civiles y penales y Corte suprema para las causas administrativas—, pero no en *vía principal* o *de acción*, sino en la *vía incidental* o *de excepción*.

El control de la constitucionalidad en este sistema que normalmente se inicia por *vía de acción*, es conocido como control abstracto, toda vez que el examen de constitucionalidad que realiza el Tribunal o Corte Constitucional, es fuera de toda controversia jurídica determinada, y de manera independiente de las situaciones específicas en que dicha norma pueda ser aplicada, es decir, que no se requiere de agravio o interés jurídico específico, por lo que usualmente se otorga legitimación activa a varios órganos estaduales.⁷

En algunos casos, simultáneamente al control abstracto, opera el control concreto o prejudicial, esto es, el iniciado *vía incidental* o *de excepción*. En él, todos los jueces están legitimados para acudir a Tribunal Constitucional, cuando consideren que la ley aplicable al caso concreto sometido a su conocimiento, es inconstitucional.⁸

⁷ En Alemania cuentan con legitimación para poder plantear directamente la cuestión de inconstitucionalidad, el gobierno de la Federación o el de una provincia, o un tercio del Bundestag. En Italia la tiene el gobierno nacional para impugnar la inconstitucionalidad de una ley nacional, y los gobiernos regionales para hacer lo mismo con las leyes nacionales y las de otras regiones. España otorga la legitimación par interponer el recurso de inconstitucionalidad, al presidente del gobierno, el defensor del pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en sus casos, las Asambleas de las mismas

⁸ Por lo que respecta al control concreto o vía incidental, en Alemania e Italia el juez debe suspender el procedimiento que este conociendo, en caso de que considere que la ley aplicable al caso es inconstitucional, debiendo enviar lo autos al tribunal o corte constitucional, mientras que en España, si bien también de ser el caso, se envían los autos al Tribunal Constitucional, el juicio no se suspende.

El **Perfil de los efectos de los pronunciamientos**. Por cuanto hace a los destinatarios, los efectos pueden ser *erga omnes* o *inter partes*, mientras que por sus efectos en el tiempo, pueden ser *ex nunc*, *pro futuro* o *ex tunc*, para el pasado.⁹

En el sistema concentrado, las resoluciones que emiten los tribunales o cortes constitucionales respecto a las cuestiones de inconstitucionalidad que le son sometidas a su conocimiento, tienen efectos *erga omnes*, con lo cual, la ley que es declarada como inconstitucional deja de tener validez, eficacia y vigencia, en otras palabras, ya no podrá ser aplicada a ningún caso. Aquí, no se da la simple desaplicación de la norma inconstitucional, sino que ésta se anula con efectos generales, es decir, que ya no volverá a regir más debido a su contrariedad con el orden constitucional.¹⁰

“El sistema austriaco en efecto tiene, además que carácter “constitutivo, también carácter “general”: o sea realiza una anulación que, ya sea también con eficacia no retroactiva sino *ex nunc* o *pro futuro*, opera empero *erga omnes* de donde se habla, precisamente, de una *Allgemeinwirkung* (“eficacia general”).¹¹

Por lo que hace a los efectos temporales de los fallos emitidos, en el modelo austriaco éstos sólo tienen efectos constitutivos, *ex nunc*, *pro futuro* y no retroactivos *ex tunc*,¹² toda vez que si las decisiones tienen carácter anulatorio

⁹ Si se desea profundizar sobre la eficacia en el tiempo de las sentencias constitucionales, véase a Brage Camazano, Joaquín, “Interpretación Constitucional, declaraciones de inconstitucionalidad y arsenal sentenciador (un sucinto inventario de algunas sentencias “atípicas”)”, en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, (coordr.), *Interpretación Constitucional*, México, Porrúa, 2005, pp. 152-167

¹⁰ Sin embargo en algunos países donde se ha adoptado el control concentrado, también se le dan efectos son *inter partes* a las resoluciones, como lo es el caso de México, en donde a ciertos casos de controversias se les reconoce efectos particulares.

¹¹ *Ibidem.*, p. 101

¹² Si bien, el sistema de control de la constitucionalidad concentrado, se caracteriza porque los efectos de las resoluciones en él adoptadas, operan *erga omnes* y *ex nunc*, después de haber sido publicadas —caso de Austria y España—, no es de extrañar que países como Alemania, Italia y México —en materia penal concretamente—, doten de eficacia *ex tunc*, para el pasado, a las resoluciones de sus tribunales, pues para éstos, la leyes declaradas como inconstitucionales, están viciadas de nulidad absoluta desde el momento mismo de que existen.

con efectos generales, entonces dichos efectos no pueden anular efectos jurídicos generados con anterioridad a la declaratoria de inconstitucionalidad.¹³

B. EL MODELO DIFUSO O AMERICANO

El estudio del sistema de control de la constitucionalidad difuso, lo haremos de manera similar al que se hizo con el control concentrado.

Perfil subjetivo. En el sistema difuso o americano el control de la constitucionalidad no lo ejerce un solo órgano, si no que éste es llevado a cabo por todos los jueces de un país, cualquiera que sea su rango o jerarquía, y no sólo por la Suprema Corte o un tribunal en particular, pues como bien dice Allan R. Brewer- Carías:

“... si la Constitución es ley suprema del país, y si se reconoce el principio de supremacía, la Constitución se impone a cualquier otra ley que le sea incoherente. En consecuencia, las leyes que violan la Constitución o que, de una u otra manera, sean contrarias a sus normas, principios o valores, son nulas y no pueden ser aplicadas por los jueces, quienes deben darle prioridad a la Constitución. Como lo afirmó el juez Marshall, en el caso *Marbury vs. Madison* en 1803, todos los jueces y todos los tribunales deben decidir sobre los casos concretos que le son sometidos —de conformidad con la constitución, desistiendo de la ley constitucional— lo que constituye —la verdadera esencia del deber judicial— Sin embargo, en este sistema de control de la constitucionalidad, este papel le corresponde a todos los tribunales y no a uno en particular, y no debe considerarse sólo como un poder, sino como un deber que les está impuesto para decidir sobre la conformidad de las leyes con la Constitución, inaplicándolas cuando sean contrarias a sus normas [...] en el método difuso de control de la constitucionalidad, el deber de todos los jueces es el de examinar la constitucionalidad de las leyes que deban aplicar al caso concreto, y declarar, cuando ello sea necesario, que una ley particular no deba

¹³ Cfr., a García Becerra, José Antonio, *Los medios de control constitucional en México*, Sinaloa, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 2001, cuadernos jurídicos 12, p. 27

ser aplicada a la decisión de un proceso específico que el juez esté conociendo, en razón de que es inconstitucional, la cual, por tanto, debe considerarse nula y sin valor, para la resolución del caso.”¹⁴

Perfil modal. A diferencia de modelo concentrado, donde el control de la constitucionalidad se plantea normalmente por *vía de acción* y excepcionalmente por *vía incidental*, en el modelo difuso, éste siempre se lleva a cabo por ésta última, esto es, a través de un proceso concreto (civil, penal, mercantil, laboral, etc.) del cual esté conociendo un juez, y donde la inconstitucionalidad de la ley no es ni el objeto ni el asunto de dicho proceso, pero cuya aplicación, si es relevante para la solución del mismo.

En el control americano no existe un proceso constitucional *ad hoc* para poder plantear la cuestión de inconstitucionalidad, sólo basta con que un particular, ya sea al presentar su demanda —contra algún funcionario del Estado o contra otro particular— o en el curso del proceso, promueva la cuestión de inconstitucionalidad para que el juez, ya sea federal o local, de estimar que la ley que se discute es relevante para la resolución del caso, se pronuncie sobre la misma.

Con en relación al *Perfil modal* del sistema difuso o americano de control de la constitucionalidad, Mauro Capelletti sostiene que:

“... tiene el carácter de un control que se ejercita en *vía incidental* [...] las cuestiones de inconstitucionalidad de leyes no pueden ser sometidas al juicio de los órganos judiciales “en vía principal”, o sea en un ex profeso y autónomo proceso constitucional instaurado *ad hoc* con ex profesa acción. Dichas cuestiones pueden ser promovidas solamente *incidenter*, en el curso y con ocasión de un “case or controversy” o sea de un concreto proceso “común” (civil o penal o de otra naturaleza) y sólo en tanto, en cuanto la ley, de cuya

¹⁴ Brewer-Carías, Allan R., “La Jurisdicción Constitucional en América Latina”, en: García Belaunde, D. y Fernández Segado, F. (coords.), *La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dikson, S.L., Ediciones Jurídicas Lima, Editorial Jurídica E. Esteva Uruguay, Editorial Jurídica Venezolana, 1997, p. 122

constitucionalidad se discute, sea *relevante* para la decisión de aquel caso concreto.”¹⁵

Brewer-Carías, al abordar el carácter incidental del sistema difuso explica lo siguiente:

“... para que se pueda ejercer el control difuso de la constitucionalidad de leyes, siempre tiene que existir un proceso ante un Tribunal en cualquier materia, por lo que siempre es un sistema incidental de control, en el sentido de que la cuestión de una ley y su inaplicabilidad, deben plantearse en un proceso o caso concreto (*cases or controversies* como lo ha precisado la jurisprudencia norteamericana), cualquiera sea su naturaleza [...] el objeto principal del proceso y de la decisión judicial no es la consideración abstracta de la constitucionalidad de la ley o su aplicabilidad o inaplicabilidad, sino mas bien, la decisión de un caso concreto...”¹⁶

Perfil de los efectos de los pronunciamientos. Por lo que hace a los destinatarios, las resoluciones pronunciadas con motivo del control difuso de la constitucionalidad sólo tienen efectos *in casu et inter partes*, esto es, en relación con el proceso y exclusivamente en relación a las partes que han participado en él.

“... la regla fundamental es que el juez debe limitarse a *no aplicar la ley inconstitucional en el caso concreto*; de donde el control judicial de la constitucionalidad de leyes no tiene, como en Austria, eficacia general, *erga omnes*, sino solamente eficacia especial, *inter partes*, esto es, limitada al caso concreto...”¹⁷

La declaración de inconstitucionalidad en el sistema difuso tiene efectos únicamente declarativos, toda vez que el juez al decidir sobre la constitucionalidad de una ley y declararla inconstitucional e inaplicable, lo hace

¹⁵ Ver a Capelletti, Mauro, *op. cit.*, pp. 87 y 88

¹⁶ Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, p. 129

¹⁷ Capelletti, Mauro, *op. cit.*, p. 101

porque la considera nula y sin valor, tal cual como si nunca hubiera existido ni tenido validez.

“...según la concepción más tradicional la ley inconstitucional, en cuanto contraria a una *norma superior*, es considerada *absolutamente nula* (“*null and Void*”) y por esto *ineficaz*: de donde el juez, que ejercía el poder de control, no anula, sino meramente *declara una (preexistente) nulidad* de la ley inconstitucional [...] carácter de un control *meramente declarativo*...”¹⁸

Producto de ese carácter declarativo de las resoluciones emitidas por el juez, es que en el tiempo, éstas tienen efectos *ex tunc, para el pasado* o retroactivos, en el sentido de que dichos efectos se retrotraen al momento al momento en el cual la norma —considerada como inconstitucional— fue promulgada, por estar viciada de nulidad absoluta desde el momento mismo en que existe.

“... opera en línea de principio *ex tunc*, retroactivamente —se trata en efecto, como repito, de la mera verificación de una *preexistente* nulidad absoluta, —
...”¹⁹

En virtud del carácter *declarativo e inter partes* de las resoluciones emitidas por los jueces, éstos no anulan la ley, sino que simplemente al considerarla inconstitucional dejan de aplicarla al caso concreto, lo cual significa que la ley sigue vigente y susceptible de seguir aplicándose.

El hecho de que los efectos de las resoluciones no puedan generalizarse o extenderse a otros casos, nos lleva a pensar que puede existir una contradicción de criterios al no haber unidad en las decisiones, situación que originaría una incertidumbre jurídica. Previendo esta posibilidad, es que se han establecido correcciones a tales efectos; a través de la doctrina del *stare decisis*;

¹⁸ *Ibidem*, pp. 99 y 100

¹⁹ *Idem*.

o mediante regulaciones de derecho positivo, cuando las decisiones se adoptan por la Corte Suprema de Justicia de un país.²⁰

“... aun cuando es verdad, empero, que esta característica es eliminada después en buena parte en los Estados Unidos (especialmente cuando se trate de un control ejercitado por la *Supreme Court*) por efecto del principio de *estare decisis*, y es, si no eliminada, por lo menos atenuada también en México, por vía del limitado vínculo a la “jurisprudencia” de la Suprema Corte de Justicia así como de la institución de la *suplencia de la queja deficiente*, introducida en 1951.”²¹

C. EL MODELO MEXICANO

Después de haber expuesto las principales características de los sistemas de control jurisdiccional de la constitucionalidad “difuso y concentrado”, podemos decir que cada país, dependiendo de su tradición y necesidades, adopta uno u otro, o en la mayoría de los casos, combina características de ambos, creando así un sistema de control de la constitucionalidad híbrido o mixto,²² como es el caso de Bolivia, Colombia, Guatemala, Ecuador, Perú, Venezuela y, por supuesto, nuestro país.²³

Al hacer el análisis en particular de la controversia constitucional, la acción de la inconstitucionalidad y el juicio de amparo, como los principales instrumentos de control de la constitucionalidad de leyes existentes en nuestro país, podremos por un lado, advertir que nuestro sistema tiene matices tanto del modelo difuso como del austriaco y por otro, saber que pasa con el control de la constitucionalidad de leyes en materia electoral.

²⁰ *Cfr.*, a Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, p. 132

²¹ Capelletti, Mauro, *op. cit.*, pp. 101 y 102

²² Véase a Astudillo Reyes, Cesar I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 47-57

²³ *Cfr.*, a Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, p. 123; y Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, pp. 51-59

1. El amparo contra leyes

a) Naturaleza Jurídica

El proceso de constitucionalidad “juicio” de amparo²⁴ contra leyes, es sin duda un medio de control de la constitucionalidad, pese a su carácter individualista que supone siempre la existencia de un interés particular del gobernado afectado en sus “garantías individuales” por el acto de autoridad, y que ha llevado a autores como Tena Ramírez a sostener que:

“... no se trata en realidad de un sistema de defensa directa de la constitucionalidad, sino de defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución.

No es propiamente control de la constitucionalidad aquél que sólo cuida de evitar las invasiones de los poderes en la esfera de los derechos públicos de la persona...”

El individualismo del amparo se revela con claridad de la lectura del artículo 103 constitucional que a la letra dice:

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

- I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del distrito federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Así como de la tesis de jurisprudencia siguiente:

INVASIÓN DE ESFERAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR.— El juicio de amparo fue establecido por el

²⁴ Ver a Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Introducción al Amparo Mexicano*, 3ª ed., México, Noriega Editores, 1999, pp. 3-45

artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. 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 una manera clara, pero no fue así, pues al través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma 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 Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.

Apéndice de 1995. Quinta Época. Tomo I, Parte HO. Tesis 389. P 362.

El individualismo que caracteriza al amparo, no es óbice para no considerarlo como medio de control de la constitucionalidad, toda vez que si bien no es directamente garante de todo el texto constitucional —parte orgánica o dogmática—, sí lo es de manera indirecta y limitada, pues los efectos de los actos de autoridad contrarios a la Constitución —parte orgánica— y lesivos a la esfera jurídica del gobernado —garantías individuales—, también son destruidos o anulados a través del amparo.

Lo anterior ha llevado a diversos autores a afirmar que nada pasaría si desaparecieran las últimas dos fracciones del artículo 103, que a decir de Juventino V. Castro contiene el denominado “amparo soberanía”.²⁵

Sirve de sustento a lo que hemos venido diciendo, lo expuesto por Burgoa Orihuela, quien describe al amparo como:

“... un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad...”²⁶

Sin pasar por alto la naturaleza también de control de legalidad del amparo, y tomando en cuenta que la nulidad o invalidación de los efectos de las violaciones hechas a la Constitución, es la nota característica de los sistemas de control constitucional, podemos decir, que el amparo sí es un medio de control de la constitucionalidad, pues a través de él se busca anular o invalidar, aunque sólo con efectos *inter partes* y únicamente a instancia de parte agraviada, las leyes y actos de autoridad contradictorios al texto constitucional.

El hecho de que el amparo sea un medio de control de la constitucionalidad, no significa a decir de José de Jesús Gudiño Pelayo que éste sea “un sistema integral de defensa de la Constitución”, pues para ello sería necesario que cualquier violación a ésta última, pudiera anularse o repararse a través del amparo,²⁷ cosa que no sucede debido a que siempre debe ser interpuesto por un sujeto de Derecho individual o colectivo (personas físicas o colectivas privadas u oficiales), más no por órganos constituidos, ya que los primeros son los únicos titulares de garantías individuales.

²⁵ Véase a Castro, Juventino V., *El Artículo 105 Constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 37-45; y Cuellar Salas, Antonio, “Procedencia del Amparo: Constitucional, Directo e Indirecto”, *Amparo*, s.l.i. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 1996, pp. 66-71

²⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 173

²⁷ *Cfr.*, a Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, pp. 99-104

Sobre esta limitación del amparo como medio de control de la constitucionalidad, Covián Andrade nos dice que:

“... el juicio de Amparo sí tiene la calidad de medio de control de la constitucionalidad [...] Sin embargo, no es un medio de control de la constitucionalidad adecuado para resolver todos los casos previsibles de conflicto entre el ejercicio del poder público por los órganos constituidos del Estado en cualesquiera de sus niveles (federal, local y municipal) y las normas constitucionales (connotación cuantitativa genérica del Amparo) [...] fuera de la violación de garantías, no hay otro caso de contradicción entre el acto de autoridad y el texto constitucional susceptible de ser controlado por medio del Amparo [...] no toda violación a la constitución por los poderes públicos necesariamente se ha de constreñir al capítulo de derechos individuales [...] Por lo tanto, nos encontramos sin duda, ante un medio de control de la constitucionalidad limitado e incompleto.”²⁸

b) Legitimación activa

La legitimación activa es explicada por la mayoría de los autores a través de los principios de instancia de parte agraviada y de agravio personal y directo.

Conforme al primero de los principios arriba enunciados, contenido en el artículo 107, fracción I de la Constitución, el juicio de amparo no puede iniciarse de oficio,²⁹ sino a través de la demanda que una persona física o colectiva de carácter particular a la que, según dispone el artículo 4 de la Ley de Amparo:

Art. 4.-... perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio

²⁸ Covián Andrade, Miguel, *El control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A. C., 2001, pp. 248-250. Para un mayor abundamiento sobre la eficacia parcial del amparo como medio de control de la constitucionalidad, se recomienda consultar el análisis que al respecto, hace este autor en esta misma obra. pp. 254-267

²⁹ Véase la exposición que hace José de Jesús Gudiño Pelayo, respecto del amparo como sistema de defensa de la Constitución por vía de acción. *op. cit.*, pp. 104-119

de algún pariente o persona extraña en los casos en los que esta ley lo permita expresamente..

Atendiendo al segundo de los principios mencionados, la afectación debe ser actual, personal y directa, esto es, que debe recaer en una persona física o colectiva determinada y ser de realización presente, pasada o inminentemente futura.³⁰

Ahora bien, por lo que respecta a las personas colectivas públicas u oficiales, atendiendo al artículo 9 de la Ley de Amparo, éstas sólo pueden acudir al amparo:

Art. 9.-...por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.

De esta forma, podemos decir que tienen legitimación activa en el juicio de amparo contra leyes, cualquier persona física o colectiva privada que haya sido afectada en forma personal, directa y actual por una ley, así como también, las personas colectivas oficiales a través de sus representantes, cuando se les afecten sus intereses patrimoniales.

c) Modalidades del amparo contra leyes (Procedencia)

Dependiendo de la naturaleza del acto de autoridad que se reclame, el amparo contra leyes puede sustanciarse mediante dos procesos distintos, es decir, que existen dos vías distintas para la interposición del juicio de amparo, tales vías o procesos son conocidos como amparo directo e indirecto.

³⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 272

i) Amparo indirecto

Comúnmente se conoce como amparo indirecto, a aquel que se va a plantear o tramitar en la primera instancia ante el Juez de distrito* y en la segunda, ante la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito a través del recurso de revisión.

Con en relación al número de instancias en que puede tramitarse el amparo indirecto, Burgoa Orihuela propone:

“... en vez de llamar al juicio de garantías de que conoce un Juez de distrito en primera instancia y la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en segunda mediante el recurso de revisión, “amparo indirecto”, se le podría designar ventajosamente con el nombre de *amparo bi-instancial*, por desarrollarse su tramitación total en dos instancias.”³¹

Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, han denominado al amparo indirecto contra leyes *acción de inconstitucionalidad*, ya que a decir de estos dos autores:

“...implica un ataque frontal, directo, contra el ordenamiento legislativo, entendido éste en su sentido material, es decir, que comprende también las disposiciones reglamentarias y los tratados internacionales aprobados por el Senado federal.”³²

La procedencia constitucional del amparo indirecto está contenida en la fracción VII del artículo 107, que en su contenido dice:

* Esta regla de procedencia admite una excepción si se reclaman violaciones a los artículos 16, en materia penal, 19 o 20 constitucionales, en cuyo caso, también pueden reclamarse ante el superior jerárquico del tribunal que cometa dicha violación

³¹ *Ibidem*, p. 631

³² Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 3ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 838

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

...

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten personas extrañas al juicio, **contra leyes** o contra actos de autoridad administrativa, **se interpondrá ante el juez de Distrito...**

La procedencia legal del amparo indirecto*se encuentra prevista en el artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo que dispone a la letra:

Art. 114.- El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

...

Contra la sentencia dictada por los jueces de distrito que deje subsistente la cuestión de inconstitucionalidad, procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte, tal y como se preceptúa en los artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución y 84, fracción I, inciso a) de la Ley de amparo que a la letra dicen:

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

...

* La procedencia legal del amparo indirecto contra leyes, atendiendo a la materia de la norma impugnada, está contenida en los artículos 51, fracción III, 52, fracción III, 54, fracción II y 55, fracción segunda de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o por el jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

Art. 84.- Es Competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:

I. Contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, cuando:

a) Habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos inconstitucionales, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

...

Atendiendo a lo dispuesto por los artículos 10, fracción II, inciso a) y 21, fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte al conocer del recurso de revisión, puede hacerlo en Pleno o en Salas, como se observa enseguida:

Art. 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I...

II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente

violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

...

Art. 21.- Corresponde conocer a las Salas:

I...

II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernados 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 sentencia se establece al interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias:

...

ii) Amparo directo

Si bien es cierto que en el amparo indirecto, como ya vimos, se plantea de manera “directa” la inconstitucionalidad de leyes, no menos lo es, que también a través del amparo directo se puede combatir dicha inconstitucionalidad.

Para Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, el amparo directo contra leyes es más bien un *recurso de inconstitucionalidad*, en virtud de que:

“...no combate directamente un ordenamiento legal, sino la legalidad de una resolución ordinaria, y a través de ella se decide previamente si son constitucionales o no las disposiciones legislativas aplicadas por el tribunal que pronunció dicha sentencia.”³³

³³ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 841

Generalmente el amparo directo es identificado como aquel que se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia, de ahí que se le denomine amparo uni-instancial.

“... el amparo directo o uni-instancial es aquel respecto del cual los Tribunales Colegiados de Circuito conocen en única instancia o en jurisdicción originaria.”³⁴

El fundamento constitucional del amparo directo está en el artículo 107, fracción V, que a la letra dice:

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

...

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal Colegiado de Circuito que corresponda...

La procedencia legal del amparo directo contra leyes está señalada en los artículos 158, párrafo tercero, y 166, fracción IV, párrafo segundo de la Ley de Amparo, en cuyo contenido expresan:

Art. 158.-...

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que ponga fin al juicio.

Art. 166.-... La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que deberán expresarán:

...

IV...

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el

³⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 684

reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia.

Las sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en este tipo de amparo —contra leyes— pueden ser impugnadas mediante el recurso de revisión ante la Suprema Corte, conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción IX de la Constitución, cuyo texto es:

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

...

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

...

Así como en lo establecido en los artículos 83, fracción V y 84, fracción II, de la Ley de Amparo, que a la letra dicen:

Art. 83.- Procede el recurso de revisión:

...

V. Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la Fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidas por los gobernadores

de los estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Art. 84.- Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del Recurso de Revisión, en los casos siguientes:

I...

II. Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre que se esté en el caso de la fracción V del artículo 83.

Del recurso de revisión en contra de las sentencias pronunciadas en amparo directo contra leyes, conoce la Suprema Corte funcionando en Pleno o en Sala según sea el caso, tal y como dispone el artículo 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que enseguida reproducimos:

Art. 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

...

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violaciones haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos caso la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

21.- Corresponde conocer a las Salas:

...

III. del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo promuevan los tribunales colegiados de circuito:

a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y

...

Del análisis de los diversos artículos, tanto constitucionales como legales, fundamento del amparo directo e indirecto contra leyes, podemos colegir lo siguiente:

- a) En ambas vías o procesos, el control de la constitucionalidad es concreto. Si bien a través del amparo indirecto se puede atacar de manera frontal una ley, ello no significa que se trate de un control abstracto, ya que no basta considerar o estimar que la ley impugnada es contraria a la Constitución, si no que es necesario que ésta cause agravio en la esfera jurídica del gobernado —particularmente a las garantías individuales— para poder hacer dicha impugnación.
- b) Su procedencia no está referida a leyes en sentido estricto, esto es, desde el punto de vista formal, si no que se refiere más bien a leyes en un sentido amplio, es decir, desde el punto de vista material, abarcando así a todas aquellas normas o disposiciones generales no provenientes del órgano legislativo.³⁵
- c) Por lo que hace al amparo indirecto, podemos decir que éste se ejercita *vía acción*, mientras que el directo, se lleva a cabo *vía incidental*.

d) Improcedencia en materia electoral

El amparo contra leyes, medio de defensa y control de la constitucionalidad, como ya se hizo notar al abordar el estudio sobre su naturaleza jurídica, debido a la forma en que está estructurado —instancia de

³⁵ Véase a Chávez Castillo, Raúl, *El Juicio de Amparo Contra Leyes*, México, Porrúa, 2004, pp. 1-46; y Carranco Zúñiga, Joel y Cerón de Quevedo, Rodrigo, *Amparo Directo Contra Leyes*, 2ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 36-40

parte agraviada, interés jurídico y efectos *inter partes* de la resolución— tiene una eficacia parcial como tal, pero además, la ley misma (artículo 73 de la Ley de Amparo) y la jurisprudencia lo limitan al establecer para ciertos casos, la improcedencia de éste. De esas improcedencias resulta de interés para abordar el objeto este trabajo, la referida a la materia político-electoral, prevista en el artículo 73, fracciones VII y VIII de la Ley de Amparo, que en su texto dice:

Art. 73.- El juicio de amparo es improcedente:

...

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;

VIII. Contra resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

...

Con en relación a lo anterior, la Suprema Corte ha establecido lo siguiente:

DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.

Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo. XIV. Julio de 1994.
P 546

DERECHOS POLITICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A. De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquéllas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano; por lo que **cualquiera infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional**; supuesto que no constituye violación de una garantía individual.

Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Tomo 71 Primera Parte. P 21

DERECHOS POLITICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A. La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución Federal, y **no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos.**

Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Tomo 71 Primera Parte. P 23

Para Burgoa Orihuela, el argumento de que los derechos políticos no son garantías individuales o derechos fundamentales:

“... es teóricamente correcto y parcialmente verdadero en lo que a garantías materiales concierne, sin que sea valedero respecto de las garantías formales de seguridad jurídica...”³⁶

La naturaleza jurídica distinta de ambas garantías —las materiales son ocasionales y están referidas al derecho de votar y ser votado, mientras que las formales, óbice de carácter jurídico a los poderes públicos a favor de los gobernados, son permanentes— y otras diferencias secundarias, a decir de nuestro autor, es lo que ha llevado a la Suprema Corte a adoptar tal criterio. En cuanto a las garantías formales de seguridad jurídica, dicho criterio no es válido, pues según él:

“No existe ninguna razón valedera para considerar que los derechos políticos de los gobernados no se tutelen por medio de la seguridad jurídica impartida a través de las Garantías de audiencia y de legalidad. En otras palabras, implicaría un despropósito que únicamente fuesen protegibles por medio de

³⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 451

ellas los derechos subjetivos civiles, laborales o de cualquier otro contenido, excluyéndose de tal protección a los derechos subjetivos políticos.³⁷

Burgoa Orihuela concluye diciendo que todas estas consideraciones teóricas son inoperantes ante la improcedencia que establece la Constitución, pero sin embargo, dicha improcedencia no es absoluta, pues para él es posible impugnar a través del amparo leyes electorales, por no provenir éstas de organismos electorales.³⁸

La Suprema Corte ha establecido una excepción a la improcedencia en comento, tal y como se puede observar en las tesis siguientes:

DERECHOS POLITICOS. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LEYES DE CONTENIDO POLITICO ELECTORAL, SI LA CONTROVERSIA VERSA EXCLUSIVAMENTE SOBRE. Para que la acción constitucional intentada en contra de una ley de contenido político-electoral sea procedente, **es menester que la controversia verse sobre la violación de una garantía individual**, aun cuando esté asociada con derechos políticos, y no exclusivamente respecto de estos últimos, puesto que la violación de los derechos políticos no es reparable mediante el juicio de amparo.

Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo: XIV. Octubre de 1994. Tesis 2a. XIII/94.P 33

DERECHOS POLITICOS. Aun cuando se trate de derechos políticos, **si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales**, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo XVI. P. 92

DERECHOS POLITICOS. Aunque se ha establecido jurisprudencia respecto de que por la violación de los derechos políticos no cabe el amparo, **si aquella**

³⁷ *Ibidem*, p. 453

³⁸ *Ibidem*, p. 455

puede involucrar la de garantías constitucionales, y de los términos mismos de la demanda no se desprenden motivos de improcedencia debe dársele entrada.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo XIV. P 1802.

DERECHOS POLITICOS. Cuando conjuntamente con los derechos políticos, se reclamen en el amparo, derechos individuales, no es aplicable la jurisprudencia de la Corte; que ha sobreseído en amparos en que se reclaman derechos de índole netamente política.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo XIII. P 815.

Después de analizar la quinta época del Semanario Judicial de la Federación, que va de 1917 a 1957, Miguel González Avelar advierte que el Poder Judicial Federal, y específicamente la Suprema Corte:

“... aunque de manera errática; ha dado entrada, sustanciado y hasta resuelto recursos de amparo que la han arrojado al mundo del que también abominan los jueces tradicionalistas, al mundo de la política.”³⁹

Pensar que los derechos políticos por no estar contemplados en el capítulo de garantías individuales no forman parte de las mismas, sin duda, nos lleva al “más rígido formalismo jurídico” que se traduce en un “absurdo capitulismo normativo”, como atinadamente sostiene Covián Andrade, quien aunado a lo anterior, nos dice que:

“Si se acepta que son derechos del ciudadano, cabría preguntarse si nunca pueden coincidir las garantías individuales con los derechos del ciudadano o si necesariamente son incompatibles.”⁴⁰

³⁹ José Francisco Ruiz Massieu, nota preliminar a la segunda edición del libro de Miguel González Avelar, *La Suprema Corte y la política*, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1994, p. 13

⁴⁰ Covián Andrade, Miguel *op. cit.*, p. 265

De todo lo anterior se puede colegir que en la generalidad, la Suprema Corte escudándose en la improcedencia en comento, en la medida de lo posible —ya que sí ha habido casos en donde erráticamente se ha querido lo contrario—, no ha querido inmiscuirse en cuestiones político-electorales. Por eso, el autor en cita, al ir al fondo del asunto termina por preguntarse ¿Qué pasaría si se deseara impugnar a través del amparo, una ley que proscribe la existencia de un partido político por motivos estrictamente ideológicos? ¿Se aceptaría que se violan garantías individuales? ¿Cuál sería el agravio? ¿Es el amparo el medio adecuado? ¿De no ser así, cuál sería ese medio? ¿Es una garantía individual, un derecho político o una prerrogativa del ciudadano? ¿Cuál sería la postura de la Corte?⁴¹

e) Efectos de la sentencia

Los efectos de las sentencias pronunciadas en amparo son explicados a través del principio de la relatividad de las sentencias, contenido en el artículos 107, fracción II, primer párrafo, de la Constitución y 76 de la Ley de Amparo, que a la letra dicen:

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

I...

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

Art. 76.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares u de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si

⁴¹ *Ibidem*, p. 266

procediere. En el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Está característica de relatividad de las sentencias pronunciadas en amparo, parte de fórmula Otero, reafirma el individualismo del mismo, toda vez que la desaplicación de la norma considerada inconstitucional únicamente deja de ser aplicada al caso concreto, pues este medio como ya se vio, opera siempre a instancia de parte agraviada y en protección de la misma.

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. EFECTOS DEL AMPARO CONTRA LA.- Las disposiciones legislativas que se estiman inconstitucionales, siguen teniendo vigencia hasta que se impugnan por los afectados, en consecuencia, **la concesión del amparo surte efectos especiales de no aplicación, pero de ninguna manera surte los generales de derogación.**

Apéndice 2000. Sexta Época. Tomo I, Const., P.R. SCJN. Tesis 1400. P 983.

La incógnita que nos puede generar el sentido individualista de la resolución, respecto a la diferencia de los criterios que pueden adoptar los tribunales de amparo en casos similares, ha quedado resuelta por la Jurisprudencia, ya que en virtud de ella se unifican dichos criterios.

A diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, donde; todos los jueces tienen la obligación de desaplicar al caso concreto una ley que estimen inconstitucional en virtud del *judicial review*; y la jurisprudencia de la Suprema Corte, en virtud del principio de *estare decisis* hace que los efectos de la desaplicación en un principio *inter partes*, se generalicen a todos los casos similares, en otras palabras, si bien no se anula la ley con efectos generales, si se realiza un desaplicabilidad generalizada de la misma, convirtiéndose así, en una ley inaplicable. En nuestro país, la jurisprudencia emitida sobre constitucionalidad de leyes no tiene el mismo sentido, pues su obligatoriedad con respecto a los demás tribunales es limitada, ya que la Corte y los propios Tribunales Colegiados de Circuito, al interpretar el artículo 133 de nuestra

Constitución, y precisar que éste no otorga facultad a los jueces ordinarios para pronunciarse sobre cuestiones de inconstitucionalidad por ser dicha facultad exclusiva del Poder judicial Federal, hace imposible que nuestra jurisprudencia funcione de igual forma que en el sistema americano.

CONSTITUCIONALIDAD DE 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 emitida 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.

Apéndice 2000. Séptima Época. Tomo I, Const., P.R. SCJN. Tesis 722. P 507.

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY.- Las únicas autoridades competentes para conocer del problema de inconstitucionalidad de las leyes son las judiciales de la Federación, como lo previene el artículo 103 constitucional, pues si bien es cierto que el artículo 133 de nuestra Carta Magna establece la obligación de los Jueces de ajustar sus actos a sus disposiciones, ello no entraña ninguna regla de competencia para resolver los casos en que se reclame la violación de garantías individuales, por lo que el fuero federal no puede hacerse extensivo a las autoridades del orden común.

Apéndice 2000. Quinta Época. Tomo I, Const., P.R. SCJN. Tesis 1395. P 980

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.-

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, **no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa ex profeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.**

Apéndice 2000. Novena Época. Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN. Tesis 160. P. 197

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.-

El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "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 dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, **esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho**

precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Apéndice 2000. Novena Época. Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN. Tesis 159.P. 196

Ante tal interpretación, queda al desnudo que los efectos obligatorios de nuestra jurisprudencia sólo aplican en los casos similares promovidos ante los tribunales de amparo, cosa que no sucede en el sistema americano, respecto del cual Alexis de Toqueville hizo notar lo siguiente:

“... cuando el juez ataca una ley [...] en torno a una aplicación particular [...] Su sentencia no tiene por finalidad más que castigar un interés individual [...] la ley así censurada no es destruida: su fuerza moral queda disminuida, pero su efecto material no queda suspendido. Solamente poco a poco, y bajo los golpes repetidos de la jurisprudencia, sucumbe al fin.”⁴²

El individualismo de las resoluciones pronunciadas en amparo contra leyes y el carácter limitado de nuestra jurisprudencia, hacen imposible que éste sea un medio idóneo de control de la constitucionalidad de leyes, pues resulta incomprensible que una ley habiendo sido encontrada inconstitucional y desaplicada por tal virtud en un caso en particular, siga siendo observada por las demás personas y aplicada por las autoridades, pasando por alto su contrariedad al texto constitucional y violando a todas luces el principio de igualdad de los gobernados frente a la ley, como bien advierte Fix-Zamudio al explicarnos que:

“... la aplicación exclusiva de los efectos particulares cuando se impugnan normas generales, infringe uno de los principios básicos del régimen del Estado democrático de derecho, que descansa en la igualdad de los gobernados ante la ley, el que se infringe con la subsistencia de disposiciones normativas que han sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, ya que si

⁴² De Toqueville, Alexis, *La Democracia en América*, trad., de Marcelo Arroita-Jáuregui, Barcelona, Folio, s.a.e. p. 70

bien algunas personas o entidades que cuentan con recursos económicos pueden acudir al asesoramiento profesional de distinguidos abogados para que interpongan oportunamente la demanda de amparo respectiva, el resto de la población que no cuenta con ese asesoramiento, ésta obligada a cumplir con el ordenamiento contrario a la Carta Federal.”⁴³

Al principio de este apartado, hicimos mención que la relatividad de las sentencias de amparo, sólo es una parte de la fórmula Otero, ya que ésta no se circunscribe únicamente a la desaplicación al caso particular, pues este autor, previendo los límites del amparo como medio de control de la constitucionalidad de leyes, junto al control jurisdiccional ejercido a través del amparo, ideó un sistema de control constitucional de leyes por órgano político, en virtud del cual el Congreso Federal podría emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad de leyes (artículos 22, 23 y 24 del Acta de Reformas de 1847).

Muchos de los factores que acabamos mencionar, han dado lugar a que varios estudiosos del Derecho se pronuncien a favor de la declaratoria general de inconstitucionalidad,⁴⁴ incluso a través del propio amparo.⁴⁵

A partir de las reformas constitucionales de 1994 y 1996, en nuestro sistema de control de la constitucionalidad se puede llegar a obtener la declaratoria antes referida a través de la controversia constitucional y de la acción abstracta de inconstitucionalidad, de las cuales nos ocuparemos enseguida.

⁴³ Fix-Zamudio, Héctor, “Declaración General de Inconstitucionalidad en Latinoamérica y el Proyecto de la Nueva Ley de Amparo”, en: Arnaldo Alcubilla, Enrique, *et al.*, (coords.), *Elecciones y Justicia en España y México*, México, TEPJF, 2002, Memoria de II curso de Formación Judicial Electoral, pp. 117-118

⁴⁴ Véase a Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, número 8, primer semestre del 2001, pp. 89-195; Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 107 y 128; Castro, Juventino V. *Hacia el Amparo evolucionado*, 2ª ed., México, Porrúa, 1977, pp. 23-48; y Ojeda Bohórquez, Ricardo, *El Amparo contra normas con efectos generales*, 2001, Porrúa, pp. 103-105

⁴⁵ Se recomienda ver el proyecto elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la nueva Ley de Amparo Reglamentaría de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado por la misma en el año 2000.

2. La controversia constitucional

a) Naturaleza Jurídica

La controversia constitucional a partir de la reforma de 1994 se consolidó como medio de control de la constitucionalidad, pues a través de ella; la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios, así como los poderes u órganos constituidos de los mismos, ante la invasión de la esfera de su competencia o autonomía señalada constitucionalmente, pueden acudir ante la Suprema Corte de Justicia a efecto de que emita la declaratoria correspondiente de inconstitucionalidad, la cual bajo ciertos requisitos, puede adquirir efectos *erga omnes*.

Para poder precisar con mayor claridad la naturaleza jurídica de la controversia constitucional, hemos recurrido a las ideas de Juventino V. Castro, Elisur Arteaga Nava y Germán Eduardo Baltazar Robles.

Juventino V. Castro, en su conocida obra “El artículo 105 constitucional”, intenta definir a la controversia constitucional de la siguiente manera:

“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 los cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de normas o actos impugnados, o el arreglo de los límites de los Estados que Disidentes; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.”⁴⁶

⁴⁶ V. Castro, Juventino, *op. cit.*, pp. 99-100

Elisur Arteaga Nava nos explica que la controversia constitucional persigue, en un juicio simple:

“...constreñir la actuación de los poderes y órganos previstos por la propia constitución política del país a lo que ella dispone; las partes, cuando la plantean, buscan hacer cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, las facultades o atribuciones, tienen concedida con la anulación de un acto de autoridad que en es contrario a la constitución.”⁴⁷

Por su parte Germán Eduardo Baltazar Robles, al referirse a la naturaleza jurídica de la Controversia Constitucional, hace énfasis en que ésta:

“... es un juicio federal, planteado entre órganos públicos, en virtud del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación examina la constitucionalidad de las normas generales o actos de autoridad emitidos por el sujeto demandado, con base en los conceptos de invalidez expresados por el sujeto actor.”⁴⁸

De las ideas de estos autores, podemos observar que todos se refieren a la controversia constitucional como un “juicio”, lo cual resulta ser cierto si se toma a éste como sinónimo de proceso, ya que según la doctrina procesal contemporánea, el juicio sólo es la parte conclusiva de éste.

Por otra parte, podemos advertir que el presupuesto constitucional básico para poder accionar la controversia constitucional, es la invasión en la esfera de competencias o autonomía de las diferentes entidades, órganos o poderes constituidos que señala el artículo 105, fracción I del texto constitucional. Si tomamos en cuenta que las reglas de conformación y distribución de competencias del Estado Federal Mexicano (el pacto federal) están contenidas en la Constitución, se explica el porque la invasión en las esfera competencial o

⁴⁷ Elisur Arteaga Nava, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, el caso Tabasco*, México, Monte Alto, 1996, p. 10

⁴⁸ Baltazar Robles, Germán Eduardo, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, México, Ángel editor, 2002, p. 45.

autonomía de dichos entes, es considerada como una trasgresión al orden constitucional.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS. El sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente y en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los Municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los Municipios.

Controversia constitucional 2/98.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo VIII. Diciembre de 1998. Tesis: P./J. 81/98. P. 788.

Así las cosas, podemos decir que el medio de control de la constitucionalidad contenido en el artículo 105, fracción I, *es un proceso de constitucionalidad*—ya que existe la etapa postulatoria, probatoria, de alegatos y conclusiva— *por virtud del cual se pretende mantener la vigencia del Estado Federal Mexicano y, por ende, de la propia Constitución (Federal), ante la invasión de esferas de competencia o autonomía de la Federación, de las Entidades Federativas, del Distrito Federal, de los Municipios y de los poderes u órganos constituidos de éstos, hecha por cualquiera de ellos mismos.*

Este es el criterio seguido por la Suprema Corte cuando establece las diferencias existentes entre la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, como puede advertirse en la tesis siguiente:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia

constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) **respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia)**, mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.

Controversia constitucional 15/98.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII.
Agosto de 2000. Tesis P./J. 71/2000. P. 965.

Antes de pasar al siguiente apartado, haremos una reflexión acerca del artículo 105, fracción I, incisos h), i), j) y k), que a la letra dice:

Art. 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 materia electoral, se susciten entre:

...

h) Dos poderes de un mismo estado, sobre la inconstitucionalidad 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.

En este precepto se habla en un principio simplemente de controversias constitucionales entre destinas entidades o poderes u órganos constituidos y posteriormente, de controversias constitucionales respecto de actos o disposiciones generales de tales entidades o poderes constituidos, como si las controversias constitucionales se pudieran dar por otra cosa que no fueran actos de autoridad en sentido amplio y de los cuales está en entredicho su conformidad con la Constitución.⁴⁹

b) Legitimación

⁴⁹ Véase a Armenta López, Leonel A., *La controversia constitucional*, México, UNAM, 2003, serie de estudios jurídicos número 11, pp. 6-9; y Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 294-297.

De las diversas hipótesis que prevé el artículo 105 constitucional en su fracción I, en donde se enuncian de manera casuística los posibles casos de controversias constitucionales y del artículo 10, fracciones I y II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto, se puede advertir quienes son los sujetos con legitimación (activa y pasiva) dentro de la controversia constitucional.

Art. 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 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 cualesquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión permanente, sea 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 inconstitucionalidad 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.

...

Art. 10.- Tendrán el Carácter de parte en las Controversias Constitucionales:

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- II. Como demandado, la entidad poder u órgano que hubiere emitido promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la Controversia;

...

En cuanto a la legitimación activa, resulta evidente de la lectura de ambos preceptos, que además de los Municipios, tanto la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y sus respectivos órganos o poderes constituidos pueden plantear la controversia constitucional. Con respecto al Congreso Federal, ambas cámaras de forma individual pueden promoverla.

La legitimación activa en la cusa, entendida como el Derecho sustantivo para poder ejercer la acción, ha sido identificada con el interés jurídico o legítimo.

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 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.

Controversia constitucional 9/2000.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XIV. Julio de 2001. Tesis P./J. 83/2001. P. 875.

Por lo que hace a la legitimación pasiva, si bien resulta aplicable lo dicho en la legitimación activa, no necesariamente será el demandado una entidad u

órgano o poder constituido (primario), pues existen ciertos casos en donde también pueden serlo los órganos derivados por encontrarse de igual forma sujetos al orden constitucional.

Lo anterior ha sido sostenido por la Suprema Corte al emitir los criterios siguientes:

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 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.

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo VIII. Diciembre de 1998. Tesis P. LXXIII/98. P. 790.

LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.

Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, **sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que**, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

Controversia constitucional 26/99.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII Agosto de 2000. Tesis P./J. 84/2000. P. 967.

SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.

Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación

atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, **es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional**, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.

Controversia constitucional 5/2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XIV. Septiembre de 2001. Tesis: P./J. 109/2001. P. 1104.

Si tomamos en cuenta que la legitimación concedida en las controversias constitucionales es siempre a personas jurídicas colectivas, podemos decir que éstas comparecen al proceso por conducto de los funcionarios que legalmente las representan, de conformidad a lo establecido en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria que al texto dice:

Art. 11.- 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, están facultados para representarlo. 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.

...

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el Secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley....

Con en relación a la representación de los sujetos con legitimación en la controversia constitucional, la Suprema Corte ha sostenido que:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, LEGITIMACION EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO. La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera:1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a al vía de controversia constitucional las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento al texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, **primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, Poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.**

Reclamación 23/97.

Apéndice 2002. Novena Época. Tomo I, P.R. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C. Tesis 57. P. 223.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS ENTIDADES POLÍTICAS QUE CONFORMAN EL ESTADO FEDERAL PUEDEN PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA A TRAVÉS DE CUALQUIERA DE LOS ÓRGANOS QUE CONSTITUCIONALMENTE ESTÁN PREVISTOS PARA ACTUAR EN SU NOMBRE, SALVO DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRARIO. Las entidades políticas que conforman el Estado Federal mexicano (la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios) necesariamente deben actuar a través de los órganos que las integran, de manera que, salvo disposición constitucional en contrario, la representación de esas entidades para promover un juicio de controversia constitucional debe recaer en los órganos que constitucionalmente están previstos para actuar en su nombre. En ese tenor, cuando se trata de las entidades políticas Federación y Estados, si se atiende a que la soberanía popular se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Poderes de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, según lo dispuesto en el artículo 41 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y dichos poderes son los que, en principio, desarrollan la esfera competencial reservada a las entidades respectivas, **es indudable que son esos órganos los que se encuentran legitimados para entablar una controversia constitucional, a través de los servidores públicos a los que la legislación correspondiente les otorgue, a su vez, la facultad para actuar en su nombre; sin embargo, este principio general encuentra su excepción cuando la propia Constitución federal o, en el caso de las entidades federativas la Constitución local, confieren a un determinado Poder de los que integran la entidad política correspondiente, la representación de ésta para promover una controversia constitucional**, pues en esta hipótesis únicamente el respectivo Poder u órgano podrá ejercer tal atribución.

Controversia constitucional 7/99.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XVII. Abril de 2003. Tesis 2a. XLVI/2003. P. 862.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE. Dicho precepto establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes y que, en todo caso, la representación se presumirá, salvo prueba en contrario. Ahora bien, del contenido de **esa facultad** otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación **para presumir la representación** de quien promueve se desprende que la interpretación jurídica que debe realizarse respecto de las normas que regulan dicho presupuesto procesal, **admite interpretación flexible**, de manera que se procure no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, si se advierte que se presenta una hipótesis no prevista específicamente en la ley local y, sobre todo, si en autos existen elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa en interés propio, sino en el del órgano en nombre de quien lo hace.

Controversia constitucional 327/2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XVIII.
Septiembre de 2003. Tesis P./J. 52/2003. P. 1057.

Conforme al artículo 10, fracciones III y IV de la Ley Reglamentaria, también tienen el carácter de parte los terceros interesados —entidades, poderes y órganos que pudiesen resultar afectados por la sentencia que se dicte— y el Procurador General de la República.

Dada la naturaleza y los fines de la controversia constitucional, resulta entendible el porque no tengan legitimación las personas físicas o colectivas privadas y los órganos derivados o subordinados.

c) Procedencia

Acorde a la naturaleza de la controversia constitucional, podemos decir que ésta procede en contra de cualquier acto de autoridad en sentido amplio, esto es, en contra de disposiciones generales y actos de autoridad distintos a éstas, emitidos por la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal, los Municipios o por sus respectivos órganos o poderes constituidos, violatorios de la esfera competencial que les otorga la Constitución. Esta procedencia se encuentra determinada por lo dispuesto en los artículos 104, fracción IV, 105, fracción I, del texto constitucional y 22, fracción IV de la Ley Reglamentaria, que a la letra dicen:

Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

...

IV. De las controversias... a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Art. 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 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 cualesquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión permanente, sea 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 inconstitucionalidad 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...

Art. 22.- El escrito de demanda deberá señalar:

IV.- La norma general o acto cuya invalidez se demande...

Además de estos preceptos, la afirmación hecha sobre la procedencia de la controversia constitucional, también puede confirmarse si se toma en cuenta el siguiente criterio de la Suprema Corte:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO.

Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se

podrían suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que **la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes** a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias.

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo VIII. Diciembre de 1998. Tesis P. LXXII/98. P. 789.

No obstante lo anterior, la Suprema Corte ha sostenido en criterios diferentes que es posible examinar la constitucionalidad de normas generales o actos de autoridad, atendiendo a todos y cada uno de los preceptos y principios constitucionales, sin limitarse exclusivamente a la invasión de esferas competenciales.⁵⁰

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE

⁵⁰ Cfr., a Baltazar Robles, Germán Eduardo, *op. cit.*, pp. 75-82

ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE. Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, **cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello**, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, **las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación.**

Controversia constitucional 5/2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XIV. Septiembre de 2001. Tesis: P./J. 112/2001. P. 881.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. **La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla,** lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o

formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.

Controversia constitucional 31/97.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo X. Septiembre de 1999. Tesis P./J. 98/99. P. 703.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que

persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, **deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.**

Controversia constitucional 31/97.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo X. Septiembre de 1999. Tesis P./J. 101/99. P. 708.

d) Improcedencia en materia electoral

Constitucionalmente la controversia constitucional resulta improcedente en contra de aquellos casos no contenidos en las diversas hipótesis que prevé la fracción I, del artículo 105 constitucional, al igual que en tratándose de la materia electoral.

Art. 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 refieren a la **materia electoral**, se susciten entre:

...

Por su parte, la Ley Reglamentaria en su artículo 19, establece los casos en que se prohíbe el planteamiento de la controversia constitucional,

improcedencias de las cuales sólo vamos a analizar la contenida en su fracción II, que a la letra dice:

Art. 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:

I...

II. Contra normas generales o actos en materia electoral.

...

En todo caso, las causales de improcedencia deberán de examinarse de oficio.

Siguiendo esa larga tradición de que la Corte debe inmiscuirse en lo menos posible, en las cuestiones político-electorales que le puedan significar ataques a su independencia y respetabilidad,⁵¹ de manera por demás inexplicable e insostenible se negó⁵² la procedencia de la controversia constitucional en la materia electoral, bajo el argumento de que en las controversias constitucionales no hay conflictos de naturaleza electoral.

“Por materia electoral debe entenderse el conjunto de normas generales y actos de cualquier tipo, relacionados con los procedimientos establecidos legalmente para la renovación de los titulares de los poderes públicos; esto es, todo aquello que se refiera a la organización de las elecciones, al desarrollo de la jornada electoral, así como a la calificación y determinación de los resultados.”⁵³

Sobre la materia electoral, la Suprema Corte ha establecido el criterio siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en

⁵¹ Ver a Terrazas Salgado, Rodolfo, “El Juicio de Amparo y los Derechos Político-electorales”, en: Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, t. I., p. 803

⁵² A decir de Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, tal prohibición carece de un argumento sólido, “pues el posible temor de que se politice el conflicto carece de justificación, si se toma en cuenta que el examen que debe hacer la Suprema Corte es de carácter exclusivamente jurídico.” *op. cit.*, p. 866

⁵³ Baltazar Robles, Germán Eduardo, *op. cit.*, p. 97

el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que **las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistritación, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones.** Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.

Acción de inconstitucionalidad 10/98.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo IX. Abril de 1999. Tesis P./J. 25/99. P. 255.

Sobre la referida improcedencia de la controversia constitucional en contra de actos o normas generales de corte electoral, Covián Andrade nos comenta que:

“En tal virtud, no solamente se presenta una situación intrínsecamente infundada [...] sino literalmente absurda, en tanto la suprema corte sí puede controlar la constitucionalidad de leyes electorales, pero no puede intervenir en el caso de conflictos entre órganos, si éstos tienen sustento en esa misma.”⁵⁴

La improcedencia de la controversia constitucional en materia electoral, no hace sino confirmar lo que hemos venido sosteniendo, en el sentido de que en la medida de lo posible se ha buscado que nuestro Máximo Tribunal conozca de tales cuestiones —político-electorales—, tendencia que nos ha llevado a tener un sistema de control de la constitucionalidad contradictorio, como hace evidenciar Covián Andrade, ya que si se eliminara ese temor a lo político-electoral, sin lugar a dudas tendríamos un sistema de control dotado de una mayor unidad, coherencia y eficacia, y es que no hay razón válida alguna⁵⁵ para que el control de constitucionalidad de las leyes electorales esté al margen de medios de control de la regularidad constitucional, tales como la controversia constitucional.

e) Efectos de la sentencia

⁵⁴ Covián Andrade Miguel, *op. cit.*, p. 293

⁵⁵ Al respecto Héctor Fix-Zamudio, nos comenta que no existe un argumento sólido para una prohibición de esa naturaleza, “...pues el posible temor de que se politice el conflicto carece de justificación si se toma en cuenta que el examen que debe hacer la Suprema Corte de Justicia sobre estos aspectos es de carácter exclusivamente Jurídico, como lo hace de otros tipos de conflictos de esta naturaleza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tan es así, que esta misma prohibición se hubiera establecido para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en el texto original de diciembre de 1994, pero se hizo una rectificación en las reformas de 1996, y se admitió la posibilidad de impugnar las leyes electorales por conducto de dicha acción.” Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, número 8, primer semestre del 2001, pp. 127 y 128

Este es uno de los temas que más polémica y críticas ha producido, en virtud de la “confusa” reglamentación constitucional y legal que se hizo del mismo. Los efectos de las sentencias dictadas con motivo de una controversia constitucional pueden adquirir efectos *erga omnes e inter partes*, según sea el caso y atendiendo a ciertos requisitos, como puede observarse de la lectura del últimos dos párrafos de la fracción I, del artículo 105 constitucional, del artículo 42 de la Ley Reglamentaria y del párrafo primero del artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuyos textos son los siguientes:

Art. 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 a las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

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;

h) Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

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 de los municipios impugnados 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.

Art. 42.- Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por los Estados, en los casos a que se refiere los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y las 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 aquellas 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 estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Art. 7.- Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, salvo los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá una mayoría de ocho votos de los Ministros presentes. En los casos previstos en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 Constitucional, las decisiones podrán ser tomadas por mayoría simple de los miembros presentes, pero para que tenga efectos generales, deberán ser aprobados por mayoría de cuando menos ocho votos.

...

Sin duda los preceptos transcritos dan mucho de que hablar, pero por el momento comenzaremos por decir que los efectos generales o particulares de la resolución de la controversia constitucional, deben depender a diferencia de lo previsto por la Constitución y la legislación secundaria e interpretado por la Suprema Corte, no de la naturaleza de las partes que hubieren intervenido en la controversia, sino de la naturaleza del acto que se impugna, así se trata de un acto concreto de autoridad, los efectos deben ser *inter partes*, mientras que si se trata de normas generales —materialmente hablando— la resolución debe ser *erga omnes*.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACION DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATAGORIA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.

De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así **los efectos serán generales** hasta el punto de invalidar en forma total el

ordenamiento normativo o la norma correspondiente, **si la Federación demanda** y obtiene la declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por el Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, **si un Estado demanda** y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por el Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio. **De no darse** alguno de **los presupuestos antes señalados, dichos efectos**, aunque generales, **se limitarán a la esfera competencial de la parte actora**, con obligación de la demandada de respetar esa situación; eso sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado o el Distrito Federal obtiene la Invalidez de una norma federal.

Recurso de reclamación 85/98-PL, relativo a la controversia constitucional 4/98.
Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo IX. Abril de 1999.P./J. 9/99. P. 281.

Un criterio en el que se tome como punto de referencia a las partes que intervienen, para otorgar o no efectos generales a las resoluciones, conlleva a muchos errores, y es que si ponemos especial atención en el artículo 105, fracción I, en su parte transcrita, así como en lo dicho por la Corte, no hay posibilidad de que un Municipio, las Entidades Federativas, el Distrito Federal o sus poderes u órganos constituidos, al impugnar una norma general federal, obtenga una sentencia en la cual la declaratoria de inconstitucionalidad tenga efectos *erga omnes*, ya que únicamente en el caso previsto en el inciso c), de la fracción I, del artículo 105 constitucional se podrán obtener dichos efectos, es decir, en el caso de que el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados o en su caso, la Comisión Permanente, sean los que la impugnen, con lo cual, pese a que una norma general federal haya sido declarada inconstitucional en cualesquiera de los casos distintos al señalado, ésta seguirá rigiendo.

No obstante que la declaratoria general de inconstitucionalidad se limita a los casos ya precisados atendiendo a la naturaleza de las partes que intervienen en la controversia, es menester que la resolución que emita el Pleno de la

Suprema Corte en este sentido, sea aprobada por el voto de por lo menos ocho ministros.⁵⁶

Sobre este segundo criterio establecido en atención a la votación emitida, existe una contradicción entre lo que pudiera inferirse de lo dispuesto en los artículos: 105, Fracción I, de la Constitución; 7, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 42, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria, ya que validamente, de los dos primeros preceptos citados, uno puede decir que si no se obtuvo la mayoría de ocho votos, entonces la resolución tiene efectos sólo para las partes, más no que ante tal situación, el Pleno de la Suprema Corte deba declarar como desestimada la controversia planteada, como dispone el último de los numerales referidos, pues ello constituye una aberración jurídica, toda vez que no es posible ni mucho menos entendible que ante una mayoría que no sea calificada, pero al fin mayoría, la resolución no tenga por lo menos efectos para las partes, sino que por el contrario, la controversia planteada sea desestimada.⁵⁷

Lamentablemente nuestro Máximo Tribunal ha optado por lo dispuesto en la Ley Reglamentaria, como puede observarse en el criterio siguiente:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MAS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ.

De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y últimos párrafos, de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene la facultad para declarar la invalidez de normas generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría calificada de ocho votos; **de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará desestimada la Controversia.**

⁵⁶ Sobre el número de votos requeridos para que la declaratoria de inconstitucionalidad tenga efectos *erga omnes*, se recomienda ver la interesante crítica que hace Covián Andrade, Miguel. *op. cit.*, pp. 297-301

⁵⁷ Ver a Baltazar Robles, Germán Eduardo, *op. cit.*, pp. 253-257; y Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución, Tribunales y Democracia*, México, Temis, 1998, Colección Ensayos Jurídicos, pp. 16-17

Recurso de reclamación 85/98-PL, relativo a la controversia constitucional 4/98.
Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo IX. Abril de 1999.P./
J. 10/99.P. 284.

Fuera de los casos que prevé el penúltimo párrafo de la fracción I, del artículo 105 constitucional, y que hasta aquí hemos tratado de analizar, las sentencias que emita el Pleno de la Suprema Corte por mayoría simple, tendrán efectos sólo para las partes. Si tomamos en cuenta que sólo se necesita la presencia de siete ministros para que el Pleno de la Suprema Corte pueda sesionar validamente (artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), entonces se requerirá como mínimo el voto favorable de cuatro ministros para que la sentencia adquiriera efectos *inter partes*.

Las sentencias que se pronuncien con motivo de una controversia constitucional al ser constitutivas, en el tiempo tienen efectos *ex nunc, pro futuro*, esto es, no retroactivos, salvo en materia penal.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL. Conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, **la declaración de invalidez dictada en las controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal**, por lo que, al disponer el artículo 45 de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a partir de qué fecha producirán sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio tribunal para determinar el momento en que puede, válidamente, señalar la producción de efectos de su resolución que es, bien la fecha en que se dicta ésta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva.

Controversia constitucional 56/96.
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VI.
Septiembre de 1997. Tesis: P./J. 74/97. P. 548.

Los efectos anulatorios de la declaratoria de inconstitucionalidad empiezan a partir de la fecha que indique la Corte, atento a lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Reglamentaria, que a la letra contiene:

Art. 45. Las sentencias pronunciadas producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal...

Los razonamientos o consideraciones hechas en la parte considerativa de la resolución, y en los cuales se fundan los resolutivos de la misma, siempre que éstas hubieren sido aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorios para:

Art. 43.-...las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del distrito federal, y administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales.

Por último, cabe mencionar que dichas sentencias deben publicarse íntegramente en el Semanario Judicial de la Federación, además de que, cuando se declare la inconstitucionalidad de normas generales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en los órganos oficiales en que se hubiera publicado originalmente.

3. La acción de inconstitucionalidad

a) Naturaleza Jurídica

La acción de inconstitucionalidad,⁵⁸ creada en la reforma de 1994 y adicionada en 1996, constituye un medio de control abstracto de la constitucionalidad, por virtud del cual, a diferencia del amparo y la controversia constitucional —medios de control concreto—, la Suprema Corte a instancia de ciertos órganos políticos o estatales y sin necesidad de que exista una afectación o agravio particular o específico, se pronuncia sobre la conformidad o disconformidad de una norma general con la Constitución, al margen de todo caso concreto y de la aplicación que haya podido tener esa norma general.⁵⁹

Dado que en la acción de inconstitucionalidad, también existen las etapas postulatoria, probatoria, de alegatos y conclusiva podemos decir sin temor alguno, que *ésta es un proceso de constitucionalidad,⁶⁰ pues a través de él se puede verificar la constitucionalidad de normas generales, y en su caso, obtener la declaratoria de inconstitucionalidad de las mismas, la que al igual que como acontece en la controversia constitucional, bajo ciertos requisitos adquiere efectos erga omnes.*

Podría pensarse, basado en el hecho de que no se necesita una afectación a la esfera de competencias constitucionales o a agravio a las garantías individuales, que la acción de inconstitucionalidad no es un proceso, sino como dice Juventino V. Castro, “un procedimiento planteado en forma de

⁵⁸ “... esta institución surgió en el derecho constitucional europeo con el objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de jurisdicción constitucional (cortes, Tribunales e inclusive el Consejo constitucional francés), las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría, especialmente en la República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal.” Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, pp. 130 y 131

⁵⁹ *Cfr.*, a Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, p. 79-81

⁶⁰ Edgar Corzo Sosa se refiere al medio de control abstracto de la constitucionalidad de leyes, como “un proceso inconstitucional al que se le denominó incorrectamente “acción de inconstitucionalidad” (por que lo inconstitucional es la pretensión, ya que la acción es un derecho abstracto de obrar) y mediante el cual se da la posibilidad para que determinados órganos [...] impugnen la contradicción de normas generales con la Constitución...”. Corzo Sosa, Edgar, “El control constitucional en materia electoral: el interés objetivo”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Memoria del tercer congreso internacional de Derecho Electoral; justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III, p. 957

juicio”⁶¹ o bien, una mera denuncia de inconstitucionalidad como ha sostenido la Corte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico, respecto de los cuales existen procedimientos constitucionales que tutelan su salvaguarda, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por lo que hace a esta última, a diferencia del juicio de garantías que esencialmente protege, en su aspecto dogmático, a la Ley Fundamental, y de la controversia constitucional que protege su parte orgánica y por excepción su parte dogmática, la citada acción de inconstitucionalidad salvaguarda ambos apartados. Ello es así, porque la referida acción **es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad** respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y seis.

Acción de inconstitucionalidad 4/99.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII. Agosto de 2000. Tesis P./J2229. P. 484.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN. Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos de lo

⁶¹ Castro, Juventino V., *op cit.*, pp. 195-196

dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general**, pues el Poder Reformador de **la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquélla y la propia Carta Magna**, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución.

Acción de inconstitucionalidad 2/99 y acumulada 3/99.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo X. Noviembre de 1999. Tesis P./J. 129/99. P. 791.

Más sin embargo, lo anterior no es óbice para considerar a la acción de inconstitucionalidad como un verdadero proceso,⁶² ya que contrario a lo que se pudiese pensar, si existe un interés jurídico al cual se desea someter el interés ajeno, pero no es propio o particular, sino general o común, consistente en asegurar la superioridad e inviolabilidad de la Constitución.⁶³

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de

⁶² Los procesos constitucionales como la acción de inconstitucionalidad, nos comenta Edgar Corzo Sosa, son procesos objetivos porque su contenido, esto es, su objeto, no está en estrecha relación con los derechos de los individuos [...] Dicho en otras palabras, son procesos cuyo objeto consiste en la depuración del ordenamiento jurídico, y su examen es ajeno a los alegatos tradicionales de derechos subjetivos, pues no hay intereses particulares que defender sino intereses objetivos relacionados con todo el ordenamiento jurídico; son procesos que realizan una labor de nomofilaquía.” *op. cit.*, p. 966

⁶³ “Dicha garantía constitucional debe considerarse como una acción de carácter abstracto, es decir que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento, y por ello generalmente se otorga legitimación a los titulares de los poderes públicos (jefes de Estado o de gobierno, las Cámaras parlamentarias, los gobiernos centrales, los de las entidades federativas o de las comunidades autónomas y en algunos supuestos también a los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos creados de acuerdo con el modelo escandinavo del *Obudsman*, o inclusive por medio de la acción popular),” Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p 131.

inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su **interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía** de la Carta Magna.

Acción de inconstitucionalidad 14/2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XIV. Septiembre de 2001. Tesis P./J. 98. P. 823.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Del análisis de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal no se advierte que exija como requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla, deban ser necesariamente los legisladores que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma. En efecto, el precepto constitucional en cita únicamente establece como requisito para su procedencia, que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate, por lo que basta que se reúna ese porcentaje de legisladores para que se pueda promover dicha acción, sin importar que quienes lo hagan, hayan votado, o no, en contra de la norma expedida por el órgano legislativo al que pertenecen o, inclusive, que hubieran votado en favor de su aprobación, pues no debe pasar inadvertido que **el referido medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional**, pues como lo señala la exposición de motivos correspondiente "... el hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no

se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el procurador general de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis."

Acción de inconstitucionalidad 9/2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: XIII. Marzo de 2001. Tesis P./J. 20/2001. P. 448.

Precisado lo anterior, podemos decir que el conflicto de intereses "litigio", elemento esencial de todo proceso sí se da, ya que la parte actora —fracciones o minorías de los órganos legislativos, Procurador General de la República y partidos políticos— mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad deduce su pretensión ante el Pleno de la Suprema Corte, a efecto de que se declare la inconstitucionalidad de determinada norma general que él estima es contradictoria de la Constitución, frente a la pretensión de la parte demandada —órgano legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma— la cual será sin duda, defender la constitucionalidad de la norma que crearon.

Sobre el tema del interés jurídico en la acción de inconstitucionalidad, Covián Andrade, con quien coincidimos plenamente, señala lo siguiente:

"Es obvio que todos los poderes constituidos tienen un legítimo interés (para emplear el mismo término "amparista que influyó en los autores del proyecto) en que toda norma general se ajuste a los preceptos constitucionales en vigor, independientemente de que les cause o no una lesión directa en su esfera competencial. Los órganos constituidos, todos, derivan de la constitución y consecuentemente, pueden con pleno derecho, vigilar su observancia."⁶⁴

Germán Eduardo Baltazar Robles también advierte que no hay razón válida para considerar a la acción de inconstitucionalidad como un procedimiento y no como un proceso, ya que:

⁶⁴ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 308 y 309

“... al no existir interés en las partes, la actuación del tribunal sería básicamente de oficio, lo que significaría que la Suprema Corte de justicia de la Nación actuaría, en este aspecto, como control político de constitucionalidad [...] en las acciones de inconstitucionalidad sí existe el requisito del interés jurídico o legítimo en la causa, si bien el derecho subjetivo subyacente es de naturaleza especial: el derecho que los demás órganos actúen dentro de los límites que marca la Constitución, derecho que, al ser violado, actualiza la existencia de un agravio en todos los que tenemos derecho a la normalidad constitucional; sin embargo, por razones técnicas y prácticas [...] el sistema jurídico sólo autoriza a determinados sujetos a hacer valer en juicio ese agravio; así se permite a los integrantes de los órganos legislativos que no formaron parte de la mayoría, impugnar las normas generales expedidas por el órgano del cual forman parte, cuando las consideren contrarias al texto constitucional...”⁶⁵

Cabe advertir que a diferencia de la controversia constitucional y del juicio de amparo, en donde se pueden impugnar la constitucionalidad de actos concretos de autoridad y normas generales, en la acción de inconstitucionalidad únicamente se puede plantear ante el Pleno de la Corte, la inconstitucionalidad de “normas generales”.

b) Legitimación

Una de las notas características del control concentrado-abstracto, “no regla”, es la legitimación restringida a ciertos órganos o poderes constituidos.⁶⁶

“Salvo los casos de previsión de una acción popular, el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad de leyes, está sometido a condiciones de

⁶⁵ Baltazar Robles, Germán Eduardo, *op. cit.*, pp. 311-313

⁶⁶ “Como no estamos ante un proceso subjetivo [...] los particulares, en principio, no cuentan con legitimación, pues no son sus derechos los que se están controvirtiendo sino el derecho objetivo. Esto no quiere decir que no deban tenerla, pues existen casos en el derecho comparado donde se ha establecido [...] De cualquier manera, la legitimación en estos medios de impugnación obedece y debe obedecer a criterios objetivos, como por ejemplo que sean ciertos órganos los que velen por la depuración del ordenamiento jurídico y en concreto el órgano legislativo...” Edgar Corzo Sosa, *op. cit.*, p. 967

legitimación específicas, generalmente reservándose la acción a determinados funcionarios públicos”.⁶⁷

“... es restringida porque corresponde, no a individuos particulares que actúen en defensa de sus propios intereses, personales y concretos, sino a órganos del Estado en sentido amplio que actúan con el carácter objetivo en defensa de la Constitución.”⁶⁸

“...el proceso constitucional se pone en marcha por determinados recurrentes que suelen ser órganos del Estado y no personas, ante la ausencia de intereses particulares, y de un único interés común: defender de manera abstracta la fundamentalidad de la norma madre.”⁶⁹

La legitimación en la acción de inconstitucionalidad se encuentra regulada en los incisos a) al f), de la fracción II, del artículo 105 constitucional, que en su texto dice:

Art. 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 de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El procurador General de la República, en contra de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

⁶⁷ Brewer-Carias, Allan R., *op. cit.*, p. 152

⁶⁸ Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, p. 101. Para un mayor abundamiento sobre el tema de la legitimación véanse las páginas 81-83 y 101-110 de esta misma obra.

⁶⁹ Astudillo Reyes, César I., *op. cit.*, p. 31

- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea; y
- 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.

Conforme a lo dispuesto por el citado precepto, se puede advertir que fuera de los partidos políticos y del Procurador General de la República, únicamente se otorga legitimación activa a las minorías,* concretamente al treinta y tres por ciento de los integrantes de: la Cámara de Diputados o de Senadores del Congreso de la Unión; los órganos legislativos estatales; y, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con lo cual quedan fuera los Municipios y el Ejecutivo federal y estatal.⁷⁰

Además de otorgarse una legitimación activa restringida, se establece una limitación en cuanto a las normas que puede impugnar cada sujeto,⁷¹ y así tenemos que:

* En lo sucesivo, cuando hablemos de minoría o fracción, se entiende que es el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo respectivo.

⁷⁰ Al analizar la legitimación activa en el ordenamiento constitucional mexicano, Joaquín Brage Camazano, nos comenta que: “habría sido deseable [...] que hubiese otorgado legitimación para impugnar todo tipo de leyes y tratados internacionales y sin sujeción a plazo alguno, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos equivalente funcional de la figura del *obusman* o Defensor del Pueblo español, Habría sido también aconsejable, quizás, legitimar al presidente de la República para impugnar leyes de los Estados y a los gobernadores y/o a las legislaturas de los Estados para impugnar la inconstitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales que les afecten...” *op. cit.*, p. 10

⁷¹ “Si se analizan los incisos de la fracción II del artículo 105º se percibe que el único sujeto legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad es esa minoría conformada por el 33% de los propios integrantes del órgano que emitió la ley o la norma general, pero nunca pueden emplearla otros órganos, ni los integrantes de éstos. Por ejemplo, el congreso de la Unión no puede objetar una ley local, ni un congreso local puede cuestionar la validez de una ley federal o de un tratado, a su juicio inconstitucional. Los gobernadores de cada entidad o el presidente tampoco pueden acudir a la corte para impugnar las leyes emanadas de los congresos locales, ni del federal. En suma, o la acción la ejerce el mismo órgano que

- a) La fracción de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, únicamente está legitimada para impugnar leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.
- b) La fracción de la Cámara de Senadores solo tiene legitimación para plantear la inconstitucionalidad de leyes federales, leyes del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, y tratados internacionales.
- c) A la fracción de los órganos legislativos estatales sólo se le concede legitimación para impugnar las leyes expedidas por el propio órgano.
- d) Los partidos políticos nacionales y estatales, únicamente pueden impugnar leyes electorales federales o locales.
- e) El Procurador General de la República, a diferencia de los anteriores, es el único que puede impugnar leyes federales, locales o del Distrito Federal, y tratados internacionales.

Por lo que respecta a la legitimación pasiva, la fracción II del artículo 61 de la Ley Reglamentaria dispone:

Art. 61.- La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;

Al igual que las controversias constitucionales, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, tanto la parte actora como la demandada deberán comparecer al proceso por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. Por lo que hace al Procurador General de la República, conforme a lo dispuesto por el artículo 102 constitucional y, 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la

realizó el acto, o la norma general no esta sujeta en abstracto (control abstracto de constitucionalidad de las normas), a ningún tipo de control". Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 306

República, éste debe intervenir personalmente y no por conducto de representante alguno, ya que ésta es una función personal e indelegable.

Finalmente y a diferencia de lo señalado en la controversia constitucional, en la acción de inconstitucionalidad no existen terceros interesados.

c) Procedencia

La procedencia constitucional de la acción de inconstitucionalidad está contenida en el artículo 105, fracción II, incisos a) al f). El primer párrafo de dicho precepto, que damos ya por reproducido, se hace la alusión a que las “normas generales” disconformes a la Constitución pueden ser impugnadas a través de la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, apreciación que resulta ser cierta, pero sin embargo y contrario a lo que uno pudiera pensar o hubiese querido, la expresión “normas generales” no denota a cualquier acto materialmente legislativo, sino formalmente legislativo, ya que en los incisos a) al f), del precepto en comento y de lo previsto en la Ley Reglamentaria, uno puede advertir que la procedencia del medio de control referido se limita a leyes y tratados internacionales.⁷²

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

⁷² “Por una parte el encabezado se refiere a “normas de carácter general” y por la otra en los inciso se omite la mención de los reglamentos (autónomos y subordinados, arts. 21° y 89°, frac. I de la Constitución federal). Que son sin duda, normas de carácter general y de los actos con fuerza de ley (p.e. los que eventualmente puede realizar el ejecutivo en caso de ejercicio de facultades extraordinarias y/o de suspensión de garantías individuales, arts. 131° y 29° constitucionales), poco frecuentes en nuestro país, pero previstos en la Constitución [...] Esta circunstancia deja fuera del control de la constitucionalidad una amplia cantidad de normas de efectos generales [...] ese ámbito de actos cuya naturaleza es legislativa, corresponde nada menos que a la esfera competencial de los poderes ejecutivos federal, estatal y municipal, donde la omisión tiene todavía repercusiones más negativas en el marco de un sistema presidencialista, como lo es el mexicano. Otras normas no sujetas a control que merecen un tratamiento especial por su importancia y características, son las “leyes constitucionales” que modifican la constitución federal y las llamadas “constituciones locales”, todas las cuales en México se denominan “decretos de reformas y adiciones”.” *Ibidem*, p. 302.

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.**

Acción de inconstitucionalidad 4/98.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo IX. Abril de 1999. Tesis P./J. 22/99. P. 257.

La procedencia limitada de la acción de inconstitucionalidad, referida únicamente a leyes o tratados internacionales, así como las restricciones en cuanto al círculo de impugnabilidad de los sujetos legitimados, hace que este medio de control de la regularidad constitucional cumpla sólo parcialmente su

cometido de mantener la vigencia de los principios de superioridad e inviolabilidad constitucional, ya que quedan fuera del control de la constitucionalidad todas aquellas normas generales que si bien no son formalmente actos legislativos, sí lo son materialmente.⁷³

Cuando abordamos el tema de la legitimación en la acción de inconstitucionalidad, hicimos mención que además de establecerse una legitimación restringida a ciertos órganos políticos o estatales, se estableció una limitación a los mismos respecto de las normas que pueden impugnar, siendo el Procurador General de la República el único que puede plantear la inconstitucionalidad de leyes federales y locales, así como de tratados internacionales.

Por lo que hace a las leyes en materia electoral, y acorde a lo que hemos dicho, todos los sujetos legitimados pueden impugnarlas, pues al ser eliminada la improcedencia del medio de referencia en materia electoral y ser la única vía para poder impugnar leyes de este tipo, no hay necesidad de distinguir a las demás leyes de éstas, salvo en el caso del inciso f), de la fracción segunda del artículo 105 constitucional, donde se limita, reduce o restringe el campo de impugnabilidad de los partidos políticos únicamente a leyes electorales federales o locales.

⁷³ “al margen de su acierto o desacierto es que sólo las leyes formalmente tales están sujetas al control de constitucionalidad por medio del instituto procesal aquí estudiado [...] Ello excluye no sólo a los reglamentos administrativos, [...] sino también a las normas con fuerza de ley que, por delegación extraordinaria y especial del Congreso de la Unión, en las dos hipótesis contempladas en el artículo 49 de la Constitución, por relación con los artículos 29 (situaciones de emergencia: casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o grave peligro o conflicto para la sociedad) y 131 (algunos aspectos relacionados con el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional) del mismo texto legal; aunque si pueden ser objeto de control por esta vía las “prevenciones generales” del decreto de suspensión de garantías a que se refiere el artículo 29 cuando las apruebe el congreso (pero no la Comisión Permanente), así como la aprobación (o rechazo) por el Congreso del uso que haga el Ejecutivo de la facultad a que se refiere el propio artículo 131 en su parte final. Resultan asimismo excluidas las normas de valor legislativo que el propio Ejecutivo puede dictar el específico supuesto del artículo 27 constitucional, en que se concede al presidente de la república, directamente y no por delegación del Congreso, facultad legislativa para reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo [...] asimismo quedan excluidas de la impugnación por la acción de inconstitucionalidad las normas con fuerza de ley que los gobernadores de los Estados puedan emitir en ejercicio de las facultades extraordinarias que les hayan podido ser otorgadas a estos efectos por las legislaturas.” Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, pp. 136 y 137

De todo lo antes dicho, se puede colegir que la acción de inconstitucionalidad resulta procedente para plantear ante la Suprema Corte; la disconformidad o contrariedad a la Constitución de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano y de las leyes provenientes de los órganos legislativos federales o locales, sea cual sea la materia que regulen.

La Constitución como expresión normativa está formada por decisiones políticas fundamentales y por otras que no lo son, pero que por su peculiar importancia se han querido elevar a ese rango, tal es el caso de las llamadas garantías individuales, motivo por el cual resulta lógico pensar que si la finalidad de la acción de inconstitucionalidad es verificar la constitucionalidad de una ley o tratado internacional, no hay entonces razón alguna para pensar que dicha verificación sólo deba hacerse respecto a la llamada parte orgánica; donde están contenidas las decisiones políticas fundamentales que determinan el ser o el modo de ser del Estado Mexicano, y no de la parte dogmática; que contiene las garantías individuales, pues además de no existir ninguna limitación expresa al respecto, debemos tener presente que el texto constitucional “es uno”, y si bien se le ha dividido en parte dogmática y orgánica, no ha sido sino con efectos puramente académicos. En este sentido, cualquier verificación de la constitucionalidad de una ley o tratado internacional por el medio de control de referencia, debe hacerse atendiendo a lo previsto por la totalidad del texto constitucional y no en relación a su parte orgánica o dogmática, pues como ya hemos mencionado, la Constitución valga la redundancia “es sólo una”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico, respecto de los cuales existen procedimientos constitucionales que tutelan su salvaguarda, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por lo que hace a esta última, a diferencia del juicio de garantías que esencialmente

protege, en su aspecto dogmático, a la Ley Fundamental, y de la controversia constitucional que protege su parte orgánica y por excepción su parte dogmática, la citada acción de inconstitucionalidad salvaguarda ambos apartados. Ello es así, porque la referida acción es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que **las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto** ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y seis.

Acción de inconstitucionalidad 4/99.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII.

Agosto de 2000. Tesis P./J. 73/2000. P. 484.

d) Improcedencia

Debido a que la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral fue eliminada por virtud de la reforma constitucional de 1996, y ser dicha materia el tema toral de nuestro trabajo, no abundaremos en el análisis de las causales de improcedencia previstas por la Ley Reglamentaria, la cual en su artículo 65, dispone que serán aplicadas las causales de improcedencia previstas en el artículo 19 de la misma, con excepción de lo dispuesto en la fracción II de dicho precepto.

Art. 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo con el artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales...

e) Efectos de la sentencia

Por lo que hace a las sentencias pronunciadas con motivo de las acciones de inconstitucionalidad que le son planteadas a la Suprema Corte, el artículo 105, fracción II, párrafo último de nuestra Constitución dispone:

Art. 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 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.

Con en relación a lo anterior, la Ley Reglamentaria dispone en su artículo 72, lo siguiente:

Art. 72.- 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.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación respecto del quórum requerido para poder sesionar en Pleno, establece:

Art. 4.- El Pleno se compondrá de once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros.

La sentencias —aprobadas por lo menos por ocho ministros— que se pronuncian al resolver una acción de inconstitucionalidad, en cuanto a sus

destinatarios, tienen efectos *erga omnes*, lo cual resulta ser correcto, pues como hemos dicho con antelación este tipo de sentencias no deben atender a las partes que intervienen, sino a la naturaleza del acto impugnado.

Uno de los aspectos más criticables es el de la mayoría calificada requerida para poder declarar la inconstitucionalidad de una ley,⁷⁴ pues según se observa de los preceptos transcritos, no basta que la mayoría de los magistrados que integran el Pleno de la Corte —tratándose de acciones de inconstitucionalidad, el mínimo para poder sesionar es de ocho ministros— vote a favor de declarar la inconstitucional de la norma en cuestión, si no que es necesaria una mayoría reforzada de cuando menos ocho ministros. Tal disposición hace que el medio de control en análisis sea poco funcional, pues basta con la oposición de un magistrado, en el caso de asistencia de sólo ocho; de dos en el caso de que asistan nueve; o bien, de tres en el caso de que estén presentes los once, para que sea desestimada la acción de inconstitucionalidad planteada.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO. Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de **una resolución de la Suprema Corte de**

⁷⁴ “Se trata de una mayoría calificada que podría hacer muy difícil, eventualmente, la declaración de inconstitucionalidad. De no reunirse los ocho votos, la resolución que se emita no tendrá la fuerza suficiente para declarar inválida la norma impugnada, por lo que la misma continuará surtiendo efectos plenos. Consideramos excesivo no otorgar ningún efecto ni autoridad a la opinión contraria que pudiera tener una mayoría absoluta de seis o siete ministros (54 y 63%, respectivamente, de quórum del Pleno de la Suprema Corte).” Reyes Reyes, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*. México, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2000, Colección Estudios Jurídicos, p. 182

Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutivo de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión.

Acción de inconstitucionalidad 10/2000.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XV.

Febrero de 2002. Tesis P./J. 15/2002. P. 419.

Joaquín Brage Camazano, sobre éste tan criticado aspecto de la acción de inconstitucionalidad, nos comenta que:

“... no tiene el menor sentido que el ordenamiento jurídico atribuya a un determinado órgano judicial el control de inconstitucionalidad de las leyes, con la facultad de declararlas inconstitucionales con efectos generales y, al mismo tiempo, niegue toda validez o valor al juicio contrario a la norma de la mayoría de los magistrados que integran dicho tribunal, lo que, dicho sea de paso, implica además minusvalorar el criterio de unos magistrados y sobrevalorar el de otros.”⁷⁵

El establecimiento de una medida como la que comentamos, además de impedir la debida operatividad del medio de control, nos lleva al absurdo de pensar que se desdeña el criterio de la mayoría de los magistrados —5, 6 ó 7— que se pronunciaron sobre la declaratoria de inconstitucionalidad, pues tal pareciera que existe una desconfianza en sus conocimientos, la cual se ve eliminada si son ocho los que se pronuncian sobre el mismo sentido ¡pues ya ocho son muchos para estar equivocados! Sin duda una mayoría simple además de hacer más funcional a la acción de inconstitucionalidad, sería suficiente para

⁷⁵Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, p 219

que se emitiera la declaratoria de inconstitucionalidad, eliminándose críticas tan extremas y absurdas como la que acabamos de hacer.⁷⁶

Por lo que hace a sus efectos en el tiempo, la declaratoria de inconstitucionalidad —excepción hecha de la materia penal— al ser constitutiva tiene efectos *ex nunc, pro futuro*. La declaratoria de inconstitucionalidad, al igual que en la controversia constitucional, empieza a surtir efectos en la fecha que indique la Suprema Corte (Artículo 45 de Ley Reglamentaria).⁷⁷

Al igual que en las controversias constitucionales, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para los órganos jurisdiccionales enunciados en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria, atento a lo dispuesto por el artículo 73 de la misma, el cual dispone que:

Art. 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44, y 45 de esta ley.

⁷⁶ “Un sistema como el actual nace herido de muerte y un replanteamiento serio de las funciones del órgano de la constitucionalidad hará de conducir, antes o después, a comprender la necesidad inexorable de una reforma que viene exigida por el sentido común y la propia eficacia del órgano: la declaración de inconstitucionalidad debe prosperar siempre que aparezca respaldada por mayoría simple de los magistrados presentes.” *Ibidem*, p.223

⁷⁷ “La Constitución sólo dice que la nulidad no tendrá efectos retroactivos, pero tampoco afirma expresamente que haya de producir necesariamente sus efectos inmediatamente después del pronunciamiento de la Suprema Corte. Aprovechando este vacío constitucional sobre el *dies a quo*, el legislador reglamentario —siguiendo de cerca, por demás, el sistema austriaco del *Wartefrist*— ha establecido que “las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia” (artículo 45 LR105) [...] En cuanto a la eficacia diferida, la letra de la ley no señala ningún plazo máximo de proroga jurisprudencial de la vigencia de la ley declarada inconstitucional, a diferencia del plazo de 18 meses que prevé la Constitución austriaca. Tampoco se prevé en la ley esa eficacia diferida como excepción a una regla general de eficacia inmediata a la publicación de la sentencia, como si hace la Constitución austriaca, aunque ello no obsta a considerar que así debe ser en efecto: aunque la ley no establezca expresamente esa regla general de la eficacia inmediata, una interpretación de acuerdo al texto constitucional (que no dice nada sobre el *dies a quo*, partiendo más bien, implícitamente, de la eficacia inmediata como regla general) ha de llevar necesariamente a esa conclusión y además supone que, en todo caso, el plazo que se establezca de *vacatio sententiae* (valga la expresión) de la declaración de inconstitucionalidad ha de estar justificado —en atención a las circunstancias, y a las (negativas) consecuencias de una eficacia inmediata (que habrán de explicitarse y justificarse en la sentencia)—, y no sólo en cuanto a su establecimiento, sino también en su duración. Hay que reconocer, no obstante, que ello va a depender, más que nada de la prudencia y buen sentido de la Suprema Corte, que sin duda no faltarán, sin que haya posibilidad alguna de control, más allá del de la opinión pública y la doctrina, pues sólo *in extremis* habrá de intervenir el propio legislador”. *Ibidem*, pp. 230-232

En el caso de la controversia constitucional resulta lógico que no se incluya al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación entre los órganos jurisdiccionales a los que obligan los razonamientos hechos en las mismas, pues como ya se precisó, ésta es improcedente en materia electoral, no así en la acción de inconstitucionalidad, pues si se toma en cuenta que ésta sí es procedente en materia electoral, obvio sería que al Tribunal Electoral también le obligara la parte considerativa de las resoluciones correspondientes, pues de lo contrario, dichos criterios en la materia electoral no obligarían a nadie, ya que ninguno de los órganos jurisdiccionales enunciados en el artículo 43 es competente para conocer de la misma. Todo esto nos lleva a concluir que el caso en estudio, no es más que una omisión legislativa, pues con la inclusión de la materia electoral debió reformarse también el artículo 73 de la Ley Reglamentaria, para decir que los razonamientos contenidos en las resoluciones aprobadas por ocho votos o más, dentro de sus respectivas competencias, *serán obligatorios para la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país, sean estos federales o estatales y en todo lo demás, si estar a lo dispuesto por los artículos 41, 44 y 45 de la mencionada ley.*

Por último, cabe mencionar que dichas sentencias —independientemente de su sentido— deben publicarse íntegramente en el Semanario Judicial de la Federación, así como en el Diario Oficial de la Federación y en los órganos oficiales en que se hubiera publicado originalmente —cuando se declare la inconstitucionalidad de una ley o tratado—.

CAPITULO IV

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL

A. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

1. Naturaleza Jurídica

A partir de la reforma constitucional de 1996, el entonces Tribunal Federal Electoral —órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral—, que tenía como principal atribución o función, la de llevar a cabo el control de la legalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales, pasó a ser parte del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado del mismo y máxima autoridad electoral en cuanto al control de constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales, tal y como dispone el párrafo primero de los artículos 94 y 99 de la Constitución, los que a la letra dicen:

Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Art. 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

De la simple lectura de los preceptos citados, se infiere que la naturaleza jurídica del actual Tribunal Electoral es la de un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en el control de legalidad y constitucionalidad de actos y resoluciones electorales. Con en relación a esta calificación de “máxima autoridad” que le da en el texto constitucional al Tribunal Electoral, Edgar Corzo Sosa nos dice que:

“Sostener la anterior afirmación [...] produce la interrogante de si efectivamente el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional electoral, sobre todo en lo que respecta al tema de la constitucionalidad [...] La facultad que tiene el Tribunal Electoral en materia de constitucionalidad de actos jurídicos que no son leyes no le da la categoría de autoridad máxima, ya que cuando sustente una tesis sobre la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales o sobre la interpretación de algún precepto constitucional que este en relación con la sostenida por una de las dos salas o por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia (principalmente este último pues es el órgano que conoce de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral), el órgano que decide definitivamente la denuncia de contradicción formulada por cualquiera de los ministros, las salas o las partes, es el pleno de la suprema corte de justicia [...] En cambio, la facultad de legalidad de actos o resoluciones electorales otorgada al Tribunal Electoral pareciera estar de acuerdo con la afirmación de máxima autoridad. Sin embargo, lo anterior no puede sostenerse de manera total, pues está sujeto a que el Tribunal Electoral al ejercer su facultad no interprete un precepto de la Constitución que pueda contradecir lo ya interpretado por las salas o por el pleno de la Corte de Justicia, pues en tal caso también será motivo para denunciar una contradicción de tesis ante el Pleno de la Corte, lo que también pone en entredicho la afirmación que comentamos.”¹

La categoría de máxima autoridad, no está ni debe estar determinada en una expresión como la contenida en la Constitución, sino más bien, en el haz de facultades o de atribuciones que le son conferidas a un órgano, pues si se toma en cuenta que la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte y las consideraciones en que se funden los resolutivos de las sentencias dictadas en la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, aprobadas por lo menos con ocho votos, son obligatorias para el Tribunal Electoral —aunque lo dispuesto en las mismas no aplica para los asuntos ya resueltos, sino para los asuntos similares que a futuro se pudiesen presentar—, queda en entredicho su categoría de “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”.

¹ Corzo Sosa, Edgar, “El control constitucional en materia electoral: el interés objetivo”, en Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Memoria del tercer congreso internacional de Derecho Electoral; justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III, pp. 962 y 963

Nosotros creemos que la expresión “máxima autoridad jurisdiccional”, está más bien referida al hecho de que las sentencias del Tribunal Electoral sean definitivas e inatacables² y no al hecho de que éste tenga la última palabra, por así decirlo, en lo que hace al control constitucional de la materia electoral, pues ello es sin duda atribución de la Suprema Corte.

En este orden de ideas, se puede colegir que el Tribunal Electoral no es la “máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral”, sino más bien, *un órgano jurisdiccional de última instancia en la impugnación de la materia electoral*, de ahí que sus sentencias sean definitivas e inatacables.

Por cuanto hace a que a la integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, formalmente no nos queda ninguna duda de su integración, pero materialmente resulta interesante comentar si ésta efectivamente se ha dado,³ y a reserva de que este tópico lo trataremos con amplitud en los apartados siguientes, creemos pertinente aquí comentar, que sobre su integración material en principio nos queda la duda, ya que si en reiteradas tesis nuestro Máximo Tribunal ha sostenido que el control de la constitucionalidad de leyes es una facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación, ejercida a través del juicio de amparo —y ahora también a través de la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional— ¿Por qué no se le permite al Tribunal Electoral, toda vez que el amparo es improcedente en

² Para Flavio Galván Rivera el que el Tribunal Electoral sea la máxima autoridad jurisdiccional electoral, significa que: “...no existe órgano estatal alguno por encima de él; es la primera y última instancia en materia contenciosa político-electoral; sus resoluciones son definitivas e inatacables, con naturaleza de autoridad de cosa juzgada, son la verdad legal, inmodificable y jurídicamente no impugnables.” *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 2002, p. 117

³ Javier Laynez Potisek, comentando la improcedencia de la controversia en materia político-electoral, señala lo siguiente: “... de mantenerse este principio, es posible concluir que la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial es meramente formal. En consecuencia, resulta válido cuestionar la necesidad de esa incorporación, como también es válido dudar de una integración absoluta”. En una opinión muy personal, este autor estima que dicha inclusión más bien se debió “...a las reticencias de aceptar que un órgano jurisdiccional, fuera del Poder Judicial, tuviera competencia para pronunciarse sobre cuestiones de constitucionalidad.” “El control constitucional en materia político-electoral en México”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, SCJN, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, Origen Federal del Juicio de Amparo Mexicano, p. 200

materia político-electoral y éste es órgano especializado en la misma, y además, parte del Poder Judicial de la Federación, *desaplicar* al caso concreto del que conoce normas de carácter político-electoral consideradas como inconstitucionales, de la misma manera en como lo hacen los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito? ¿Qué a caso la Constitución no dice que él también es parte del Poder Judicial de la Federación?

Flavio Galván Rivera, al analizar la naturaleza jurídica del Tribunal Electoral, manifiesta que desde el punto de vista formal no cabe duda que éste es un auténtico e incuestionable tribunal, pero desde el punto de vista material cabe la duda, por lo cual se pregunta ¿Si éste es realmente un Tribunal? Después de examinar las ideas expuestas por diversos autores, contesta la interrogante planteada diciendo que:

“... por disposición constitucional , éste es un órgano estatal jurisdiccional, al cual compete el cumplimiento de la función pública consistente en resolver, mediante la aplicación del derecho, la actuación de los ciudadanos, asociaciones y partidos políticos, así como la de los órganos electorales [...] De esta manera, se llega a la conclusión final: El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sí es un auténtico tribunal; sí es realmente un órgano jurisdiccional porque, mediante la aplicación del derecho, resuelve controversias de intereses de trascendencia jurídica, que se caracterizan por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra.”⁴

Cabe mencionar que para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, está estructurado orgánicamente en una Sala Superior —integrada por siete magistrados— y cinco salas regionales —integradas por tres magistrados cada una—, cuya sede en el caso de la primera y de una de las regionales es el Distrito Federal y, de las restantes, las ciudades —designadas como cabecera de las cinco circunscripciones plurinominales electorales en que se divide el territorio del país— de Monterrey, Guadalajara, Toluca y Xalapa (artículos 53, 99, párrafos segundo y tercero de la

⁴ Galván Rivera, Flavio, *op. cit.*, pp. 116 y 118

Constitución, 185, 187, párrafo primero y 192, párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Las salas regionales se instalan para el proceso electoral ordinario a más tardar en la primer semana en que éste inicia, y entran en receso al concluir el mismo, salvo que exista una elección extraordinaria, pues de ser el caso, la sala regional perteneciente a la circunscripción en donde se ha de celebrar dicha elección, debe instalarse y funcionar (artículo 192, de la Ley Orgánica).

2. Competencia

Por lo que respecta a la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no pretendemos hacer un examen exhaustivo del haz de facultades que se le han conferido,⁵ sino que por motivos obvios, sólo nos avocaremos a saber de que asuntos o conflictos político-electorales conoce y, por ende, de los procesos a través de los cuales verifica la constitucionalidad o en su caso, la legalidad de actos y resoluciones de contenido electoral.

Ahora bien, atento a lo dispuesto por el artículo 41, base IV, de la Constitución, que enseguida transcribiremos, se prevé la existencia de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Art. 41. ...

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señale esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en términos del artículo 99 de ésta Constitución.

...

⁵ Si se desea profundizar sobre el tema de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Véase *Ibidem*, pp.141-161

Siguiendo la secuencia legislativa y para poder determinar cuales son esos medios de impugnación, en conformidad a lo establecido por el artículo antes citado, nos remitimos al artículo 99, párrafo cuarto, en cuyo texto dice:

Art. 99.-...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;
- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
- IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;
- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;
- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
- VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;
- VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y
- IX. Las demás que señale la ley.

...

Cabe señalar que en los últimos dos párrafos del artículo 60 constitucional, también se le atribuye competencia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer sobre:

Art. 60.-...

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección....

Los preceptos anteriores no nos dice cuales son esos procesos o medios de impugnación, pero sí nos dicen y delimitan el tipo de conflictos sobre los cuales el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de manera definitiva e inatacable, va a determinar su constitucionalidad y/o legalidad, dejando a la Ley Reglamentaria la regulación y el establecimiento de dichos procesos o medios de impugnación en materia electoral, conforme a lo señalado por los artículos 41, base IV, 60, párrafo segundo, 94, párrafo quinto y 99, fracción IX, párrafo tercero, todos del texto constitucional.

Ya sabemos el tipo de conflictos de los que tiene competencia para conocer el Tribunal Electoral,* ahora sólo nos falta ir a la respectiva Ley Reglamentaria para saber como se denominan a los procesos a través de los cuales se van a resolver los conflictos enunciados en el artículos 60, párrafos segundo y tercero, y 99 constitucional.

* La competencia material del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también está establecida en el artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

La ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución, en su artículo 3, párrafo segundo, nos dice que:

2. El sistema de medios de impugnación se integra por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Una vez llegado hasta aquí, se puede precisar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia constitucional y legal; para resolver en forma definitiva e inatacable la constitucionalidad y/o legalidad de actos o resoluciones electorales, mediante el juicio de inconformidad, del recurso de apelación, del recurso de reconsideración, del juicio de revisión constitucional electoral y del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.⁶

B. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL LLEVADO A CABO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL

1. La facultad de determinar la desaplicación de leyes en materia electoral

⁶ Toda vez que no es objeto del presente trabajo hacer un estudio particularizado de los distintos medios de impugnación electoral, para un mayor abundamiento al respecto, consúltense a *Ibidem* pp. 255-497; y el *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Edmundo Elías Musi (coord.), 2ª ed. TEPJF-Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1999, pp. 373.

Una de las mayores interrogantes que se formularon sobre el control de la constitucionalidad de leyes electorales, merced de la reforma de 1996 por virtud de la cual se instituyó el control abstracto de la constitucionalidad de leyes — incluidas las electorales— a cargo de la Suprema Corte, y el control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales a cargo del Tribunal Electoral, es la relativa a la competencia de éste último para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de normas secundarias en las cuales se basa o funda el acto de autoridad controvertido, dicho en otras palabras y a manera de interrogante: ¿Qué pasa o qué sucede si un acto de autoridad de contenido electoral, es impugnado como inconstitucional, pero no por que contravenga directamente a la Constitución, sino porque la norma secundaria en la cual se funda es inconstitucional?

“... cuando el objeto de la impugnación hecha valer ante cualquiera de las salas del Tribunal Electoral consista en un acto de aplicación de una norma electoral de carácter general que se estime contraria a la Constitución, surge la interrogante si se podrían conocer o resolver sobre la inconstitucionalidad de ese acto.”⁷

Ante tal situación y atendiendo a lo dispuesto en los artículos: 105, fracción II, constitucional; y 10, párrafo primero, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que prevén, respectivamente, a la acción de inconstitucionalidad como la única vía para poder plantear la no conformidad de leyes electorales con la Constitución y la improcedencia de los medios de impugnación electoral al respecto, uno puede decir que el Tribunal Electoral es incompetente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma en que se funda el acto impugnado, pero tal afirmación conlleva en sí, condenar y limitar la función controladora de la constitucionalidad que se le ha querido encomendar al Tribunal Electoral, toda vez que:

⁷ Cetina Menchi, David, “El alcance del control de la constitucionalidad de leyes en el orden jurídico Mexicano”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Memoria del tercer congreso internacional de Derecho Electoral; justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III, p. 339

“... como órgano de control constitucional, no debe limitarse a la interpretación directa de un precepto de la ley suprema y a garantizar que los actos o resoluciones electorales se sujeten a la ley secundaria, como lo venía haciendo con anterioridad a las reformas [...] sino que en cumplimiento de su nueva función tendría que conocer y resolver sobre la impugnación de actos y resoluciones electorales por la aplicación de una norma que se estime contraria a la ley fundamental, pues de no ser así, carecería de sentido el establecimiento del principio de constitucionalidad en materia electoral.”⁸

Aceptar una interpretación literal de los preceptos señalados, trae consigo limitar al Tribunal Electoral en su función como órgano de control de la constitucionalidad, pues al no poderse examinar la conformidad o disconformidad de las normas en las cuales se funda el acto de aplicación de las mismas, se deja fuera del control de la constitucionalidad aun sin numero actos y resoluciones electorales que a pesar de ser inconstitucionales, seguirán surtiendo efectos como si nada pasara.

Ante está problemática, el Tribunal Electoral de manera acertada y destacada, después de hacer una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos constitucionales que contienen las bases fundamentales de la jurisdicción electoral, optó por la desaplicación de la norma “inconstitucional” en que se funden los actos o resoluciones electorales que se combaten, sin hacer declaración alguna en los puntos resolutivos de la sentencia respectiva sobre la inconstitucionalidad de las mismas, con el único objeto de que éstos se ajusten a lo previsto por la Constitución.⁹ En base a este criterio el

⁸ Cetina Menchi, David, *op. cit.*, p. 940

⁹ Sobre la Facultad del Tribunal Electoral para desaplicar leyes secundarias contrarias a la Constitución, puede consultarse a: *Ibidem*, pp. 938-950; Nava Vázquez, César, “La justicia constitucional en materia electoral y la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias opuestas a la Constitución Federal”, y Romero Bolaños, Héctor, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ¿Tribunal de constitucionalidad o de legalidad?”, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, TEPJF, 2003, pp. 215-247 y 321-343; Terrazas Salgado, Rodolfo, “La reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación”, y Pérez Montes Fermín, “La consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la construcción del Derecho Electoral en México en el periodo de 1997-2002, *Evolución histórica de las instituciones de Justicia Electoral en México*, TEPJF, 2002. pp. 382-384 y 582-586

Tribunal Electoral resolvió los diversos asuntos que en ese tenor le fueron presentados, los que a la postre dieron lugar a la tesis de Jurisprudencia siguiente:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. De una interpretación teológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que correspondan a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o que puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se oponen a disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate. La interpretación señalada lleva a tal conclusión, pues en el proceso legislativo del que surgió el Decreto de Reformas constitucionales publicado en el diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se pone de manifiesto la voluntad evidente del órgano revisor de la Constitución de establecer un sistema integral de justicia electoral, con el objeto de que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en la Carta Magna, para lo cual se fijó una distribución competencial del contenido total de ese sistema integral de control de la constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, sistema que finalmente quedó recogido en los términos pretendidos, pues para la impugnación de leyes como objeto único y directo de la pretensión, por considerarlas inconstitucionales, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción II, constitucional, respecto de los actos y resoluciones en materia electoral, la jurisdicción para el control de su

constitucionalidad se confirió al Tribunal Electoral, cuando se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte de los artículos 41 fracción IV, 99 y 116 fracción IV, de la Ley Fundamental, y en este supuesto, la única forma en que el Tribunal electoral puede cumplir plenamente con la voluntad señalada, consiste en examinar los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones: la posible contravención a disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente, y el examen de las violaciones que sirvan de sustento a los actos o resoluciones, que deriven de que las leyes aplicadas se encuentren en oposición con las normas fundamentales. No constituye obstáculo a lo anterior, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, constitucional, en el sentido de que “la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, que *prima facie*, podría implicar una prohibición del análisis de leyes secundarias a la Constitución, en algún proceso diverso a la acción de inconstitucionalidad, dado que esa apariencia se desvanece, si se ve el contenido del precepto en relación con los fines perseguidos con el sistema de control de la constitucionalidad que se analiza, cuyo análisis conduce a concluir, válidamente, que el verdadero alcance de la limitación en comento es otro, y se encuentra en concordancia con las demás disposiciones del ordenamiento supremo y con los fines perseguidos por éstas, a la vez que permite la plena satisfacción de los fines perseguidos con la institución, y la interpretación estriba en que el imperativo de que “la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución”, solo significa que los ordenamientos legislativos no pueden ser objeto directo de una acción de anulación en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no riñe con reconocerle al Tribunal Electoral la Facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentren en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar el conflicto de normas, como lo hace cualquier juez o tribunal cuando enfrenta un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso concreto, y la intelección en este sentido armoniza con todas las partes del sistema constitucional establecido. Esto se ve robustecido con lo previsto en el párrafo del artículo 99 de la Constitución política de los estados Unidos Mexicanos, porque dada la distribución de competencias del sistema íntegro de justicia electoral, tocante al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, el supuesto en que

se ubica la previsión constitucional que se analiza, respecto a la hipótesis de que este tribunal sustente un tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la Suprema Corte sostenga un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y competencia, únicamente se podría presentar para que surtiera efectos la regla en el caso de que, habiéndose promovido la acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Pleno la desestimara, y declarar la validez de la norma, y que, por otro lado, con motivo de la aplicación de esa norma para fundar un acto o resolución, se promoviera un medio de impugnación en el que invocara la oposición de la misma norma a la Carta Magna, y el Tribunal Electoral considerará que sí se actualiza dicha oposición, ente lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis prevista en el mandamiento comentado. También cobra mayor fuerza el criterio, si se toma en cuenta que el legislador ordinario comprendió cabalmente los elementos del sistema integral de control de la constitucionalidad de referencia, al expedir la Ley reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no incluir en sus artículos 43 y 73 al Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, entre las autoridades a las que obligan a las que obligan en sus considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, pues esto revela que a dicho legislador le quedó claro que el Tribunal electoral indicado puede sostener criterios diferentes en ejercicio de sus facultades constitucionales de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.

Sala Superior. S3ELJ005/99

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/98. Partido Frente Cívico. 16 de julio de 1998. Unanimidad de 4 votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-091/98. Partido de la Revolución Democrática. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-092/98. Partido de la Revolución Democrática. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos.

TESIS DE JURISPRUDENCIA J.05/99. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por Unanimidad de votos.

Antes de vertir nuestra opinión acerca del por qué nos pareció acertada la postura adoptada por el Tribunal Electoral respecto a la desaplicación de las

leyes consideradas como inconstitucionales, base o fundamento de los actos o resoluciones que se impugnan, creemos pertinente traer a colación lo siguiente:

- a) La existencia de un control concentrado y abstracto de la constitucionalidad de leyes en materia electoral, ejercido por la Suprema Corte a través de la acción de inconstitucionalidad, en donde la declaratoria de inconstitucionalidad tiene efectos *erga omnes*.
- b) La existencia de un control concreto de la constitucionalidad ejercido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de distintos medios de impugnación electoral.
- c) La existencia de diversas tesis de sustentadas por la Suprema Corte; en donde se sostiene que el control de la constitucionalidad es facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación.
- d) La improcedencia de la controversia constitucional y del juicio de amparo en materia político-electoral.
- e) La legitimación activa restringida de las acciones de inconstitucionalidad.
- f) Que la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones se puede dar por contravención directa de lo dispuesto en el texto constitucional o bien, porque éstos se funden en normas inconstitucionales.
- g) El deseo del legislador de un sistema integral de la constitucionalidad de leyes, actos y resoluciones electorales

Una vez precisado lo anterior, estamos en posibilidad de decir que una decisión como la adoptada por el Tribunal Electoral, sin duda es benéfica y cuerda en todos los sentidos, pues si tomamos en cuenta lo señalado en los incisos a), b) y d) al g), sin duda que se salvan ciertas deficiencias de nuestro sistema de control de la constitucionalidad, ya que además de abarcar ambas posibilidades en virtud de las cuales un acto o resolución electoral puede controvertir a la Constitución, se salva de alguna manera el posible estado de indefensión en que pudiesen quedar los ciudadanos ante la aplicación de una

norma electoral inconstitucional que no haya sido impugnada, por tal vicio, ante la Suprema Corte a través de la acción de inconstitucionalidad.

Resulta lógico pensar, tomando en cuenta lo apuntado en los incisos b), c) y d), que al ser improcedente el juicio de amparo para impugnar leyes en materia político- electoral, al ser el Tribunal parte del Poder Judicial Federal y órgano especializado del mismo en materia electoral, y al ser facultad exclusiva del referido Poder el control de la constitucionalidad, que el Tribunal Electoral pueda desaplicar normas electorales inconstitucionales al caso concreto como lo hacen los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito al conocer del juicio de amparo contra leyes, sin que ello signifique un menoscabo al control abstracto que ejerce la Suprema Corte a través de la acción de inconstitucionalidad, toda vez que el control llevado a cabo a través de los medios de impugnación electoral, al igual que sucede en el amparo, es ejercido únicamente con efectos *inter partes* y a reserva de lo que determinar el Pleno de la Suprema Corte en su jurisprudencia y consideraciones en que se funden los resolutivos de las sentencias dictadas en la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, aprobadas por lo menos con ocho votos, la cuales resultan obligatorias para el Tribunal Electoral.

Pese a los beneficios que implica la desaplicación de leyes electorales inconstitucionales por parte del Tribunal Electoral, la Suprema Corte el 23 de mayo de 2002, al resolver la contradicción de tesis 2/2000, estableció que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes, dicho en otras palabras ¡no más desaplicación de leyes electorales!

2. Incompetencia para controlar la constitucionalidad de leyes en materia electoral

El 15 de noviembre de 1999, el entonces Presidente del Tribunal Electoral, el Magistrado José Luis De la Peza, denunció al Pleno de la Suprema Corte la contradicción de tesis entre lo sostenido por dicho órgano especializado al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-209/99, y lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98. Dicha contradicción de tesis fue identificada con el número 2/2000-PL y turnada a la ponencia de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas para la elaboración del proyecto de resolución.

La contradicción de tesis que se dio entre ambos tribunales, fue en relación con la interpretación del artículo 54 de la Constitución, como se observa enseguida:

Criterio sostenido por la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98.

En dicha acción de inconstitucionalidad, promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Decreto número 138 del Congreso del Estado de Quintana Roo por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de dicho Estado, nuestro Máximo Tribunal acorde a lo preceptuado por el artículo 54 de la Constitución, sostuvo que las leyes electorales estatales al regular el principio de representación proporcional, deben contemplar un límite a la sobre-representación, en donde el máximo de diputados que pueda alcanzar un partido político por ambos principios, sea igual al número de distritos electorales existentes en la entidad.

Criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-209/99.

En el referido juicio de revisión constitucional electoral, promovido por el Partido de la Revolución Democrática en contra de la resolución de treinta de octubre de mil novecientos noventa y nueve emitida por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, recaída al recurso de reconsideración interpuesto por el propio partido político y que confirmó el fallo pronunciado en los juicios de inconformidad acumulados expedientes TEE/SC/JIN/001/99 y TEE/SC/JIN/002/99. En sentido contrario a lo sostenido por la Suprema Corte, el Tribunal Electoral atendiendo fundamentalmente a lo previsto por la fracción II, del artículo 116 constitucional, concluyó que al no estar las legislaturas de los estados restringidas en la regulación del principio de representación proporcional por lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución, sino sólo estar obligadas a incorporar dicho principio junto al de mayoría relativa, no había por que desaplicar como pretendía el enjuiciante, el artículo 29 de la Constitución del Estado de Guerrero, el cual establece un máximo de treinta diputaciones que puede tener un partido político por ambos principios, y una división del territorio estatal en 28 distritos uninominales.

Para resolver la contradicción de tesis en cuestión, la Suprema Corte después de precisar lo preceptuado por los artículos, 94, 99 y 105 de la Constitución, infirió lo siguiente:

- “1. Que el Poder Judicial de la federación está integrado por la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral... cuya competencia se encuentra establecida en la propia Constitución y en La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
2. Que la obligatoriedad de la Jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder judicial de la Federación se fijará en la ley.
3. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso e) de la Constitución Federal es competente para Conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, siendo esta la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución.
4. Que el Tribunal Electoral, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución Federal, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano

especializado del Poder Judicial de la Federación, **con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, referente a las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales federal y locales, las que son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

5. Que el párrafo quinto del artículo 99 constitucional, preceptúa que cuando una Sala del Tribunal Federal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción de tesis en los términos de ley para que el Pleno de la Suprema Corte decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer.

Destaca de lo anterior que la Suprema Corte de Justicia de la Nación **es el único órgano de control de constitucionalidad de leyes en materia electoral**; en tanto que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia en forma exclusiva es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional en esa materia, así como la custodia de los derechos político-electorales de los ciudadanos, verificando que los actos y resoluciones que en esta materia se dicten se ajusten al marco jurídico constitucional y legal.

De lo expuesto se concluye que la facultad de resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Constitución Federal, está plenamente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo que el Tribunal Electoral únicamente puede manifestarse respecto de algún **acto o resolución**, o sobre la interpretación de un precepto constitucional, **siempre que esta interpretación no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con la Constitución**, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.”

Al corroborar estas consideraciones con la exposición de motivos, relativas a las reformas a la Constitución Federal de 22 de agosto de 1996 y 11 de julio de 1999, la Suprema Corte colige que la intención del legislador fue la de que el Tribunal Electoral únicamente conociera sobre la constitucionalidad de los actos o resoluciones en materia electoral y no de leyes electorales, pues así lo señala de manera coherente con nuestro sistema de control de la

constitucionalidad, la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 10, párrafo primero, inciso a), al establecer la improcedencia de los medios de impugnación, cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la constitución de leyes federales o locales, toda vez que es facultad exclusiva de la Corte el control de la constitucionalidad de leyes electorales, potestad que se ve confirmada en el hecho de que al resolver una acción de inconstitucionalidad enderezada en contra de leyes electorales, el Ministro instructor, de conformidad con lo prescrito por el artículo 68 de la Ley reglamentaria de la Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, puede solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral su opinión al respecto.

“...los actos y resoluciones que compete conocer al Tribunal Electoral son aquellas medidas, acuerdos o decisiones adoptadas por las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones, como se advierte de la competencia a que dicho tribunal le otorga el artículo 99 de la Constitución Federal.

De igual forma debe destacarse que la interpretación que el Tribunal Electoral puede realizar de un precepto de la Constitución Federal, debe entenderse que sólo podrá realizarlo con motivo del examen de un acto o resolución y nunca de manera aislada, ya que de lo contrario ejercería un control abstracto de la constitucionalidad, el cual es de competencia exclusiva de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.”

Una vez delimitada la competencia de ambos órganos jurisdiccionales, nuestro Máximo Tribunal precisó lo siguiente:

“...de un primer examen de los mencionados artículos 99, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, podría considerarse que sería suficiente que el Tribunal Electoral sustentara una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución Federal, y que dicha tesis fuera contradictoria con una sostenida por la Suprema Corte de Justicia al

resolver una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, para que se actualizara la contradicción de tesis entre ambos tribunales.

No obstante, atendiendo al sistema de competencias establecido en la propia Constitución Federal, la contradicción de tesis, bajo la mecánica anterior, no podría darse por lo siguiente:

En primer lugar, porque de conformidad con el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en forma exclusiva, conocer en vía de acción de inconstitucionalidad sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, ya que en estos casos la Suprema Corte actúa como Tribunal Constitucional, ejerciendo un control abstracto de la constitucionalidad, cuyas resoluciones requieren de un voto calificado de cuando menos ocho Ministros para que tengan efectos generales.

...

En segundo lugar, en términos del artículo 99 de la propia Constitución Federal, la competencia del Tribunal Electoral se constriñe a resolver sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades y órganos jurisdiccionales, federales o locales, en materia electoral.

Así, atendiendo a esta delimitación de competencias parecería entonces que la Suprema Corte y el Tribunal Electoral nunca podrían entrar en contradicción, ya que el estudio de la constitucionalidad de leyes electorales le está reservado exclusivamente a la Suprema Corte, y el de los actos y resoluciones en esa materia al Tribunal Electoral, esto es, se trata de ámbitos de competencia diversos que por su propia naturaleza se excluyen entre sí.

Aunado a lo anterior, debe reiterarse que las tesis que pudiera emitir el Tribunal Electoral respecto de la interpretación de un precepto de la Constitución Federal, no procede válidamente realizarse respecto de leyes, sino sólo al pronunciarse sobre los actos o resoluciones combatidos a través de los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia.”

De un análisis teleológico y sistemático de los artículos 99, párrafo quinto de la Constitución y 253 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 94 de la Constitución, párrafo octavo; y, 73 y 43 de la

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, la Suprema Corte estableció que no podrá actualizarse una contradicción de tesis en las hipótesis siguientes:

“Primero. Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se haya pronunciado sobre la interpretación de un precepto de la Constitución y se haya emitido jurisprudencia, que resulte exactamente aplicable, al resolver una acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

Segundo. En caso de que la Suprema Corte de Justicia no haya emitido pronunciamiento alguno sobre la interpretación de un precepto de la Constitución Federal, el Tribunal Electoral podrá interpretarlo, sin que en el caso se pueda actualizar contradicción alguna, dado que en el momento en que este Alto Tribunal se pronuncie jurisprudencialmente sobre el mismo tema, por ocho votos o más, el Tribunal Electoral está constreñido, en lo sucesivo, a acatar ese criterio por serle obligatorio conforme al artículo 235 de la ley orgánica en cita.

Tercero. En las sentencias que respecto de actos o resoluciones en materia electoral emita el Tribunal Electoral, en el caso de que no realice una interpretación de un precepto de la Constitución Federal, por virtud de que en términos del artículo 99 constitucional esta facultad corresponde únicamente a ese órgano jurisdiccional.

Cuarto. Tratándose de la inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral, por ser una facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme a lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

En relación con la actuación de la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-209/99, la Suprema Corte señaló que:

“...el Tribunal Electoral actuó más allá de las facultades que constitucionalmente le han sido conferidas, invadiendo, por consecuencia, el ámbito competencial de este Tribunal Constitucional, pues en su resolución abordó cuestiones relativas a

la constitucionalidad de la citada norma del Estado de Guerrero, so pretexto de pronunciarse sobre su inaplicación.

En efecto, aun cuando el Tribunal Electoral en su resolución pretende hacer una diferenciación entre invalidez o inconstitucionalidad de una norma e inaplicabilidad de la misma para justificar su actuación, lo cierto es que para arribar a una u otra conclusión necesitó hacer un cotejo de la norma frente a la Constitución Federal, o sea, realizó el estudio de la constitucionalidad de la ley, lo que, como se ha señalado, es una atribución exclusiva y, por tanto, excluyente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por consiguiente, es inconcuso que la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver el citado juicio de revisión constitucional electoral se pronunció sobre la inconstitucionalidad de una ley local, actuación que rompe con el sistema de atribuciones establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya precisado.

...

Asimismo, del sistema referido deriva que no es factible impugnar este tipo de leyes ante el Tribunal Electoral con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, dado que atendiendo a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de la firmeza de dichas leyes, pues de otra forma se vulneraría el equilibrio del propio proceso electoral; pues no resulta lógico, conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, que se cuestione la constitucionalidad de una norma que rigió ese proceso con motivo de actos y resoluciones producidos en el mismo.

Entonces, si conforme al marco jurídico constitucional el legislador previó que los órganos legislativos no pudieran modificar las leyes electorales dentro de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral ni durante éste; tampoco es posible que el Tribunal Electoral lo pueda hacer so pretexto de determinar su aplicación, ya que para ello necesitaría realizar un cotejo de la norma frente a la Constitución Federal, facultad que no puede llevar a cabo por estar fuera de sus atribuciones y en razón de que se vulneraría el principio de certeza que deben tener en el proceso electoral las normas que lo rigen.

Al respecto, es pertinente señalar que tratándose del juicio de amparo contra leyes se prevén dos momentos para su impugnación, esto es, dentro de los treinta días siguientes a la iniciación de la vigencia de la norma, o bien, dentro de los quince días posteriores al primer acto de aplicación; sin embargo, éstas hipótesis no operan respecto de leyes electorales, ya que por su propia y especial naturaleza, el órgano reformador de la Constitución Federal previó que la única vía para combatirlas es a través de la acción de inconstitucionalidad y únicamente dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de su publicación.”

Derivado de esa invasión de atribuciones que hizo el Tribunal Electoral al pronunciarse sobre la constitucionalidad de ley impugnada, la Suprema Corte precisó que en el caso que acontece, no hay contradicción de tesis pues para ello es menester que dos o más órganos jurisdiccionales sustenten criterios divergentes al resolver asuntos de cualquier naturaleza que sean de su competencia.

“...si bien el Tribunal Electoral se pronunció sobre la interpretación de un precepto de la Constitución Federal en sentido diverso al que estableció este Máximo Tribunal, al haber derivado esa interpretación del análisis de la inconstitucionalidad de una ley, esto es, sobre un aspecto que no es de su competencia, ya que, se reitera, el Órgano Reformador de la Constitución le confirió la facultad exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de conocer sobre la no conformidad de una norma general electoral a la Constitución, resulta evidente que no puede existir una contradicción de tesis entre esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

En consecuencia, no obstante la existencia de esas posturas divergentes, no es posible jurídicamente enfrentar un criterio sustentado por un órgano jurisdiccional competente para conocer sobre la inconstitucionalidad de una ley, con un criterio sustentado por un órgano que carece de esa atribución, aun a título de aplicación del artículo 133 de la Constitución Federal, por lo que no se está en el caso de decir cuál de los criterios debe prevalecer, ya que de sostener lo contrario, en lugar de crear certeza y seguridad jurídica, que es la finalidad del sistema implantado para resolver la discrepancia de criterios de órganos jurisdiccionales terminales del Poder Judicial de la Federación, se fomentaría la inseguridad al

dar a entender, implícitamente, que procede la contradicción de tesis entre órganos jurisdiccionales que constitucionalmente actúan en diversos ámbitos de competencia; por tal virtud, la contradicción de tesis resulta improcedente.”

En conformidad a lo establecido en los artículos 94, párrafo octavo de la Constitución y 253 de la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte concluyó que al existir Jurisprudencia emitida por el Pleno de dicho órgano, sobre la interpretación de los artículos 54 y 116 de la Constitución Federal, el Tribunal Electoral estaba obligado a observar lo establecido en ella, independientemente de coincidir o no con el criterio ahí sostenido.

“En este orden de ideas, es indudable que el Tribunal Electoral, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral de referencia, incurrió en dos errores; el primero, al haberse apartado de lo que es de su competencia y resolver fuera de ella; y, el segundo, al establecer una interpretación diversa a la contenida en las tesis de jurisprudencia en las que ya se había determinado la interpretación y alcance de los artículos 54 y 116, fracción IV, constitucionales; en consecuencia, dicho Tribunal Electoral, por una parte, incurre en inobservancia al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por otra parte, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al contravenir un pronunciamiento de este tribunal que tiene las características de firmeza y obligatoriedad constitucional, proceder que en tal virtud afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar al resolver estos medios de control constitucional.

Al respecto, debe señalarse que no existe duda alguna para esta Suprema Corte de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con actos y resoluciones en materia electoral, y que en esa función tiene carácter de órgano terminal; pero tampoco existe duda de que precisamente por su alto encargo debe actuar rigurosamente dentro de las facultades que la propia Constitución le atribuye, entre las cuales no está la relativa al examen de la constitucionalidad de leyes electorales.

Por lo anterior, se debe reiterar la obligatoriedad en todos sus términos de las jurisprudencias de este Alto Tribunal, antes relacionadas, para la Sala Superior y Salas Regionales del Tribunal Electoral, las que deberán en el futuro abstenerse de efectuar pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de leyes, aun cuando se pretenda realizarlo so pretexto de buscar su inaplicación; así como de incurrir nuevamente en inobservancia a la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se sigue igualmente de lo anterior, que las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no pueden ser consideradas como jurisprudencias y, por ello, no existe obligación alguna de acatarlas.”

En base a estos razonamientos es que se resolvió la contradicción de Tesis 2/2002 de la siguiente manera:

“PRIMERO.-Es improcedente la contradicción de tesis denunciada, entre el criterio sustentado en el juicio de revisión constitucional electoral 209/99 y las jurisprudencias números P./J. 69/98, P./J. 70/98, P./J. 71/98, P./J. 72/98 y P./J. 73/98, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO.-El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta.

TERCERO.-Remítanse sendas copias certificadas de esta resolución a los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.”

La presente ejecutoria fue aprobada por unanimidad de nueve votos de los Ministros presentes, con el voto concurrente del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

En su voto el mencionado Ministro coincidió con el sentido de la resolución, únicamente bajó la consideración de que al carecer el Tribunal Electoral de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de leyes, y al ser ésta un presupuesto esencial para poderse dar una contradicción de

tesis entre órganos jurisdiccionales, resultaba improcedente la contradicción planteada.

“... es improcedente la contradicción de tesis planteada por la sencilla razón de que el criterio del Tribunal Electoral que resulta contradictorio con el establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se emitió al examinar la constitucionalidad del artículo 29 de la Constitución del Estado de Guerrero, es decir, de un ley electoral, para lo cual carece de competencia el Tribunal Electoral...”

Su disenso del proyecto fue en relación a la consideración hecha en el sentido de que no puede darse una contradicción de tesis entre el Tribunal Electoral y el Pleno de la Suprema Corte al resolver una acción de inconstitucionalidad, toda vez que de conformidad a lo establecido en los artículos 94, párrafo octavo de la Constitución Federal, en relación con el artículo 253 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el artículo 73, en relación con el 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las razones emitidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias dictadas en la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, aprobadas por lo menos con ocho votos, así como la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte serán obligatorias para el Tribunal Electoral cuando se refieran a la interpretación directa un precepto de la Constitución Federal y aquellos casos en que resulten exactamente aplicables, y es que para el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, tal argumento resulta ser erróneo e innecesario, ya que de haber acatado la jurisprudencia del Pleno, el Tribunal Electoral hubiera declarado inconstitucional el precepto impugnado, lo cual significaría una grave incongruencia, pues por un lado se niega que tenga competencia para ello y por otro, se pretende que al serle obligatoria la jurisprudencia, declare la inconstitucionalidad del mismo.

“... de haber acatado la jurisprudencia del Pleno, hubiera declarado inconstitucional el referido artículo 29. Sin embargo, en la discusión se afirmó de manera unánime que no podía hacerlo por carecer de competencia; ¿No es una

incongruencia afirmar por una parte que se es incompetente para analizar la constitucionalidad de un precepto y de modo simultáneo pretender que le es obligatorio, es decir, que se aplique un criterio que conduciría a declarar la inconstitucionalidad del mismo?”

Aunado y acorde a lo anterior, el aludido Ministro considera que ni la jurisprudencia del Pleno ni los razonamientos contenidos en los considerandos en que se funden los resolutivos de las sentencias dictadas en la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, aprobadas por lo menos con ocho votos, son obligatorios para el Tribunal Electoral, pues en todo caso, la única jurisprudencia obligatoria para el Tribunal Electoral, es la surgida con motivo de la resolución de una contradicción de tesis entre ambos órganos sobre la interpretación de un precepto de la Constitución.

a) “... Tampoco comparto la idea de que los criterios que establezca el Tribunal Pleno, por ocho votos, en materia electoral, los cuales se han insinuado en la ejecutoria que merecen el calificativo “jurisprudencia”, sean obligatorios para el Tribunal Electoral por las razones que expongo a continuación:

i) Ni el artículo 105 Constitucional ni la ley que lo reglamenta mencionan que los criterios que sustenten a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por una mayoría de ocho votos, se denominen y, por tanto, constituyan “jurisprudencia”, como si sucede, por ejemplo, en materia de amparo con base en el artículo 107, fracción XIII (de modo particular en contradicción de tesis), y los artículos 192 a 197-B de la Ley de Amparo.

ii) La circunstancia de que se requieran ocho votos para declarar la invalidez de una norma no significa que todo, absolutamente todo, lo expresado en la ejecutoria sea jurisprudencia obligatoria.

iii) El artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, en lo relativo a la obligatoriedad de las razones que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por lo menos con ocho votos, no incluyen al Tribunal Electoral (como lo reconoce expresamente la ejecutoria) lo cual es congruente por que, por una parte, ese precepto se refiere a las controversias constitucionales, y los actos electorales no son materia de este medio de defensa

y, por otra, como la propia ejecutoria lo reconoce, aunque por razones que no comparto por completo, no existe la posibilidad de que el Tribunal electoral plantee contradicción de tesis con las Salas o el Tribunal Pleno al interpretar los alcances constitucionales de una norma electoral; por lo tanto, *no puede contradecir los criterios del pleno en esta materia*, Tampoco es aplicable el artículo 73 de la citada ley reglamentaria porque hace remisión al artículo 43 y, como se vio, este no incluye al Tribunal Electoral.

...

Por último deseo fijar mi posición respecto a la correcta interpretación del artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación [...] El precepto dispone que la jurisprudencia del pleno resulta obligatoria para el Tribunal electoral, pero si, como ya expresé, dicha jurisprudencia no puede ser la que supuestamente deriva de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, ¿a qué jurisprudencia se refiere el artículo?

Considero que la respuesta a esa interrogante se encuentra en la interpretación sistemática del citado artículo 235 de la ley orgánica del poder Judicial de la Federación con el artículo 99, quinto párrafo, de la Constitución Federal [...] Se aprecia que, de plantearse una contradicción de tesis entre ambos tribunales la interpretación de un precepto de la constitución, el criterio resultante constituirá jurisprudencia y, en consecuencia, en términos del citado artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, resultará obligatorio para el Tribunal Electoral, en la inteligencia de que, de no aceptarse esa interpretación, el citado precepto de la Ley reglamentaria sería inconstitucional.

Con motivo de la resolución de la contradicción de tesis 2/2002, el Pleno de la Suprema Corte emitió varias tesis de jurisprudencia, cuyos rubros son los siguientes:

**TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.
CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE
INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.**

Contradicción de tesis 2/2000-PL

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XV.
Junio de 2002. Tesis P./J. 23/2002. P. 82

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Contradicción de tesis 2/2000-PL.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XV. Junio de 2002. Tesis P./J. 26/2002. P. 83

LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Contradicción de tesis 2/2000-PL.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XV. Junio de 2002. Tesis P./J. 25/2002. P. 81

CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES.

Contradicción de tesis 2/2000-PL.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XV. Junio de 2002. P. 5

Antes de comentar las consideraciones sobre las cuales se resolvió la Contradicción de tesis 2/2002, haremos algunas precisiones de carácter teórico, las cuales serán de gran utilidad para el análisis de la resolución referida.

- a) Nuestro sistema de control de la constitucionalidad, combina características del modelo americano y del austriaco, pues junto al control concentrado ejercido por la Suprema Corte a través de la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional existe, aunque en forma restringida, un control difuso ejercido por los tribunales que integran el Poder Judicial de la Federación.
- b) Una de las características principales del control de la constitucionalidad concentrado, es la declaración general de inconstitucionalidad.
- c) Una de las características principales del control de la constitucionalidad difuso, es la desaplicación de la norma que se considera como inconstitucional al caso concreto.
- d) En virtud de los principios del *judicial review* y de *stare decisis*, en el sistema americano se logra una desaplicación generalizada, cosa que no acontece en el caso mexicano, pues al ser restringido el control difuso — sólo los Tribunales del Poder Judicial de la Federación— la Jurisprudencia emitida sobre constitucionalidad de leyes, únicamente es obligatoria para los tribunales con facultades de control de constitucionalidad de leyes.
- e) En nuestro sistema se da un tratamiento por separado al control de la constitucionalidad de la materia electoral, donde; la Suprema Corte ejerce el control concentrado y abstracto a través de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral; y el Tribunal Electoral el control difuso y concreto a través de los medios de impugnación en materia electoral.
- f) Aún en los sistemas donde el control de la constitucionalidad es estrictamente concentrado, se establecen instrumentos jurídicos a efecto de que los tribunales ordinarios, sin invadir las atribuciones del Tribunal Constitucional, coadyuven en la difícil tarea de salvaguardar los principios de superioridad e inviolabilidad de la Constitución, tal es el caso de la *cuestión de inconstitucionalidad*.

De las consideraciones hechas en torno al control de la constitucionalidad difuso, concentrado y de nuestro país, así como de lo expuesto en torno a la naturaleza jurídica del Tribunal Electoral, creemos que la ejecutoria recaída a la contradicción de tesis 2/2002, además de menguar el acceso a la justicia constitucional a los ciudadanos, resulta ser incongruente.

La incongruencia de la resolución en comento estriba en el hecho de negar la competencia del Tribunal Electoral para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes y, al mismo tiempo, afirmar que la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte y las consideraciones en que se funden los resolutivos de las sentencias dictadas en la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, aprobadas por lo menos con ocho votos, son obligatorias para el Tribunal Electoral, ya que una afirmación como ésta última, implica en sí misma, el reconocimiento a dicho Tribunal como órgano controlador de la constitucionalidad de leyes electorales, toda vez que si no es a través de la desaplicación de la norma declarada como inconstitucional por la el Pleno de Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad en materia electoral ¿Cómo puede el Tribunal Electoral acatar la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte?

Con en relación a la competencia del Tribunal Electoral para pronunciarse sobre la constitucionalidad de leyes electorales, la Suprema Corte al negarle tal facultad, colige que resulta improcedente la contradicción de tesis planteada, ya que la competencia de los órganos jurisdiccionales que la plantean es un presupuesto esencial para su procedencia, cosa que resulta ser cierta y con la cual estamos de acuerdo, pero no porque el Tribunal Electoral carezca de esa competencia como se afirma, sino porque la competencia de éste y aquella, en cuanto al control de la constitucionalidad de leyes electorales es diferente, ya que mientras una es difusa, la otra es concentrada; mientras una es *vía incidental* o de *excepción*, la otra es *vía de acción*; mientras una tiene efectos *inter partes*, la otra los tiene *erga omnes*; mientras una es concreta, la otra es

abstracta. De esta forma, no sólo basta que se tenga la misma competencia de órganos de control de la constitucionalidad de leyes, sino que también es menester que dicha competencia esté referida al mismo medio de control de la constitucionalidad y a tribunales de igual jerarquía, tal y como se advierte en lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución y, 192, párrafo último, 197 y 197-A de la Ley de Amparo.

En otra parte de la ejecutoria se sostiene que no puede actualizarse la hipótesis de una contradicción de tesis entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, debido a la obligatoriedad de la jurisprudencia, por lo que en el caso en estudio, al existir jurisprudencia sobre la interpretación de los artículos 54 y 116 de la Constitución, el Tribunal Electoral al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC/209/99 y apartarse de los criterios en ella establecidos, incurre no en contradicción de criterios, sino en una inobservancia de la misma. Efectivamente y aquí sí coincidimos con la Corte, no hay contradicción de tesis, sino una inobservancia el Tribunal Electoral respecto de los criterios contenidos en las tesis de jurisprudencia emitidas por la Corte sobre la interpretación de los aludidos preceptos, ya que independientemente de que se coincida o no con los criterios en ella contenidos, se debe estar a lo ahí establecido, pues su observancia no es opcional.

Sobre este punto, el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo en su voto concurrente, para salvarse de la incongruencia en que incurre el Pleno de la Suprema Corte, manifestó que la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte y las consideraciones en que se funden los resolutivos de las sentencias dictadas en la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, no son obligatorias para el Tribunal Electoral, merced a su incompetencia para conocer de la constitucionalidad de las normas electorales, además de que según el Ministro, ni el artículo 105, en sus fracciones I y II, ni la ley que lo reglamenta, mencionan que tales consideraciones constituyen Jurisprudencia, así como tampoco se señala en el artículo 43, al que refiere el 73, del segundo de los ordenamientos

aludidos, al Tribunal Electoral como uno de los órganos a los que obligan las referidas consideraciones. Ante tal situación, después de preguntarse ¿Cuál es la jurisprudencia obligatoria para el Tribunal Electoral? concluye que la única Jurisprudencia aplicable es la surgida con motivo de una contradicción de tesis entre ambos tribunales sobre la interpretación de un precepto de la Constitución.

Sin duda, la postura del Ministro Gudiño Pelayo a diferencia de la contenida en la resolución en estudio, resulta ser congruente con lo señalado en los puntos resolutivos, pero pese a ello no la compartimos, y es que de la interpretación teleológica y funcional de los preceptos 94, párrafo octavo, 99, párrafos primero, cuarto y quinto, y 105, fracción II, en relación con el 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 68, párrafo segundo, 73 y 43 de La ley Reglamentaria de las Fracciones I y II artículo 105 constitucional, se colige que la omisión de no incluir al Tribunal Electoral en el artículo 43, no es sino eso “una omisión legislativa”, pues ¿A quién resulta más obvio que le sean obligatorios los razonamientos en que se basa la resolución de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral? A quienes no pueden conocer de la materia o quien si conoce, y además, es órgano especializado en la misma ¡Sería absurdo establecer una Jurisprudencia en materia electoral que a nadie obligue!

Aunado a lo anterior, podemos decir que una interpretación como la que hace el Ministro Gudiño Pelayo en sí misma, implica equiparar al Tribunal Electoral con la Suprema Corte en igualdad de jerarquía y, por ende, en igualdad de competencias.

En un sistema como el nuestro, donde la Suprema Corte es el órgano superior del Poder Judicial de la Federación, no cabe ni puede concebirse por razones obvias, que un órgano inferior por muy especializado que sea, contradiga lo dicho por nuestro Máximo Tribunal, además de que si se diera el caso, se estaría violando ese principio de Derecho que dice; *que en una*

controversia no se puede ser juez y parte, pues de ser así ¡resulta fácil adivinar que criterio es el que prevalecería!

Por otro lado, el Pleno de la Suprema Corte sin percatarse de ello, reconoce la existencia de un control de la constitucionalidad de leyes electorales concentrado-abstracto a cargo de ella, y de un control difuso-concreto a cargo del Tribunal Electoral, como se observa e la parte de la resolución que traemos a cita:

“De igual forma debe destacarse que la interpretación que el Tribunal Electoral puede realizar de un precepto de la Constitución Federal, debe entenderse que sólo podrá realizarlo con motivo del examen de un acto o resolución y nunca de manera aislada, ya que de lo contrario ejercería un control abstracto de la constitucionalidad, el cual es competencia exclusiva de esta Suprema corte de justicia de la nación en términos del artículo 105, fracción II de la Constitución Federal”

Ya para finalizar, volvemos a reiterar que una postura como la asumida por el Tribunal Electoral hasta antes de esta contradicción de tesis 2/2002, además de brindar el acceso a la justicia constitucional electoral a los ciudadanos, resultaba coherente con nuestro deficiente sistema de control de la constitucionalidad de la materia electoral, pues de alguna manera menguaba esas deficiencias, y es que en el control concreto o vía de excepción, es donde se advierten con mayor claridad la inconstitucionalidad de las normas, razón por la cual, aún en los sistemas donde el control de la constitucionalidad es estrictamente concentrado, se establecen ciertos instrumentos jurídicos —tal es el caso de la *cuestión de inconstitucionalidad*— a efecto de que los tribunales ordinarios, sin invadir las atribuciones del Tribunal Constitucional, coadyuven en la difícil tarea de salvaguardar los principios de superioridad e inviolabilidad de la Constitución.

No hay razón válida alguna para limitar el control de la constitucionalidad en general, y menos aún, el de la materia electoral, bajo argumentos como el sostenido por la Suprema Corte en el sentido de que se invade su competencia de control de la constitucionalidad de leyes, toda vez que como hemos tratado de demostrar, entre el ejercido por ella y el ejercido por el Tribunal Electoral no hay confrontación, pues ambos tienen características diferentes ¿Qué acaso no pasa lo mismo con el control ejercido por los Tribunales Colegiados de Circuito? ¡La verdad, resulta un tanto incomprensible el hecho de que por décadas, la Suprema Corte haya rehuído al conocimiento de la materia político-electoral y ahora quiera el monopolio de la misma!¹⁰

3. La interpretación conforme y el control de legalidad

La existencia de la Constitución como norma básica, fundamental y superior, supone una unidad y certeza del orden jurídico estatal, pues el legislador al elaborarlo debe tomar en cuenta las directrices señaladas por la misma, cumpliendo así una de las aspiraciones básicas del Derecho; la de ordenar de manera segura las relaciones jurídicas, y es que como bien dice Raúl Canosa Usera:

“... la violación a los contenidos pragmáticos de la Carta implica para las disposiciones o actos en contraste igual violación del principio de certeza, porque afecta a las líneas esenciales propuestas constitucionalmente.

La certeza del derecho, por consiguiente, significa, en primer término, previsibilidad en la aplicación misma de la propia Constitución. Es la fuerza normativa de ésta última la primera que debe resplandecer en la medida en que la correspondiente legislación infraconstitucional responde directamente a la primera. De este modo, llegamos a la conclusión de que certeza del derecho significa, por encima de todo, certeza de la Constitución, toda vez que ésta asegura la validez y certeza de todos los demás ámbitos jurídicos [...] la

¹⁰ Véase a Cossío Díaz, José Ramón, “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia”, en: Malem, Jorge, *et al.*, (comps.), *La función judicial, ética y democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003, pp. 117-126

supremacía de esta exige, en primer lugar, su correcta y entera aplicación, empezando, desde luego, por los principios generales en ella contenidos (189), que deben servir para dirimir el encaje o el contraste entre la Carta y la legislación Infraconstitucional. La mentada supremacía del Código Fundamental representa, en conclusión, la cusa eficiente que determina la conversión del principio de certeza del derecho al adjetivar ésta como constitucional.”¹¹

Al realizar el control de la constitucionalidad de leyes, ya sea mediante la declaración general de inconstitucionalidad o de la desaplicación, el juez de constitucionalidad debe tomar en cuenta otras alternativas, pues una decisión en el sentido precisado, podría conllevar a una inseguridad jurídica mayor “*un horror vacui*”, como nos los hace notar Eduardo García de Enterría al decir que:

“La anulación de una Ley es un suceso bastante más grave que la anulación de un acto de la Administración, por que crea por sí sola una gran inseguridad jurídica. El legislador no tiene agilidad suficiente para cubrir inmediatamente el hueco que deja la norma anulada y ese hueco da lugar a una enorme confusión jurídica para los ciudadanos y para todos los poderes públicos. Con frecuencia esa anulación, que no implica por sí misma el restablecimiento de vigencia de la Ley anterior a que substituyó la anulada (cfr., art. 2, 2 CC), y la laguna que crea, puede determinar de hecho, como alguna vez ha dicho el Tribunal Constitucional italiano, una situación de mayor inconstitucionalidad en la solución práctica de los problemas que la Ley anulada regulaba.”¹²

Una de esas alternativas para evitar el problema de un *horror vacui*, es el de la interpretación conforme, en virtud de la cual al mismo tiempo que se evita el ya planteado problema de la inseguridad jurídica, permite la conservación¹³ del orden jurídico estadual, ya que no se derogan o anulan las normas secundarias opuestas a la Constitución, sino que con tal interpretación se establece el sentido o significado compatible entre ellas y aquélla, con lo cual se

¹¹ Canosa Usera, Raúl, *Interpretación Constitucional y Formula Política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1998, pp. 182 y 183.

¹² García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001, pp. 96

¹³ Ver a Cárdenas Gracia Jaime, “Los principios y su impacto en la interpretación constitucional”, en: Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Interpretación Constitucional*, México, Porrúa, 2005, pp. 273-275

logra la referida seguridad jurídica y la conservación de la validez de dicho orden.

“Se trata de una operación de ajuste, no solo de la norma contenida en la ley, sino de la propia Constitución, apurando, en ese mismo intento conservador, las posibilidades de ambos textos, y yendo tanto al *telos* de la norma a aplicar, como al de los preceptos constitucionales que deben servir de medida de congruencia de la norma con la Constitución.”¹⁴

La interpretación conforme ha tenido una gran aceptación en la justicia constitucional contemporánea, debido a que resuelve la conmoción jurídica que origina la declaratoria general de inconstitucionalidad, consistente en la necesidad de llenar el vacío que deja el ordenamiento jurídico que se considera inválido, el cual a veces, no es dable substituirlo por la legislación anterior, haciendo patente entonces, la intervención del legislador que no siempre resulta ser pronta y oportuna.

Esta forma de interpretación constitucional es una consecuencia de la expresión normativa de la Constitución, así como de su carácter básico, fundamental y superior, que obliga a que el orden jurídico creado a partir de ella, sea interpretado en todo momento en el sentido resultante de los principios y reglas constitucionales, como sucede en el sistema americano donde se encuentra el origen de esta interpretación, la cual está contenida en dos principios rectores de la jurisprudencia norteamericana: a) el de que todas las normas deben interpretarse *en armonía con la Constitución*; y b) el de *presunción de constitucionalidad de leyes*, en virtud de los cuales una norma no debe declararse como nula o inválida, cuando puede ser interpretada en conformidad, consonancia o adecuación con la Constitución. Si bien la interpretación conforme ha tenido una gran aceptación jurisprudencial en prácticamente todos los sistemas de justicia constitucional, es en Alemania donde ha desarrollado de manera más significativa bajo el nombre de

¹⁴ Balaguer Callejón, María Luisa, *Interpretación de la Constitución y Ordenamiento Jurídico*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 112

verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen —la interpretación de las leyes conforme a la Constitución—. ¹⁵

“La interpretación conforme es, en suma, aquella que adecua, armoniza la ley con la Constitución (previamente interpretada, se entiende), eligiendo —frente a una doble posibilidad interpretativa— el significado (o sea, la norma) que evite toda contradicción entre la ley y la Constitución. El efecto de tal interpretación es, obviamente, el de conservar la validez de una ley que, de otra forma, debería ser declarada inconstitucional”¹⁶

En aras de la certeza y conservación del Derecho, los tribunales de constitucionalidad no han dudado en conectar la interpretación conforme con la presunción de inconstitucionalidad de leyes, a fin de evitar el desmantelamiento del orden jurídico a través de su acción indiscriminada de anular las normas generales contrarias al texto constitucional, las cuales mínimamente pudieran ser interpretadas en un sentido distinto, sólo en el caso de que la conservación misma de la Constitución sea incompatible con la del orden jurídico en pugna, éste debe ser eliminado ante la superioridad jerárquica de aquélla.¹⁷

“La concepción de interpretación conforme [...] trata de un mecanismo construido por los tribunales constitucionales para superar las limitaciones a que se llegaba con la solución del “legislador negativo”, formulada por Hans Kelsen. Así, y ante la resolución final entre validez o invalidez y, por ende, la disyuntiva entre mantenimiento y pérdida total de la vigencia normativa, se abre la posibilidad para que los tribunales constitucionales fijen aquella interpretación de la ley que no conlleva un problema de inconstitucionalidad y, por ende, no exige la superación de los efectos de la norma impugnada [...] este criterio interpretativo parte del supuesto de la presunción de inconstitucionalidad de las leyes y de que la declaración de inconstitucionalidad con efectos generales es un caso extremo,

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración General de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, número 8, primer semestre del 2001, p.136

¹⁶ Guastini, Ricardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico”, en: Carbonell, Miguel (comp.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Editorial Trota, UNAM, 2003, p. 57

¹⁷ *Cfr.*, Canosa Usera, Raúl, *op. cit.*, pp. 186 y 187

nunca deseado pero a veces inevitable...”¹⁸

Ahora bien, la presunción de constitucionalidad no implica simplemente tener por válida a una ley hasta que sea declarada inconstitucional, sino que como dice García de Enterría, ésta implica algo más:

“... primero, una confianza otorgada al legislativo en la observancia y en la interpretación correcta de los principios de la Constitución; en segundo termino, que una Ley no puede ser declarada inconstitucional más que cuando exista duda razonable sobre su contradicción con la Constitución; tercero, que cuando este redactada en términos tan amplios que puede permitir una interpretación inconstitucional habrá que presumir que, que ésta sea razonablemente posible, el legislador ha sobreentendido que la interpretación con la que habrá de aplicarse dicha Ley es precisamente la que la permita mantenerse dentro de los límites constitucionales.”¹⁹

La interpretación conforme a la constitución, se erige así, como un instrumento del juzgador en la solución de los problemas de inconstitucionalidad de leyes, empleado en la llamadas *sentencias interpretativas*,²⁰ en cuya parte considerativa se determinan los diversos sentidos de una ley, para rechazar aquellos que sean incompatibles con los principios y valores de la Constitución y adoptar al que propicie la armonía entre una y otra, manteniendo de esta forma la validez de la ley en cuestión.

“... por ello es que los organismos jurisdiccionales especializados en la resolución de conflictos constitucionales sólo acuden a la declaración general de inconstitucionalidad cuando no es posible armonizar las normas generales impugnadas con el texto y los principios de la Carta fundamental, es decir, cuando la contradicción entre disposiciones legislativas y la Constitución son

¹⁸ Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 125 y 126

¹⁹ García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, p. 96

²⁰ Véase a Brage Camazano, Joaquín, “Interpretación constitucional, declaraciones de inconstitucionalidad y arsenal sentenciador (un sucinto inventario de algunas sentencias “atípicas”) y Fix-Zamudio Héctor, “Lineamientos esenciales de la interpretación constitucional”, en: Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Interpretación Constitucional*, México, Porrúa, 2005, pp. 167-175 y 565-570

insalvables.”²¹

La interpretación conforme hecha en las mencionadas sentencias interpretativas, es vinculativa no sólo para el Tribunal Constitucional al momento de resolver el recurso, sino también a todos los tribunales en funciones aplicativas de la Constitución.²² Para Fix-Zamudio, este tipo de sentencias deben considerarse como:

“...desistimativas, es decir, que rechazan la demanda de inconstitucionalidad, y establecen una sola interpretación que debe considerarse obligatoria tanto para los jueces y tribunales como para las autoridades administrativas, ya que ninguna autoridad podrá aplicar las disposiciones legislativas impugnadas sino de acuerdo con la interpretación establecida por el organismo jurisdiccional especializado...”²³

Si bien la interpretación conforme, como hemos dicho, brinda una solución al problema de la inconstitucionalidad de leyes y en especial, al *horror vacuú*, ésta tiene ciertos límites, toda vez que con motivo de la pretendida adecuación constitucional, no puede redefinirse, alterarse o corregir de modo radical el contenido de la norma o la finalidad legislativa, en otras palabras, no es posible redimensionar el sentido de la norma, haciéndole decir lo que en rigor no dice,²⁴ pues de no observarse sus límites funcionales:

“... podría conllevar incluso a una afectación mayor del campo de juego del legislador que la propia declaración de inconstitucionalidad y, con ello, un mal mayor que aquel que se trata de evitar por medio de la interpretación conforme, hasta el punto de que algunos autores consideran que la técnica que surgió originariamente como un reconocimiento de un favor legis o legislatoris se ha transformado, directamente y sin rodeos, en una forma de inobservancia de la

²¹ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 137

²² García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, pp. 96 y 97

²³ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 569

²⁴ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-209/2003 y SUP-JRC-212/2004, se ha referido a los límites de la interpretación conforme.

voluntad parlamentaria...”²⁵

A partir de la resolución de la contradicción de tesis 2/2002, por virtud de la cual se estableció la incompetencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes, la Sala Superior de dicho órgano jurisdiccional ha intensificado de manera considerable el uso de la interpretación conforme, como una alternativa para resolver los conflictos normativos que se le presentan con motivo de un caso concreto, sin la necesidad de recurrir a la desaplicación, como puede advertirse en diversas ejecutorias²⁶ de las cuales sólo vamos a destacar algunas, pues un análisis minucioso al respecto sería objeto de otra investigación.

En los párrafos siguientes, sin hacer un análisis profundo de las respectivas ejecutorias, trataremos de demostrar el uso de la interpretación conforme por parte del Tribunal Electoral, al resolver los diferentes conflictos de constitucionalidad de normas que se les presentan con motivo de los casos concretos sometidos a su conocimiento.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-020/2001, resuelto en sesión pública de fecha 8 de junio de 2001.

“Otro elemento para fortalecer el anterior argumento, consiste en que cuando una disposición admite dos o más interpretaciones, pero, una se encuentra acorde con la ley superior, así como con sus principios y finalidades; y en cambio, otras puedan entrar en oposición de algún modo con ella, debe acogerse la que esté mas acorde, es decir la primera, porque el en orden jerárquico de los

²⁵ Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, pp. 172 y 173

²⁶ Algunas de las ejecutorias de las cuales tenemos conocimiento del empleo de la interpretación conforme, son las dictadas en los expedientes identificados con las claves siguientes: SUP-JRC-034/1999, SUP-JDC-020/2001, SUP-JDC-119/2001, SUP-JRC-118/2002, SUP-JRC-136/2002, SUP-JDC-084/2003, SUP-JDC-209/2003, SUP-REC-001/2003, SUP-JRC-179/2004, SUP-JRC-212/2004, SUP-JRC-318/2004 y su acumulado, SUP-JRC-135/2004, SUP-JDC-216/2004, SUP-JDC-803/2004 y SUP-JRC-116/2004.

ordenamientos, las normas de menor jerarquía deben considerarse sujetas a las de mayor jerarquía, ya que en caso contrario podrían resultar carentes de validez; virtud al principio de que la ley anterior, deroga a la posterior. Al aplicar este principio en el caso, se advierte que la Constitución Política del Estado de Zacatecas no impone como requisito el de no haber sido condenado por un delito intencional para acceder al cargo de presidente municipal, sino en lo que tiene alguna relación con los relativos a ser de reconocida probidad y tener un modo honesto de vivir.

Esto, porque el hecho de haber cometido un delito intencional puede llegar a constituir un factor que demuestre la falta de probidad o de honestidad en la conducta, según las circunstancias de la comisión del ilícito, pero no resulta determinante, por sí solo, para tener por acreditada la carencia de esas cualidades.

De manera que si la norma prevista en el artículo 142, fracción VI del Código Electoral del Estado de Zacatecas se interpretara de una manera distinta a la que ya se precisó, esto es, en el sentido de que se requiere invariablemente, para ocupar el cargo de Presidente Municipal el de no haber sido condenado por delito intencional, sería tanto como aceptar que la ley secundaria está adicionando un requisito no previsto en la Constitución del Estado, lo cual no es admisible en ese orden de jerarquía.

Lo mismo ocurriría si se enfrentara el artículo 142, fracción VI del Código Electoral del Estado, con los artículos 34 y 35, fracción II de la Constitución Federal, porque en éstos se exige como requisito para ser votado, el de tener un modo honesto de vivir, el cual, como ya quedó establecido, no se podría considerar insatisfecho por no haber sido condenado por delito intencional; de manera que interpretarlo de manera distinta, sería introducir un nuevo elemento; esto es, exigir mayores requisitos a los que previene la norma suprema.

Es cierto que la Constitución Federal y la local contienen ciertas expresiones que hay que precisar, para lo cual se remiten a que las leyes secundarias las desenvuelven o desarrollan, pero cuando se advierte que aquéllas normas fijan con claridad los requisitos, en este caso de elegibilidad para determinados cargos, se debe entender que sólo éstos son admisibles; porque se encuentran limitativamente expresados.

En ese caso, las leyes secundarias no podrían ampliar esos requisitos, porque en ese supuesto contravendrían la norma superior, esto es, irían contra el contenido de aquella; y de la misma manera, tampoco podrían restringirlos, pues se produciría en mismo efecto.”

Juicio de revisión constitucional electoral, SUP-JRC-118/2002, resuelto en sesión pública de fecha 30 de agosto de 2002.

“Por tanto, para que prevalezca el principio y el valor que se protege, la regla debe armonizarse e interpretarse en un sentido amplio, buscando que ningún acto o resolución electoral trascendente quede exceptuado del control constitucional y legal. De aceptarse que algunos actos o resoluciones electorales, aun cuando afectaran de manera trascendente los principios democráticos de las elecciones, no están sujetos al control constitucional, equivaldría a que los vicios de constitucionalidad en esos procesos quedaran fuera de dicho control, toda vez que los órganos jurisdiccionales locales correspondientes, carecen de tal facultad, en términos de lo que ha venido sosteniendo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 133 de la Constitución Federal, que originó la tesis de jurisprudencia del rubro: "CONTROL DIFUSO DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN", consultable en la página 196 del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, tomo I, materia constitucional.

Por medio de la denominada interpretación conforme, entre la regla en subordinación al principio, se llega a la misma conclusión.

En efecto, esta manera de buscar el sentido de un enunciado normativo, consiste en que, al interpretar una disposición regida por una disposición de mayor jerarquía, ante dos posibilidades de interpretación opuesta, debe estarse a la que sea conforme con el mandato de la norma superior, pues en todo sistema jurídico y democrático de derecho se entiende que existen imperativos supremos que establecen mandatos a los cuales deben ajustarse y someterse todas las demás disposiciones secundarias del sistema.

De acuerdo con al método de interpretación conforme, entre una norma regida por un principio que se deriva del sistema jurídico en que dicha norma está inmersa, se obtiene que, como el principio constituye la medida y justificación de la norma escrita, ésta debe regirse y ajustarse a lo que el principio postula y protege.

En estas condiciones, si el principio es que todos los actos y resoluciones electorales trascendentes se sujeten a la Constitución y a las leyes, la interpretación en el sentido de que el enunciado constitucional de que se trata sólo propende a la protección de los procesos electorales instaurados para elegir ciudadanos a cargos públicos, esta interpretación de la regla no sería acorde con el principio que la rige; en cambio, si su interpretación se hace en un sentido

amplio, para determinar que la referencia a comicios y elecciones no está constreñida a aquellos instrumentados para designar representantes populares, sino a todos aquellos concebidos para el ejercicio directo de la soberanía por el pueblo, con esto la regla encuentra comunión y armonía con el postulado del principio que la gobierna, y a tal interpretación debe estarse.

A mayor abundamiento, en el supuesto de que el enunciado constitucional excluyera a los demás procesos democráticos, y su aplicación estuviera destinada a regir sólo las elecciones de representantes populares, resultaría admisible recurrir a un procedimiento de integrador del enunciado normativo, conforme al cual, debe tenerse en cuenta: primero, que el principio constitucional, ineludible, imperativo y rector, es que todos los actos electorales de importancia deben estar sujetos a la constitucionalidad y legalidad; segundo, que los procesos de democracia directa a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en los actos de gobierno, constituyen actos propiamente electorales, y tercero, que el sistema de medios de impugnación fue establecido para asegurar y garantizar la sujeción de todos los actos electorales al principio en comento. De todo esto se obtiene, como consecuencia, que el inicio, desarrollo y resultado de los instrumentos de democracia directa, quedan comprendidos y sujetos al control constitucional a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.”

Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-135/2004, resuelto en sesión pública de fecha doce de agosto de 2004

“No es óbice lo anterior, para realizar en el presente caso, una interpretación conforme con la Constitución. Ello debe ser así, toda vez que este tipo de argumento interpretativo depende de la naturaleza sistemática del derecho, puesto que, mediante la interpretación conforme, se trata, entre otras cosas, el de propiciar la funcionalidad y continuidad del subsistema normativo reinterpretado conforme con la Constitución.

Así, esta Sala Superior considera que si una determinada formulación normativa admite varias interpretaciones posibles, pero una de ellas conduce a un resultado incompatible a la Constitución, deberá elegirse aquella que la haga acorde, en el entendido de que la antinomia, en su caso, surge o no, en función del significado que se les atribuya, vía interpretativa, a las disposiciones en cuestión.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior estima que, en lo que toca a los partidos políticos que, en su caso, formaran coaliciones parciales, de interpretar

en forma aislada el requisito contenido en artículo 29, párrafo 1, fracción I, inciso b) de la Ley Electoral de Zacatecas, asumiendo el criterio del impugnante, atendería contra el principio de legalidad y la garantía de libre asociación contenida en nuestra Carta Magna, puesto que, se estaría condicionando la participación de éstos en cualquier proceso electoral, a que lo hicieran a través de coaliciones totales, al ser ésta, la única manera en que los partidos coaligados, podrían registrar planillas en por lo menos treinta municipios, y así, cumplir uno de los requisitos que impone la ley, para que se les asignen, en su caso, regidores por el principio de representación proporcional.

Lo anterior, no ocurriría si se opta por una interpretación conforme con la constitución, esto es, una interpretación acorde a los principios de libre asociación de los partidos políticos, que les permite hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder, al ocupar cargos de elección popular, a través de los sistemas de mayoría relativa y el de representación proporcional.

Esta interpretación se cumple, si se analiza y aplica la disposición contenida en el artículo 29, en armonía con lo dispuesto en los numerales 85, 88 y 89 todos de la Ley Electoral de Zacatecas, puesto que, al permitir que, cuando el convenio de coalición parcial, no alcanzara un mínimo de treinta municipios para la elección de ayuntamientos, los partidos políticos que hayan pactado unirse, podrían cumplir con el requisito establecido en el inciso b), fracción I, párrafo 1 del artículo 29 de la referida ley electoral, mediante el registro de los candidatos propios realizados por cada uno de los institutos políticos coaligados, los cuales, no podrán ser los mismos que aquéllos registrados donde contiendan en forma unida, pues, ésta sería la única manera interpretativa que permitiría la funcionalidad y continuidad al principio de representación proporcional en la asignación de regidores postulados por las coaliciones parciales en la integración de los ayuntamientos que conforman el Estado de Zacatecas.

De lo anterior se colige que, tratándose de coaliciones parciales, ante la posibilidad de que la aplicación del artículo 29, párrafo 1, fracción I, inciso b) de la Ley Electoral de la referida Entidad Federativa, se traduzca en una restricción a la libertad de asociación política y violación al principio de legalidad, contemplado en los numerales 16 y 41 de la Constitución Federal, el precepto analizado, en modo alguno puede ser interpretado en forma aislada, sino que, como se anotó en párrafos anteriores, su aplicación deberá hacerse conforme con lo dispuesto en los artículos 79, 83, 85, 88 y 89 de la ley electoral zacatecana.

Algunas de las ejecutorias pronunciadas por la Sala Superior del tribunal

Electoral, en la que se ha empleado la técnica de la interpretación conforme, han dado lugar a la elaboración de las tesis siguientes:

APELACIÓN. ESTE RECURSO LO PUEDEN INTERPONER LOS CIUDADANOS (Legislación de Puebla).—De una interpretación sistemática de diferentes artículos del Código Electoral del Estado de Puebla, **vinculada a una interpretación conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la de esa propia entidad federativa, que consiste en que, cuando un enunciado jurídico admita dos posibles significados, de los cuales uno resulte acorde o conforme a una normativa superior, y el otro resulte contrario u opuesto, debe prevalecer el primero como interpretación válida, ante la presunción de que en un sistema jurídico que reconoce como base fundamental a una Constitución y que consagra el principio de supremacía constitucional, todas las leyes deben entenderse en el sentido que estén conformes con la normatividad de mayor jerarquía,** se arriba al convencimiento de que los ciudadanos del Estado de Puebla sí tienen legitimación activa para hacer valer, por su propio derecho, el recurso de apelación contra actos o resoluciones electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, cuando estimen que con esos actos se violan sus derechos político-electorales de votar y ser votados en elecciones populares. En efecto, en el Código Electoral del Estado de Puebla existen dos grupos de preceptos: el primero, que se compone de los artículos 355, fracción I; 362, 364 y 375, fracción II, que tiene como núcleo al primero de los señalados, que se orientan en el sentido de que los únicos sujetos legitimados para hacer valer los recursos electorales, son los partidos políticos o las coaliciones, y el segundo, que se compone de los artículos 362, párrafo primero; 366, fracción III; 369, 370, 372, fracción IV; 374, fracción I, y 375, fracción III, donde especialmente destacan los artículos 372 y 375 mencionados, en los que no se hace alusión a la exclusividad de los partidos políticos o las coaliciones como los únicos sujetos legitimados para interponer los recursos, sino que dejan abierta la posibilidad, o la mencionan expresamente, de que los ciudadanos, por su propio derecho, hagan valer tales medios de impugnación. Esa aparente oposición entre los dos grupos de preceptos mencionados, conduce a estimar insuficiente su interpretación gramatical para resolver la cuestión relativa a los sujetos legitimados para interponer los recursos electorales; tampoco resulta suficiente la interpretación sistemática, donde sólo se consideren los preceptos del ordenamiento electoral citado, porque la aparente contradicción entre ellos no permite localizar el sistema

adoptado. Sin embargo, la solución se encuentra mediante la interpretación sistemática de las disposiciones del código referido, con las consignadas como bases y principios del sistema de medios de impugnación en materia electoral, en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el 3o., fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, que consagran el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, para que *todos* los actos y resoluciones electorales de las autoridades locales, sin excepción, se sujeten al principio de legalidad. Las señaladas disposiciones constituyen normas de mayor jerarquía que las disposiciones de la legislación electoral del Estado de Puebla, y por las que ésta se debe orientar; de esta manera, de aceptarse la interpretación de que únicamente los partidos políticos o las coaliciones tienen legitimación activa para interponer los recursos establecidos en el sistema de medios de impugnación de la ley electoral poblana, se propiciaría que no todos los actos o resoluciones de las autoridades electorales locales fueran impugnables y se sometieran al principio de legalidad, como lo exigen la Constitución federal y la del Estado de Puebla, pues quedarían fuera del control los actos electorales que afectarían los derechos políticos de votar y ser votado de los ciudadanos, que no vulnerarían, a la vez, el acervo de algún partido político o coalición, ni pudieran quedar incluidos como intereses difusos, o bien, aquellos actos donde el interés del ciudadano no resultara concurrente o fuera opuesto al que asume el partido político, a través de sus representantes legales; en cambio, si se adopta la interpretación que se orienta en el sentido de que también los ciudadanos tienen legitimación activa para impugnar los actos o resoluciones electorales, cuando se vean afectados en sus derechos político-electorales, con esto sí se cumple y se está en conformidad con lo dispuesto en los mandatos constitucionales de referencia. **Por consiguiente, la cuestión se resuelve acudiendo a la interpretación conforme, que conduce a elegir la hipótesis que se orienta en el sentido mencionado en segundo término, porque es el que resulta acorde con las normas superiores de referencia, y no el primero, porque resulta contrario a éstas.**

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-119/2001

Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, páginas 82-84, Sala Superior, tesis S3EL 010/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 348-350.

REGIDORES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. REGISTRO DE CANDIDATURAS SOBRE LA BASE DE UNA INTERPRETACIÓN CONFORME (Legislación de Nayarit).—El artículo 26, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit establece que, para tener acceso a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, los partidos políticos deben registrar lista de candidatos y que éstos representen, cuando menos, el sesenta por ciento del número de regidurías a asignarse por el principio de mayoría relativa. De acuerdo a la literalidad del citado artículo 26, fracción II, un partido político no tiene derecho a concurrir a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, si no registra el número de candidatos exigido por ese precepto; sin embargo, ello podría traducirse en la inobservancia de preceptos fundamentales, como el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 107, párrafo 3, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, según los cuales, en un ayuntamiento debe haber también regidores por el principio de representación proporcional, numerales que, una vez que se han surtido las hipótesis previstas en ellos, deben ser aplicados, sin que haya razón legal para dejar de hacerlo. Por tanto, el precepto examinado debe ser entendido en el sentido de que, basta con que el partido político registre el número suficiente de candidatos para cubrir el número de regidurías por asignar por el principio de representación proporcional, para que se tenga por satisfecho el requisito a que se refiere la propia disposición. Ello es así, porque hay que enfrentarse a la disyuntiva consistente en entender el artículo 26, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, bien, como un precepto aislado y discordante del sistema al que pertenece, o bien, como una disposición establecida con un determinado propósito, el cual consiste en contribuir a la integración completa de un ayuntamiento, en acatamiento a los referidos preceptos constitucionales. **En consecuencia, de acuerdo a la interpretación sistemática de los preceptos que se han venido invocando y, específicamente, al seguirse los lineamientos de lo que la doctrina constitucional denomina interpretación conforme debe partirse de la base de que el legislador local expide leyes tendientes a observar ordenamientos de mayor jerarquía, como son, la Constitución de la entidad federativa correspondiente y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Por tal motivo, la fracción II del artículo 26 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit no prevé un requisito esencial para la asignación de regidores por el principio de representación

proporcional, sino que consigna únicamente un instrumento para la integración completa del organismo municipal, por lo que debe concluirse que con lo dispuesto en esa disposición se pretendió el acatamiento de los artículos 115, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del 107, párrafo 3, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-136/2002

Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, páginas 189-190, Sala Superior, tesis S3EL 163/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 870-872.

RECONSIDERACIÓN. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA.—La interpretación sistemática del artículo 62, apartado 1, inciso a), fracción II, en relación con el artículo 63, apartado 1, inciso c), fracción III, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, **así como en su modalidad de interpretación conforme al artículo 60 constitucional** y la interpretación funcional de las disposiciones rectoras del recurso de reconsideración, conducen al conocimiento de que el presupuesto para la procedencia de este recurso, consistente en que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó**, comprende los siguientes casos: A) Cuando un partido político promueve juicio de inconformidad, con la pretensión de que se revoque la constancia de mayoría y validez o la asignación de la primera minoría a un candidato o a una fórmula de candidatos determinada, para que se le conceda a otro candidato o fórmula; en la sentencia de inconformidad se acoge dicha pretensión, y otro partido político, lo más probable el postulante del candidato que había obtenido la constancia mencionada, interpone el recurso de reconsideración. B) Cuando se dé la misma situación del inciso anterior en la inconformidad, pero que la Sala Regional dicte sentencia desestimatoria, y el promovente de la inconformidad interponga el recurso de reconsideración, para insistir en su pretensión. C) Que se promueva juicio de inconformidad con la pretensión de que se revoque la constancia de mayoría y validez otorgada a un candidato individualmente, invocando como causa *petendi*, verbigracia, la inelegibilidad del ciudadano beneficiado con ella, o el error del consejo al haberle expedido a persona distinta al triunfador, a un candidato suplente como

propietario, a un propietario como suplente, etc.; se acoja la pretensión, y otro partido recurra con la pretensión de que se confirme la constancia originalmente otorgada. D) Que en el mismo supuesto del inciso anterior, sea absolutorio el fallo, y el actor de la inconformidad haga valer la reconsideración para insistir en su pretensión. Ciertamente, la literalidad de la disposición que se interpreta, sólo resolvería con claridad una de las hipótesis que se indican en el inciso A) precedente, porque se refiere a la situación en que la sentencia de la Sala Regional es la que otorga la constancia de mayoría y validez o asigna la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que la recibió originalmente de la autoridad electoral, pero no se referiría a las demás hipótesis. Sin embargo, con apego al postulado del legislador racional, conducente a que todas las disposiciones legales y las partes de un ordenamiento surtan algún efecto jurídico útil para las finalidades perseguidas, en el enunciado jurídico que se interpreta, en relación con el contenido del artículo 63, apartado 1, inciso c), fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, además de la hipótesis reflejada por la literalidad se encuentran las otras indicadas. Esto es así en virtud de que, si lo dispuesto en el artículo 62, apartado 1, inciso a), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ofrece la posibilidad de una interpretación gramatical restringida y de una interpretación sistemática dentro del mismo ordenamiento, comprensiva de más supuestos, y ésta encuentra mayor conformidad que la primera, con la base constitucional comentada, resulta inconcuso que esta Sala Superior debe optar por la segunda.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-001/2003

Sala Superior, tesis S3EL 039/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 849-851.

PARTIDO MAYORITARIO. PARA EFECTOS DE LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (Legislación de Veracruz-Llave).—La interpretación del artículo 206, fracción X, último párrafo, del Código Electoral del Estado de Veracruz, conforme a los artículos 52, 54 y 116, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conduce a determinar que la expresión *partido mayoritario* utilizada para limitar el acceso de cierto partido a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, corresponde solamente al partido político o coalición que llegue a obtener, por lo menos, la mayoría absoluta de la

integración total del Congreso del Estado, y no al ganador de más curules por mayoría relativa o al de mayor votación. En efecto, la Ley Fundamental constriñe a los Estados a adoptar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en el sistema de elección de diputados, pero cada entidad los puede desarrollar y adaptar a sus necesidades específicas, para hacerlos funcionales. En el Estado de Veracruz, el artículo 21 de la Constitución local, en sus dos últimos párrafos, establece que si la integración del Congreso es de 50 diputados o más, al partido mayoritario no podrán asignársele más de 5 diputados por el principio de representación proporcional, por su parte, el último párrafo de la fracción X del artículo 206 del código electoral local, prevé la misma barrera legal, consistente en que, en ningún caso al *partido mayoritario* se le podrán asignar más de 5 diputados por dicho principio. Esta expresión partido mayoritario, admite varias interpretaciones para su aplicación en este contexto, a saber: a) El partido político o coalición que obtenga mayor número de curules de mayoría relativa, b) El que haya obtenido el mayor número de votos, y c) El que haya obtenido, por lo menos, la mayoría absoluta de la integración total de la legislatura, sólo con sus triunfos de mayoría relativa. **Para resolver cuál de esas interpretaciones debe prevalecer, resulta adecuado el método de la interpretación conforme, el cual favorece a la última posibilidad mencionada**, en vista de que la primera interpretación llevaría a un resultado contrario a los principios de la proporción, pues el partido considerado como mayoritario se vería considerablemente subrepresentado en relación con alguno de los minoritarios, es decir, se propiciaría excesiva sobrerrepresentación de estos, y a la misma situación sustancial conduciría la segunda; por lo tanto, ninguna de estas dos interpretaciones se orientan hacia la proporcionalidad prevista constitucionalmente, por lo que no se deben adoptar como contenido y significado de la expresión partido mayoritario; en cambio, **la tercera forma de interpretación resulta más acorde con los principios de proporcionalidad en la representación, pues en cualquier hipótesis produce resultados en mayor consonancia con la votación obtenida por cada uno de los contendientes y su representación en el órgano legislativo. Además, sólo bajo esa interpretación cobra razón de ser y coherencia la limitante establecida en el artículo 206, fracción X, último párrafo, del código electoral local, pues lo que se trata de evitar es precisamente la sobrerrepresentación en el Congreso.**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-318/2004 y acumulado.

Sala Superior, tesis S3EL 016/2005. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 744-745.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ADMISIBLE SU INTERPRETACIÓN CONFORME.—Las normas estatutarias de un partido político son susceptibles de una interpretación sistemática, en particular, **de una interpretación conforme con la Constitución**, toda vez que si bien son normas infralegislativas lo cierto es que son normas jurídicas generales, abstractas e impersonales cuya validez depende, en último término, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 constitucional, así como en lo dispuesto en los numerales 41, párrafo segundo, fracción I, de la propia Constitución; 27 y 38, párrafo 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de donde se desprende que los partidos políticos tienen la atribución de darse sus propios estatutos y modificarlos, surtiendo de esta forma los mismos plenos efectos jurídicos en el subsistema normativo electoral. **Ello debe ser así, toda vez que este tipo de argumento interpretativo, el sistemático y, en particular, el conforme con la Constitución, depende de la naturaleza sistemática del derecho. Restringir la interpretación conforme con la Constitución sólo a las normas legislativas implicaría no sólo desconocer tal naturaleza, que es un rasgo estructural del mismo, sino también restringir injustificadamente el alcance de lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**, en el que se establece que para la resolución de los medios impugnativos previstos en la propia ley, *las normas* (sin delimitar o hacer referencia específica a algún tipo de éstas) se interpretarán mediante los criterios gramatical, sistemático y funcional, así como de lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según el cual la interpretación se hará conforme con dichos criterios.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-803/2002.

Sala Superior, tesis S3EL 009/2005. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 561.

Como ha podido advertirse, el Tribunal Electoral pese a lo resuelto en la

contradicción de tesis 2/2002, no ha podido rehusarse a dejar de ser un tribunal de constitucionalidad de leyes, pues ello sin duda limita el pretendido control integral de la constitucionalidad de la materia electoral aun simple control de legalidad, en donde incluso, éste ha tratado de encontrar una solución para resolver el problema de aquellas normas que no admiten una interpretación conforme y, por ende, deben de dejar de observarse, es decir, desaplicarse, como lo demuestra la tesis siguiente:

CONFLICTO ENTRE UNA DISPOSICIÓN LEGAL LOCAL Y LA CONSTITUCIÓN DE LA RESPECTIVA ENTIDAD FEDERATIVA. EN EL ÁMBITO NACIONAL, SU SOLUCIÓN CONSTITUYE CONTROL DE LA LEGALIDAD Y NO DE LA CONSTITUCIONALIDAD.—

Cuando en una entidad federativa se presenta un conflicto normativo entre una disposición legal local y una constitucional de la respectiva entidad federativa, el mismo debe resolverse en favor de esta última, atendiendo al principio general del derecho de que *ante la contradicción de normas generales debe atenderse a la de mayor jerarquía y, en caso de ser de igual jerarquía, se estará a lo mandado en la norma especial*, en el entendido de que la solución al conflicto de normas, no significa, en manera alguna, que la norma legal quede excluida del sistema, porque, para ello, el único mecanismo constitucionalmente establecido es la acción de inconstitucionalidad, cuya competencia recae en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, porque la solución de un conflicto normativo, entre lo dispuesto en una Constitución de una entidad federativa y una ley local, cuando una autoridad local emite un acto concreto de aplicación, debe considerarse como control de la legalidad y no de la constitucionalidad, toda vez que este último supone la confrontación o cotejo de la norma jurídica en que se basa el acto de autoridad, con las normas y principios contenidos en la Constitución federal. En esa virtud, el control de la legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral corresponde tanto a los órganos jurisdiccionales federales como a los locales en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y competencias, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que los medios de impugnación en materia electoral, entre otros objetos, tiene el de garantizar que dichos actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En este sentido, un tribunal electoral de una entidad federativa tiene atribuciones que le devienen desde la Constitución federal, para revisar la legalidad de los actos y resoluciones electorales, como sucede cuando determina si la decisión de una autoridad electoral vulnera la Constitución local al estar apoyada en una norma legal local que se encuentra en contravención con aquélla. Asimismo, la revisión que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haga de las decisiones de un órgano jurisdiccional electoral local, sería un control de la legalidad, porque la solución de un conflicto entre normas de carácter local, atendiendo a la jerarquía de las mismas, en manera alguna implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, en tanto que en ningún momento se estaría confrontando ésta con la Constitución federal.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-026/2003 y acumulado y Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-166/2003 y acumulados. Sala Superior, tesis S3EL 006/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 449-451.

Con base en esta tesis se resolvió en sesión pública de fecha treinta de septiembre de 2004, el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-212/2004, en donde después de hacer un estudio bastante interesante, en donde se destacan los límites de la interpretación conforme, se arriba a la conclusión que en tal caso, no es posible salvar la constitucionalidad de la norma, por tal motivo, según la Sala Superior del Tribunal Electoral:

“... debe resolverse a favor de la norma de mayor jerarquía en el sistema jurídico chiapaneco, pues se trata del enfrentamiento entre dos clases de disposiciones, por una parte, la contenida en la Constitución Política del Estado de Chiapas y, por otra, las previstas en el código electoral de la mencionada entidad federativa. Asimismo, las normas que se enfrenta pertenecen a distintos planos normativos, puesto que la primera forma parte de la constitución del estado, en tanto que, los otros preceptos se encuentran en una ley local, expedida al amparo del procedimiento legislativo contemplado en los artículos 27 y 28 de aquélla. Ante esta situación, las normas que tienen prevalencia son las que están en el plano superior. Es decir, el artículo 19, octavo párrafo de la constitución local es el precepto que prevalece sobre los citados artículos 53 y 81 del Código Electoral del Estado de Chiapas, en atención a que al tener las últimas el carácter de

normas secundarias, por radicar su fuente de validez inmediata en la propia constitución local, no pueden considerarse válidas si resultan contrarias a ésta y por vía de consecuencia, no admiten ser aplicadas.

Lo expuesto conduce a considerar, que las partes del párrafo segundo del artículo 53 y del párrafo tercero del 81 del Código Electoral del Estado de Chiapas que deben dejarse de aplicar son las que hacen nugatorio el derecho de los partidos políticos a contar con financiamiento público, pues en su lugar debe tomarse en cuenta el precepto de la constitución local que garantiza ese derecho a tales institutos políticos. Las partes que provocan esa supresión del derecho a recibir financiamiento público son las que prevén que "El monto de financiamiento se fijará en base a lo que corresponda al partido que hubiere obtenido la mayor votación en la última elección estatal de Gobernado o Diputados según sea el caso" (artículo 53) y "...por lo que le corresponderá el monto de dicho financiamiento público que corresponda al partido coaligado que haya obtenido la mayor votación en la elección inmediata anterior de Diputados o de Gobernador según sea el caso" (artículo 81). Estas son las partes que no se deben aplicar al caso, en aras a la observancia del precepto de la constitución estatal que prevalece sobre la disposición de la ley local.

La solución del aparente conflicto de normas no significa, en manera alguna que, por la no aplicación de las partes conducentes de los artículos 53 y 81 del código electoral local se deban estimar excluidos del sistema legal y con ello, implícitamente, que son contrarios a la constitución federal, porque sólo se está en presencia de una cuestión de legalidad, consistente en determinar cuál de las dos leyes locales es aplicable, sin que para tal efecto se realice la confrontación de tales normas con algún precepto de la ley fundamental del país"

Los razonamientos expuestos, soy muy dables para resolver la cuestión de inconstitucionalidad existente, pues aunque la mencionada Sala Superior aduzca que no hay confrontación entre la norma local y la Constitución Federal, lo cierto es que ésta sí existe, pues se contraviene a todas luces lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso f), toda vez que el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público no es un derecho que les otorga la Constitución local, sino que por el contrario, es un derecho plasmado en la Constitución Federal. De esta forma, el Tribunal Electoral bajó el argumento de que se esta realizando un control de legalidad y no de constitucionalidad, logra

la desaplicar la norma que no admitió una interpretación conforme.

Con esta exposición, hemos tratado de evidenciar la función que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los conflictos de inconstitucionalidad de leyes que se le presentan con motivo de los casos concretos que le son sometidos a su conocimiento, pese a las limitaciones que le fueron impuestas en la resolución de la contradicción de tesis 2/2002, encontrando en la interpretación conforme y en el control de legalidad, un reducto al acceso de la justicia constitucional en materia electoral, inexistente hasta 1996 y lacerada, o mejor dicho, restringida en 2002.

C. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL LLEVADO A CABO POR SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En este apartado haremos un estudio en específico de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, esperando a partir éste, complementar nuestra visión acerca del alcance del control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes en materia electoral, para poder así, asumir una postura y a la vez, pronunciarnos o mejor dicho, proponer modestamente, algunas alternativas hacia el mejoramiento de nuestro sistema de control de la constitucionalidad de la materia electoral, inexistente en nuestro país hasta 1996 y restringido en 2002.

1. La acción de inconstitucionalidad en materia electoral

a) Naturaleza jurídica

Puesto que el proceso de constitucionalidad conocido como acción de inconstitucionalidad es uno, no ahondaremos sobre su naturaleza jurídica, pues

ésta ya quedo precisada en el apartado respectivo, por tal motivo, sólo queda aquí decir que en cuanto a la materia electoral, la doctrina y la Suprema Corte, debido al tratamiento especial que siempre se ha dado a tan polémica materia, han optado por llamar a los proceso de constitucionalidad de la materia electoral regulado en la fracción II, del artículo 105 constitucional, “acción de inconstitucionalidad en materia electoral”, y es que a diferencia de las demás materias (civil, penal, mercantil, etc.), ésta tiene ciertas particularidades en su regulación tanto sustantiva como procesal, las cuales trataremos de destacar en los párrafos siguientes.

b) Legitimación

Si bien es cierto que la legitimación en este tipo de procesos de control abstracto de la constitucionalidad de leyes, surgidos en el Derecho constitucional europeo, en un principio fue otorgada de manera restringida a ciertos poderes u órganos constituidos, en especial a las minorías parlamentarias, a fin de que pudieran impugnar ante los organismos de jurisdicción constitucional, las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría, no menos lo es, que cada Estado al adoptarlos los ha adecuado a sus necesidades, como lo es el caso de Colombia, Venezuela, Panamá, El Salvador, Nicaragua y Guatemala por mencionar algunos, donde se ha otorgado legitimación a los particulares.

En el caso de nuestro país, suponemos que debido a la importancia que revisten los partidos políticos para el sistema democrático, a su naturaleza jurídica como “entidades de interés público” y al especial interés que éstos tienen en cuanto a las leyes electorales, es que se les concedió legitimación para poder impugnar mediante la acción de inconstitucionalidad a éstas últimas cuando las consideren contrarias a la Constitución. Esta apreciación la compartimos con la expuesta por Joaquín Brage Camazano, para quien tal situación se encuentra explicada:

“... por el especial interés que estos tienen en cuanto tales respecto de tal tipo de leyes, así como por la necesidad de fortalecimiento de la minorías, muy especialmente en el campo electoral, en el que pueden sufrir serios fraudes de otra forma, que redundarían no solo en su propio perjuicio, sino sobre todo en el del sistema en su globalidad, así como en la credibilidad y transparencia del entro proceso electoral.”²⁷

Contrario a lo que piensan algunos autores, la legitimación para poder impugnar la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, no es exclusiva de los partidos políticos, pues el inciso f), de la Fracción II, del artículo 105 constitucional no está redactado en tal sentido, sino por el contrario, limita o restringe el círculo de impugnabilidad de los mismos a las leyes electorales, esto es, que no pueden impugnar otro tipo de leyes que no sean las referidas a la materia electoral. Si aunado a lo anterior, tomamos en cuenta que la improcedencia de la materia electoral quedó ya eliminada, no vemos ningún impedimento para que el Procurador General de la República o al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados o de Senadores del Congreso de la Unión, de los órganos legislativos estatales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal puedan impugnar leyes electorales, pues una redacción del precepto constitucional en el que se digiera “normas generales y normas generales electorales”, resultaría ociosa y falta de técnica legislativa. Lo antes dicho, ha sido ya advertido y evidenciado por la Suprema Corte en la tesis de jurisprudencia siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON LOS ÚNICOS QUE PUEDEN COMBATIR EN ESTA VÍA LEYES ELECTORALES. Con motivo de la reforma al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se suprimió la prohibición expresa que se contenía en el primer párrafo de la citada fracción, que impedía ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de

²⁷ Brage Camazano, Joaquín, *La Acción de Inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998, p. 133

leyes electorales, con lo que se estableció un régimen genérico en virtud del cual las partes legitimadas a que se refiere la fracción II en todos sus incisos, pueden acudir a dicha vía para impugnar leyes electorales, sin más limitantes que las que los propios incisos establecen. Con esta reforma se adicionó el inciso f) y los dos párrafos siguientes a este inciso, del citado precepto constitucional, que autorizan a los partidos políticos a impugnar leyes electorales en esta vía y se establece que la única vía para plantear la contradicción entre este tipo de leyes y la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad. **La introducción de este inciso no significa que únicamente los partidos sean los que pueden impugnar leyes electorales**, pues de ser así, el Poder Reformador expresamente lo hubiera señalado; y, el que enseguida del inciso se haya adicionado un párrafo en el que se establece que la única vía para impugnar leyes electorales por inconstitucionales lo sea la acción, tampoco implica que se refiera únicamente a los partidos políticos, **pues tal disposición debe entenderse como parte del sistema general y no vinculado estrictamente al citado inciso, ya que, de otra manera, en el referido párrafo se habría señalado expresamente que la única vía para impugnar leyes electorales que sean contrarias a la Constitución sería la prevista en el referido inciso f)**. Así, armónicamente interpretada la disposición constitucional y acorde con el espíritu de su reforma, se concluye que se amplía la legitimación de la acción de inconstitucionalidad frente a una clase específica de leyes: las electorales; respecto de las cuales el círculo de legitimación se extiende, bajo ciertas condiciones formales y territoriales, a los partidos políticos, lo que se explica por el especial interés que éstos tienen en cuanto tales respecto de este tipo de leyes, pero ello no justificaría la exclusión de los legitimados por el régimen común para impugnar las leyes y, por lo mismo, **la legitimación específica de los partidos es concurrente con la de los demás legitimados, quienes también pueden participar de manera relevante en esta tarea de control constitucional.**

Acción de inconstitucionalidad 10/98.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: IX. Abril de 1999. Tesis P./J. 27/99. P. 253.

Partiendo de lo ya expresado y de lo contenido en la tesis de jurisprudencia que nos antecede, podemos decir que los sujetos con legitimación activa son:

- f) La fracción de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para impugnar leyes electorales federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.
- g) La fracción de la Cámara de Senadores para plantear la inconstitucionalidad de leyes electorales federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.
- h) La fracción de los órganos legislativos estatales para impugnar las leyes electorales expedidas por el propio órgano.
- i) Los partidos políticos nacionales y estatales, para impugnar leyes electorales federales o locales, respectivamente, y
- j) El Procurador General de la República, para impugnar leyes electorales federales, locales y del Distrito Federal.

Por lo que respecta a la legitimación pasiva, no hay ninguna particularidad en la materia electoral, por tal motivo y para no ser reiterativos, no vamos a tocar el tema.

La Suprema Corte ha establecido que los partidos políticos deben promover la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, como se observa enseguida:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS SÓLO PUEDEN EJERCERLA POR CONDUCTO DE SUS DIRIGENCIAS NACIONALES O ESTATALES, SEGÚN CORRESPONDA. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria, **los partidos políticos pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda.** Ahora bien dada la propia y especial naturaleza del referido medio de control constitucional, que es la única vía para plantear la contradicción que pueda existir entre las leyes electorales y la Constitución, como lo establece el antepenúltimo párrafo de la citada fracción II del artículo 105 de la Carta Magna, cuya finalidad es la de

declarar la invalidez de las normas generales que a ella se opongan; y, tomando en cuenta que el tercer párrafo del artículo 102 constitucional establece que el procurador general de la República, intervendrá personalmente en las acciones de inconstitucionalidad, así como también, que los incisos del a) al e) de la ya mencionada fracción II del artículo 105 de la Carta Fundamental, en el caso de los órganos legislativos, dispone que deberán suscribir la demanda, cuando menos, el treinta y tres por ciento de sus integrantes, se concluye que las partes legitimadas para ejercer el medio de control constitucional de que se trata, deben hacerlo directamente y no por conducto de apoderados, puesto que no existe ordenamiento alguno que prevea este supuesto.

Acción de inconstitucionalidad 3/2000.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII. Agosto de 2000. Tesis: P./J. 67/2000. P. 484.

c) Procedencia

La acción de inconstitucionalidad como medio abstracto de control de la constitucionalidad, se ha instituido en nuestro ordenamiento jurídico como la única vía para poder para plantear ante la Suprema Corte, la disconformidad o contrariedad a la Constitución de normas generales electorales provenientes de los órganos legislativos federales o locales.

LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. En el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su ley reglamentaria, se establece que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; que durante éste no pueden someterse a modificaciones fundamentales, así como el sistema de su impugnación, conforme al cual **la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad**, que puede promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la respectiva publicación y que la única autoridad competente para conocer y resolver dichas

acciones es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que deben tramitarse y resolverse en plazos breves, a fin de que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional. Por tanto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, en atención a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucionalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de ese tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun a pretexto de determinar su posible inaplicación.

Contradicción de tesis 2/2000-PL.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XV. Junio de 2002. Tesis P./J. 25/2002. P. 81.

El razonamiento hecho por la Suprema Corte en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad es la única y exclusiva vía —*de acción o principal*— para poder plantear la inconstitucionalidad de leyes electorales es correcto, pero no lo es el de afirmar que éste excluye al control de la constitucionalidad concreto, ejercido —*vía incidental o de excepción*— con motivo de un caso concreto, en donde la ley que es considerada como inconstitucional sirvió de base para la emisión del mismo, pues ambos sistemas de control no se contraponen, sino que por el contrario, se complementan, y ello es así, en virtud de que los efectos obtenidos con uno y otro son diferentes, uno tiene efectos *erga omnes* y el otro *inter partes*. Una interpretación como la hecha por nuestro Máximo Tribunal, en el sentido de que el control concreto de la manera expuesta puede originar una inseguridad jurídica para el proceso electoral, traerá consecuencias aún más graves que la identificada, toda vez que al estar excluidos los ciudadanos de legitimación para poner en marcha el

proceso de inconstitucionalidad en comento, de no impugnar a tiempo los sujetos que sí tienen legitimación, se creará un problema de inconstitucionalidad mayor, pero sobre todo; permanente e insalvable jurisdiccionalmente, pues no existirá vía jurídica para ello, salvo la reforma legislativa.

El no aceptar el control de la constitucionalidad de leyes electorales concreto a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, hace incomprensible la manera en que éste, pueda combatir los actos concretos de aplicación de las mismas a través de los diferentes medios de impugnación electoral de su competencia, por tal motivo, consideramos atendiendo a lo antes visto, que la Suprema Corte es incoherente al emitir la tesis de Jurisprudencia siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES. La acción de inconstitucionalidad que se ejerce en aras del principio de supremacía constitucional, en virtud del cual toda norma debe ajustarse a los lineamientos establecidos en la Carta Magna, no es la vía procedente para impugnar actos concretos emitidos por autoridades electorales por violación a la Ley Fundamental. Ello es así, porque de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, **el citado medio de control constitucional únicamente procede en contra de normas generales, entre las que se encuentran las de carácter electoral, por lo que para combatir sus actos concretos de aplicación, las partes legitimadas deben agotar los medios legales conducentes conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación** y, de no hacerlo así, los referidos actos adquirirán definitividad. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad debe promoverse para impugnar normas de carácter general con motivo de su publicación, y no a causa de su aplicación.

Acción de inconstitucionalidad 5/2000.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XI. Junio de 2000. Tesis P./J. 65/2000. P. 339

En cuanto a lo que debe entenderse por leyes electorales, nuestro Máximo Tribunal en un criterio jurisprudencial nos ha definido lo que debe entenderse por tales, al decir:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.

En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de **que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones.** Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las

específicas para otras.

Acción de inconstitucionalidad 10/98.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo IX. Abril de 1999. Tesis P./J. 25/99. P. 25.

d) Plazo

El plazo para la interposición de la demanda de acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente de la publicación oficial de éstas, en el entendido que aquí todos los días y horas son hábiles (artículo 60 de Ley Reglamentaria).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA FENECE A LOS TREINTA DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE LA NORMA GENERAL CONTROVERTIDA SEA PUBLICADA, AUN CUANDO EL ÚLTIMO DÍA DE ESE PERIODO SEA INHÁBIL. Al tenor de lo previsto en el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en las que se impugne una ley en materia electoral todos los días son hábiles. En tal virtud, si al realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda respectiva se advierte que el último día es inhábil, debe estimarse que en éste fenecerá el referido plazo, con independencia de que el primer párrafo del citado artículo 60 establezca que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, toda vez que esta disposición constituye una regla general aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, respecto de la cual priva la norma especial mencionada inicialmente.

Acción de inconstitucionalidad 15/2001 y sus acumuladas 16/2001 y 17/2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XV. Febrero de 2002. Tesis P./J. 6/2002. P. 419.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA SU EJERCICIO TRATÁNDOSE DE LA MATERIA ELECTORAL. DEBE REALIZARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA Y NO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN O DE OTRAS SITUACIONES DIVERSAS. Del análisis de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal y en el diverso numeral 60 de su ley reglamentaria, en relación con el antepenúltimo párrafo del precepto constitucional citado, que establece que la única vía para impugnar de inconstitucionales las leyes electorales es la prevista en ese propio precepto, se advierte que el plazo de treinta días naturales que ahí se fija para ejercitar la acción, debe computarse a partir de la publicación de la norma general impugnada, sin que admita la posibilidad de que en este tipo especial de procedimiento constitucional se pueda combatir la norma con motivo de su aplicación; por tanto, resulta irrelevante que un partido político haya obtenido su registro con posterioridad a la entrada en vigor de la norma impugnada, pues el citado artículo 60 de la ley reglamentaria expresamente establece que la demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes al de la publicación de la disposición combatida, sin que instituya algún otro supuesto o plazo para tal efecto.

Acción de inconstitucionalidad 5/2000.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII. Agosto de 2000. Tesis P./J. 66/2000. P. 483.

Una vez que han transcurridos los treinta días posteriores a la publicación oficial la norma electoral considerada contraria a la Constitución, si ésta no fu impugnada por los sujetos legitimados para ello, debido a la estructura de nuestro sistema de control constitucional, ya no podrá hacerse nada, pues la acción de inconstitucionalidad es la única vía para poder anular o invalidar una norma de tal naturaleza.

El plazo y la legitimación activa restringida de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, se conjugan para evidenciar las

deficiencias de este medio de control de la regularidad constitucional de leyes electorales, ya que de no ejercitarse por las personas legitimadas en el plazo establecido, acarreará un problema de inconstitucionalidad, como ya dijimos antes, insalvable y permanente, el cual no únicamente los va a afectar a ellos sino al grueso de la población, la cual está supeditada para acceder a la justicia constitucional de la materia electoral, al buen, prudente y, sobre todo, oportuno actuar de los sujetos que sí cuentan con legitimación activa.

No debe quedar inadvertido para el presente estudio, lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso f), párrafo tercero de la Constitución, conforme al cual todas las leyes de carácter electoral, ya sean federales o locales, por lo menos noventa días antes de que de inicio el proceso electoral respectivo al cual van a aplicarse y durante el cual, no podrán hacerse modificaciones legales o fundamentales, pues de no cumplirse con ello, esto podría incidir en la seguridad y certeza jurídica de dicho proceso, por tal motivo, la Suprema Corte ha considerado que:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PLAZOS BREVES PREVISTOS PARA LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO RIGEN EN AQUELLOS ASUNTOS QUE DEBAN RESOLVERSE DENTRO DE LOS NOVENTA DÍAS ANTERIORES AL INICIO DEL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A APLICARSE LAS NORMAS IMPUGNADAS. El artículo 105, fracción II, inciso f), tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución Federal es la ahí prevista y que dichas leyes, tanto federales como locales, deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que deban regir y durante éste no podrá haber modificaciones legales fundamentales. Asimismo, el legislador ordinario, en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispuso un procedimiento específico para las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, del que destaca el establecimiento de plazos más breves para la sustanciación del procedimiento, **la fijación de un plazo de cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el**

procedimiento para que el proyecto de sentencia se someta al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como del plazo de cinco días a partir de que el Ministro instructor haya presentado su proyecto para que se dicte el fallo. Ahora bien, de la interpretación armónica de la Norma Suprema y de la secundaria, se advierte que el objetivo del establecimiento de un procedimiento breve cuando se trata de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, consiste en que quede establecido cuáles serán las normas aplicables en un determinado proceso electoral, de manera que las disposiciones específicas que la ley reglamentaria de la materia prevé para las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, en lo referente al establecimiento de dichos plazos, **tienen que observarse en aquellos asuntos que deban resolverse dentro de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse las normas impugnadas, lo que justifica que este Alto Tribunal deba resolver la acción de inconstitucionalidad antes de que inicie el proceso electoral relativo.**

Acción de inconstitucionalidad 30/2001 y su acumulada 31/2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XV. Febrero de 2002. Tesis: P./J. 6/2002. P. 419

De darse el caso en que se modifique la normativa electoral durante los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral o durante el mismo, la Suprema Corte ha sostenido lo siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. CUANDO SE PLANTEEN EN LA DEMANDA CONCEPTOS DE FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA EXPEDICIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA Y VIOLACIONES DE FONDO, DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE ÉSTAS.

Atendiendo a que de conformidad con lo previsto por el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, las resoluciones que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de acciones de inconstitucionalidad que declaren inválidas las normas generales impugnadas, siendo aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos, tendrán efectos generales, es decir, la norma impugnada dejará de tener existencia jurídica; al efectuarse el análisis de los conceptos de invalidez planteados en los que se aduzca conjuntamente **falta de oportunidad en la**

expedición de la norma impugnada y violaciones de fondo, debe privilegiarse el análisis de estas últimas y, sólo en caso de considerarse infundadas, debe efectuarse el correspondiente a los vicios referidos al momento de la expedición de la norma, ya que si el estudio de fondo en una acción de inconstitucionalidad puede tener como consecuencia anular la norma impugnada con efectos absolutos, debe estimarse que el análisis de la inaplicabilidad de una norma electoral para un proceso electoral determinado, sólo tendrá un fin práctico en el caso de que sean desestimados los planteamientos de fondo, por lo que únicamente podrán hacerse consideraciones respecto de la falta de oportunidad de la reforma, en su caso, a mayor abundamiento y con efectos ilustrativos.

Acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XIII. Abril de 2001. Tesis P./J. 59/2001. P. 637.

e) Opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Al resolver las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, el Ministro instructor de conformidad con el artículo 68, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria, podrá solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano especializado en la materia, su opinión respecto de las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de dichas leyes, con el fin de allegarse de elementos para su resolución, pero en ningún momento ésta le será obligatoria.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS. De conformidad con el segundo párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es **facultad potestativa del Ministro instructor solicitar a la Sala Superior del**

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano constitucional especializado en la materia electoral, opinión respecto de las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de una ley electoral, con el objeto de allegarse de elementos para esclarecer el alcance y comprensión de los conceptos o instituciones que pertenecen al ámbito particular del derecho electoral; sin embargo, no existe obligación legal para que, en el fallo respectivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la referida opinión en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, pues el Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que en éstas se realiza un control abstracto de la constitucionalidad, en interés de la Constitución Federal, con independencia de los argumentos expuestos por los órganos que intervienen en este procedimiento entre los que puede encontrarse la Sala Superior del citado Tribunal Electoral.

Acción de inconstitucionalidad 35/2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XV. Febrero de 2002. Tesis P./J. 3/2002. P. 555.

Si bien el criterio asumido por nuestro Máximo Tribunal es correcto en atención por lo dispuesto en la Ley Reglamentaria, creemos que al no ser obligatoria dicha opinión, ésta sirve de poco o nada, y no hace sino corroborar el nivel jerárquico en el cual ésta situada la Suprema Corte como órgano de control de la constitucionalidad.

Una disposición como la que estamos comentando, encuentra sentido dentro de un control de la constitucionalidad de leyes electorales mixto — abstracto y concreto—, pero éste sería mayor si la Suprema Corte estuviera obligada a tomar en cuenta la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral, en el entendido de que ésta además de tener un conocimiento especializado en la materia, realiza el control de la constitucionalidad de leyes electorales concreto y con efectos *inter partes*, ya que de ser así, la Sala Superior le informaría lo que ha venido realizando el Tribunal Electoral en casos similares en los que ha detectado una inconstitucionalidad parecida, originándose con ello, una uniformidad de criterios, ya sea por que la Suprema Corte esté de

acuerdo con la postura que viniera asumiendo dicho tribunal o bien, en caso de considerarla incorrecta, asuma otra diferente, pues en ambos casos la jurisprudencia que de ello se origine le sería obligatoria al Tribunal Electoral.

f) Efectos de la Sentencia

Las sentencias que resuelven una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, aprobadas por el voto favorable de ocho ministros o más, en cuanto a sus destinatarios tienen efectos *erga omnes*, de no conseguirse esta mayoría calificada, la acción de inconstitucionalidad planteada deberá tenerse por desestimada.

En cuanto a sus efectos en el tiempo, la declaratoria de inconstitucionalidad al ser de carácter constitutivo, tiene efectos *ex nunc, pro futuro* y empieza a surtir efectos en la fecha que indique la Suprema Corte.

Aunque la Ley Reglamentaria de la fracción II del artículo 105 de la Constitución en sus artículos 73 y 43, no dice expresamente que los razonamientos hechos en la parte considerativa de las sentencias, y en los cuales están basados los resolutivos de las mismas, sean obligatorios para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resulta sistemática, teleológica y funcionalmente hablando, lógico pensar que tales razonamientos sí lo obligan, pues de lo contrario dichos criterios en la materia electoral no obligarían a nadie, ya que ninguno de los órganos jurisdiccionales enunciados en el artículo 43, es competente para conocer de la misma. Todo esto nos lleva a concluir que el caso en estudio, no es más que una omisión legislativa, pues con la inclusión de la materia electoral debió reformarse también el artículo 73 de la Ley Reglamentaria, para decir que los razonamientos contenidos en las resoluciones aprobadas por ocho votos o más, y en los cuales se funden los resolutivos de las mismas, dentro de sus respectivas competencias *serán*

obligatorios para la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país, sean estos federales o estatales, y en todo lo demás, sí estar a lo dispuesto por los artículos 41, 44 y 45 de la mencionada ley.

Por último, cabe mencionar que dichas sentencias —independientemente de su sentido— deben publicarse íntegramente en el Semanario Judicial de la Federación, así como en el Diario Oficial de la Federación y en los órganos oficiales en que se hubiera publicado originalmente —cuando se declare la inconstitucionalidad de una ley electoral—.

2. El caso Quintana Roo ¡una buena razón para reflexionar!

Hasta aquí, hemos tratado de evidenciar el estado que guarda nuestro actual sistema de control de la constitucionalidad de leyes en la materia electoral, para advertir sus beneficios, pero sobre todo sus deficiencias estructurales y operativas, las cuales encuentran sin duda alguna una mayor comprensión en el plano de la realidad, pues en ella es donde mejor han de visualizarse los límites y alcances del mismo.

La acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, es un claro ejemplo de lo anterior, pues además de cristalizar esas deficiencias advertidas, prende los focos rojos hacia una mejor estructuración de nuestro sistema de control constitucional de la materia electoral.

Los días 2 y 3 de abril de 2004, los partidos políticos Convergencia, de la Revolución Democrática y Acción Nacional interpusieron sendas acciones de inconstitucionalidad para impugnar la validez de diversos preceptos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el día 4 de marzo del mismo año, entre los que destaca el artículo 28, fracción I de la misma, el cual dispone:

Art. 28.- El ámbito territorial de los quince distritos electorales uninominales del Estado, se determinará mediante la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General y se sujetará a los criterios siguientes:

I. Los distritos uninominales deberán atender invariablemente a la densidad de población, las condiciones geográficas y las **circunstancias socioeconómicas** prevalecientes de las distintas regiones de la entidad;

Con en relación a esté precepto, el Pleno de la Suprema Corte desestimó la acción de inconstitucionalidad, ordenando el archivo del expediente como asunto concluido, en atención a la votación del proyecto del Ministro instructor Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en el que se proponía declarar la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo y, por ende, su invalidez, ya que el resultado de la misma fue de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza a favor del proyecto; y de cuatro votos de los Ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia y presidente Azuela Güitrón en contra.

Defendiendo el sentido original del proyecto, el Ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano arguyó lo siguiente:

“... si la expulsamos del orden jurídico de la Ley Electoral de Quintana Roo, esto crea un precedente, esa norma, esa descripción normativa es conocida y reconocida por la Suprema Corte Mexicana como inconstitucional, es identificada así: la ley formal para nosotros Ley Ordinaria, Constitución de Quintana Roo, tendrá esa misma norma como incrustada en su orden jurídico, pero bien que mal, pesa sobre ella la acusación de la Suprema Corte Mexicana, de que es una norma inconstitucional, formalmente ahí estará, qué es lo que pasa, que si al Legislativo del Estado de Quintana Roo, le place introducir otra norma con similar lexicología normativa, igualmente sabrá a qué atenerse, será declarada su inconstitucionalidad por la Corte Mexicana; de los actos de aplicación, vamos a ver que suerte tienen si es que se llega a aplicar directamente la Constitución [...] no implica suplencia alguna, suplencia hubiera sido por ejemplo y nada más lo pongo como ejemplo, que no estando en el entredicho de inconstitucionalidad la

norma similar de la Constitución correspondiente, la hubiéramos asimismo declarado inválida y expulsada del orden jurídico del estado, pero no hubo tal suplencia, entonces todas las disquisiciones y alegaciones que tuvimos, pienso yo que muy completa respecto a la lectura de este artículo 71, que al canto se los digo, a mí me convenció de que la lectura que anteriormente habíamos dado a este artículo, debe de ser modificada en algunos aspectos más o menos relevantes, pero esta es una disquisición que nada tiene que ver con el asunto que nos ocupa, porque insisto, aquí en la especie no se suplió...”

A favor del proyecto, el Ministro Juan Silva Meza puntualizó que:

“... esa impugnabilidad de la norma surge a partir de su expedición y ya con eso es suficiente para ponerla bajo la mira de su constitucionalidad; constitucionalidad ¿frente a qué? Frente a la norma federal [...] Pero se dice, si nosotros declaramos la invalidez de esta disposición, va a quedar volando la disposición constitucional, y a partir de ella pueden producirse otras normas que también tendrían el vicio de inconstitucional o de esa invalidez que tendría que irse declarando, yo me convencí con la propuesta del proyecto, en virtud de aquí se declararía una inconstitucionalidad, reflejo a la Constitución de Quintana Roo, no formalmente declarada, pero sí en las argumentaciones en tanto que el precepto repite, cumple con la Constitución Local, que determina que la ley fijará atendiendo a estos criterios, y la ley puntualmente atiende a ellos y esto es impugnabile en tanto que como norma general, se actualiza su impugnación a partir de su expedición, pues si esta situación es así, se declara esta cuestión, necesariamente hay un reflejo de inconstitucionalidad [...] el punto de vista del proyecto, en función de esa confrontación que se hace con la Constitución Federal, a la cual debe atender tanto la Constitución Local que no atendió, como la norma secundaria, pero aquí se impugna la norma secundaria se confronta contra esta, se ve el tema que no puede soslayarse y es preferible determinar así, dejando el hueco con una declaratoria no formal, de inconstitucionalidad, a la Constitución Local y de reparar mejor esta situación, para efecto de que una elección, un proceso electoral, se lleva a cabo con una norma, que vamos, que tenga al lado de la mano su constitucionalidad...”

El Ministro José Ramón Cossío Díaz, convencido del sentido del proyecto, manifestó:

“... a mí me parece [...] que estamos procediendo en términos de estricto derecho y voy a decir porque son estas razones; lo que nos está impugnando, o los está impugnando, diversos partidos políticos es el artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo y efectivamente, en ningún momento nos impugna el artículo constitucional que tiene el mismo contenido, yo entiendo qué la suplencia en la queja a la que se han referido ustedes, tendría sentido si nosotros hiciéramos un pronunciamiento respecto del precepto constitucional que no fue impugnado, pero nuestra respuesta, nuestro planteamiento es estrictamente respecto de un precepto constitucional impugnado, en primer lugar, en segundo lugar, me parece y se ha señalado en diversos criterios, que este contenido cuando guarde identidad material con la Constitución, adquiere la posibilidad de ser impugnado, precisamente, porque se desarrolla, se individualiza en una ley y forma parte de un nuevo sistema [...] se trata de un acto legislativo nuevo, que puede ser ensimismo impugnado y ahí se genera una posibilidad o una oportunidad procesal nueva de impugnación, de forma que a mí el problema de la temporalidad y la oportunidad me parece que se vuelve a generar en este sentido, me parecería enormemente peligroso que nosotros cerráramos una posibilidad de defensa independientemente si la norma es clara o poco constitucional por el hecho de que se dé esa identidad [...] no estamos yendo más allá de ninguna manera de lo que se nos está pidiendo, estamos haciendo una declaración de inconstitucionalidad específica, respecto de un proceso específico; que eso va a generar un problema en su forma de instrumentación, me parece que sí; pero yo prefiero, me parece, como Ministro, generar esa situación y por vía de efectos generarle una restricción a la Legislatura del Estado que dar la posibilidad, desde mi punto de vista también, que una norma tan notoriamente inconstitucional como la del artículo 28, por las razones que muy puntualmente apuntara el señor Ministro Díaz Romero, sea el criterio de distritación en las próximas elecciones en el Estado de Quintana Roo. En ese sentido, entonces me parece que nosotros no estamos haciendo suplencia, porque nuestras consideraciones y nuestro resolutive se atienden exclusivamente a la norma que nos fue impugnada...”

El Ministro Juan Díaz Romero se adhirió al sentido del proyecto más que por las razones jurídicas expuestas, por las consecuencias sociales que acarrearía el criterio socioeconómico contenido en la norma impugnada, pues a decir suyo:

“Todo parece indicar que a través de este artículo, de esta fracción I, subsiste todavía una discriminación, porque a eso se reflejan las condiciones socio económicas, que se reflejan en relación con la raza que existe en Quintana Roo. Esto creo yo, que no podemos permitirlo, esto no puede subsistir [...] demos – creo yo, a mi modo de ver- más importancia a la cuestión de fondo que a la cuestión procesal; por una cuestión técnica vamos a dejar vivo un criterio que la Constitución Federal de ninguna manera acepta.”

La Ministra Margarita Luna Ramos expresó como motivos para no adherirse al sentido del proyecto y votar en contra del mismo:

“... el problema que encuentro es éste: El artículo 28, fracción I, es exactamente igual al texto que se consagra en el artículo 53 de la Constitución Estatal de Quintana Roo, es decir, la Constitución también establece estos tres criterios de distritación. Al establecer la Constitución estos tres criterios de distritación, también resultaría violatoria del artículo 116, fracción IV, de la Constitución, pero el problema que aparece es que este artículo constitucional no fue combatido; no fue combatido ni en el momento en que esta Constitución fue expedida, ni en esta presente Acción de Inconstitucionalidad, entonces, en esas circunstancias, [...] tendría que haberse reclamado también la Constitución correspondiente, porque de lo contrario, al establecer la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción I, sin determinar la inconstitucionalidad de la ley, prácticamente se habría consentido y se determinaría que el precepto constitucional, pues prácticamente quedara válido. [...] El proyecto pretende, en un momento dado, traer a colación el artículo 71, de la Ley Reglamentaria del artículo 105, aduciendo que podría suplirse la deficiencia del error en la cita del precepto; sin embargo, en lo personal, yo consideraría que esto no sería adecuado porque a lo que se está refiriendo el artículo 71, de la Ley Orgánica del artículo 105 constitucional es a la suplencia de la queja en materia de acciones de inconstitucionalidad, pero cuando el precepto constitucional ha sido reclamado, lo cual no se da en este caso. Independientemente de esto, el párrafo segundo de este artículo 71, establece prácticamente que en materia de acciones de inconstitucionalidad relacionadas con la materia electoral, la acción de inconstitucionalidad es de estricto Derecho, es decir, que no opera la suplencia de la queja. Esto –a mi forma de ver– tiene una lógica, y la lógica de esto se hace depender en que tratándose de acciones de inconstitucionalidad en las que participan partidos políticos, pues la idea es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoque de manera exclusiva a

la litis planteada por ellos, sin que exista la posibilidad de desviarse, en absoluto, de los planteamientos que estos partidos lleguen a realizar. Y por otro lado, en el caso de que se estimara que podría hacerse extensiva la declaratoria de inconstitucionalidad respecto del artículo 53 de la Constitución Local, yo creo que estaríamos trastocando un principio que en materia procesal no es privativo de la acción de inconstitucionalidad, ni de la Ley de Amparo, ni de la controversia constitucional, sino de todos, todos, los procedimientos de carácter jurisdiccional, que es el principio de petición de parte agraviada. Si nosotros trajéramos a colación un artículo que no fue combatido, estaríamos trastocando este principio procesal que rige en todo procedimiento jurisdiccional. Por estas razones yo considero que deben declararse inoperantes los conceptos de agravio que se hacen valer respecto del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral reclamada.”

El Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, quien se sumó a la objeción hecha por la Ministra Luna Ramos, adujo que:

“...la ley secundaria, no hace sino recoger literalmente el texto de la Constitución Local de Quintana Roo, que no fue impugnado en su momento y [...] no por el hecho de que una ley de rango inferior, una ley secundaria, repita en su conformación el texto de la Constitución Local, no por esto renace la oportunidad que tienen legitimación procesal activa para impugnar esta parte del proyecto, por otra parte, de llegar a admitir la impugnación autónoma de la ley sin tomar en cuenta el contenido de la Constitución Local, quedaría el serio problema de invalidar la ley secundaria y dejar en pie la Constitución con todo su contenido y por si misma con validez y fuerza obligatoria para las autoridades estatales de Quintana Roo, aquí yo estaré en contra del proyecto...”

En este mismo sentido se pronunció el Ministro Mariano Azuela Güitrón, quien al respecto expresó:

“... yo advierto una situación que actualiza lo que para el Ministro Aguirre Anguiano, no tenía lugar, que es la suplencia en la deficiencia de la queja. ¿Qué ocurriría si aceptáramos la posición del Ministro Aguirre Anguiano?, estaríamos haciendo un pronunciamiento intrascendente que no justifica la existencia de un medio de control constitucional; los medios de defensa obviamente tienen un sentido: no se hacen declaraciones intrascendentes; en este caso la ley

secundaria sería inconstitucional; pero como existe una ley vigente desde el punto de vista de la Constitución Federal, que es la jerarquía de la Constitución Local, pues, seguiría operando la Constitución Local y con base en ella, se seguiría con este triple criterio que se establece para el Estado de Quintana Roo [...] no solamente va a haber suplencia en la deficiencia de la queja, sino vamos a introducir un nuevo acto reclamado que no aparece y no vamos a examinar si está en tiempo para hacer el planteamiento de inconstitucionalidad de ese nuevo acto reclamado que estamos señalando [...] aquí tenemos una barrera técnica insuperable; pero algo que todavía para mí es más convincente, que cada vez estoy más convencido que ahí la posición del Poder Reformador de la Constitución fue evitar que el órgano defensor de la Constitución pudiera ser tachado de favorecedor de un grupo político, porque en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral [...] los partidos políticos estuvieron en aptitud de impugnarlos dentro de los treinta días siguientes a la fecha que iniciaron su vigencia. Luego, yo no veo que sea culpa de la Suprema Corte el que de pronto digamos, no podemos examinar la constitucionalidad de este precepto, es culpa del partido político que no impugnó oportunamente el precepto constitucional, si nosotros aceptamos que es válido impugnar indirectamente el precepto constitucional, cuando se tenga una ley secundaria que diga lo mismo que el precepto constitucional pues estamos obviamente, no solo supliendo la deficiencia de la queja, sino estamos admitiendo una tesis que yo nunca me atrevería a aceptar en que se dijera: independientemente de lo que establezca una Constitución Local, aunque sea idéntica a la legislación secundaria, si se advierte que esto es contrario a la Constitución Federal, se puede hacer el pronunciamiento y la declaración de invalidez, directamente a la legislación secundaria, pero como acto reflejo es a la Constitución que no se reclamó y que no se reclamó oportunamente y ahí es donde creo que debemos ser muy escrupulosos, porque con estos criterios en acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, estaremos supliendo la deficiencia de la queja a un partido político o a varios partidos políticos y de pronto estaremos involucrados en un problema de lucha entre partidos políticos...”²⁸

De las ricas argumentaciones hechas por los Ministros a favor y en contra de la constitucionalidad del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado

²⁸ Todas estas palabras son tomadas textualmente de la versión taquigráfica de la sesión pública de fecha 15 de junio de 2004, consultable en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial_Consultas.asp

de Quintana Roo, se evidencian las carencias de nuestro sistema de control de la constitucionalidad y en especial, de la materia electoral, tales como; el plazo, la legitimación activa restringida, el voto de una mayoría calificada y la inexistencia de medios de control complementarios del abstracto y *vía de acción o principal* ejercido por la Suprema Corte, carencias que han obligado a nuestro Máximo Tribunal a asumir un postura denigrante y poco jurídica, como la contenida en la parte final de la sentencia de la presente acción de inconstitucionalidad que a la letra dice:

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, conforme a la votación que enseguida se inserta:

“... El señor Ministro Góngora Pimentel hizo atenta exhortación a los legisladores del Estado de Quintana Roo para que se abstengan de aplicar los artículos 53 de la Constitución Política de ese Estado y 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que dice: “... Las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad.”, por ser contrarios al artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal...”

Resultaría interesante fijar en este momento nuestra postura al respecto, sin embargo no lo haremos, pues una vez evidenciado lo anterior y toda vez que son varias las alternativas posibles que se tienen para enfrentar una problemática como ésta, hemos reservado a propósito para su estudio específico, la parte conclusiva de esta investigación. Sólo diremos, a manera de reflexión para los Ministros de la Suprema Corte lo siguiente: ¿Qué a caso no hubiera sido útil, en una situación como la acontecida, contar con el control concreto de la constitucionalidad de leyes electorales, negado por ellos mismos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?

D. ALTERNATIVAS PARA EL SISTEMA DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL

1. Eliminar la improcedencia de la controversia constitucional en materia electoral

Las controversias constitucionales como medio de control de la constitucionalidad concentrado, concreto y *vía de acción*, resulta una alternativa para el mejoramiento del nuestro sistema control constitucional de la materia electoral, por las razones siguientes:

- a) Como ya se dijo en el apartado respectivo, no hay razón válida alguna para excluir a la materia electoral en este medio de control, pues el temor que se tenía en el sentido de que la Suprema Corte participara en cuestiones político-electorales, ya ha quedado superado con su conocimiento a través de la acción de inconstitucionalidad.
- b) Otra de las razones, quizá la más fuerte, es la de que con la controversia constitucional, no únicamente se podría conocer de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo respectivo, es decir, leyes en sentido formal, pues la procedencia de éste medio como ya se precisó, es más amplia, ya que procede contra disposiciones generales no necesariamente expedidas por el órgano legislativo.
- c) En el ámbito federal, debido a la forma en que está estructurado el referido medio es donde se lograrían los mayores beneficios, pues de darse el caso de que una ley electoral federal transgrediera la esfera competencial o autonomía de los demás poderes u órganos constituidos federales o locales, se ampliaría la legitimación activa y, por ende, existirían mayores posibilidades de que al menos uno de ellos la impugnara.

- d) En el ámbito local, esto también traería beneficios, pues los Poderes Ejecutivos podrían impugnar por inconstitucional una norma general electoral.

Aunque la controversia constitucional también adolece de algunas deficiencias estructurales, estamos convencidos de que la eliminación de la improcedencia en materia electoral, daría una mayor coherencia, unidad y fuerza a nuestro sistema de control de la constitucionalidad de leyes, ya que si bien no es posible que un solo medio de control pueda abarcar todos los supuestos de inconstitucionalidad, sí es posible que a través de los demás medios establecidos para tal efecto, se logre abarcar el más de los supuestos.

2. Ampliar la legitimación activa y la procedencia de la acción de inconstitucionalidad

Una de las grandes deficiencias estructurales de nuestro sistema de control de la constitucionalidad de leyes, lo es el de la legitimación activa, ya que al eliminarse el control concreto y con efectos *inter partes* que venía desarrollando el Tribunal Electoral, se creó un gran vacío, toda vez que los ciudadanos se quedaron en un estado de indefensión y, por lo tanto, supeditados a la actuación de los sujetos que sí cuentan con legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Ante una situación como la identificada, surge como opción para tratar de solucionar el problema; conceder legitimación a los ciudadanos para poder plantear la acción de inconstitucionalidad.

Para ampliar la legitimación activa se tienen dos opciones, una de ellas es que se otorgue la legitimación a cada ciudadano de manera individual y la otra, que se otorgue dicha legitimación a un determinado número o porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Una medida como ésta podría proporcionar acceso a los ciudadanos a la justicia constitucional “electoral” y con ello, resolver el estado de indefensión en que éstos se encuentran actualmente, más sin embargo no la compartimos, ya que de instaurarse, además de desvirtuarse la naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad, seguiría persistente el problema del plazo de interposición, toda vez que si ninguno de los sujetos legitimados impugna a tiempo una norma general inconstitucional, ésta tendrá larga vida en contrariedad a la Constitución, pues nada podría hacerse.

Lo único en que se ganaría al otorgar legitimación activa a los ciudadanos, es que éstos ya tendrían la posibilidad de acceder a la justicia constitucional, pero no se tendría por ello un mejor sistema de control de la constitucionalidad, pues a nuestro parecer no es la medida adecuada, ya que existen normas inconstitucionales que se encuentran insertas dentro del orden jurídico aparentemente en armonía, y no es sino hasta su aplicación cuando se evidencia su contrariedad con la Constitución y surge entonces, el interés particular porque tales normas queden excluidas del orden jurídico.

La inclusión del Instituto Federal Electoral y de los Institutos electorales locales dentro de los sujetos con legitimación activa para promover la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, si bien no ayudaría a resolver el estado de indefensión en que se encuentran los ciudadanos, si sería una medida congruente y conveniente.

Lo anterior es así, porque resulta comprensible que el Instituto Federal Electoral, órgano autónomo del Estado mexicano, así como los institutos electorales locales, al ser los encargados de organizar las elecciones en nuestro país, tengan especial interés por este tipo de normas, ya que son las que los rigen, y aplican para poder realizar sus funciones. Si son ellos como órganos estatales quienes aplican este tipo de normas, es lógico pensar por tanto, que sean ellos quienes mejor adviertan la inconstitucionalidad de las mismas.

Así las cosas, podría facultarse al Instituto Federal Electoral y a los institutos electorales locales para impugnar de manera abstracta a través de la acción de inconstitucionalidad, respectivamente, normas electorales federales y locales.

Debido a que la procedencia de la acción de inconstitucionalidad únicamente se circunscribe a leyes y tratados internacionales, quedan fuera del control de la constitucionalidad un sin número de actos con fuerza de ley, por lo que creemos conveniente que se debería ampliar su procedencia a estos últimos, pues de no ser así, dicho medio de control abstracto de la constitucionalidad de leyes, no obstante que se amplió la legitimación activa, seguiría teniendo una eficacia parcial. No hay razón válida alguna para que se limite su procedencia a actos formalmente legislativos.

3. Autorizar la desaplicación de leyes en materia electoral

Esta propuesta va encaminada en el sentido de devolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de una reforma constitucional, tal cual venía desempeñando hasta antes de la contradicción de tesis 2/2002, la facultad para desaplicar normas generales electorales en sentido formal y material.

El otorgar al Tribunal Electoral una atribución así, implicaría sin duda otros cambios, los cuales no serían opcionales, sino todo lo contrario, es decir, obligatorios, pues de no hacerse se caerían en imprecisiones como las contenidas en la resolución de la contradicción de tesis 2/2002, y es que debe quedar bien en claro que los sistema de control de la constitucionalidad concentrado, abstracto, *vía de acción* y *erga omnes*, no se opone con el difuso, concreto, *vía de excepción* e *inter partes*, sino por el contrario, éstos se complementan para lograr un mayor y mejor control de la constitucionalidad, en

donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Máximo Tribunal de constitucionalidad, debe tener la última palabra al respecto. Para lograr lo anterior es necesario hacer ciertas modificaciones constitucionales y legales en el sentido enseguida propuesto.

En el artículo 99 constitucional, se debe modificar el párrafo primero, anexar otro párrafo enseguida y eliminar el párrafo quinto, para quedar como sigue:

Art. 99.- *El Tribunal Electoral será órgano jurisdiccional de última instancia en la materia y especializado del Poder Judicial de la Federación.*

Sólo con motivo del conocimiento de un caso concreto, el Tribunal Electoral podrá pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas generales electorales, sin hacer declaración general al respecto.

...

La derogación del párrafo quinto se propone, toda vez que hemos llegado a la conclusión de que no puede haber contradicción de tesis entre lo sostenido por el Tribunal Electoral y el Pleno de la Suprema Corte, pues para que ésta exista, es necesario que hayan competencias iguales y tribunales de la misma jerarquía. Otro argumento por el que no puede haber contradicción de tesis lo es el de la jurisprudencia, ya que la emitida por el Pleno de la Suprema Corte al resolver acciones de inconstitucionalidad sobre leyes electorales, le es obligatoria al Tribunal Electoral como órgano jurisdiccional no “máximo”, sino de última instancia en la materia. En el mejor de los casos, lo que puede existir es una interrupción de la jurisprudencia del Tribunal Electoral.

Para el artículo 105, Fracción II, de la Constitución, se propone modificar el párrafo tercero, para no dejar dudas entre la competencia asignada por nosotros al Tribunal Electoral y la conferida a la Suprema Corte.

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

I...

II...

La única vía para poder plantear de forma abstracta y directa la no conformidad de normas generales electorales a la Constitución es la prevista en éste artículo.

De la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, se propone modificar el artículo 73 en el tenor siguiente:

Art. 73.- ***Los razonamientos contenidos en las resoluciones aprobadas por ocho votos o más, y en los cuales se funden los resolutivos de las mismas, dentro de sus respectivas competencias serán obligatorios para la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país, sean estos federales o estatales.***

En todo lo demás, las sentencias se regirán por dispuesto los artículos 41, 44 y 45 de ésta ley.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se propone modificar los artículos 184, 186, 234 y 235, así como derogar la sección 6ª de la Ley orgánica del poder Judicial de la Federación; *De las Denuncias de Contradicción de Tesis del Tribunal Electoral*, para quedar como sigue:

Art. 184.- De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral es órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y autoridad jurisdiccional de última instancia en la materia electoral.

Art. 186.- En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, **párrafo segundo**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

I. Para pronunciarse, con motivo de un caso concreto sometido a su conocimiento, sobre la constitucionalidad de normas generales electorales.

Art. 234.- ***La Jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpirá y dejará de tener carácter obligatorio:***

I. Por la Jurisprudencia que emita en sentido contrario, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia al interpretar directamente un precepto de la Constitución o al resolver una acción de inconstitucionalidad; y

II. Cuando haya pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior. En la resolución respectiva se expresaran las razones en que se funde el cambio de criterio, el cual constituirá jurisprudencia cuando se den los supuestos previstos por las fracciones I y II del artículo 232 de ésta ley.

Art. 235.- *La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral.*

Por lo que hace a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se propone modificar el artículo 10, inciso a), en los términos siguientes:

Art. 10.

1.-Los medios de impugnación previstos en ésta ley serán improcedentes en los siguientes casos:

a) *Cuando se pretenda impugnar de manera abstracta y directa la no conformidad a la Constitución de normas generales electorales.*

Todas estas propuestas de reformas harían posible la coexistencia de los sistemas de control concentrado-abstracto y difuso-concreto de la constitucionalidad de leyes en materia electoral, con los que se lograría un control más funcional y eficaz.

Un diseño así, tal vez le hubiese evitado a nuestro Máximo Tribunal asumir una postura como la sostenida en el caso Quintana Roo, pues ante la imposibilidad de no poder anular a una norma general con efectos *erga omnes*, por no haberse impugnado a tiempo por quienes tienen legitimación para ello, quedaba la posibilidad de su impugnación aunque con efectos *inter partes* ante el Tribunal Electoral, no quedando excluida del control constitucional la norma impugnada, ni mucho menos dejando en estado de indefensión al grueso de los ciudadanos por no haber contado con la legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en su tiempo.

4. Instaurar el pedimento de declaratoria general de inconstitucionalidad e interpretación conforme

Los beneficios obtenidos con un control difuso, concreto y *vía de excepción* del control de la constitucionalidad de normas electorales como el planteado, son varios, pero ello no hace que éste sea el sistema idóneo, pues si bien proporciona una vía de acceso a la justicia constitucional “electoral” a los ciudadanos y a los partidos que no impugnaron a tiempo, debido a la forma en que ésta estructurado nuestro sistema, persistirían algunos obstáculos que le impedirían ser un medio eficaz, siendo éstos:

- a) La relatividad de las sentencias, ya que con dicho control no se anularía la norma con *efectos generales*, sino que únicamente se desaplicaría al caso concreto controvertido.
- b) Los efectos limitados de la de la jurisprudencia que emita con tal motivo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que ésta sólo resultaría obligatoria para el mismo, pues los distintos tribunales de constitucionalidad existentes no pueden conocer de la materia electoral.

Como se puede advertir, los efectos particulares de las sentencias que emita el Tribunal Electoral al desaplicar una norma inconstitucional o, en su caso, interpretarla conforme a la Constitución, no podrán generalizarse a través de la jurisprudencia, porque para ello se necesita que los tribunales que la han de observar, tengan igualmente facultades para desaplicar normas inconstitucionales, cosa que no acontece así en nuestro país, por tal razón, es necesario buscar una solución a dicho problema, pero sin desvirtuar el control abstracto con efectos *erga omnes* ejercido por la Suprema Corte a través de la acción de inconstitucionalidad.

La denuncia de inconstitucionalidad o cuestión de inconstitucionalidad en los sistemas netamente concentrados, ha sido una alternativa hacia un mejor y

más amplio control de la constitucionalidad, donde los sujetos sin legitimación activa para promover la acción o recurso de inconstitucionalidad correspondiente, encuentran en la cuestión de inconstitucionalidad una puerta para acceder a la justicia constitucional, pues con motivo de un caso concreto ellos pueden plantear la inconstitucionalidad de una norma a efecto de que el juez que conozca del caso, de estimar que dicha norma es necesaria para la resolución del conflicto, suspenda el proceso y denuncie la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, con el fin de que éste se pronuncie al respecto y el juez pueda resolver así el caso sometido en su conocimiento. De encontrar el Tribunal Constitucional que la norma es contraria a la Constitución, la declaratoria que emita en ese sentido tendrá efectos *erga omnes*.

En nuestro sistema de control de la constitucionalidad, donde el juicio de amparo tiene una larga tradición, resultaría complicada la adopción de una institución como la antes descrita, aunado a que en materia electoral no es posible la suspensión de los procesos, por tales motivos y ***para salvar los efectos relativos de las sentencias que emitiera el Tribunal Electoral al pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas generales electorales, proponemos que éste, al resolver por tercera ocasión un caso donde la norma general electoral en que se basa el acto o resolución impugnado, ya haya sido interpretada en conformidad a la Constitución o bien, considerada como inconstitucional y, por ende, desaplicada, en vez de emitir jurisprudencia al respecto —que de nada serviría—, haga el pedimento de declaración general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que sea ésta como Tribunal Máximo de constitucionalidad, quien emita la declaratoria correspondiente con efectos erga omnes.***

Una medida como la propuesta, conllevaría a un control de la constitucionalidad si bien no completo, si *permanente*, en donde tanto en *vía de*

acción como de *excepción* se podría controlar la constitucionalidad de normas generales electores con efectos *erga omnes*, pues hoy en día es una realidad indiscutible que los sistemas de control de la constitucionalidad difuso y concentrado no se oponen, sino que por el contrario, se complementan.

La inclusión de éste procedimiento *sui generis*, por así decirlo, de declaración general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme, podría regularse en el lugar del actual párrafo quinto del artículo 99 constitucional, y en la sección 6ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; *De las Denuncias de Contradicción de Tesis del Tribunal Electoral*, que proponemos se deroguen, para quedar como sigue:

Art. 99.- El Tribunal Electoral será órgano jurisdiccional de última instancia en la materia y especializado del Poder Judicial de la Federación.

Sólo con motivo del conocimiento de un caso concreto, el Tribunal Electoral podrá pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas generales electorales, sin hacer declaración general al respecto

...

I a la IX...

El Tribunal Electoral al pronunciarse por tercera ocasión, sobre la interpretación conforme o inconstitucionalidad de una norma general electoral, deberá realizar pedimento al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de que emita la declaratoria general correspondiente.

Sección 6a. Del pedimento de declaración general de inconstitucionalidad o interpretación conforme de normas generales electorales.

Art. 236.- El Tribunal Electoral al pronunciarse por tercera ocasión sobre la inconstitucionalidad o interpretación conforme de una norma general electoral, deberá realizar pedimento al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que emita la declaratoria correspondiente de inconstitucionalidad o interpretación conforme con efectos generales.

Art. 237.- La declaratoria a que hace referencia el artículo anterior, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad a la que pertenece la norma declarada como inconstitucional, inmediatamente después de haberse hecho el pedimento de declaratoria general de inconstitucionalidad o interpretación conforme, salvo que existan razones de interés público que lo impidan, en cuyo caso la suspensión de la publicación no podrá ser mayor de dieciocho meses.

En cuanto a la interpretación conforme, si bien ésta se ha desarrollado jurisprudencialmente, no estaría por demás su inclusión en el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para quedar así:

Art. 2

1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán atendiendo:

- a) a los criterios gramatical, sistemático, y funcional; y**
- b) a la técnica de la interpretación conforme.**

A falta de disposición expresa se aplicaran los principios generales del derecho.

Para finalizar ésta investigación, sólo nos queda decir que éstas modestas propuestas para el mejoramiento de nuestro sistema de control de la constitucionalidad de leyes electorales, no son sino eso, propuestas, es decir, apreciaciones y posibles alternativas que él que investiga ha imaginado e ideado para tratar de ayudar en la estructuración de un sistema de control de la constitucionalidad más funcional y eficaz.

CONCLUSIONES

Después de reflexionar y analizar el estado que guarda nuestro actual sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes en la materia electoral, ejercido actualmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su momento, también por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se puede colegir lo siguiente:

Primero. La Justicia Constitucional en México ha experimentado diversas facetas en lo que se refiere al control constitucional de leyes, pasando por el control político, el jurisdiccional o ambos a la vez, dependiendo las necesidades e ideas imperantes de la época.

Nuestro actual sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes, merced de las reformas constitucionales de 1994 y 1996, ha pasado de ser un sistema preponderantemente difuso a uno híbrido o mixto, donde se combinan tanto características del sistema austriaco ideado por Hans Kelsen, como las del americano producto de la sentencia de Marshall en el caso *Marbury vs Madison*, ya que en virtud de las nuevas competencias asignadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la controversia y de la acción de inconstitucionalidad, ésta más que ser un tribunal ordinario de última instancia, es decir, de legalidad, es un tribunal de constitucionalidad.

Esas nuevas competencias y, en especial, la de la acción de inconstitucionalidad, hacen que la Suprema Corte sea quien lleve a cabo el control *concentrado, abstracto, vía de acción* y con efectos *erga omnes* sobre la constitucionalidad de las leyes, al más puro estilo de los tribunales constitucionales europeos, en coexistencia del control *difuso, concreto, vía de acción o de excepción* y con efectos *particulares* que desempeñan los Tribunales del Poder judicial de la Federación, concretadamente, Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito, a través de lo que conocemos como juicio de

amparo contra leyes. Esa coexistencia entre ambos sistemas, en su tiempo también estuvo referida a la materia electoral, donde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sin invadir las competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realizaba un control de la constitucionalidad *concreto, vía de excepción* y con efectos *inter partes* sobre las leyes electorales, totalmente diferente al concentrado, *abstracto, vía de acción* y con efectos *erga omnes* realizado por la Suprema Corte.

Segundo. Por lo que hace a nuestro actual control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes, se puede decir que éste es ineficaz.

La ineficacia del sistema del control constitucional de la materia electoral, se debe entre otras cosas:

1. Al mal entendimiento por parte de nuestro Máximo Tribunal, entre el control constitucional que se le ha encomendado en virtud de las reformas constitucionales de 1994 y 1996, con la controversia constitucional y la acción abstracta de inconstitucionalidad, y el asignado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por virtud de la última de las reformas aludidas.

A nuestro entender, la inclusión del entonces Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se debió entre otras razones, a la de no encomendar funciones de control de la constitucionalidad a ningún otro órgano jurisdiccional que no fuera el Poder Judicial de la Federación, pues ha sido tradición en nuestro país, que dicho Poder pese a lo contenido en el artículo 133 de la Constitución, sea en exclusiva el encargado de la regularidad constitucional. Ahora bien, si al Tribunal Electoral se le quiso por un lado, encomendar el control constitucional de la materia electoral —inexistente hasta entonces— y por el otro, incorporarlo al Poder Judicial de la Federación, lógico resultaba que fuera éste el encargado de llevar a cabo el control de la constitucionalidad de leyes electorales de manera *concreta, vía de excepción* y con efectos *particulares*, tal y como lo

venían realizando los Tribunales Colegiados Circuito y los Juzgados de Distrito a la luz del juicio de amparo contra leyes —por cierto, improcedente en la materia electoral—, sin que ello significase invadir la esfera de atribuciones asignada por la Constitución a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad.

2. A la mala estructuración de nuestra acción de inconstitucionalidad, ésta sí, competencia exclusiva de la Suprema Corte. Las deficiencias estructurales de éste medio de control, son a nuestro parecer: la procedencia; el plazo; el voto de cuando menos ocho Ministros para poder declarar una ley electoral inconstitucional; y su mala reglamentación.

En cuanto a la legitimación, consideramos que la no inclusión de los ciudadanos, ya de manera individual o en grupo —un determinado porcentaje del padrón electoral—, dentro de los sujetos con legitimación para poder promover la acción de inconstitucionalidad, no constituye una deficiencia de la acción de inconstitucionalidad, toda vez que de otorgárseles, además de desvirtuar la naturaleza jurídica de dicho proceso de constitucionalidad, el cual está reservado a ciertos órganos estatales, no se resolvería el problema de fondo.

Creemos que si se ha de ampliar la legitimación activa en la acción de inconstitucionalidad, ésta debe hacerse sin desnaturalizarla, es decir, en relación a ciertos órganos del Estado, como podrían ser los Poderes Ejecutivos tanto federal como locales; los Institutos Electorales, federal y estatales; así como las Comisiones de Derechos Humanos, nacional y locales.

En relación a los partidos políticos, nos pronunciamos porque éstos sigan contando con legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, pues si bien no son órganos del Estado, lo cierto es que su inclusión dentro de los sujetos con legitimación activa está justificada en su concepción de entidades de interés público, en el especial interés que éstos tienen en cuanto a las leyes electorales y,

sobre todo, en los resultados que en la práctica se han obtenido, ya que ellos son los que más hacen uso de la acción de inconstitucionalidad.

Por lo que hace a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, estamos plenamente convencidos de que ésta es uno de sus más grandes defectos, pues a diferencia del juicio de amparo y de la controversia constitucional, en ella no se pueden combatir normas generales hablando desde el punto de vista material y formal, es decir, que únicamente se pueden impugnar en dicho proceso de constitucionalidad; tratados internacionales y normas generales provenientes de los órganos legislativos federal o locales. Con el diseño actual de la acción de inconstitucionalidad, quedan fuera todas aquellas normas con rango y fuerza de ley expedidas por órganos diferentes a los legislativos, y que también son normas generales, abstractas e impersonales, generando con ello una enorme laguna. Advertida dicha debilidad, ojala que en el futuro el legislador apuntale dicho medio de control de la constitucionalidad para hacerlo más eficaz, eliminando así, su eficacia a medias, parcial o incompleta que hasta ahora tiene.

Otro de los aspectos criticables de la acción de inconstitucionalidad, es el plazo de treinta días que se establece para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el cual resulta ser muy corto. La legitimación activa restringida y un plazo muy breve de interposición —en materia electoral resulta ser aún más corto, debido a que en ella todos los días y horas son hábiles—, propician que un gran número de normas inconstitucionales queden la margen de la regularidad constitucional.

Salvo en la materia electoral, donde se ha negado el control de la constitucionalidad de leyes *concreto* y con efectos *inter partes*, el plazo de interposición no ofrece mayores problemas, gracias a que las personas privadas tienen para sí, el juicio de amparo como medio de defensa y control de las leyes inconstitucionales no impugnadas a tiempo a través de la acción de inconstitucionalidad, cosa que no acontece en la materia electoral, donde los

ciudadanos ante un problema de esta naturaleza, no tienen manera de acceder a la justicia constitucional, pues al no tener legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad y ser el amparo improcedente en materia electoral, se encuentran en un estado de indefensión ante las leyes electorales inconstitucionales, así como frente a sus actos de aplicación.

Una más de las deficiencias de nuestra acción de inconstitucionalidad, es la referida al voto de cuando menos ocho Ministros para poder declarar la inconstitucionalidad de una ley con efectos *erga omnes*, ya que una mayoría así, mengua la operatividad de dicho medio de control, toda vez que una votación tan alta —a veces unanimidad— hace pensar que la declaración de inconstitucionalidad está basada en el conocimiento reforzado de por lo menos ocho Ministros ¡pues ya ocho son muchos para estar equivocados! Si se está en presencia de un tribunal, consideramos que no hay razón para exigir una mayoría calificada, a nuestro parecer, bastaría con una mayoría simple, pues no es posible que si en el Pleno de la Suprema Corte sólo están presentes ocho Ministros, de los cuales uno vota en contra de la declaratoria de inconstitucionalidad, la acción de inconstitucionalidad planteada no prospere y, por tal motivo, tenga que ser desestimada. Si bajo el argumento de que con una mayoría simple sería muy fácil declarar inconstitucional a una ley y, por ende, dejarla fuera del ordenamiento jurídico, estamos y seguimos convencidos que una mayoría como la establecida, además de ser excesiva, hace poco funcional el proceso de constitucionalidad en comento.

La reglamentación de la acción de inconstitucionalidad y, en especial, en lo que se refiere a la materia electoral, adolece de lagunas deficiencias que han originado divergencias de opinión entre los Ministros de la Suprema Corte. La obligatoriedad de las consideraciones en que se fundan los resolutivos de las sentencias dictadas con motivo de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, es una de las cuestiones que consideramos se ha reglamentado en forma deficiente, pues el artículo 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y

El artículo 105 constitucional dispone que en tal aspecto se esté a lo dispuesto en el artículo 43 de la misma, el cual enuncia a ciertos órganos jurisdiccionales como los sujetos a los cuales obligan dichos criterios, no encontrándose dentro de estos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Si se parte del hecho de que el referido artículo 43 de la citada Ley Reglamentaria forma parte de las disposiciones que regulan en específico a la controversia constitucional, dicho precepto es correcto, pues ésta —de manera inexplicable y sin fundamento alguno— es improcedente en materia electoral, pero si tomamos en cuenta que la acción de inconstitucionalidad si es procedente en materia electoral, lógico resulta que se hubiera incluido al Tribunal Electoral dentro de los sujetos a los que obligan tales consideraciones, por ser él quien si puede conocer de la materia electoral y además, es órgano especializado en la misma. Todo esto nos hace pensar que dicho problema no es más que una omisión legislativa producto la reforma electoral de 1996, por virtud de la cual se eliminó la improcedencia en materia electoral de la acción de inconstitucionalidad, pues hasta antes de ésta, resultaba lógico que no se incluyera en el aludido precepto al Tribunal Electoral.

Tercero. La jurisprudencia que se emite en nuestro país entorno a la inconstitucionalidad de leyes no tiene los mismos efectos que en el sistema americano, merced al control difuso restringido que tenemos y el cual es facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación, esto es, que aquí únicamente resulta ser obligatoria la jurisprudencia que al respecto se emite para los propios Tribunales del aludido Poder, ya que según ha interpretado nuestro Máximo Tribunal respecto del artículo 133 constitucional, el que a decir suyo, no confiere facultades de control de la constitucionalidad a los jueces ordinarios, motivo por el que resulta imposible que estos últimos puedan acatar la jurisprudencia referida, pues de hacerlo, estarían pronunciarse sobre la constitucionalidad de leyes.

Por lo tanto, en nuestro país la jurisprudencia no origina la desaplicación generalizada de las leyes que se han desaplicado en virtud de su inconstitucionalidad a través del juicio de amparo, como sí sucede en los Estados

Unidos de Norteamérica en donde todos los jueces tienen facultades de control de la constitucionalidad.

Si bien el párrafo quinto del artículo 99 constitucional establece la contradicción de tesis entre lo sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nosotros estamos convencidos que en la realidad es imposible que dicho supuesto se pueda dar, debido entre otras cosas; a la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte en materia electoral; y a que para que pueda haber contradicción de tesis, se debe tratar de tribunales iguales y con iguales competencias, y estos no lo son, ni tampoco las tienen.

Cuarto. Para subsanar y eliminar algunas de las deficiencias e incoherencias de nuestro actual sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes en materia electoral, estamos convencidos que la existencia de un control de la constitucionalidad *concreto, vía de excepción* y con efectos en un principio *inter partes* a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en nada se opondría al que realiza la Suprema Corte a través de la acción de inconstitucionalidad y sí, mucho ayudaría a mejorar nuestro sistema de control de la constitucionalidad, ya que hoy en día es una realidad indiscutible que los sistemas primigenios de control de la constitucionalidad no se oponen, sino que por el contrario, se complementan.

Para salvar los efectos relativos —tan criticados en el juicio de amparo— de las sentencias del Tribunal Electoral en cuanto a la inconstitucionalidad de leyes, así como la restringida obligatoriedad de la jurisprudencia, creemos que éstos pueden ser eliminados con un procedimiento *sui generis*, en donde sin invadir las atribuciones de la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad, se llegue a la declaratoria general a través de lo que hemos llamado; *pedimento de declaratoria general de inconstitucionalidad e interpretación conforme*.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, Enrique, *La interpretación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, Colección “Estudios Constitucionales”, 586 pp.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La Reforma Política de 1996 en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 282 pp.

ARAGÓN REYES, Manuel, *Sobre las nociones de Supremacía y Supralegalidad*, Bogotá, Colombia, Universidad Externando de Colombia, 1986, 36 pp.

ARMENTA LÓPEZ, Leonel A, *La controversia constitucional*, México, UNAM, 2003, serie estudios jurídicos número 11, 9 pp.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, el caso Tabasco*, México, Monte Alto, 1996, 476 pp.

—, *Tratado de Derecho Constitucional*, México, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 1999, vol. I, 345 pp.

ASTUDILLO REYES, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, 409 pp.

BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *Interpretación de la Constitución y Ordenamiento Jurídico*, Madrid, Tecnos, 1997, 182 pp.

BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, México, Ángel editor, 2002, 476 pp.

BECERRA, Ricardo *et al.*, *La reforma electoral de 1996, una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, 237 pp.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La Acción de Inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998, 289 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1999, 1085 pp.

—, *El Juicio de Amparo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2004, 1100 pp.

CANOSA USERA, Raúl, *Interpretación Constitucional y Formula Política*,

Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1998, 346 pp.

CAPELLETTI, Mauro, *La justicia constitucional*, México, UNAM, 1987, 357 pp.
CARBAJAL, Juan Alberto, *Tratado de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2002, 259 pp.

CARL SCHMITT, *La Defensa de la Constitución*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Editorial Labor, S. A., 1931, 195 pp.

—, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 2001, 377 pp.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel y Cerón de Quevedo, Rodrigo, *Amparo Directo Contra Leyes*, 2ª ed., México, Porrúa, 2002, 318 pp.

CASTRO CASTRO, Juventino V, *Biblioteca de amparo y derecho constitucional*, México, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2002, Vol. I, 548 pp.

—, *El Artículo 105 Constitucional*, México, UNAM, 1996, 385 pp.

—, *Hacia el Amparo Evolucionado*, 2ª ed., México, Porrúa, 1977, 150 pp.

CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *El Juicio de Amparo Contra Leyes*. México, Porrúa, 2004, 425 pp.

CORZO SOSA, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, 575 pp.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Constitución, Tribunales y Democracia*, México, Temis, 1998, Colección Ensayos Jurídicos, 249 pp.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El Control de la constitucionalidad en el Derecho Comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2001, 387 pp.

—, *Teoría Constitucional*, 2ª ed., México, s.e. 2000, 787 pp.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *elementos de derecho constitucional*, México, icap, 1982, 680 pp.

DE TOQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, trd., de Marcelo Arroita-Jauregui, Barcelona, Folio, s.a.e. 288 pp.

Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Elías Musi, Edmundo (coord.), 2ª ed. TEPJF-Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1999, 373 pp.

LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón, S.A., 2004, 116 pp.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, 2002, Colección Derecho, Administración y Política, 147 pp.

FERRER MUÑOZ, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su Aplicación en la Nueva España*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, 310 pp.

FIORAVANTI, MAURIZIO, *Constitución. De la antigüedad a hasta nuestros días*, trad. de Manuel Martínez Neira, Madrid, Editorial Trota, 2001, 170 pp.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 3ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2003, 1087 pp.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 95 pp.

GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 2002, 737 pp.

GARCÍA BECERRA, José Antonio, *Los medios de control constitucional en México*, Sinaloa, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 2001, cuadernos jurídicos 12, 137 pp.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001, 264 pp.

GARCÍA RAMÍREZ, Cesar y GARCÍA CAMINO, Bernardo, *Teoría Constitucional*, México, IURE editores, 2004. 260 pp.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, Madrid, 636 pp.

GIUSSEPE DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, trad. de Claudia Herrera, México, UNAM, Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004, 1020 pp.

GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la Política*, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1994, 180 pp.

GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios, *Relaciones entre Gobernantes y Gobernados en las Constituciones de México 1814-1917*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Gernika, 1991 Colección de Ensayos 33, 173 pp.

GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, *La Justicia Constitucional: Derecho Comparado y Español*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1985, 279 pp.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, México, Universidad Iberoamericana-Noriega Editores, 2003, Colección Reflexión y Análisis, 455 pp.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Introducción al Amparo Mexicano*, 3ª ed., México, Noriega Editores, 1999, 636 pp.

GUTIÉRREZ DE VELASCO, Manuel, *Historia de las constituciones mexicanas*, Guadalajara, Jalisco, Instituto de Investigaciones Sociales, 1971, 78 pp.

HANS KELSEN, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995, 477 pp.

—, *Teoría General del Estado*, trad., de Luís Legaz Lacambra, México, Editorial Nacional, 1973, 544 pp.

HERMAN HELLER, *Teoría del Estado*, 2ª ed., México, FCE, 1998, 398 pp.

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, 188 pp.

DE OTTO, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Barcelona, 2ª ed, Ariel S.A., 2001, 315 pp.

LÓPEZ ULLOA, Juan Manuel, *La cuestión de inconstitucionalidad en el Derecho Español*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 2000, 395 pp.

LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Madrid, 3ª ed., Editorial Tecnos, 1986, Vol. II, 44 pp.

MENA ADAME, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, México, Porrúa, 2003, 423 pp.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, México, UNAM, 1994, 447 pp.

MORA DONATO, Cecilia, *El valor normativo de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 76 pp.

MORALES PAULÍN, Carlos Axel, *Reforma al sistema electoral mexicano*, México, Plaza y Valdés Editores, 1997, 609 pp.

NARANJO MEZA, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, 7ª ed., Santa fe de Bogota, Colombia, Temis, 1997, 674 pp.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *El Pensamiento Conservador y El Conservadurismo Mexicano*, México, UNAM, 1993, t. I y II, 536 pp.

O. RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990, 105 pp.

OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo, *El Amparo contra normas con efectos generales*, 2001, Porrúa, 165 pp.

PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 9ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2003, pp.

REYES REYES, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, México, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2000, Colección Estudios Jurídicos, 202 pp.

REYES TAYABAS, Jorge, *Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo*, 5ª ed, México, Themis, 2000, 345 pp.

RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Miguel Ángel, *El control de constitucionalidad y legalidad en el nuevo esquema federal*, México, Centro de Estudios en Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2002, 427 pp.

SÁNCHEZ CORDERO, Olga, *La controversia constitucional. Elemento técnico jurídico de una nueva relación entre poderes*, UNAM, 2002, Colección Lecturas Jurídicas, serie de estudios jurídicos número 10, 19 pp.

SANTIAGO NINO, Carlos, *Fundamentos de Derecho Constitucional, Análisis, Filosófico, Jurídico y Politológico de la Práctica Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2002, Ensayos escogidos, 745 pp.

SCJN, Proyecto de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, SCJN, 2000, 254 pp.

—, *¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?*, 2ª ed., 2004, SCJN, 112 pp.

—, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?*, 2ª ed., 2004, SCJN, 108 pp.

SIEYÉS, Emmanuel J. *¿Qué es el tercer Estado?*, trad. de José Rico Godoy, México, UNAM, 1973, Colección Nuestros Clásicos, 167 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 36ª ed., México, Porrúa, 2004, 652 pp.

—, *Leyes Fundamentales de México*, 32ª ed., México, Porrúa, 2002, 1178 pp.

Textos básicos de la Historia Constitucional Comparada, trad. de Ignacio Fernández Sarasola. et al., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, 476 pp.

TORRES DE MORAL, Antonio, *Introducción al Derecho Constitucional*, s.l.i. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, 1996, 320 pp.

—, *Principios de Derecho Constitucional Español*, Madrid, 4ª edición, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1998, 819 pp.

URIBE ARZATE, Enrique, *El Tribunal Constitucional*, UAEM, 2002, 370 pp.

ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 216 pp.

HEMEROGRAFÍA

ADATO GREEN, Victoria, “Las acciones de inconstitucionalidad en la reforma constitucional de 1994 y 1996”, *Liber ad honorem, Sergio García Ramírez*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1998, t. I, pp. 63-78

ARAGÓN, Manuel, “La Constitución como Paradigma”, en: Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría Constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2002, pp. 109-122

ARENAS BATIZ, Carlos Emilio, “Por una justicia constitucional federalista en materia electoral”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Memoria del tercer congreso internacional de Derecho Electoral; Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III, pp. 31-63

BRAGE CAMAZANO Joaquín, “Interpretación constitucional, declaraciones de inconstitucionalidad y arsenal sentenciador (un sucinto inventario de algunas sentencias “atípicas””, en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación Constitucional*, México, Porrúa, 2005, pp. 147-194

——, “El control abstracto de la constitucionalidad de leyes en México”, en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, t. I, pp. 919-974.

BREWER-CARÍAS, Allan R., “La Jurisdicción Constitucional en América Latina”, en: García Belaunde, D. y Fernández Segado, F. (coords.), *La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dikson, S.L., Ediciones Jurídicas Lima, Editorial Jurídica E. Esteva Uruguay, Editorial Jurídica Venezolana, 1997, pp. 116-161

CARBONEL, MIGUEL, “Sobre la Reforma Constitucional y sus Funciones”, en: Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría Constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2002, pp. 371-395

CARDENAS GRACIA, Jaime, “Los principios y su impacto en la interpretación constitucional”, en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación Constitucional*, México, Porrúa, 2005, pp. 261-279

CARPIZO, Jorge *et al.*, “La Jurisdicción Constitucional en México”, en: García Belaunde, D. Y Fernández Segado, F. (coords.) *Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dikson, S.L., Ediciones Jurídicas Lima, Editorial Jurídica E. Esteva Uruguay, Editorial Jurídica Venezolana, 1997, pp. 742-804

CASTRO Y CASTRO, Juventino V., “Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, t. I, pp. 949-956.

CETINA MENCHI, David, “El alcance del control de la constitucionalidad de leyes electorales en el orden jurídico mexicano”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Memoria del tercer congreso internacional de Derecho Electoral; Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III, pp. 923-952

CORZO SOSA, Edgar, “El control constitucional en materia electoral: el interés objetivo”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Memoria del tercer congreso internacional de Derecho Electoral; justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III, pp. 953-981

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Artículo 105 constitucional”, en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, t. II, pp. 973-999

—, “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia”, en: Malem, Jorge *et al.*, (comps.), *La función judicial, ética y democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003, pp. 117-126

CRUZ BARNEY, Óscar, “El Supremo Poder Conservador y el control Constitucional”, en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, t. II, pp. 957-972

CUELLAR SALAS, Antonio, “Procedencia del Amparo: Constitucional, Directo e Indirecto”, *Amparo*, s.l.i. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 1996, pp.61-89

ECHANOVE TRUJILLO, Carlos A, “El Juicio de Amparo”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Imprenta Universitaria, tomo I, Nos. 1-2, Enero-Junio de1951, pp. 91-116

ELIZONDO GASPERIN, Ma. Macarita, “Replanteamiento del control constitucional en materia electoral”, en: Arnaldo Alcubilla, Enrique *et al.*, (coords.), *Elecciones y Justicia en España y México*, México, TEPJF, 2002, Memoria del II curso de formación judicial electoral, pp. 61-72

—, “La justicia electoral en el concierto del Derecho Procesal Constitucional”, en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, t. II, pp. 919-974.

ELIZONDO GASPERIN, Rafael, “Las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, un nuevo medio de control constitucional”, *Panorama Jurídico*, año1, número 3, enero de 1998, pp. 8, 9, 10, 12 y 13

ETO CRUZ, Gerardo, “John Marshall y la sentencia Marbury vs. Madison”, en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, t. I, pp. 37-79

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “Evolución histórica y modelos de control de constitucionalidad”, en: García Belaunde, D. y Fernández Segado, F. (coords.), *La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dikson, S.L., Ediciones Jurídicas Lima, Editorial Jurídica E. Esteva Uruguay, Editorial Jurídica Venezolana, 1997, pp. 41-94

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, número 8, primer semestre del 2001, pp. 89-155

—, “La declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica y en el proyecto de la nueva ley de amparo”, en: Enrique Arnaldo Alcubilla *et al.*, (coords.), *Elecciones y Justicia en España y México*, México, TEPJF, 2002, Memoria del II curso de formación judicial electoral, pp. 73-123

—, “Lineamientos esenciales de la interpretación constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación Constitucional*, México, Porrúa, 2005, pp. 537-570

FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando, “Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1996, número 8, pp. 5-111

GUASTINI, Ricardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico”, en: Carbonell, Miguel (comp.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Editorial Trotta, UNAM, 2003, p. 49-73

—, “Sobre el concepto de Constitución”, en: Carbonell, Miguel (Comp.), *Teoría Constitucional*, 2ª edición, México, Porrúa, UNAM, 2002, pp. 93-107

LAYNEZ POTISEK, Javier, “El control Constitucional en Materia Político-electoral en México”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, SCJN, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, Origen Federal del Juicio de Amparo Mexicano, pp. 187-200

NAVA VÁZQUEZ, César, “La justicia constitucional en materia electoral y la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias opuestas a la Constitución Federal”, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, TEPJF, 2003, pp. 215-247

ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I, “El control constitucional en materia electoral”, en: Arnaldo Alcubilla, Enrique *et al.*, (coords.), *Elecciones y Justicia en España y México*, México, TEPJF, 2002, Memoria del II curso de formación judicial electoral, pp. 511-531

PÉREZ MONTES, Fermín, “La consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la construcción del Derecho Electoral en México en el periodo de 1997-2002”, *Evolución histórica de las instituciones de Justicia Electoral en México*, TEPJF, 2002. pp. 461-598

RABELL GARCÍA, Enrique, “La inconstitucionalidad de leyes en México”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, SCJN, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, Origen Federal del Juicio de Amparo Mexicano, pp. 211-244

RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, Elvito A., “Derecho Procesal Constitucional, Precisiones conceptuales”, en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, t. I, pp. 489-498

ROMERO BOLAÑOS, Héctor, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ¿Tribunal de constitucionalidad o de legalidad?”, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, TEPJF, 2003, pp. 321-343

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “El Juicio de Amparo y los Derechos Político-Electorales”, en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, t. I, pp. 789-827

—, “La reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación”, *Evolución histórica de las instituciones de Justicia Electoral en México*, TEPJF, 2002. pp. 337-460

—, “Impugnación Constitucional en Materia Electoral. Breve semblanza en Europa y América con especial referencia a México”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Memoria del tercer congreso internacional de Derecho Electoral; Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III, pp. 1249-1245

VILLASEÑOR, Alejandra, “El control constitucional difuso en México”, *Revista Juez*, México, Consejo de la Judicatura Federal, volumen I, número 1, otoño de 2002, cuadernos de investigación, pp. 11-28.