



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

---

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN

LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EN  
EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A :

MTRO. MENDOZA GARCÍA ISIDRO

TUTOR MIGUEL ÁNGEL AGUILAR LÓPEZ





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, y en especial al Posgrado en Derecho e Investigación, donde me brindaron una formación integral no sólo en mi formación académica e intelectual, sino también en la humana, por lo que es un honor y una gran responsabilidad el poder ser egresado de nuestra Máxima Casa de Estudios. Es por ello que por nuestra raza hablará el espíritu.

Al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología** (CONACYT) en mi calidad de becario, Institución que siempre ha destacado por su compromiso social y científico, porque sin su apoyo y constante estímulo no hubiera sido posible consolidar este ciclo académico, que se ve reflejado al culminar esta investigación, y poder obtener el grado de doctor en derecho.

A mis amigos, en especial a quien me ha visto crecer en lo personal y en lo académico, **Marcela Olivia Contreras Contreras**, porque crecimos como líneas paralelas y porque nunca me permitió titubear en el camino.

A mi tutor **Doctor Miguel Ángel Aguilar López**, por su incondicional apoyo en el desarrollo de la investigación, por su comprensión y aliento en aquellos momentos difíciles de trabajo, por sus consejos, y en general por el aprendizaje brindado con sus razonamientos y reflexiones, pero más por su enorme calidad humana.

A los miembros del Comité Tutor de Derecho Constitucional y Administrativo, conformado por los Doctores: David M. Vega Vera, Miguel Ángel Garita Alonso, León Magno Meléndez George, Rubén López Rico y Rolando Penagos Arrecis. Por la paciencia, que tuvieron en mi formación académica, por compartir la sabiduría que los distingue, al transmitirme sus experiencias, pero sobre todo por constituirse en guías del conocimiento.

A mi **familia** en general, pero en particular, a mis padres Blanca Estela García y José Mendoza y a mis hermanos, José Alberto, Nancy Claudia y Luis Antonio, a mis queridos abuelos José Trinidad García Chávez y Enedina Baltasar Navarro, por su infinito e incondicional apoyo, por que ellos constituyen la base o razón de mi ser, sin ellos hubiese sido imposible, poder realizarme en este sinuoso camino.

## CONTENIDO

### LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

#### CAPÍTULO PRIMERO. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. EVOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Introducción.....	I
1.1 Teoría de la Constitución y la división de poderes.....	1
1.1.1 Teoría de la Constitución.....	2
1.1.2 Teoría sobre el poder.....	11
1.1.3 División de poderes en la constitución mexicana de 1917 y el Poder Judicial de la Federación.....	18
1.2 Estructura del Poder Judicial de la Federación.....	33
1.2.1 Reformas al Poder Judicial de la Federación en el sexenio de 1994-2000.....	33
1.3 La evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	57
1.3.1 La Suprema Corte en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	58

## **CAPÍTULO SEGUNDO. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LA JURISDICCIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

2.1 Jurisdicción constitucional.....	98
2.2 Jurisdicción constitucional del artículo 105 de la constitución política de los estados unidos mexicanos.....	109
2.2.1 Controversias constitucionales y sus antecedentes.....	110
2.2.2 Las Acciones de Inconstitucionalidad.....	160
2.3 Juicios de Amparo.....	183
2.4 Deducciones generales del capítulo.....	205

## **CAPÍTULO TERCERO. ESTADO CONSTITUCIONAL Y CONTROL CONSTITUCIONAL**

3.1 Noción general y marco conceptual.....	206
3.1.1 Estado y justicia constitucional.....	206
3.1.2. El Control de constitucionalidad.....	208
3.2 La defensa de la Constitución.....	224
3.3. La figura del Tribunal constitucional.....	248
3.3.1 Tribunal Constitucional Español.....	249
3.3.2 La Corte Suprema de los Estados Unidos.....	256

3.3.3 Análisis comparado de las similitudes y diferencias con la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México.....	259
--	-----

## **CAPÍTULO CUARTO. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN SUS FUNCIONES DE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

4.1 Marco legal de competencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	262
4.1.1 Constitución.....	265
4.1.2 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	265
4.1.3 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.....	267
4.2 Competencia de la Suprema Corte para conocer del Control de Constitucionalidad.....	270
4.2.1 Reformas a la Constitución la posibilidad de su control.....	270
4.2.2 Interpretación directa de preceptos constitucionales.....	279
4.2.3 Las leyes en general.....	283
4.3 Examen teórico de los instrumentos de control constitucional de nueva generación en México.....	327
4.3.1 Vulneración del control de constitucionalidad.....	327
4.4 La figura del Tribunal Constitucional.....	344
4.4.1 Rasgos básicos del Tribunal Constitucional.....	344
4.4.2 Atribuciones y Competencia Constitucional.....	350

4.4.3 Argumentos a favor y en contra de la creación de tribunales constitucionales.....	355
4.4.4 Evaluación de los argumentos y su pertinencia.....	372
4.4.5 Consideraciones particulares del Tribunal Constitucional.....	374
4.4.6 Consideraciones en torno a la especialización de la Suprema Corte de México.....	375

## **CAPÍTULO QUINTO. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA EFICACIA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL MÉXICO-ESPAÑA**

5.1 La eficacia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el control de constitucionalidad en ejercicio (1995-2005) en México.....	377
5.1.1 Medición cuantitativa de la eficacia de las controversias constitucionales.....	379
5.1.2 Medición cuantitativa de la eficacia de las acciones de inconstitucionalidad.....	383
5.2 La eficacia del Tribunal Constitucional español en el control de constitucionalidad en los primeros veinticinco años de vida (1981 a 2005).....	389
5.3 Análisis comparativo de la eficacia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México y el Tribunal Constitucional de España en la primera década.....	402
5.4 La necesidad de crear un Tribunal Constitucional formal y materialmente en México.....	412
5.5 Las repercusiones constitucionales de la creación del Tribunal Constitucional Federal en México.....	415
5.6 Las iniciativas de la Ley para la Reforma del Estado sobre la creación de un Tribunal Constitucional.....	418



5.7 Propuesta para instaurar un Tribunal Constitucional en el sistema jurídico mexicano, en la Norma Fundamental.....	430
Conclusiones.....	450
Bibliografía.....	454
Bibliografía publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	460
Bibliografía publicada por el Tribunal Constitucional Español.....	460
Hemerografía.....	461
Hemerografía del Poder Judicial Federal.....	469
Información a través de medios magnéticos y en red.....	470
Ponencias.....	471
Legislación.....	472

## INTRODUCCIÓN

El contenido de este proyecto, es el resultado de la investigación, donde se explican las causas, por las que es pertinente crear un Tribunal Constitucional formal y material, que además sea independiente del Poder Judicial.

La problemática que se estudia, es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realiza funciones materiales de un Tribunal Constitucional, al tiempo que también hace las de un órgano de legalidad, lo que trae como resultado una excesiva carga de trabajo, y analizando sus funciones de 1995 al 12 de diciembre de 2005 (se sabe que se admitieron 306 acciones de inconstitucionalidad, y 963 controversias constitucionales) al no ser una Corte Constitucional formal y material, su eficacia y funcionalidad dividida en dos, no ha sido óptima, por lo que se hace necesario crear un órgano especializado, sustituyendo a la Suprema Corte, por un Tribunal de Justicia Federal, que realice las funciones de mera legalidad, para así garantizar una mayor eficacia en el control constitucional.

La justificación, de porque es preciso crear un Tribunal Constitucional, independiente y fuera del poder judicial, surge de la necesidad de instituir un órgano constitucional, que nos garantice el Estado de Derecho en el que vivimos, dentro de un Estado de Derecho Constitucional, donde se resguarden, los principios de supremacía constitucional, y de división de poderes, es decir, del equilibrio de los poderes, lo cual se explica señalando la eficacia que ha tenido la Suprema Corte, en un periodo de funciones, como órgano de control constitucional, de donde se desprende, que por la excesiva carga de trabajo, tanto en funciones de legalidad como de constitucionalidad, le impide cumplir eficazmente sus facultades.

El objetivo general de la investigación, es demostrar la necesidad de crear un Tribunal Constitucional, fuera del poder judicial, que garantice la defensa de la Constitución, en virtud de que la Suprema Corte no ha desempeñado eficazmente el control constitucional.

La forma como se distribuye el contenido de la investigación, es en cinco secciones, en cada uno se desarrolla un objetivo individual, y son las siguientes:

1. Demostrar que por el hecho de crear un Tribunal Constitucional, fuera de la trilogía de poderes, no se genera inestabilidad en un Estado de Derecho Constitucional, sino que refuerza y evoluciona el concepto clásico de la división de poderes.

2. Analizar el origen y naturaleza de la Suprema Corte, a partir de la Constitución de 1917, para estudiarla a través de sus reformas, y establecer que nació principalmente como órgano de legalidad, y que las modificaciones que sufrió, fue con el objeto de combatir los rezagos de trabajo, hasta llegar a las reformas de 1988 y 1994, en estas últimas se le atribuyen funciones de un tribunal especializado de naturaleza constitucional.

3. Estudiar cómo se realiza actualmente el control de constitucionalidad en nuestro país, por parte de la Suprema Corte, y de esa forma resaltar, la necesidad de que la función sea realizada por un órgano independiente del Poder Judicial Federal, que sea formal y materialmente constitucional.

4. Estudiar cómo se realiza el control de constitucionalidad, por los órganos; políticos, jurídicos y legislativos, para así, establecer cual es el órgano que debe realizar el control constitucional en México. También se efectuó un análisis del sistema de justicia constitucional español, como sistema concentrado y como difuso se estudio el sistema de justicia norteamericano.

5. En el último apartado, se desarrolla un estudio cuantitativo sobre la eficacia de la Suprema Corte, sobre el control constitucional. También se hace en un análisis comparativo entre nuestro Máximo Tribunal y el Tribunal Constitucional español.

La conjetura, que sirvió como hilo conductor de la investigación, esta basada en el hecho de que, sí el Tribunal Constitucional, es independiente de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación y del Poder Judicial Federal, se garantiza la eficacia del control de constitucionalidad de la Norma Fundante y se mantiene vigente la supremacía constitucional, la división y equilibrio de los poderes.

Las principales teorías en las que se sustenta el desarrollo de la investigación, es la *división de poderes* (que tiene como fin mantener los pesos y contrapesos de la teoría mecanicista, es decir, el equilibrio de los poderes), y la *supremacía constitucional*, es decir, la supremacía, es el grado supremo en cualquier grado, por lo que la supremacía constitucional se traduce en la cualidad que tiene la constitución de ser la norma que funda y da validez a la totalidad del ordenamiento jurídico en un país determinado.

Los conceptos con los que se explica el contenido de la investigación, son básicamente, los siguientes: el autor Louis Favoreu señala que el *Tribunal Constitucional* es “una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo contencioso constitucional, situada fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de éste como de los demás poderes”.

*El Estado de Derecho Constitucional.* Son aquellos modernos Estados constitucionales democráticos, en donde se ha registrado una redistribución del poder a favor de los tribunales, la motivación de las resoluciones jurisdiccionales constituye una exigencia fundamental, y no puede haber una adecuada motivación sin una sólida argumentación.

*El Estado Constitucional de Derecho,* el legislador no es omnipotente, en el sentido de que las leyes que el produce no son válidas sólo porque son vigentes, o sea producidas en las formas establecidas por las normas en relación con su producción, sino que lo son si, además, son coherentes con los principios constitucionales.

*El control de la constitucionalidad.* Es el que se realiza a través de los instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la

norma constitucional como para prevenir su violación, y reprimir su desconocimiento.

*Eficacia:* Es aquella actividad por medio de la cual se logra el propósito, que se tiene destinado, en el caso de la Suprema Corte, medir cuantitativamente en que grado o medida, ha sido eficaz en la administración de la justicia constitucional.

*Las corrientes epistemológicas,* en las que esta basada la investigación son;

*El lusnormativismo,* concibe al derecho como un fenómeno normativo, considerado como resultado exclusivo de la voluntad humana. Pone el énfasis en el análisis estructural del derecho, o sea el derecho visto como conjunto de normas. Analizan al derecho en términos de normas y de tipos de normas (o, si se quiere, de enunciados normativos). Lo que permitirá estudiar la estructura y función de los enunciados normativos, donde se regula el control de constitucionalidad, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*El lusnaturalismo,* el racionalista, sostiene que el derecho natural no deriva de Dios sino de la naturaleza de la razón humana. Es decir poder analizar cuales son los principios y valores que debe perseguir, un Tribunal Constitucional, al ejercer sus funciones.

*El lussociologismo,* concepción en el que prevalecen los elementos conductuales sobre los normativos. El derecho es fluido y cambia cuando cambian las condiciones sociales a las que debe su origen. Lo que permite analizar y estudiar, en el mundo fáctico el control constitucional que ha ejercido la Suprema Corte, como Tribunal Constitucional, observar el número de acciones y controversias, que se promueven, y las que se resuelven, en el periodo de 1995 a 2005.

Por lo que hace a los métodos de uso común, nos auxiliamos del método sistemático, al organizar y estudiar cronológicamente, conceptos, teorías y la evolución de la Suprema Corte en México. También usamos el método deductivo analizando conceptos generales de eficacia, para poder hacer propuestas

específicas de una eficacia en la administración de justicia constitucional. De la misma forma, se hace uso del método analítico, al desmembrar la investigación en cinco partes, para desarrollar cada una de ellas en lo particular, para completar este método se aplicó el método sintético al condensar las ideas, teorías y conceptos. Y también el método analógico, cuando estudiamos comparativamente el Tribunal Constitucional español, y la Suprema Corte, observando sus diferencias, sus aciertos y errores, en el control constitucional.

En las técnicas de investigación, usamos como herramienta, la documental, la cual sirvió para desarrollar el contenido del proyecto de investigación, basado en bibliografía y hemerografía especializada, nacional y extranjera, los datos estadísticos sobre los instrumentos de control constitucional de la Suprema Corte, los obtuvimos a través de la Ley de Acceso a la Información, en un modulo de nuestro Máximo Tribunal en la calle de Bolívar del Centro Histórico de la Ciudad de México, información que obtuvimos en disco compacto. Los datos del Tribunal Constitucional español, fueron proporcionados por la biblioteca del mismo tribunal, en Madrid, España. Parte de la doctrina extranjera, la conseguimos en una instancia de investigación, en el Departamento de Derecho Político de la Universidad Complutense de Madrid en España, bajo la tutoría del Dr. German Gómez Orfanel, profesor titular del Departamento de Derecho Constitucional.

# LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

## CAPÍTULO PRIMERO. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. EVOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

### 1.1 Teoría de la Constitución y la división de poderes

En esta parte se analiza la teoría constitucional, pero no todas ni cualquier teoría constitucional, nuestro estudio lo delimitamos, a la teoría constitucional que fue adoptada y que moldeó, la ideología del Constituyente de 1917, en virtud de que es lo que nos va permitir, conocer y entender el ¿Por qué nuestra constitución adoptó determinada teoría constitucional en el pacto social de 1917? Por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es importante determinar, ¿Por qué se adoptó esa estructura? Y ¿Por qué se le concedieron facultades específicas en algunas materias? Al contestar estas interrogantes podremos establecer realmente, la naturaleza, origen y finalidad de nuestro máximo tribunal, y saber si ahora es acorde a los requerimientos de una sociedad más compleja que la que le dio vida. Los textos constitucionales pretenden regular la vida del Estado, que es dinámica, la cual se encuentra en continuo movimiento. Por lo que el estudio de la Constitución ha de efectuarse siempre, tomando en consideración las categorías de espacio y tiempo.

También es importante estudiar la teoría del poder y la división de poderes, donde no puede faltar la influencia, que tuvieron autores tan versados en la materia, como son; John Locke y Carlos Luis de Secondat, (Barón de Montesquieu)<sup>1</sup>, ideologías que llegan a la Constitución para establecer la división de poderes, para establecer la famosa trilogía que se compone de; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a pesar de esa influencia, para nuestro poder constituyente, esta división de poderes realmente era de dos; el Ejecutivo y el Legislativo, en

---

<sup>1</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, Porrúa, 2005, p. 13.

virtud de que el Judicial, nunca se consideró realmente como un poder, sino un instrumento más de control del poder Ejecutivo, un efecto natural del sistema presidencial mexicano.

De igual forma se hace un análisis, sobre la evolución de que ha sido objeto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del tiempo, tomando como base de estudio, las reformas que se le han realizado, desde su creación en 1917, a la reforma de 1999, para estar en condiciones de medir, el grado de evolución que ha tenido nuestro máximo tribunal.

### **1.1.1 Teoría de la Constitución**

Una de las finalidades que perseguimos, es precisar qué teoría constitucional consideró el Constituyente de 1916-1917 para diseñar la Constitución de forma general y establecer qué teorías o concepciones constitucionales se sostuvieron al diseñar nuestro máximo tribunal.

Por lo que respecta al sentido de la teoría constitucional se dice que "... la teoría constitucional no consiste ni en la mera enunciación de las diversas normas que componen a la Constitución, ni en una serie de conceptos generales acerca de aquello que en cualquier tiempo y lugar deba entenderse por esta norma. Se trata, de un modo intermedio, de la identificación de los supuestos generales que animan a un texto positivo en particular, en este caso la Constitución de 1917. ..."

<sup>2</sup> Los supuestos generales cargados de ideología, que esta predominando en los intelectuales<sup>3</sup> de aquel momento histórico, es lo que determina de alguna forma, el sentido del documento constitucional.

Una de las funciones de la teoría constitucional, es identificar los criterios con los cuales los gobernados, a través de sus diferentes funciones, servidores públicos,

---

<sup>2</sup> Cossío D., José Ramón, "La Suprema Corte y la teoría constitucional", *Política y Gobierno*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Vol. VIII, núm. 1, primer semestre de 2001, p. 63.

<sup>3</sup> Intelectuales que influyeron en el Congreso Constituyente, como el primer Jefe; Venustiano Carranza, que fue de los vencedores de la revolución. Muchas de sus ideas quedaron plasmadas en la Constitución de 1917. Derivadas de su proyecto de Constitución.



juristas y ciudadanos pueden darle sentido a las normas constitucionales, sea para lograr su interpretación o para reformar o adicionar su texto. La discusión de los supuestos constitucionales para determinar qué interpretaciones son aceptables o posibles en términos de los propios supuestos constitucionales. La teoría constitucional realiza una función de tipo normativo, previniendo los resultados que no corresponden con el texto.<sup>4</sup>

Se estaría hablando de una función de reordenación de los supuestos que permiten dar sentido a las interpretaciones constitucionales. Uno de los problemas fundamentales de las normas constitucionales radica en la pluralidad de sus sentidos, por lo que es difícil contemplar, que atendiendo exclusivamente a aquellas, estos sean determinables. “El problema de nuestro tiempo radica en que los integrantes de una sociedad fragmentada quieren imponer o colocarse en las normas constitucionales los sentidos que les parecen “adecuados” y con ello dan lugar a una verdadera lucha por la Constitución..., por el sentido de los enunciados constitucionales. De esta manera, los sentidos de estos enunciados no pueden provenir sólo de ellos mismos; de ahí que deban considerarse los supuestos de los que provienen.”<sup>5</sup> Por lo que es necesario, entender cual fue la ideología predominante, de los actores, que llevaron la voz del pueblo, en el Constituyente de 1917. Es decir, los vencedores y los intereses de ellos, más que la voz del pueblo. La teoría constitucional como se analiza, tiene como fin tratar de describir las posibilidades de sentido de las normas constitucionales a partir de los supuestos que les dan origen. Esas construcciones, sirven para observar la relatividad de los supuestos y de las normas que explican, también tienen una función de denuncia acerca de las formas concretas en que se está realizando a cabo la dominación política en relación con los sentidos posibles de las normas que la permiten. La Constitución expresa valores sociales, por lo que deben interpretarse a partir de sus valores. Los valores le dan sentido a la Constitución, y no pueden dejar de ser reconocidos por los operadores jurídicos o los juristas. La valoración que no puede dejarse de lado en los casos de reforma constitucional.

---

<sup>4</sup> Cfr. Cossío D., José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, op. cit., p. 63

<sup>5</sup> Ibidem, p. 64.

La consideración acerca de los valores o los supuestos constitucionales debe hacerse a partir del texto constitucional, y de sus procesos de creación.<sup>6</sup>

Por lo que se denomina “teoría constitucional” depende de la identificación de los supuestos que animan a la Constitución, cabe preguntarse por la forma de identificarlos. La pluralidad hace posible la identificación de todos los supuestos que subyacen a la Constitución, de tal forma que para los fines de este trabajo es necesario precisar qué factores habrán de considerarse, así como la forma en que se realiza la identificación. Partiendo de la Constitución de 1917, como toda constitución, es particularmente la expresión de una pluralidad de factores políticos. “La constitución no es sólo un texto jurídico o una obra normativa, sino también expresión de una situación cultural, instrumento de autorrepresentación del pueblo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas.”<sup>7</sup> El régimen mexicano se caracterizó, en principio, por la hegemonía de un partido político y por del presidencialismo, por lo que se pueden identificar el sentido de los supuestos y de las normas constitucionales a partir de las expresiones de esas formas de dominio político.

Lo que se toma como punto de partida, son los documentos consistentes en el Proyecto de Constitución reformada y presentada por Carranza, y el informe al entregar ese proyecto. Son documentos importantes, como indicios, en virtud de donde se tomó como base para realizar los debates y la postura que adoptaron los diputados, también se expresa la ideología del grupo vencedor en la lucha armada, de donde derivó la convocatoria para acudir al Congreso Constituyente.

El día 1º de diciembre, en sesión, Venustiano Carranza se presentó ante el Congreso Constituyente, y dio lectura a su informe sobre el Proyecto de Reformas, en donde postulaba que eran necesarias las reformas para lograr que la nación caminara por el camino de la libertad y el derecho. Consideraba que en la

---

<sup>6</sup> Cfr. *Ibidem*, 64 y 65.

<sup>7</sup> Häberle, Peter, *El Estado constitucional europeo*, trad. Francisco Balaguer Callejón, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de estudios jurídicos, núm. 65, 2004, p. 25.

Constitución de 1857, sólo se había limitado a recoger y proclamar principios generales. Manifestó lo siguiente:

“De manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivar sino poca o ninguna utilidad positiva”<sup>8</sup>.

Consideraba que los derechos individuales, base de las instituciones sociales, habían sido conculcados constantemente; las leyes relativas al juicio de amparo, medio para protegerlas, sólo embrollaban la marcha de la justicia; los tribunales siempre tuvieron pesadas cargas de trabajo; el amparo terminó por ser mera arma política y medio apropiado para terminar con la soberanía de los estados. La institución más importante de protección social terminó por ser totalmente ineficaz.<sup>9</sup>

Por lo que, Venustiano Carranza reiteró las ideas introducidas en septiembre de 1916 al Plan de Guadalupe, en el sentido de que las reformas a la Constitución de 1857 mantendrían por una parte, su espíritu liberal y, por la otra, se reducirían a cuatro cuestiones: suprimir lo que la hacía inaplicable, suplir sus deficiencias, disipar la oscuridad de algunos preceptos y limpiarla de lo que hubiere servido a la dictadura. Al sintetizar las reformas, expresó que la primera finalidad de la Constitución era garantizar la libertad humana, por lo que en la de 1917, a diferencia de su antecesora, se debían establecer los medios para castigar tales violaciones e introducir diversos cambios al catálogo de las garantías individuales.<sup>10</sup>

La postura de Venustiano Carranza

---

<sup>8</sup> Diario de los Debates, tomo I, núm. 12, p. 260

<sup>9</sup> Cfr. Ibidem, p. 261.

<sup>10</sup> Cfr. Cossío D., José Ramón, op. cit., “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, p. 68.

“... las consideraciones a varias propuestas de reforma, debido a que consideran los principios de Carranza identificó como fundamentales. ... En segundo lugar, a partir de una concepción clásica de la división de poderes en cuanto sistema de frenos y contrapesos, argumentó sobre la necesidad de limitar las funciones del Legislativo a fin de impedir que estorbara la marcha de los otros poderes.<sup>11</sup> ... En Cuarto lugar, se pronunció sobre las reformas necesarias para garantizar la independencia del Poder Judicial, por considerar que uno de los anhelos más sentidos por el pueblo mexicano es contar con tribunales que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy”.<sup>12</sup>

Se deduce del informe y del articulado de su proyecto, que Carranza tenía en mente un proyecto liberal, constreñido a garantías individuales, división de poderes, democracia representativa, juicio de amparo, sistema federal y separación entre Estado e Iglesia. En las discusiones se dio la concurrencia entre ese proyecto liberal y otro de corte social. La Constitución de 1917 dio cabida a una interesante mezcla de supuestos, que provocaron el cambio con respecto a la conformación de la Suprema Corte.<sup>13</sup>

A partir de la idea de que el Proyecto de Carranza era el de una constitución liberal, las afecciones aludidas pueden dividirse en dos grandes rubros: las que alteraron las ideas liberales y las que se refirieron a cuestiones funcionales. Dentro del primer rubro podemos identificar, primordialmente, los cambios introducidos a los artículos 3º, 5º, 27 y 123.

---

<sup>11</sup> Por ello, propuso suprimir la facultad de la Cámara de Diputados para juzgar al Presidente de la República y demás altos funcionarios de la Federación, y conferirle a la Suprema Corte la atribución de investigar ciertos hechos a partir de la excitativa de la Cámara o del Ejecutivo.

<sup>12</sup> Diario de los Debates, tomo I, núm. 12, p. 269.

<sup>13</sup> Cfr. Cossío D., José Ramón, op. cit., “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, p. 69.

Del estudio de la teoría de la constitución encontramos, que; "... el constitucionalismo nace como resultado de un profundo quiebre en el pensamiento político y jurídico moderno, ocurrido hace siglos, su construcción, y evolución ha sido gradual y paulatina. Hoy en día, antes los retos que conlleva la globalización, el constitucionalismo requiere de una definición y, para ello, comprender los objetivos primarios que persigue y pensarlo desde una perspectiva histórica. ..."<sup>14</sup> Por lo que se hace necesario, que nosotros estudiemos la concepción, el objetivo y las raíces con la que nace históricamente la Constitución de 1917.

Derivado del pensamiento político y jurídico encontramos cuatro usos prevaletentes del concepto de *Constitución*<sup>15</sup>.

El primero es el que utiliza el concepto para referirse a la *forma de gobierno* mediante la que se estructura políticamente una sociedad determinada.

La segunda acepción del concepto de Constitución es aquella que, derivada de la tesis del institucionalismo, la concibe como *la expresión y el equilibrio de las fuerzas políticas realmente existentes* en una sociedad; es la manera en la que se reflejan e interactúan los factores reales del poder. En términos generales este uso coincide con el concepto de *Constitución material*.

El tercer uso de la idea de Constitución. "En la actualidad se ha adoptado casi de forma unánime el carácter normativo de la Constitución..."<sup>16</sup> Es el que hace el juspositivismo y que la identifica con una *norma positiva*, la norma de mayor jerarquía del ordenamiento jurídico, de la que depende en última instancia todas

---

<sup>14</sup> Ruipérez, Javier, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseaunianas en defensa del Estado constitucional democrático y social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 198, 2005, p. XIII.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 57. "La Constitución, documento de gobierno que surge a raíz de las grandes revoluciones liberal-burguesas de finales del siglo XVIII, y que tienen como substrato teórico la confrontación entre los presupuestos ideológicos del pensamiento político liberal y los del pensamiento político democrático, es decir, la Constitución en su concepto liberal-burgués, esta atravesando por una situación crítica. Seguramente, la más difícil, grave y comprometida de cuantas le ha tocado vivir desde que el Estado constitucional, como realidad política efectiva y concreta, hiciera su entrada en la historia".

<sup>16</sup> Castro Lozano, Juan De Dios, "La justicia constitucional y la interpretación de la Constitución en México", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie estudios jurídicos, núm.7, 2002, p. 6.

las demás y que, por ese hecho, constituye el fundamento de unidad y de validez del entero sistema jurídico. Por lo que “El significado, origen y consecuencias del concepto normativo de Constitución, quiere decir que estamos en presencia de una norma primera y suprema, que requiere necesariamente de cerrar el círculo en torno a su pleno carácter normativo; esto es, cómo conseguir que estas características de la norma suprema se vuelva realidad más allá de la mera teoría: la justicia constitucional.”<sup>17</sup>

El cuarto y último uso de este concepto es el que la identifica con un *sistema de garantías para limitar al poder*, en primer termino al poder político. Esta concepción de la idea *Constitución*, típicamente moderna, es la acepción usual del liberalismo político.<sup>18</sup>

En este apartado, nos enfocamos a identificar la corriente ideológica que la Constitución de 1917 consideró para construir sus contenidos, en cuanto a funciones, competencia y estructura de la Institución que es parte del objeto de la investigación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de 1916-1917, nació como un tribunal de justicia, encargada de mantener la legalidad y el respeto de las garantías individuales. Por lo que se puede establecer que, de esas cuatro posturas antes señaladas, nuestra Carta Fundamental (norma positiva)<sup>19</sup>, ideológicamente retoma entre otros usos el tercero, el del iuspositivismo, porque en nuestra Constitución en el artículo 133, se establece que la Constitución es la norma de mayor jerarquía de todo el entorno denominado sistema jurídico. También encontramos, en la Constitución de 1917, el cuarto concepto que se refiere al sistema de garantías, encomendado a la Suprema Corte, para limitar el poder político, que es característico de una ideología del liberalismo político. Por lo

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>18</sup> Cfr. Ruipérez, Javier, op. cit., p. XIV.

<sup>19</sup> Cfr. Castro Lozano, Juan De Dios, op. cit, p. 8. A pesar de la carga ideológica que contiene la argumentación de Schmitt, se puede deducir de su crítica a la teoría normativista de la Constitución: que por una parte, pone de manifiesto la debilidad de ésta al referir la validez de la norma primera a una norma superior no positiva (supuesto hipotético fundamental o norma básica del orden jurídico), en lugar de hacerla descansar en algo más tangible, como la voluntad popular expresada mediante un constituyente. por otra parte, expresa decisiones políticas fundamentales.

que se hace necesario, estudiar las corrientes ideológicas contenidas en la Constitución en estudio.

Cuando surge la Constitución, habían nacido en el mundo, tendencias que marcaron el contenido de la misma de 1917, se considera la primera constitución social del mundo, en razón de que las ideologías que estaban prevaleciendo eran de corte socialista. En relación con nuestro máximo tribunal encontramos que, en su formación esta influenciada por la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, nuestro máximo tribunal, adquiere la misma denominación que aquella, es decir, Suprema Corte de Justicia de la Nación. El objeto para el que se constituyó, fue para mantener la legalidad de las garantías individuales y sociales de los ciudadanos, por parte de las autoridades. "... del concepto de Constitución, es del último de esos cuatro conceptos, el garantista, del que se nutre el significado moderno del constitucionalismo."<sup>20</sup> El concepto de "Estado constitucional democrático" el cual se basa, ante todo, en el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales como límites al poder político.

Dentro del constitucionalismo en la vertiente del liberalismo, tiene como finalidad establecer límites al poder en virtud de que; "... los postulados del liberalismo expresados en la búsqueda de límites al poder a través de dos instrumentos fundamentales, el establecimiento de ciertos derechos individuales inviolables por parte del Estado y la división de poderes, por un lado, y el principio de la soberanía popular, que ve en la voluntad general la expresión colectiva de la libertad de todos los ciudadanos que integran al pueblo, por el otro, no sería solucionada fácilmente. ..." <sup>21</sup> De esta tendencia liberal sobre la influencia que contiene la Constitución de 1917, podemos deducir lo siguiente:

Primera- Derivada del liberalismo, en nuestra carta fundamental encontramos como forma de limitar el poder, el contenido de las garantías individuales dentro

---

<sup>20</sup> Ibidem, p. XV.

<sup>21</sup> Ibidem, p. XVIII.

de la parte dogmática, y la obligación de respetarlos por parte del Estado, y como medio, el Poder Judicial para hacerlo valer.

Segunda- También en la Constitución en comento, como influencia del liberalismo, encontramos contenida la famosa división de poderes, la cual se estableció en tres; Ejecutivo, legislativo, y Judicial, (a pesar de que de este último para algunos no se considere como un verdadero poder).

Tercera- Otro elemento del liberalismo, que encontramos presente, es el principio de soberanía popular,<sup>22</sup> es decir ese contrato social, en el cual los ciudadanos delegan su voluntad para crear la voluntad popular, lo cual nosotros lo encontramos contenido en el precepto jurídico número 39 de la Carta Fundamental.

Una vez que la soberanía<sup>23</sup> popular ha sido, depositada en un documento, (Contrato Social) Constitución, esta nace de origen con sus respectivas limitaciones. En virtud de que; “también en los momentos posteriores al acto constituyente se hace prevalecer la voluntad del pueblo, a pesar de que éste no se manifiesta expresamente en cada decisión del Estado. Ello se consigue mediante el establecimiento de dos principios: el de *supremacía constitucional* y el de

---

<sup>22</sup> Cfr. Ibidem, p. XVII, “Con Rousseau el poder político dejó de ser concebido como algo que proviene de lo alto, algo extraño a los individuos sobre los que cotidianamente recaen decisiones que los obligan pero que les son ajenas. *Ahora son ellos mismos, los gobernados, en cuanto integrantes del pueblo, quienes determinan las normas; es decir, son ellos mismos quienes toman las decisiones que los vinculan. De este modo, se hizo del concepto de soberanía*, que hasta entonces había legitimado la imposición vertical de las decisiones, algo de lo que todo ciudadano es titular de manera conjunta con todos los demás.” (las cursivas son nuestras)

<sup>23</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, Harla, México, 1998, colección Juristas Latinoamericanos, p 14. Sobre el principio de soberanía estatuido, en nuestra constitución se considera que; “En el caso mexicano, cuando menos desde el punto de vista histórico, no se ha dado ese presupuesto norteamericano en relación con el titular temporal de la soberanía; los hechos demuestran que el fenómeno se dio de otra manera; en el sistema político mexicano la soberanía formal y material ha sido asumida, usurpada y ejercida ordinariamente por una facción armada triunfante, que ha impuesto a un constituyente un criterio de organización que previamente ella ha fijado; han sido las cúpulas de las facciones vencedoras las que han determinado las formas de estado y gobierno que deben adoptar e instrumentar esas asambleas constituyentes que eufemísticamente se han denominado soberanas. Sostener que en el caso mexicano el pueblo ha depositado en forma transitoria su soberanía en esas asambleas, es pasar por alto la realidad. Es admisible la idea sólo en el sentido de que se tome a los *revolucionarios* o facciones triunfantes, como intérpretes auténticos del sentir popular o representantes de aquellos a quienes han dominado por las armas”.



*rigidez constitucional*. Según el primero, la Constitución, por el hecho de ser la norma fundante del Estado, el acto originario de éste, se encuentra en una posición de superioridad respecto de todas las demás leyes y de todos los actos de las autoridades estatales. En ella se establecen los principios que instituyen y regulan la actuación del Estado y, consiguientemente, determinan los contenidos de todas las normas que le subyacen, por lo que toda ley o acto de autoridad contraria a la misma, sale de la órbita de lo lícito, de lo permitido por la Constitución (que no es otra cosa sino lo que quiso el pueblo soberano).<sup>24</sup> La debe anteponer ante todo, por lo que en el principio de supremacía constitucional, se debe observar, la cual no debe ser vulnerada, cuando lo sea, el Poder Judicial, en especial la Suprema Corte, debe vigilar para que se respete siempre, contenida en el artículo 133, de nuestra Carta Fundamental, ya que, al realizarlo garantizan que se respete contenida en el documento.

Podemos, establecer que, nuestra Constitución tiene pinceladas, de un poder soberano, lo cual se encuentra contenido en el artículo 39 de la Constitución de 1917, ese poder que posee el pueblo y que delega en la Constitución debe ser ejercido por el Estado. En estos tiempos de la posmodernidad, donde se debate sí el poder debe seguir en la forma tradicional como lo conocemos, dividido en tres funciones y competencias; en ejecutivo, legislativo y judicial, con limitaciones y formas de control del poder. El poder y la división, (sobre este nuevo paradigma del poder) se desarrollará en los siguientes dos apartados de este capítulo.

### **1.1.2 Teoría sobre el poder**

Un tema obligado a desarrollar, es el poder, porque al hablar sobre el punto principal de la investigación, que es el “Tribunal Constitucional”, nos encontramos inevitablemente de frente con el “poder”<sup>25</sup>, que es un tema fundamental en la

---

<sup>24</sup> Castro Lozano, Juan De Dios, op. cit, p. XIX.

<sup>25</sup> Cfr. (prólogo de Mauricio Beuchot), Piñón Gaytán, Francisco, *Filosofía y fenomenológica del poder. Una reflexión histórico-filosófica sobre el moderno Leviatán*, México, UAM, 2003, p. 13. El Leviatán un monstruo del que habla la Biblia; pasó a ser el título del libro de Hobbes, en que el monstruo era el Estado. Como poder absoluto que este filósofo atribuía a los monarcas. *En la actualidad, el Leviatán sigue siendo un monstruo; aunque ya no se plantea tanto como monarquía, el despotismo tiranía de los monarcas absolutos*

teoría constitucional, el cual abordamos desde diferentes enfoques como son; como un nuevo concepto, una forma revolucionada del poder, en un aspecto fenomenológico, filosófico, histórico, el poder desde la complejidad de Luhmann y como un nuevo paradigma. Para analizar si la concepción de poder, que el constituyente de 1917 estableció debe continuar o si es necesario cambiar ese paradigma. Siendo palpable que dentro de la sociedad actual existen nuevos elementos que podrían proponer un cambio en la forma de concebir el poder.

El poder, existe desde que hay hombres en la tierra, en virtud de que siempre ha habido la necesidad, de dominar unos a otros, por lo que en su evolución el poder ha adoptado diversidad de caras o formas. El autor Piñón Gaytán, habla del poder poseyendo múltiples caras, una de los cuales es la dominación. Si antes el dominio era la autoridad, después fue el poder. Entre los griegos y medievales era la autoridad, la jurisdicción; con Maquiavelo pasa a ser el poder, con un matiz más despiadado y frío. No se busca la autoridad, sino el poder; no se ejerce la jurisdicción, sino la dominación.<sup>26</sup>

El *fenómeno de poder*, antiguamente, casi exclusivamente se encarnaba en un poder despótico de un individuo o grupo, actualmente se manifiesta, incluso, en la no independencia del poder Judicial respecto del poder Ejecutivo, propiciando que los ciudadanos se enfrenten sin defensa alguna ante el poder, o en la propia debilidad de los órganos de gobierno para implementar la defensa y salvaguarda de los derechos individuales, como lo detecta el constitucionalista Charles H. McIlwain.<sup>27</sup> En la Constitución mexicana de 1917, no encontramos esa independencia del poder judicial, sobre el ejecutivo.

El *fenómeno histórico del poder*, "... el rostro histórico del poder por los griegos. Examina lo que para ellos era la filosofía, la violencia, el poder y la libertad. Esos

---

*ha continuado, ahora en forma de totalitarismos.* Este Leviatán ha recorrido, pues, la historia, devorando a los individuos y las libertades. Una de las finalidades es buscar un remedio, limitar, controlar, poner límites al "poder absoluto", de encerrar entre sus rejas al Leviatán.

<sup>26</sup> Cfr. Idem.

<sup>27</sup> Cfr. Ibidem, p. 18 y 19.

conceptos han ido adquiriendo contenidos diferentes con el paso del tiempo, pero encuentran su origen en ellos, son inventos de los griegos, al menos en el terreno y en la tradición de eso que llamamos *filosofía*.<sup>28</sup> La fuerza y el poder, por tanto, contra la razón. Por eso los griegos no pudieron marginar el fenómeno del poder. Lo encontraron en sus orígenes mitológicos, en los dioses del Olimpo, y en sus reflexiones políticas al narrar el nacimiento de sus ciudades. Sus teorías políticas mostraban esa línea de la buena política y del vivir bien que con sus pesos y contrapesos (virtudes) no hacían sino forjar una racionalidad equilibrada ante el fenómeno del poder.

Los clásicos del poder: Maquiavelo y Hobbes. Los antiguos y los medievales hablaban de autoridad y Maquiavelo rompe con esa tradición, y habla de poder. Ya no se recibe la autoridad: se toma el poder. Es, sobre todo, el poder secular o no religioso, que se da en ese tiempo histórico que fue el renacimiento con su ideal del humanismo, cuyo centro ya no es Dios sino el hombre. Además, se trata del hombre como ser natural, en ese “estado de naturaleza” que tanto quisieran imaginar los modernos, pero que fue visto de modos tan diversos: Maquiavelo y Hobbes lo vieron con pesimismo; Locke y Rousseau, con optimismo. A diferencia de Maquiavelo, que deseaba separar el poder temporal y el poder espiritual –para quedarse con el primero–, Hobbes trata de quedarse con él, pero fusionando los dos poderes, de modo que el monarca sea rey y sacerdote (*rex et sacerdos*).<sup>29</sup>

*El poder en la modernidad.* El fenómeno del poder, ha tenido que ir evolucionando, cambiando de acuerdo a las condiciones históricas de cada época. El moderno leviatán, que contiene unas “reflexiones para compartir con el Príncipe”, como él mismo dice. Está jugando con los tiempos históricos, pues ahora se trata de aleccionar al Príncipe Maquiavelo con el Leviatán de Hobbes. Hay que atender a la experiencia histórica. Y ahora puede hacerse. Las reflexiones de Piñón van en la línea de la democracia que hace falta para frenar al poder, para ponerle límites, para dar un espacio de libertad. La libertad y el poder, siempre contrapuestos.

---

<sup>28</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>29</sup> Cfr. Idem.

Piñon se pregunta: “¿David contra Goliat?” Parece que hay demasiado desequilibrio y que la libertad lleva las de perder frente al gigantismo del poder.<sup>30</sup> Reflexionar hoy sobre el poder es considerar, entre otras cosas, el fenómeno del totalitarismo, de la complejidad, a veces alienante, del entarimado jurídico-burocrático-económico de las sociedades modernas.

*La sociedad moderna*, lo ha escrito ya hace mucho tiempo C. Wright Mills, no ha hecho otra cosa sino ampliar y centralizar los medios del poder en las instituciones políticas, militares y, desde luego, en las económicas. El nacimiento de la nación-Estado no fue sino también el proceso de una centralización en todos los órdenes. *Estado moderno* que llega y mide *verticalmente* a los individuos, sin reconocer diferencias culturales, en aras de una igualdad meramente *jurídica*. (Es una realidad que las *élites* del poder pueden reducir el mundo a cenizas sin que para nada cuente los anhelos de paz de millones de hombres). No es el Estado-Leviatan que impone por su grandiosidad, por la racionalidad de su poder, sino, más bien, es la irracional o arracional dosis de poder, en todos los órdenes, que cuelgan de las manos de estos pequeños Goliats, son los que temen a la razón y a las armas de la crítica.<sup>31</sup>

Sabemos que nuestro *sistema político* nació bajo los parámetros de Hobbes (*Autoritas, non veritas facit legem*) o que el axioma de (*Autoridad y no mayoría*) que fue uno de los vectores del poder del PRI, durante 71 años, y que Locke, Montesquieu y Rousseau fueron maniatados por el poder del moderno Leviatán. Y sabemos que el *poder*, convertido en *sistema*, todavía sigue ahí. A pesar de los cambios de máscara o lenguaje.

*El poder visto desde la complejidad* de Niklas Luhman, en esa perspectiva, del poder ya no es posible concebir en la actualidad, que desde el poder ejecutivo, se este controlando, sometiendo, y dirigiendo al poder judicial en general, (en particular a la Suprema Corte de Justicia de la Nación), en virtud de que las

---

<sup>30</sup> Cfr. Ibidem, p. 15-19

<sup>31</sup> Cfr. Ibidem, p. 23.

operaciones realizadas por el poder judicial, tienen trascendencia e implicaciones, afectando a todos los sectores y tejidos del sistema social. “De esta forma, Luhmann estima que es necesario distinguir *el poder* de la *obligación*, de la *coerción*, de la *violencia*, que lleva a actuar de una manera determinada y concreta. En caso límite, la coerción conduce a la violencia física y, con ella, a la sustitución de la acción deseada y no conseguida del otro por la acción violenta propia y no querida. Así, el ejercicio de la violencia demuestra incapacidad de poder”.<sup>32</sup> También se considera que cuando en un Estado, el poder se ejerce a través de la fuerza,<sup>33</sup> estamos en presencia de un sistema cerrado, y que lo que hay es incapacidad de poder. Como es el caso del Estado mexicano, donde no hay comunicación, entre los ciudadanos, y los órganos que detentan el poder. Por lo tanto el Estado mexicano se convierte en un sistema cerrado.

La función de un medio de comunicación simbólicamente generalizado consiste en la transmisión de complejidad reducida. Así, basta con entender al poder – *como cualquier medio de comunicación simbólicamente generalizado*- en términos de limitación del ámbito de selección del otro. La causalidad del poder se basa en la neutralización de la voluntad del otro y no necesariamente en doblegar la voluntad de éste.<sup>34</sup>

Un medio de comunicación simbólicamente generalizado, el poder no puede ser capacidad de uno solo de los involucrados en la relación. El poder ha de ser

---

<sup>32</sup> Introducción de (Darío Rodríguez Mansilla) Luhmann, Niklas, *Poder*, trad. de Luz Mónica Talbot, España, Universidad Iberoamericana, Anthropos, 1995, p. XXIII.

<sup>33</sup> Cfr. Ibidem, p. 14. Luhmann, ¿Cuándo hay coerción? “... En casos extremos, la coerción; ésta recurre al uso de la violencia física y, de este modo, a la sustitución de la acción propia por la acción de otros que uno no puede conseguir. El poder pierde su función de crear doble contingencia en la misma proporción que se aproxima al carácter de la coerción. La coerción significa la renuncia a las ventajas de la generalización simbólica y a guiar la selectividad del compañero. La persona que ejerce la coerción debe asumir la carga de la selección y la decisión en el mismo grado en que se ejerce la coerción; ésta tiene que ejercer donde hay una carencia de poder. La reducción de la complejidad no se distribuye, sino que se transfiere a la persona que usa la coerción. ...”La coerción se ejerce, si no hay comunicación entre los órganos del subsistema, y los gobernados, como elementos del sistema.

<sup>34</sup> Cfr. Idem.

entendido como una comunicación dirigida por un código<sup>35</sup> –el estado de derecho- Como consecuencia de esto, la función del poder no queda adecuadamente descrita si se piensa que consiste simplemente en movilizar al subordinado a aceptar las órdenes del superior. También el poderoso debe movilizarse para ejercer su poder y en esto radica, a menudo, la mayor dificultad. El subordinado ha de estar capacitado para elegir su propio comportamiento y, por lo tanto, ha de poseer la posibilidad de autodeterminación; sólo por esta razón se le aplican medios de poder, tales como las amenazas, con el objeto de dirigirlo en esta elección propia. De este modo, cuando se postula un poder absoluto, se trata de un poder escaso y limitado, donde “el poder recurre a una alternativa de evitación, lo que quiere decir, que la notificación comunicativa, el poderoso amenaza con recurrir –en caso que sea necesario- a una alternativa desagradable, que preferiría evitar, pero que está dispuesto a utilizar en el caso que su comunicación sea rechazada por el subordinado.”<sup>36</sup>

El poder como medio de comunicación simbólico (el medio de comunicación simbólico *-debe ser el estado de derecho-* al que se sometan los subsistema; los tres poderes, gobernantes y los electos del subsistema los gobernados), es el que se ejerce, entre los subsistemas del sistema, en este caso los subsistemas, del sistema mexicano, debe haber comunicación entre los tres órganos de poder, entre el ejecutivo, legislativo y judicial, cuando no hay comunicación entre estos, se recurre a la coerción, o la violencia para que un órgano, someta al otro a realizar la acción requerida por el otro. No existe realmente una comunicación sino un sometimiento de violencia. Esto sólo existe en los sistemas cerrados.

*El poder y su control.* Al encontrarnos inevitablemente con la existencia, del poder, en su gran diversidad de formas, y presentaciones, los sujetos, se han visto en la forzosa necesidad de controlar al “Leviatan”, ese monstruo denominado poder, para evitar, excesos, tiranías, absolutismos, y finalmente para lograr

---

<sup>35</sup> Cfr. Ibidem, p. 23. Por lo que “... El poder es comunicación guiada por el código. La atribución del poder al poderoso está regulada en este código por los resultados de amplio alcance que conciernen al refuerzo de motivaciones, dando una dirección específica a los deseos de cambio, etc...”

<sup>36</sup> Ibidem, p. XXV.

mantener vivas las libertades de los individuos. “Por definición, controlar al poder es un acto de poder. No se controla al poder desde fuera del poder, ni sin poder, ni contra el poder. Controlar al poder es una manifestación de poder. Por eso, porque los instrumentos del control del poder son parte del poder, esos instrumentos tienen que ser de naturaleza bidimensional. De otra suerte el control del poder se convertiría en el único poder constituido sin control, y propendería a transformarse en aquello que debe aludir: un poder único, sin contrapeso y por ende arbitrario.”<sup>37</sup> Al controlar al poder, se está generando un poder, que debe estar dentro del mismo poder, porque si este control viene de afuera estamos hablando de un segundo poder, o de un suprapoder, y de lo que se trata no es de crear un segundo o suprapoder, sino de controlarlo, se han creado varias formas de realizarlo, y en nuestra Constitución de 1917, una de las formas adoptadas por la influencia constitucional liberal, fue la división de poderes.

La posibilidad de controlar el poder, que en el fondo implica la preocupación secular de evitar los excesos del poder, bajo cuyos efectos han vivido los gobernantes. El control del poder, el cual se considera el eje de la vida institucional en nuestro tiempo, sólo se puede lograr a través de un órgano encargado de mantener el control de constitucionalidad que se denomina “Tribunal Constitucional”, encargado de mantener el equilibrio del poder.

En la lucha por el poder, y el control del poder, del ser humano. “Para atenuar los efectos de la lucha contra el poder, el constitucionalismo transfirió al espacio normativo una buena parte de esa contienda; le impuso reglas y límites, y le llamó separación de poderes”.<sup>38</sup> Y es a mejor forma que el hombre ha encontrado en la historia de la humanidad, para mantener vivas, las libertades y garantías de los individuos.

Una vez que dentro del poder, tocamos el punto del control del poder, como un acto de poder, como parte del poder, y como el poder. Se vio, que una de las

---

<sup>37</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, ed. 2º, México, Porrúa, UNAM, 2000, p. 17.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 7.

formas por excelencia de controlar el poder es, la división de poderes, para generar un equilibrio del mismo, de los denominados pesos y contrapesos, no para debilitarlo, sino para hacerlo más fuerte, ya que el poder es uno, pero las partes en que se divide, para controlarlo son más que el todo, y por eso más fuerte. La división de poderes, adoptada en la Constitución de 1917, será abordado con mayor profundidad en el punto siguiente.

### **1.1.3 División de poderes en la constitución mexicana de 1917 y el Poder Judicial de la Federación**

Lo que se llama y entiende por División de Poderes,<sup>39</sup> está íntimamente relacionado con la teoría y la práctica<sup>40</sup> de las funciones del Estado, al punto de que como el poder público es uno solo y por eso no se divide ni se distribuye, la División de Poderes es en realidad la distribución de funciones.<sup>41</sup>

En la Constitución de 1917, encontramos contenido el principio de la división de poderes, en el artículo 49<sup>42</sup>, como un medio de control del poder, dentro de esta trinidad del poder, encontramos uno que es de nuestro interés, el poder judicial en forma general y de manera específica a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La división de poderes contenida en el artículo 49 “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y *Judicial*. ...” En

---

<sup>39</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *Valor actual del principio de la división de poderes*, México, s/e, 1957, p. 31. El significado de este principio, tan debatido, y tan categóricamente afirmado por nuestra Carta Fundamental vigente en su citado artículo 49, a la luz de la actual estructura constitucional mexicana, y que si bien no ha dejado de examinar por algunos de nuestros más destacados constitucionalistas modernos y contemporáneos, como Aurelio Campillo, Miguel Lanz Duret, el propio Felipe Tena Ramírez, Miguel de La Madrid, y particularmente el estudio específico de Víctor Manzanilla Schäffer, que aborda directamente el problema.

<sup>40</sup> Carbonell, Miguel, “Nuevos paradigmas de la división de poderes (con especial referencia al ordenamiento jurídico mexicano)”, *Revista peruana de derecho público*, México, año 1, núm. 1, julio-diciembre 2000, p. 154. “Se puede decir que este principio jamás ha recibido una aplicación práctica total, sino que siempre se ha realizado de modo flexible, reflejo de las muchas excepciones que le han ido imponiendo diversas necesidades dentro del funcionamiento estatal”.

<sup>41</sup> Cfr. Vallejo y Arizmendi, Jorge, *División de poderes*, México, s/e, 1975, p. 13.

<sup>42</sup> La Constitución vigente del 5 de febrero de 1917, encuentra contenido el principio de la división de poderes, en el artículo, 49, el Título tercero, capítulo I, denominado precisamente “De la división de poderes”



cuyo contenido se confirma el paradigma político-jurídico<sup>43</sup> de control, esencial de los regímenes democráticos de derecho, cargado de la ideología liberal.<sup>44</sup>

El paradigma de la división de poderes, que se plantea en nuestros días es el relativo a la vigencia efectiva y el alcance real de este venerable principio, que se mantiene en evolución en las Constituciones actuales. La problemática contemporánea de la separación de poderes, es esta lógica de gran interés en el debate sobre la cultura y los sistemas jurídicos contemporáneos. Por esta razón es importante analizar el paradigma clásico de la separación de poderes, y determinar la evolución del mismo.<sup>45</sup> Los juristas en occidente han llamado constantemente la atención sobre la división artificial como el jurista alemán Carl Schmitt sobre la separación y equilibrio de los poderes, de los órganos del poder, estimando que con mayor razón debe hablarse de una separación de funciones.<sup>46</sup>

La importancia del estudio de este principio, no sólo es teórica, sino práctica, pues del alcance y consecuencias que podemos extraer de la exploración, puede nacer la justificación de la existencia de un medio práctico de control del poder, un medio jurídico, el “Tribunal Constitucional”<sup>47</sup> y poder determinar su naturaleza, dentro de

---

<sup>43</sup> Vallejo y Arizmendi, Jorge, op. cit., p. 10. Para este autor, que escribió, en 1975, considera que: “En México... la División de Poderes sólo existe normativamente, en la Constitución, en esta época, debido a que los sujetos del Partido político que está en los Poderes lo hacen nugatoria, pero aunque eso fuera cierto en todas sus partes, también lo es que no es posible decir válidamente que existen una dictadura y menos aún que la constitución general la establece o propicia por el tipo presidencial, aunque al respecto es necesario diferenciar entre los derechos fundamentales del individuo y de la División de Poderes.” A pesar de los 71, años en el poder del PRI, y de haber vivido un gobierno de partido, si existió una división de funciones del poder, con predominio presidencial.

<sup>44</sup> De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, trad. Claudia Herrera, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segretariato europeo per pubblicazioni scientifiche, Serie doctrina jurídica, núm. 197, 2004, p. 274. En relación a los Estados liberales. “*El principio de separación de poderes* asumió una *función capital* en el *Estado liberal*. Apareció estrechamente unido a la concepción de las libertades individuales y término por *alcanzar el significado dogmático de mecanismo instrumental para tutelarlas*: solamente *el poder repartido entre distintos órganos* estatales podía ser un “poder limitado”, es decir, *reducido y controlable*, en la medida que a cada *órgano constitucional* no sólo se le reconocía una *función precisa y activa*, además se podrían impedir posibles abusos de otros órganos”.

<sup>45</sup> Cfr. Prado Maillard, José Luís, “Nuevos paradigmas de la separación de poderes”, en Carbonell, Miguel, (coord.), *Derecho Constitucional, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 199, 2004, p. 781 y ss.

<sup>46</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *Valor actual del principio de la división de poderes*, op. cit., p. 30.

<sup>47</sup> Carbonell, Miguel, op. cit. p. 174. el autor opina que: “Estos tribunales, al menos en su modelo original diseñado por Hans Kelsen y adoptado por la Constitución austriaca de 1920, no están encuadrados dentro del

esta división de funciones. Para ello también es necesario valorar, los antecedentes de donde nació, como enseguida se estudia.

*Antecedentes inmediatos, externos y nacionales del principio.* El objeto del principio de la división de los poderes de Montesquieu, no tenía como fin crear un dogma, más bien una regla práctica para suavizar los gobiernos absolutistas del Continente, comparándolos con la relatividad moderación del régimen político de Inglaterra<sup>48</sup>, como lo ha hecho notar un agudo estudio del pensamiento del filósofo francés.

El artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, consideraba que no podía considerarse como verdadera Constitución aquella que no consagrara la división de poderes. Literalmente dice; “donde no se garantizan los derechos y libertades, y donde no se asegura la división de poderes, no existe constitución”, encontraría expedito el camino para poder proclamar que, si no existe Constitución sin libertad y sin división de poderes, tampoco pueden imaginarse libertades y división de poderes sin Constitución.<sup>49</sup> Anteriormente, en la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, de 1787, aunque sólo de manera implícita. Penetró en nuestro derecho público la idea de la división de poderes, que fue consagrada dogmáticamente y con influencia rusioniana muy marcada, en la Carta Constitucional para la América Mexicana de octubre de 1814, conocida como “Constitución de Apatzingan”.

El principio de la división de poderes de la Constitución del 5 de febrero de 1857, en el título tercero, denominado “De la división de poderes”, consagraba dicho principio en el artículo, 52 “Se divide el supremo poder de la federación para su

---

poder judicial ordinario, sino que forman lo que se podría llamar un cuarto poder, o un poder “vigilante” de la constitucionalidad de los actos de los demás poderes. Aun así, algunos países no han seguido el modelo kelseniano de jurisdicción constitucional sino el americano y han incluido el control de constitucionalidad dentro de las competencias del poder judicial ordinario”.

<sup>48</sup> Cfr. De Vega, Pedro, “El poder moderador”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 7, julio-diciembre 2002, pp. 215-238.

<sup>49</sup> Cfr. *Ibidem*, 225.

ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial". Se dice que este precepto no fue discutido por constituyentes, porque se consideraba un principio inherente al régimen democrático republicano, quedando definitivamente en el numeral 50, del texto definitivo de la Carta Fundamental. A pesar del predominio rusioniano del órgano legislativo, se introduce definitivamente la institución del juicio de amparo, que significaba una sutil preeminencia del poder Judicial Federal sobre los otros dos, y que se aceptó por el constituyente sin una conciencia clara de alcance de este control judicial.

En síntesis, se afirma, que en la Constitución de 1857, el principio de la división de poderes, significaba una separación bastante marcada entre las funciones legislativas y las atribuidas al Ejecutivo, con predominio de las primeras, a través de un sistema híbrido entre el presidencialismo puro de la Constitución de los Estados Unidos y el parlamento de tipo europeo de entonces vigente; pero por otra parte, aun sin comprenderlo en toda su extensión, se introdujo debido a la admirable defensa de la institución por José María Mata, Melchor Ocampo y Ponciano Arraiga, el control de todos los actos de autoridad por parte de los tribunales federales, que asumían, a través del juicio de amparo, una facultad de revisión de la constitucionalidad, del ejercicio de las funciones de los otros dos organismos del poder.<sup>50</sup> El amparo, es un antecedente de control de la Constitucionalidad, por parte del poder Judicial Federal.

La división de poderes tal como se consagró en el texto de la Constitución de 1857, se alteró durante el Porfiriato, desvirtuándose el pretendido equilibrio entre los tres organismos del poder, que se ensayó a través de las reformas constitucionales de 1874, ya que se operó una paulatina pero firme absorción de las facultades legislativas del Congreso de la Unión, por el Ejecutivo Federal, fundamentalmente a través de la delegación, casi permanente, de las citadas atribuciones legislativas. El órgano que conservó algún resto de autonomía, lo fue el integrado por los tribunales de la Federación, particularmente la Suprema Corte

---

<sup>50</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 40.

de Justicia, a través del juicio de amparo, que entonces adquirió el prestigio de la máxima institución protectora, porque tuteló en muchas ocasiones con éxito, los derechos fundamentales de los ciudadanos contra el creciente despotismo del poder Ejecutivo.<sup>51</sup>

Una vez, que el principio de la división de poderes, desde la influencia, Francesa, de la Declaración de los Derechos del Hombre y Ciudadano, y la Carta Fundamental estadounidense, llegó el principio a nuestras Constituciones, principalmente las de 1857 y 1917, como se estudio anteriormente, pero en especial la última, la constitución vigente del 5 de febrero 1917.

*La división de los poderes en el texto primitivo de la Carta Fundamental de 1917.* El proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucional el 1º de diciembre de 1916 ante el Congreso Constituyente reunido en la ciudad de Querétaro, se reiteró expresando el principio de la “División de las ramas del Poder Público”, siendo el instrumento idóneo, para limitar el ejercicio de las facultades otorgadas a tales ramas del gobierno, y en la parte conducente, expresó lo que enseguida se transcribe “la división de las ramas del Poder público obedece, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, para evitar de que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere, no sólo hay necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno se sobreponga al otro y se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la República.”<sup>52</sup>

El proyecto citado, retomó lo realizado en la constitución de 1857, un Título, el Tercero, compuesto de un sólo artículo, intitulado “De la división de poderes”, y para evitar vicios pasados, de concederle facultades legislativas al Ejecutivo fuera

---

<sup>51</sup> Cfr. Ibidem, 44-45.

<sup>52</sup> Diario de los Debates, tomo I, México, 1917, p. 267.

de los casos de emergencia, se aclaró expresamente que tal delegación no era procedente, sino sólo en los casos y condiciones del artículo 29, el cual regulaba al igual que el numeral de la Carta de 1857, los requisitos y situaciones de grave peligro o conflicto del país.<sup>53</sup>

El artículo 49 del proyecto de la Constitución de 1917, decía así: “El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.<sup>54</sup>

En este dictamen se manifestó certeramente un comentario, que refleja la verdadera intención de Carranza, siguiente: “Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional...”<sup>55</sup> El artículo, 49, se discutió el día 17 de enero de 1917, se aprobó el precepto por una mayoría de 143 votos contra 13.<sup>56</sup>

En la exposición de motivos del proyecto de Constitución, se sostuvo en la parte medular, que “...El poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permiten estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formas en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos...”<sup>57</sup> En la Constitución de 1857, se vivieron épocas de un parlamentarismo, por influencia europea de

---

<sup>53</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *Valor actual del principio de la división de poderes*, op. cit., p. 46.

<sup>54</sup> Diario de los Debates, tomo I, p. 347.

<sup>55</sup> Diario de los debates, tomo II, pp. 402-403.

<sup>56</sup> Cfr. Ibidem, pp. 405-408.

<sup>57</sup> Diario de los Debates, tomo I, p. 267.

Rousseau, que no funcionó, y por influencia americana se tendía a un presidencialismo.

En cuanto a los Tribunales de la Federación, se aceptaba el punto de vista de Emilio Rabasa en el sentido de que carecían de las características materiales del poder público, sin embargo se les reforzó considerablemente, especialmente por lo que se refiere al juicio de amparo, ya que se efectuó una minuciosa reglamentación de esta institución procesal en el artículo 107 de la misma Ley Suprema, con el objeto de fijar sus bases esenciales dentro de la misma Carta Fundamental, y se aceptó plenamente, como es bien sabido, la función centralizadora del propio amparo, legalizando la interpretación forzada, pero necesaria, del artículo 14 de la Constitución de 1857.<sup>58</sup>

Uno de los propósitos fundamentales que se palpan en el espíritu del Constituyente es lograr la efectiva independencia de los tribunales federales, como lo señalan las palabras del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en la Exposición de motivos de su proyecto de Constitución: "... uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan al goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy..."<sup>59</sup>

Las medidas que tomó el propio Constituyente para lograr autonomía del organismo judicial, se puede concluir en las siguientes:

- 1- Supresión de la elección popular de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, previsto por el artículo 92 de la Carta de 1857, y se adopta un sistema de elección por el Congreso, que se transformó, según la reforma de 20 de agosto de 1928, en una colaboración de poderes para su

---

<sup>58</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *Valor actual del principio de la división de poderes*, op. cit., p. 50.

<sup>59</sup> Diario de debates, tomo I, p. 296.

designación, es decir por el Presidente, con aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de la Ley Suprema de 1917.

- 2- Aumentar requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Constitución de 1857, sólo se pedía ser Licenciado en Derecho, mayor de treinta y cinco años, y ciudadano mexicano por nacimiento, en la de 1917, aparte del título de abogado, gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por ciertos delitos.
- 3- Se estableció la inamovilidad no sólo de los Ministros de la Suprema Corte sino también de los magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, a partir del año de 1923, con posterioridad a la cual no podrían ser removidos sino por mala conducta y previo juicio de responsabilidad, (artículo 93, original de la constitución de 1917), en tanto que el artículo 92 de la Ley suprema de 1857 determinaba que los referidos Ministros de la Corte durarían en su encargo sólo seis años.
- 4- Se suprimió la Secretaria de Justicia, a la cual se le atribuían intromisiones y consignas durante el régimen del General Díaz, según lo dispuesto por el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, con lo cual se pretendió liberar al organismo judicial federal de toda ingerencia del Ejecutivo.<sup>60</sup>

*Evolución del principio hasta nuestros días.* La evolución que ha sufrido, el paradigma de la división de poderes, en nuestra Ley Suprema a partir de su promulgación en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917, se ha realizado a través del transcurso del tiempo, por el cúmulo de experiencias que la realidad práctica del ejercicio del poder ha demostrado, y por las tendencias ideológicas que han regido cada etapa histórica de nuestro país. Esa es la forma en que se ha presentado el progreso de la separación de poderes.

---

<sup>60</sup> Los argumentos de que en forma sucinta se desarrollaron pueden confrontarse en el Diario de los Debates, tomo II, pp. 820 y ss., sesión del 31 de enero de 1917. Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *Valor actual del principio de la división de poderes*, op. cit., p. 51-52.

A pesar de la prohibición, expresa del artículo 49<sup>61</sup>, de la Carta Constitucional de 1917, de concentrar dos poderes, en un sólo órgano, se dio esta situación en el siguiente sentido: En efecto en la tesis jurisprudencial que aparece bajo el número 481 del Apéndice al Tomo XCVII del Semanario Judicial de la Federación, pero que proviene de los primeros fallos de la Suprema Corte bajo la vigencia de la Constitución actual, se sustenta que la concesión de facultades “extraordinarias” al Ejecutivo no significa la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco implica una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otro<sup>62</sup>.

Actualmente, el Ejecutivo Federal, tiene encomendadas funciones jurisdiccionales que hubiesen sido inconcebibles de acuerdo con el espíritu original del Constituyente de 1916-1917, que las hubiesen considerado como francamente violatorias del principio de la división de los poderes que hemos venido examinando, consagrado por el invocado artículo 49 constitucional.

Nos referimos, por una parte, (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y por la otra al ahora llamado (Junta Federal de Conciliación y Arbitraje), que ahora se han regularizado desde el punto de vista constitucional, pero cuya situación, particularmente del primero, fue bastante discutida en los primeros años de su establecimiento.<sup>63</sup>

En relación al organismo Judicial Federal, se ha conservado, sobre el conocimiento del juicio de amparo, por conducto del cual, prácticamente todos los asuntos judiciales del país se concentran en los tribunales de la Federación y

---

<sup>61</sup> Para dejar más claro el principio, se le agregó al artículo 49 de la Carta Fundamental, en Decreto publicado el 12 de agosto de 1938, que añadió al texto ya bastante explícito de este precepto, la siguiente frase: “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.” Posteriormente por decreto publicado el 28 de marzo de 1951, se volvió a reformar el precepto legal, para agregarse una excepción al otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo, y que así: “... En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

<sup>62</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *Valor actual del principio de la división de poderes*, op. cit., p. 53.

<sup>63</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 56. y ss.



algunos de ellos en la Suprema Corte de Justicia.<sup>64</sup> De las modificaciones importantes al departamento judicial fue la de 19 de febrero de 1951, en virtud de la cual se reformó nuevamente el artículo 94 constitucional para incorporar cinco Ministros Supernumerarios y establecer, como una forma de aliviar el enorme peso que siempre ha recaído sobre la misma Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, indudablemente en los Tribunales de Circuito de Apelación en los Estados Unidos, con el mismo propósito de auxiliar al máximo Tribunal del país del Norte en el conocimiento de los asuntos que deben ser resueltos por los tribunales federales de ese país. Los cambios más trascendentales en la historia de este organismo sucedieron hasta el año de 1994, cuando se le dio a la Suprema Corte, tintes de un Tribunal Constitucional. La evolución en estructura y facultades será estudiada cronológicamente en los siguientes puntos de este capítulo.

*Alcance actual de la división de poderes.* La constante evolución, y progreso que se observa en la estructura de los tres distintos departamentos del gobierno federal a partir del texto primitivo de la Constitución de 1917, es en el sentido de que el equilibrio establecido en dicho texto fundamental se ha alterado sensiblemente en beneficio del organismo ejecutivo, en tanto que la fuerza de los otros dos ha disminuido o al menos, ha permanecido estacionaria frente a la creciente fuerza de la administración, que cada vez asume un papel de preeminencia en el ejercicio del poder público, rebasando con mucho la primacía, en cierto modo modesta, que le confirieron los Constituyentes de 1916-1917.<sup>65</sup>

En razón de la evolución que ha sufrido el principio de la división de poderes, que ha llegado hasta nuestros días, se postula que por sus funciones, debe buscarse una terminología más adecuada para señalar este principio, en una formulación

---

<sup>64</sup> En este último aspecto merecen mencionarse las reformas constitucionales de 20 de agosto de 1928, 15 de diciembre de 1934 y de 19 de febrero de 1951, en virtud de que, la primera de ellas dividió la Suprema Corte de Justicia en tres Salas, de cinco Ministros cada una, según la materia de su competencia, y por lo tanto elevó el número de los integrantes de este Alto Tribunal, a dieciséis, en lugar de once que funcionaban siempre en pleno, de acuerdo con el texto primitivo del artículo 94 constitucional.

<sup>65</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *Valor actual del principio de la división de poderes*, op. cit., p. 53.

moderna, no obstante la fuerza de la tradición de algunos siglos, que implica que se le siga denominado la “división de los poderes”, debe considerarse como colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público.<sup>66</sup> De colaboración, porque resulta evidente que cada vez más se advierte una cooperación entre los tres departamentos clásicos, por la necesaria interdependencia entre sus respectivas funciones, que en último extremo corresponden al poder público, que como se ha visto, es único e indivisible. Debe buscarse el equilibrio entre los diversos órganos y las funciones que realizan, de manera que pueda efectuarse un funcionamiento armónico de los mismos, tanto desde un punto de vista interno como exterior.

En las constituciones modernas se han establecido una serie de instrumentos con el objeto de lograr dicho equilibrio entre las diversas autoridades, y que deben funcionar como contrapesos respecto a la natural tendencia a su desbordamiento, y éste es, el elemento superviviente de la clásica doctrina del ilustre barón de Montesquieu. Una forma de control de los poderes se ha realizado en el constitucionalismo moderno a través de los “Tribunales Constitucionales”.

En la segunda Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836, se estableció un Supremo Poder Conservador, situado también por encima de los tres tradicionales, para nulificar, a petición de cada uno de ellos, los actos de los otros, contrarios a la Carta Fundamental (dividida, como se sabe, en siete leyes) “el intento de “conservar” la separación de las funciones de carácter constitucional”.<sup>67</sup>

En realidad, el instrumento que ha demostrado ser el más eficaz para lograr ese equilibrio entre los tres órganos del poder, tan largamente deseado, se ha depositado en un tribunal, que situado fuera o por encima de los órganos judiciales ordinarios, tiene como función, precisamente, el preservar el orden constitucional, nulificando los actos de los departamentos clásicos, cuando

---

<sup>66</sup> Cfr. *Ibidem*, 64. El autor Fix Zamudio, está de acuerdo con denominarlo como colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 67.

rebasan la esfera que les ha fijado la Carta Fundamental. Es la forma más evolucionada que ha generado el constitucionalismo actual para controlar, los tres órganos del poder. Nos referimos a la Corte o Tribunal Constitucional, inspirado claramente en las ideas del insigne Hans Kelsen e introducido, primeramente, en la constitución de la República Austriaca de 1º de octubre de 1920, reformada sustancialmente el 7 de diciembre de 1929 (artículo 137 y siguientes) y que suprimida durante la ocupación nacionalista, fue restablecida nuevamente por ley de 1º de mayo de 1945. La influencia de estas ideas tuvieron frutos, en; Italia, Alemania, principalmente y después en otros países. (República de Turquía, Republica Federal Yugoslavia, Republica de Chipre, Vietnam del Sur, Corea del Sur). El destacado constitucionalista Fix Zamudio, en concordancia nos dice; “La simple relación anterior, nos esta señalando la necesidad de establecer un órgano constitucional que tenga la función de mantener a los tres departamentos tradicionales dentro de las atribuciones que le han sido señaladas por la Constitución”<sup>68</sup>

*La naturaleza de los tribunales constitucionales*, -nos inclinamos a considerarla como jurisdiccional-, se trata de un organismo, que si bien funcionalmente lo podemos situar en el departamento judicial, sin embargo, estructuralmente rebasa la concepción tradicional de los “tres poderes”, pues más bien podemos *calificarlo como un nuevo elemento de equilibrio*, que tanta falta hace en nuestra época, especialmente para evitar las extralimitaciones de los cuerpos administrativos y legislativos.<sup>69</sup>

La división de poderes, fue el medio idóneo para limitar a ese que tanto se excedía, al “poder absoluto”, que lesionaba las libertades de los sujetos, pero ahora ha esos tres departamentos en los que se repartió las funciones del poder, deben ser controlas, de igual forma para evitar excesos, y mantener la idea original del equilibrio, y el medio adecuado es el “Tribunal Constitucional”, que no

---

<sup>68</sup> Ibidem, p. 72.

<sup>69</sup> Cfr. Idem.

significa necesariamente un cuarto departamento del poder, sino parte del poder que es único. Los siguientes autores citados por el tratadista Fix Zamudio, “Gaetano Azzariti y Incola Jaeger, quienes han expresado que los tribunales constitucionales modernos no pueden encuadrarse dentro de los tres poderes tradicionales, sino que constituyen uno nuevo que puede considerarse como “poder de *control* o de *legitimidad constitucional*”.<sup>70</sup>

Las características que deben atribuirse en nuestros días al principio de la “división de poderes”, no es tan importante, como en la concepción clásica, que cada uno de los tres cuerpos del gobierno ejercite fundamentalmente las funciones que le dan su calificativo, y que sólo como una excepción pueden ejercitar las correspondientes a los otros dos, pues lo que debe importarnos ahora es la *autonomía* de la función, independientemente del departamento del poder a que se atribuyan.

*El Porvenir de la división de poderes en nuestro sistema constitucional.* El principio de la separación de poderes, no es estático, sino notoriamente dinámico y evolutivo. Por lo que, ahora debemos de poner los ojos en el futuro y con la convicción de que toda institución es perfectible, vamos a proyectar para externar nuestras inquietudes sobre el porvenir de este principio, que como hemos dicho reiteradamente, constituye una de las columnas del Estado Democrático de Derecho.

*Una necesaria evolución del paradigma.* El paradigma creado por Locke y Montesquieu debe evolucionar, atendiendo a nuestra realidad política contemporánea. Se podría mantener vigente entendiéndose que sigue siendo un factor para el diseño, no sólo constitucional del poder, sino del sistema político en sí mismo, donde la organización jurídica del poder juega un rol importante para determinar su ejercicio.

---

<sup>70</sup> Ibidem, p. 74.

El nuevo esquema político exige que el paradigma de la separación de poderes sea repensado, donde hablar de democracia como lo hemos descrito atiende más exactamente la problemática de nuestros días. De hecho la clasificación clásica se toma en cuenta, al mismo tiempo que factores múltiples como el sistema de partidos, las facultades constitucionales de los actores políticos y, por supuesto, las mayorías del Parlamento y del Ejecutivo.

El factor del sistema de partidos políticos que no conocieron ni Locke, ni Montesquieu, pone en dilema la elección de un nuevo paradigma. El equilibrio del poder es relativo dependiendo del sistema de partidos y de las mayorías presidencial y parlamentaria. Si como el caso de México existe un sistema multipartidista y alternancia en el Poder, Ejecutivo y legislativo, encontramos que existirá un verdadero equilibrio de poderes; pero en detrimento del electorado, pues no se podrá aplicar la totalidad de su voluntad, a falta de coincidencia entre las mayorías gubernamental y parlamentaria.

*¿Qué paradigma para México?* Para poder elegir lo que más conviene al Estado Mexicano, hay que tener en cuenta la teoría clásica de la separación de poderes, elaborada por John Locke y por Montesquieu; así mismo tener en cuenta la realidad política de nuestros días, donde el sistema de partidos políticos transforma dicha teoría, aún y cuando siga siendo una de las bases de la democracia contemporánea.

Podemos decir, que México se aproxima más a una democracia mayoritaria, pues existe la elección directa del presidente y de los legisladores por el sufragio universal, aunque haya un escrutinio legislativo proporcional, existe una bipolarización en torno a la política presidencial, donde el juego de las alianzas se ha instalado en el lógico político.

Igualmente es conveniente reforzar la legitimidad de los legisladores y del presidente, por una mayoría absoluta. De esta manera el paradigma clásico de la separación de poderes, teorizado por John Locke y Montesquieu, es todavía útil,

pero adaptado al nuevo contexto de las democracias contemporáneas, donde los partidos políticos y los “Cortes Constitucionales” juegan un rol importante en la toma de decisiones.

*Conclusiones, del principio de la división de poderes:*

- 1- El principio de la división de poderes, introducido en nuestro sistema constitucional a partir de la carta constitucional para la Libertad de las América Mexicana, de octubre de 1814 y desde entonces esta vivo, en nuestro país, habiendo recibido una formulación definitiva en los artículos 50 y 49, respectivamente, de las Cartas Fundamentales de 5 de febrero de 1857 y 1917. El hecho de estar contenida en los documentos, no ha sido garantía de una efectiva distribución de funciones, en la realidad en la sociedad mexicana en la historia de las Constituciones.
- 2- El principio es piedra angular de todo Estado Democrático de Derecho, configura un sistema dinámico, que ha evolucionado en las Constituciones mencionadas de 1857 y 1917, a través de constantes modificaciones en las estructuras de los tres órganos del poder.
- 3- La “división de los poderes” debe entenderse, sino como una diferenciación de las funciones de los organismos que las ejercitan, por lo que su significado actual se traduce en la colaboración, el equilibrio de las ramas del propio poder del Estado.
- 4- La dinámica y evolución del principio, hace necesario velar por su perfeccionamiento, para alcanzar que toda autoridad se mantenga dentro del límite de sus atribuciones, que tienden a rebasar, como lo había observado ya el ilustre barón de Montesquieu; todo ello en beneficio de la libertad de la persona humana y de los grupos sociales en los cuales se integra.
- 5- Derivado de la evolución que ha sufrido el principio que estamos examinando en los regímenes constitucionales de carácter democrático, que pueden considerarse de los más aventajados de nuestra época, y

tomando en consideración que el momento en que fue promulgada, nuestra Carta Fundamental de 1917 marcó nuevos rumbos al derecho constitucional de su tiempo, es preciso continuar esta trayectoria que nos marcaron los ilustres Constituyentes de Querétaro. Y mantener, regulado el poder del Estado, a través de un medio de control constitucional, como son crear un “Tribunal Constitucional”, vigilante de nuestra Carta Fundamental. Que no debe considerarse como un cuarto órgano del poder sino como medio de control del poder que es único.

## **1.2 Estructura del Poder Judicial de la Federación**

El estudio de la estructura en los siguientes apartados, irán encaminados al análisis de las reformas que se realizaron principalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **1.2.1 Reformas al Poder Judicial de la Federación en el sexenio de 1994-2000**

Las tres reformas, que sometemos a un análisis, tienen trascendencia en nuestro objeto de investigación, sobre el “Tribunal Constitucional”, en virtud de que con la primera de las reformas, (la de 1994), donde se reduce y renueva el número de ministros de 26 a los 11, que existían en el texto original de la constitución de 1917, se crea el Consejo de la Judicatura Federal, para disminuir las cargas administrativas, de la Suprema Corte, se determina la inamovilidad de los ministros, al establecer que su encargo será por 15 años. Y concediéndole al Pleno de la Suprema Corte, la facultad de emitir acuerdos generales a efecto de distribuir entre las salas, los que son competencia de la Corte, y de remitir a los tribunales colegiados de circuito, en aquellos asuntos donde haya establecido Jurisprudencia. Esta reforma tiene por objeto, quitar las cargas administrativas y excesos de asuntos, a la Corte para que se concentre principalmente en cuestiones de constitucionalidad, como si fuera una corte constitucional.

También, entramos al estudio de la reforma de 1996, que tiene como fin, la creación del Tribunal Federal Electoral, como máxima autoridad jurisdiccional especializada en materia electoral, cuyo órgano permitió fortalecer el principio de legalidad, y le dio más certidumbre y credibilidad a los procesos electorales.

Por último, tocamos la reforma de 1999, que aclara que el Consejo de la Judicatura Federal, es parte integrante del Poder Judicial de la Federación, con facultades de carácter administrativo; de vigilancia y preparación de los jueces y magistrados en la carrera judicial. Se puntualiza sobre los acuerdos generales que emite el Consejo de la Judicatura, para asegurar un adecuado ejercicio de la función judicial federal. El pleno de la Corte, podrá revisar y en su caso revocar los que el consejo apruebe, por la mayoría cuando menos ocho votos.

a) Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994

La reforma que se realizó –diciembre de 1994- en general al Poder Judicial de la Federación, es trascendente, pero nosotros nos vamos a enfocar más al análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que, es con estas reformas con las que se perfila, a la Suprema Corte, con tintes de tribunal constitucional, al quitarle las cargas de carácter administrativo, como la vigilancia, disciplina y nombramiento de jueces y magistrados, dichas funciones se le atribuyeron al Consejo de la Judicatura Federal, órgano creado con la reforma referida, la Corte Suprema, fue reducida en cuanto al número, de 26 ha 11 ministros, los cuales en su mayoría fueron renovados<sup>71</sup>, ratificaron su inmovilidad, al señalar 15 años de duración en el cargo, y se les confirió, el conocimiento exclusivo de las acciones y controversias constitucionales, contenidas en el artículo 105 de la Constitución, con la posibilidad de realizar declaraciones con

---

<sup>71</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de diciembre de 1994, (primera sección) En el segundo transitorio, dice: “Segundo. *Los actuales ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente decreto.* Recibirán una pensión igual a la que para casos de retiro forzoso prevé el “decreto que establece las causas de retiro forzoso o voluntario de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. (las cursivas son nuestras) “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, 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*”.



efectos generales, con la concurrencia de por lo menos ocho votos, realizando de esta forma la Suprema Corte el control de constitucionalidad. Estas son algunas de las consecuencias que trajeron estas reformas, que enseguida serán objeto de estudio en la exposición de motivos, el diario de debates y los artículos transitorios.

El proyecto de reforma postulado por el ejecutivo federal, (Ernesto Zedillo Ponce de León), mando la iniciativa de reforma, a la Cámara de Senadores, como cámara de origen, donde contaba con 95 escaños de su partido del (Partido Revolucionario Institucional), de los 128 senadores, lo cual le proporcionaba un panorama y un entorno favorable, para que se realizara la reforma, sin oposición, (la iniciativa del ejecutivo federal se aprobó sin cambio alguno) que nos daría una nueva conformación de la Corte, con una tendencia ideológica de sus miembros de carácter neoliberal, o tecnócrata. El diputado Jorge Efraín Moreno Collado: del (PRI) manifestó que: “Tanto la iniciativa presidencial, como la minuta del Senado y el propio dictamen que ahora discutimos, reconocen en la reforma su contribución para robustecer al Poder Judicial de la Federación, y en especial, a la Suprema Corte de Justicia, como tribunal constitucional.”<sup>72</sup>

La reforma realizada en concreto al artículo 94 dice así:

“Artículo 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 once ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

.....

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos

---

<sup>72</sup> Exposición de Motivos de 8ª Reforma, minuta, tomo II, p. 2309.

que compete conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

.....

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.”

Las cuestiones que podemos destacar del análisis de la reforma y adición de este precepto constitucional, son las siguientes:

Primera- El hecho de que dentro del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, se anexe un nuevo órgano denominado Consejo de la Judicatura Federal<sup>73</sup>, desde la exposición de motivos se dice que: “El Consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de estos funcionarios....”<sup>74</sup> También, entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura, que deben ser destacadas, se encuentran las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados. Es decir, las cuestiones relativas a la carrera judicial. De acuerdo con la adición que se propone al artículo 94, al Consejo le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que estos

---

<sup>73</sup> Ibidem, p. XVIII, minuta, exposición de motivos, “De acuerdo con la iniciativa que ahora someto a su consideración, se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativas que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaiga en un Consejo de la Judicatura Federal. El mismo estaría integrado por siete miembros, y lo presidiría el ministro que resulte electo para presidir la Suprema Corte. De los seis miembros restantes del Consejo, dos serán designados por la Cámara de Senadores, uno electo por los jueces de Distrito, un electo por los magistrados de Circuito y dos designados por el presidente de República. Salvo en el caso del Presidente de la Suprema Corte, los miembros del consejo durarán en su encargo cinco años, llegándose a su cabo su renovación de manera escalonada”.

<sup>74</sup> Ibidem, p. XIX.

deban conocer. Ello es así en tanto que estas tareas implican la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que requieren de un conocimiento primordialmente administrativo<sup>75</sup>. La asignación de estas funciones, a un órgano distinto de la suprema Corte, permite a esta, concentrarse en cuestiones de constitucionalidad, es decir se convierte en guardián y vigilante del respeto de la Carta fundamental, de las atribuciones y competencias conferidas a los órganos de poder, y del respeto de la supremacía de la constitución. Fungiendo como una “Corte Constitucional”.

Segunda- En relación a la conformación, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se renovó ya que estaba conformada por 26 ministros, para quedar como lo había establecido el texto original del constituyente de 1917, en 11 ministros<sup>76</sup>, los cuales fueron escogidos, entre los 18, que propuso el ejecutivo federal, (Ernesto Zedillo) a la Cámara de Senadores, donde el partido oficial, tenía mayoría, contaba con la garantía de 95 escaños de la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Con lo cual se garantizaba, que los nuevos miembros de la Corte, serían los que tuvieran la ideología del tecnócrata, del neoliberalismo. En esta ocasión el fundamento del cambio no estuvo basado en el rezago de trabajo, como en las reformas que antecedieron a esta. Por lo que el ejecutivo en la exposición de motivos, manifestó que: “A fin de garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualice y su función se legitime periódicamente, se propone que los ministros que la integran ocupen el cargo por un periodo determinado y que su sustitución se lleve a cabo de manera

---

<sup>75</sup> Idem. En la exposición de motivos se manifiesta que: “Igualmente, en el artículo 100 se propone que el Consejo de la Judicatura federal tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder judicial de la federación, excepción hecha del que para si misma elabore la Suprema Corte de Justicia. Esta dualidad en lo que hace a la formulación del presupuesto es necesaria en tanto que, de ninguna manera, la Suprema Corte de Justicia puede quedar subordinada al consejo de la Judicatura Federal. Para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se propone al Consejo, la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera, el órgano de administración y gobierno del poder judicial de la federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia”.

<sup>76</sup> Ibidem, p. IX. “... En virtud de las nuevas competencias con que es necesario dotar a la Suprema Corte de Justicia y debido también a la asignación de las tareas administrativas a un órgano especializado, se pretende que la Suprema Corte sea un órgano más compacto y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales, dedicados en exclusiva al conocimiento y resolución de las más importantes controversias jurídicas que puedan suscitarse en el país.”

escalonada. Al constituirse nuestra Suprema Corte en un auténtico tribunal constitucional, deberá mantenerse actualizada para garantizar que la interpretación constitucional sea armónica con las condiciones culturales, sociales y económicas al momento de su aplicación. Debido a la duración temporal del cargo, se instituye el derecho de los ministros a un haber por retiro, con lo que se garantiza que la función jurisdiccional se ejerza con independencia.”<sup>77</sup> El ejecutivo, renovó la Corte a efecto, de que los nuevos integrantes coincidieran con su ideología. En la cámara el diputado Ezequiel Flores Rodríguez: de la bancada del Partido del Trabajo, manifestó: “Nuestro partido reconoce en lo particular como aciertos de la iniciativa, la creación de la carrera judicial, la renovación total de la Suprema Corte, la posibilidad de impugnar las resoluciones del Ministerio Público, la introducción de la acción constitucional, etcétera.”<sup>78</sup> Se puede dejar de reconocer, que a pesar de que haya, discrepancias en cuanto a la benevolencia de la reforma, en su momento constituyó un gran avance en la Suprema Corte, para perfilarlo como “Tribunal Constitucional”. Por parte de la bancada del Partido de Acción Nacional, el diputado Gerardo de Jesús Arellano Aguilar, manifestó que: “...coincidimos con la nueva integración de la Suprema Corte, así como con los requisitos novedosos que se plantean sean cumplidos por sus integrantes.”<sup>79</sup>

Tercera- Por lo que respecta a las funciones del Consejo de la Judicatura Federal, determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito. En la exposición de motivos se dice que: “De acuerdo con la adición que se propone al artículo 94, al Consejo le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que estos deban conocer. Ello es así en tanto que estas tareas implican la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que

---

<sup>77</sup> Ibidem, p. VII.

<sup>78</sup> Ibidem, p. 2290.

<sup>79</sup> Ibidem, p. 2301.

requieren de un conocimiento primordialmente administrativo.”<sup>80</sup> El diputado José Alejandro Zapata Perogordo, de la bancada de Acción Nacional, en relación al consejo manifiesta que: “Destaca, por su relevancia, la innovadora creación de un consejo de la judicatura, como parte integrante del Poder Judicial de la Federación.”<sup>81</sup> Es evidente el apoyo y reconocimiento que a la reforma le brinda la bancada panista, por lo que el diputado también expresó que la reforma “... permitirá que la Suprema Corte de justicia se dedique a la resolución de los asuntos de control constitucional y garantías individuales.”<sup>82</sup> De las atribuciones del Consejo de la Judicatura federal, se encuentran las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados. Es decir, las cuestiones relativas a la carrera judicial. En el artículo 100 se propone que el Consejo de la Judicatura federal tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder judicial de la federación, excepción hecha del que para sí misma elabore la Suprema Corte de Justicia. Esta dualidad en lo que hace a la formulación del presupuesto es necesaria en tanto que, de ninguna manera, la Suprema Corte de Justicia puede quedar subordinada al consejo de la Judicatura Federal. Para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se propone al Consejo, la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera, el órgano de administración y gobierno del poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.

Cuarta- La facultad del pleno, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para emitir acuerdos generales, para hacer la distribución en las Salas, y en los Tribunales Colegiados de Circuito, de aquellos asuntos que son exclusivos de su competencia, en los que la Corte hubiera establecido jurisprudencia, todo ello con la finalidad de aligerarle la carga de trabajo, para que la Corte se pueda concentrar en las funciones de un “Tribunal Constitucional”. Por lo que en las consideraciones de la reforma encontramos que se postula que: “El proyecto de

---

<sup>80</sup> Ibidem, p. XIX.

<sup>81</sup> Ibidem, p. 2313.

<sup>82</sup> Idem.

reformas constitucionales que se dictamina centra sus planteamientos... la reorganización del poder judicial de la Federación y las nuevas reglas de régimen jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del propuesto órgano del consejo de la judicatura federal sobre integración y funciones, así como las bases constitucionales de ambos para sus relaciones con tribunales de circuito y juzgados de distrito..."<sup>83</sup> Estas nuevas facultades del pleno de la Corte, permite concentrarse más en las acciones y controversias constitucionales, como órgano de control constitucional, y dejar las funciones de legalidad, a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Quinta- Esta reforma también, asegura la cuestión económica de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, y especialmente la de los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, a los cuales no se les podrá disminuir su remuneración por los servicios de su encargo, durante su periodo. Lo cual garantiza estabilidad y seguridad para las personas que desarrollan los servicios señalados.

Sexta- Un elemento también importante en esta reforma, es el tiempo de duración en el encargo de la función de Ministro<sup>84</sup> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que será de quince años, lo que también se refuerza con la inamovilidad del cargo, ya que sólo podrá ser removido del cargo, en los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal. Es decir, por incurrir en responsabilidades de servidores públicos. Para robustecer la Corte, la composición que se propone para la Suprema Corte de Justicia de la Nación propende a consolidar su autonomía, por lo que la duración en el cargo de los primeros nombramientos conforme al procedimiento contenido en los artículos transitorios de la iniciativa,

---

<sup>83</sup> Ibidem, p. 2131

<sup>84</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de diciembre de 1994, (primera sección) En el artículo tercero transitorio se prevé la forma y el número de ministros. El cual reza así: "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, 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".

tendrá duración diversa, a efecto de que paulatinamente el ejercicio de la función no coincida con los periodos, tanto del poder Legislativo como del Poder Ejecutivo, en que se produzca el nombramiento y ratificación. De tal suerte que el primer año para la conclusión del cargo de dos ministros sea el año 2003 y al igual que como se planteó en la iniciativa el periodo de conclusión será por periodos de tres años, asimismo varía el sistema de terminación respecto de los periodos de conclusión de cada ministro. Por lo que el artículo cuarto transitorio, reza así: - "El periodo de los ministros, vencerá el último día de noviembre del año 2003, del 2006, del 2009 y del 2012, para cada dos de ellos y el último día de noviembre del año 2015, para los tres restantes. Al aprobar los nombramientos, el Senado deberá señalar cuál de los periodos corresponderá a cada ministro." El hecho de que los ministros terminen sus periodos de forma escalonada, es una medida para evitar, que la Corte, en su totalidad quede comprometida, con el ejecutivo federal y con la cámara de senadores, para darle más autonomía y libertad que requiere una corte. Para fungir como "Tribunal Constitucional".

Séptima- El hecho de que, no se le permita ninguna persona que haya ejercido el cargo de ministro, en el periodo que concluye<sup>85</sup>, o en anteriores, volver a ejercer el cargo de ministro. Salvo que lo haya realizado, con el carácter de interino o provisional. Tiene como finalidad, garantizar la total renovación, e integración de la Corte, con miembros, tengan una tendencia ideológica neoliberal, que fuera acorde con el ejecutivo federal. (Ernesto Zedillo, por lo que fueron escogidos 11 de los 18 que fueron propuestos al senado<sup>86</sup>). Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino. En la exposición para la reforma que hace el ejecutivo federal, manifiesta que; "... Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las

---

<sup>85</sup> Idem. Conforme al artículo segundo transitorio. "Los actuales ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente decreto. Recibirán una pensión igual a la que para casos de retiro forzoso prevé el "decreto que establece las causas de retiro forzoso o voluntario de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

<sup>86</sup> De 128 senadores que integran la Cámara Alta, las dos terceras partes son 85 senadores; el Partido Revolucionario Institucional actualmente contaba 95 senadores. Lo que le garantizaba, la selección hecha por el Presidente de la República.

competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.”<sup>87</sup> Para el fortalecimiento del Poder Judicial, se requería la renovación total de la Corte, y darle facultades más específicas de un “Tribunal Constitucional”. Al establecer en el artículo 105 Constitucional, las acciones y controversias constitucionales, que son de competencia exclusiva de la Suprema Corte.

Octava- Las condiciones en que se aprobó la reforma, fue con el apoyo total de la Cámara de Senadores, ya que el partido oficial del ejecutivo federal, contaba con 95 escaños, de los 128 que hay, por esta instancia la iniciativa paso con algunos cambios pero con la idea original del ejecutivo, y en la Cámara de Diputados, paso con el apoyo incondicional de la bancada panista, y las votaciones fueron a favor del dictamen en lo general y en lo particular, 381 votos, 66 votos en contra en esta cámara. Pasó a las legislaturas de los estados, y los que lo aprobaron 17 de ellas, fueron las siguientes; Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Una vez aprobada la reforma, fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación, el sábado 31 de diciembre de 1994.

De los cambios generados, al Poder Judicial de la Federación en general pero en especial, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para tratar de transformarla, en una “Corte Constitucional”, podemos realizar las siguientes conclusiones;

- 1- Las reformas planteadas, tienen como finalidad, garantizar el Estado de Derecho, a través de la integración y renovación, de los nuevos integrantes que conforman, la Suprema Corte. También derivado de las atribuciones y competencias, que le fueron asignas, como exclusivas de su competencia,

---

<sup>87</sup> Exposición de Motivos de 8ª Reforma, minuta, tomo II, p. II.



como son, resolver, las controversias y acciones de inconstitucionalidad, y por el hecho de poder realizar declaraciones generales, cuando estas sean aprobadas, por lo menos con ocho votos de los ministros.

- 2- La integración, al Poder Judicial, del Consejo de la Judicatura Federal, al cual se le da competencia, para que se encargue de las cuestiones, administrativas de este poder, como son la vigilancia, la carrera judicial, el nombramiento de jueces y magistrados, y la distribución de competencias. Para así liberar de esta carga a la Suprema Corte, y permitirle que se erija más como un "Tribunal Constitucional".
- 3- La reducción, del número de Ministros, de 26 a sólo 11, es para tener una unidad, en los integrantes de la Corte y hacerla más ágil, más compacta y para que los miembros que la conforman sean más responsables de sus funciones.
- 4- En cuanto a la duración de su encargo, que es de 15, años tiene como finalidad garantizar la inamovilidad de sus miembros, ya que durante su encargo sólo pueden ser removidos por incurrir en responsabilidad como servidores públicos, esto se robustece con la cuestión económica, en virtud de que durante su encargo, no se le podrá disminuir su remuneración. Estas cuestiones ayudan, a conseguir, independencia, y autonomía, de los miembros de la Suprema Corte y por lo tanto repercute en su credibilidad como; "Tribunal Constitucional".
- 5- El hecho de no se les permita volver a ocupar el cargo de ministro a las personas, que hayan sido en el periodo que concluye, o en uno anterior. Es para garantizar que las persona que van a conformarlo, cuentan con el perfil ideológico, que requiere el ejecutivo federal.

6- Con los cambios realizados a la Suprema Corte, podemos, decir, que se le atribuyeron funciones de un “Tribunal Constitucional”, que tiene la responsabilidad de mantener el Estado de derecho, la división de los poderes, la supremacía constitucional, pero sobre todo la credibilidad en una institución tan importante como es el Poder Judicial, y en especial a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996

La continuidad en las reformas realizadas al Poder Judicial de la Federación, y en particular las que tienen repercusión directa, en las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta reforma del 22 de agosto de 1996, lo más destacado, es la incorporación al Poder Judicial Federal, del Tribunal Federal Electoral, como un órgano especializado en las cuestiones electorales, tiene como finalidad dirimir las controversias que se susciten, en materia electoral. Esta reforma, como pocas veces fue aprobada por unanimidad, no hubo un sólo voto en contra, de los partidos políticos concordaron en la necesidad de crear el Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad en esta materia, la votación fue de 455 en pro. El diputado del Partido de Acción Nacional, Ricardo Francisco García Cervantes: uso a favor de la reforma lo siguiente: “Es positiva la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación porque culmina una etapa donde los criterios políticos prevalecían sobre los criterios jurisdiccionales, porque precisamente, por la función que desempeña el poder Judicial, debe ser garante de la legalidad en donde los ámbitos incluyendo lo electoral y no únicamente en procesos federales, sino también en los ámbitos locales.”<sup>88</sup> Es grande la responsabilidad, que recae sobre este nuevo órgano del Poder Judicial de la Federación, que el diputado José Narro Céspedes postulo que era como un cuarto poder, Algunas posiciones, como la del diputado “Por otro lado, el Poder Legislativo se fortalece al participar como consejeros algunos de ellos en el órgano electoral, al nombrar por dos terceras partes a los consejeros

---

<sup>88</sup> Exposición de Motivos de 8ª Reforma, minuta, tomo II, p. 46.

electorales y a participar en la conformación del Tribunal Federal Electoral.”<sup>89</sup> No es tanto, como en la tradicional división de poderes un cuarto poder, sino una distribución más especializada de funciones.

De esta forma se crea un órgano con credibilidad, para la sociedad en general y para los partidos políticos, porque es un órgano con independencia del poder ejecutivo, con cierta autonomía. También representa una continuidad en la reforma del Estado, como se establece en los considerandos de la reforma que dice así: “... en materia electoral, en conexión con la nueva figura del Tribunal Electoral del que dan cuenta los artículos 94 y 99, que también se modifican, a fin de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como la debida protección de los derechos políticos de los ciudadanos.”<sup>90</sup> El estudio de esta reforma nosotros lo enfocamos más en el artículo 94 de la Constitución Federal. En el decreto, emitida por el Ejecutivo Federal en el Diario Oficial, del día 22 de agosto donde se reforman, los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94, que dicen así:

“Artículo 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, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

...  
...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en pleno y salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

...  
...  
...

La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...”

---

<sup>89</sup> Ibidem, p. 39.

<sup>90</sup> Ibidem, p. 18.

En esta reforma realizaremos un análisis de las consecuencias y trascendencia que implica, para el poder Judicial de la Federación, y para la Suprema Corte, en especial las observaciones son las siguientes:

Primera- La implementación, de un nuevo órgano en el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, implica ampliar las facultades de éste, y limitarlo a la materia electoral, este fin es claro en la exposición de motivos que dice; “Además, la creación del Tribunal Federal Electoral, como máxima autoridad jurisdiccional especializada en la materia, permitió avanzar hacia el fortalecimiento del principio de legalidad y contribuyó a incrementar la certeza y credibilidad en los procesos electorales.”<sup>91</sup> Con la creación de una sala de segunda instancia, en la que participan cuatro miembros de la Judicatura Federal, se ha fortalecido el Tribunal Federal Electoral y hoy día se cuenta con un conjunto de normas que garantizan la definitividad en la resolución de las controversias electorales. Las reformas, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

Segunda- Por lo que con el objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser la solución adecuada, se propone que el tribunal electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensable con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada. Consecuentemente con la distribución de competencias que se

---

<sup>91</sup> Ibidem, p. 61.

propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, los análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos.

Tercera- El Tribunal Electoral<sup>92</sup>, por conducto único de su órgano superior, resolverá las impugnaciones que se hubiesen presentado en los distritos electorales uninominales y, en su caso, procederá a hacer la declaración de validez de la elección y la de presidente electo del candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos. Por lo tanto fue necesario establecer permanentemente una sala superior, integrada por siete magistrados electorales, mantener las salas regionales integradas por tres magistrados, cada una durante los procesos electorales federales. Su designación estará a cargo del Senado de la República a partir de las propuestas que formule la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La participación del Senado en el nombramiento resulta congruente con las facultades que tendrá quienes integren el tribunal electoral, asegurando que la selección y nombramiento recaiga en profesionales del derecho capaces e imparciales. La ley correspondiente deberá desarrollar la distribución de competencias entre las Salas, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.

Cuarta- El hecho de crear un Tribunal Electoral, como parte integrante del Poder Judicial Federal, con facultades exclusivas, para dirimir controversias en materia electoral, libera de una materia más a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que esta se pueda enfocar a las funciones encomendadas como “Tribunal Constitucional”, y le permite una mejor especialización en el control de la constitucionalidad.

---

<sup>92</sup> Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996. En estos, artículos transitorios, se señala la forma de elegir a los magistrados y el fundamento de sus competencias y funciones. Y dice así: “Quinto. Por única ocasión, los magistrados electorales que hayan de designarse antes del inicio del proceso electoral federal de 1997 requerirán, para su elección, del voto de las tres cuartas partes de los ministros presentes de la Cámara de Senadores.

Sexto. En tanto se expiden o reforman las leyes correspondientes, el Tribunal Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

Quinta- La reforma del artículo 94 constitucional, en concordancia con la reforma al artículo 105 que elimina la excepción contenida en su fracción II, que antes de la reforma impedía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, para establecer que el Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial de la Federación, en unión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal y que, al igual que los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, los del Tribunal Electoral se someten al mismo régimen de responsabilidades y que la remuneración de los magistrados electorales tampoco podrá ser disminuida durante su encargo.

Sexta- El artículo 99 se reforma íntegramente para establecer la competencia del Tribunal Electoral como "...máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, así como sus atribuciones, funcionamiento en salas, integración, organización, administración, vigilancia y disciplina...."

Séptima- En las modificaciones y adiciones sufridas por el poder Judicial de la Federación, especial atención merece la reforma de la fracción II, en ésta, la adición de un inciso f, y la adición de dos párrafos, cuarto y quinto, a la fracción III del artículo 105 de la Constitución. En la segunda reacción se suprime la actual excepción para que la Suprema Corte de Justicia conozca de acciones de inconstitucionalidad, en materia electoral y, en el inciso f, se establece el derecho de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral de ejercitar acción de inconstitucionalidad, "...en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro" y ante qué instancias podrán ejercitar dicha acción, así mismo, en la fracción III se precisa que: "Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber

modificaciones sustantivas” y que “La única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”.

De esta reforma podemos realizar algunas conclusiones:

1. La reforma electoral es un gran paso en el proceso de reforma del Estado, que deberá mantener su continuidad y reclamará el esfuerzo de la sociedad, partidos políticos y gobierno. Y obtiene una importancia casi equiparable, a la realizada en el 94, cuando se perfila a la Suprema Corte como una “Corte Constitucional”, pero este órgano en materia electoral.
2. Esta reforma, nos permite observar, que cuando dentro de una de las divisiones del ejercicio del poder, en este caso el Poder Judicial Federal, se crea un órgano nuevo, con funciones específicas en una materia, no necesariamente se pretende generar un cuarto poder, sino que, se realiza una mejor distribución de las funciones del poder. Lo que nos permite decir, que sería posible, que dentro de nuestra constitución, pudiera existir, una “Corte Constitucional” independiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tenga facultades exclusivas de dirimir o resolver los conflictos constitucionales, sin que por ello se crea que se esta, alterando la esencia del principio de división de poderes, lo que realmente se hace es una distribución de funciones, en virtud de que el poder es sólo uno, y por tanto indivisible.

c) Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 1999

La reforma que se realizó en junio de 1999, al Poder Judicial en general, y en especial, a la Suprema Corte, y al Consejo de la Judicatura Federal<sup>93</sup>, reformas

---

<sup>93</sup> En esta reforma, se cambian a todos los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, y se establece que se irán renovando en forma escalonada, como los ministros de la Corte, y se establece en los artículos transitorios siguientes: “Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los actuales consejeros de la Judicatura Federal, con excepción del presidente del consejo, concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente decreto.

se realizaron principalmente al artículo 94, una de las finalidades es fortalecer las reformas realizadas en el año de 1994, y así fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de tribunal constitucional, con la ampliación de la facultad con que cuenta el pleno para expedir acuerdos generales y con base en ello, remitir a los tribunales colegiados de circuito todos aquellos asuntos en los cuales hubiese establecido jurisprudencia y que no revisten interés o trascendencia o, en general, la propia Corte estime innecesaria su intervención. También se pretende precisar la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal, a fin de que éste mantenga de modo estricto sus funciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con plena autonomía, tal como hasta ahora lo ha venido haciendo.

La adición en la última parte del párrafo primero del artículo 94, en la mención de que el Consejo de la Judicatura Federal sea un órgano del Poder Judicial de la Federación, tiene como fin aclarar que el Consejo de la Judicatura Federal, es parte integrante del Poder Judicial de la Federación, y que tiene una naturaleza jurídica diferente en tanto lleva a cabo funciones de diverso tipo de las estrictamente jurisdiccionales. En virtud de que el Consejo de la Judicatura tiene a su cargo las tareas de administración, vigilancia y disciplina de los órganos y de los individuos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha de quienes laboren en la Suprema Corte o en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De alguna forma se determina la no existencia de superioridad jerárquica entre la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura y se ratifican el principio organizacional de que entre estos órganos existe una división funcional. Estas son algunas de las implicaciones de la reforma que como iniciativa se inició el 6 de abril de 1999, por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal, ante la Cámara de Senadores, la cual como cámara de origen la aprobó el día 27 de abril de 1999. Por su parte la legisladora, como Cámara revisora,

---

El pleno de la Suprema Corte de Justicia, el Senado y el Ejecutivo Federal deberán designar a los consejeros de la Judicatura Federal, de conformidad con el artículo 100 constitucional reformado, a más tardar dentro de los 30 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Por única vez, el periodo de los consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia vencerá el último día de noviembre del 2002, del 2004 y del 2006; el de los designados por el Senado, el último día de noviembre del 2003 y 2007, y el designado por el Ejecutivo Federal, el último día de noviembre del 2005, al designar consejeros, se deberá señalar cual de los periodos corresponderá a cada uno...”



aprobó la iniciativa, con 378 votos a favor y 40 en contra, y fue publicado en el Diario Oficial, el viernes 11 de junio de 1999. Y se reforman los artículos 94 párrafos primero y sexto, que a la letra dice así:

“Artículo 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.

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.

...

El pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia a los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.”

En la reforma en estudio, podemos observar algunas implicaciones, en la organización y estructura del Poder Judicial de la Federación, en la Suprema Corte y en el Consejo de la Judicatura Federal, y son las siguientes:

Primera- En la exposición de motivos de la reforma el titular del Ejecutivo Federal manifestó que: “Los resultados de las reformas judiciales han estado a la vista, y gracias a ellas ha sido posible que los órganos judiciales procesen muchos de los conflictos que se han estado presentando en el país con motivo del cambio social que estamos viviendo. Gracias a la actuación de los órganos del Poder Judicial de la Federación, conflictos sociales que con anterioridad habían venido resolviéndose en términos puramente políticos, han comenzado a resolverse de manera fundadamente normativa. Asimismo, se han ampliado las vías procesales

para un gran número de actos o de normas generales que en el pasado no podían ser conocidas por los órganos judiciales, hoy en día puedan serlo en términos jurídicos.”<sup>94</sup> Lo anterior ha dado lugar a un nuevo constitucionalismo, en el cual todas las fuerzas políticas y sociales pueden exigir, prácticamente sin excepción, el apego a la Constitución de actos o de normas creadas por otras fuerzas sociales. De esta manera, todos los ciudadanos encuentran en la Constitución un referente normativo único y compartido.

Segunda- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ser observado como tribunal constitucional. El ejecutivo federal, manifestó que: “Con objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de tribunal constitucional, se somete a consideración de esta Soberanía la reforma del párrafo sexto del artículo 94, a fin de ampliar la facultad con que cuenta el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, remitir a los tribunales colegiados de circuito todos aquellos asuntos en los cuales hubiere establecido jurisprudencia, no revisten interés o trascendencia o, en general, la propia Corte estime innecesaria su intervención.”<sup>95</sup> Lo anterior sería una extensión de la facultad que le fue conferida mediante la reforma de 1994, ya que desde entonces se permitió al Pleno remitir a los tribunales colegiados todos aquellos asuntos en los cuales hubiera establecido jurisprudencia. Esta nueva propuesta, implica, desde luego, profundizar en la modificación del régimen competencial de la Suprema Corte que de manera tradicional hemos seguido.

Tercera- La Suprema Corte continuará, en principio, conociendo de todos los recursos de revisión que se promuevan en contra de sentencias de los jueces de distrito en que se haya analizado la constitucionalidad de normas generales, también la propia Corte podrá rechazar el conocimiento de aquellos casos en los cuales no es necesaria la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional.

---

<sup>94</sup> Minuta Exposición de Motivos, tomo II, p. 3.

<sup>95</sup> Ibidem, p. 4.

Cuarta- Como proceso evolutivo de la Suprema Corte es inconsistente que el máximo tribunal constitucional del país deba dedicar enormes esfuerzos a dictar resoluciones sobre numerosos asuntos en los que ya ha realizado un análisis profundo y emitido la resolución correspondiente, en detrimento de aquéllos otros que revisten una verdadera importancia y que requieren ser resueltos con prontitud. En esta tesitura el ejecutivo federal, en la exposición de motivos, señaló que: “En esa virtud es imprescindible permitir a la Suprema Corte –como sucede en otras naciones- concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de aquellos asuntos inéditos o que comprenden un alto nivel de importancia y trascendencia y que, por tal razón, impactan en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional.”<sup>96</sup>

Quinta- La facultad de emitir acuerdos del pleno de la Suprema Corte, tiene grandes implicaciones, por lo es necesario acotar su ejercicio, con el fin de darle certidumbre y permitir a los particulares conocer sus modalidades. En este sentido, la iniciativa propone que esta facultad sea ejercida siempre que con anterioridad el Pleno hubiere dictado los acuerdos generales en los que determine cuáles son los supuestos para ejercer dicha facultad. Tales acuerdos deberán, además, ser previamente publicados. Es pertinente aclarar que esta nueva facultad no incluye las atribuciones que la propia Constitución establece como de ejercicio exclusivo de la Suprema Corte, como lo son las controversias y acciones de inconstitucionalidad.

Sexta- Por otra parte, con el mismo espíritu se somete a su alta consideración la reforma a la fracción IX del artículo 107 constitucional. En este caso, se trata de que la Suprema Corte de Justicia conozca de la revisión en amparo directo cuando las resoluciones pronunciadas por los tribunales colegiados decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, cuya resolución entrañe, a juicio de la propia Corte, la acción de un criterio de importancia y trascendencia. El ejecutivo señala:

---

<sup>96</sup> Ibidem, p. 5.

“Nuevamente se trata de una reforma encaminada a lograr que la Suprema Corte pueda encargarse de los asuntos que por su relevancia requieren la intervención del máximo órgano jurisdiccional del país. Esta reforma fortalece el carácter final de la Suprema Corte de Justicia y es congruente con el carácter uní-instancial del amparo directo. Cabe recordar que la procedencia de este último, conocido también como amparo en casación o de legalidad, supone que el afectado dispuso de dos instancias jurisdiccionales previas y, en algunos casos, de un recurso administrativo, para hacer valer todos sus derechos.”<sup>97</sup>

Séptima- En lo que se refiere a la administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación. “Por lo que respecta a la parte orgánica del Poder Judicial, la reforma al primer párrafo del artículo 94 se realiza con el propósito de establecer que el Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación.”<sup>98</sup> La precisión referida es importante, en tanto que desde el momento mismo de su creación han surgido una serie de dudas acerca de la naturaleza jurídica del Consejo, mismas que en alguna medida han provocado diferencias respecto a los alcances de sus funciones frente a las que tienen conferidas los órganos jurisdiccionales. Ahora bien, la ubicación del Consejo de la Judicatura en la estructura estatal ha dado lugar a muy diversas posiciones, como la que sugiere que se trataría de un órgano desconcentrado de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo tal interpretación supondría la existencia de una relación de subordinación jerárquica, lo que no corresponde al sistema de gobierno del Poder Judicial previsto en la Constitución. Por lo que se puede determinar que en el Poder Judicial de la Federación se compone, por un lado, de los órganos judiciales propiamente dichos, en los cuales descansa de manera exclusiva la función jurisdiccional y, por otro lado, de un órgano constitucional de carácter administrativo, encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder, con exclusión de la Suprema Corte. En este contexto, para el Consejo de la Judicatura Federal, en términos de la propuesta de reforma al primer párrafo del artículo 100 constitucional, debe corresponder la calidad de un órgano

---

<sup>97</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>98</sup> Idem.

constitucional de carácter administrativo, encargado de la administrativo, vigilancia y disciplina de dicho Poder, con exclusión de la Suprema Corte.

Octava- La reforma permite que el Consejo de la Judicatura, mantenga de modo estricto sus funciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con plena autonomía, tal como hasta ahora lo ha venido haciendo. La precisión del Consejo de la Judicatura como un órgano del Poder Judicial lo ubica en la estructura de éste y define su relación con el resto de los órganos del mencionado Poder, preservando su independencia para la adecuada toma de sus decisiones. Esta independencia garantiza que sus resoluciones serán tomadas únicamente por el órgano colegiado máximo con plena libertad de sus integrantes, atendiendo a sus cualidades personales y técnicas, en procedimientos deliberatorios que priorizan la exposición de las buenas razones.

Novena- En efecto, la colaboración de poderes en la integración del Consejo busca exclusivamente asegurar la autonomía de los consejeros, respecto de cualquier otro órgano. Para que, los consejeros no lleven mandato alguno ante el Consejo, ni del Ejecutivo Federal ni de los órganos judiciales.

Décima- Por otra parte los ajustes relativos al presupuesto del poder judicial tiene como finalidad adecuar el texto vigente para hacerlo congruente con la reforma constitucional en materia electoral de agosto de 1996. En virtud de que no corresponde al Consejo de la Judicatura elabora no solo el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia y tampoco el del Tribunal Electoral. Por lo demás, con el texto propuesto se ratifica la facultad de dicho Consejo de elaborar el presupuesto del Poder Judicial, con las salvedades apuntadas, lo que conlleva naturalmente su aprobación.

Décima primera- Independientemente de los puntos anteriores, la iniciativa reconoce la necesidad de armonizar las relaciones orgánicas entre la suprema Corte y el Consejo, para lo cual propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia la

facultad de solicitar ante el Pleno del Consejo la elaboración y emisión de acuerdos generales que la primera considere pertinentes para el correcto ejercicio de las atribuciones del segundo. El ejecutivo federal señaló al respecto lo siguiente: “Finalmente se somete a consideración de esa Soberana, otorgar al Pleno de la Suprema Corte, en los términos y con los requisitos que señale la ley, la atribución para revisar los acuerdos generales dictados por el Consejo de la Judicatura y, en su caso, para modificarlos, siempre que concurra el voto de cuando menos ocho ministros. Esta nueva facultad se explica por el hecho de que es necesario que todas las reglas internas del Poder Judicial sean claras, uniformes y apegadas a la ley orgánica correspondiente.”<sup>99</sup>

Derivado, de las reformas y de las implicaciones de estas en la vida jurídica se pueden realizar las siguientes consideraciones:

1.- Dentro del Poder Judicial de la Federación, como una función, dentro de la coordinación de funciones del poder, encontramos que aparte de realizar las funciones de legalidad, y de control de constitucional, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también encontramos las funciones administrativas, que le son encargadas al Consejo de la Judicatura Federal, por lo que podemos decir, que el poder es único y que para darle vida a sus funciones, se puede dividir y que dentro de esa tradicional repartición de funciones, puede a su vez haber otras, como es el caso del Consejo de la Judicatura Federal, quien realiza las funciones administrativas, dentro de una de las divisiones tradicionales encargada de impartir justicia.

2. Las últimas tres reformas, realizadas al Poder Judicial de la Federación, (las de 1994, 1996 y esta de 1999) tiene como finalidad, la de buscar la forma de quitar cargas, y excesos de trabajo, administrativo, y de funciones de legalidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lograr darle funciones de un verdadero, “Tribunal Constitucional”. Sería mejor crear un tribunal constitucional,

---

<sup>99</sup> Ibidem, p. 10.

independiente de la Suprema Corte, que se encargara exclusivamente de llevar, la vigilancia y defensa de la Constitución ejerciendo el control constitucional, en nuestro sistema jurídico mexicano. Y dejar a la Suprema Corte de Justicia, sólo las cuestiones de mera legalidad, que sean de interés trascendental para el país y que no haya fijado ya un criterio.

### **1.3 La evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la evolución que ha tenido desde 1916, hasta las últimas reformas de 1999 son las siguientes:

Primera. La que se reduce a la construcción de un órgano cuyas competencias estuvieron encaminadas a proteger los derechos individuales y, por ende, a mantener al Estado fuera de determinados ámbitos de actuación de los particulares (1916-1917).

Segunda. La caracterizada porque los cambios buscaban incorporar a personas afines al líder del momento (Obregón) o a un determinado proyecto (Cárdenas y Ávila Camacho), sin demérito de que se plantearan soluciones al rezago (1928-1944).

Tercera. La que delimitó a llevar a cabo los cambios de competencias para abatir el rezago (1951-1982).

Cuarta. La que planteó la necesidad de darle un nuevo entendimiento a la Constitución y, como consecuencia de ello, darle a la Corte las competencias necesarias para poder satisfacer las exigencias de esa nueva comprensión constitucional (1988-1999).

¿Cómo se concibe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación? Si analizamos en su conjunto la evolución del órgano y damos cuenta de sus competencias, resulta que él debe satisfacer las funciones de garante de los derechos fundamentales de

los habitantes del territorio nacional (amparo); resolver los conflictos entre los distintos niveles del pacto federal o entre los diversos órganos que se articulan en torno al principio de división de poderes (controversias constitucionales), y proteger a las minorías políticas (acción de inconstitucionalidad). Atendiendo a sus funciones, la Suprema Corte podría ser considerada como un tribunal constitucional y, por ende, desde esa “posición” darle un significado a la Constitución y coadyuvar en el proceso de determinación de la teoría constitucional.

### **1.3.1 La Suprema Corte en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**

Las consideraciones y la explicaciones de las funciones del máximo tribunal, son de utilidad para lograr la formulación de dicha teoría.

Los supuestos que dieron origen y forma a la Suprema Corte, en la Constitución de 1917, se torna complicado poder identificarlos. En virtud de que fueron varias las corrientes que concurrieron en el Congreso Constituyente. Se toman como punto de partida; los documentos consistentes en el Proyecto de Constitución, reforma presentada por Carranza, al entregar ese proyecto. Son documentos que sirven como indicios, porque son instrumentos que se tomaron como base para realizar los debates y las posturas que adoptaron los diputados, además se expresa la ideología del grupo vencedor en la lucha armada, de donde derivó la convocatoria para acudir al Congreso Constituyente.<sup>100</sup>

El día 1º de diciembre, en sesión, Venustiano Carranza se presentó ante el Congreso Constituyente, y dio lectura a su informe sobre el Proyecto de Reformas, en donde postulaba que eran necesarias las reformas para lograr que la Nación caminara por el camino de la libertad y el derecho. Consideraba que en la Constitución de 1857, sólo se había limitado a recoger y proclamar principios generales.

---

<sup>100</sup> Cfr. Ibidem, p. 67.



“De manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivar sino poca o ninguna utilidad positiva”<sup>101</sup>

Consideraba que los derechos individuales, base de las instituciones sociales, habían sido conculcados constantemente; las leyes relativas al juicio de amparo, medio para protegerlas, sólo embrollaban la marcha de la justicia; los tribunales siempre tuvieron pesadas cargas de trabajo; el amparo terminó por ser mera arma política y medio apropiado para terminar con la soberanía de los estados. La institución más importante de protección social terminó por ser totalmente ineficaz. Carranza (Diario de los Debates, tomo I, núm. 12, p. 261) en este sentido lo llamo: “los otros principios fundamentales que informan la misma Constitución de 1857”. Carranza reiteró las ideas introducidas en septiembre de 1916 al Plan de Guadalupe, en el sentido de que las reformas a la Constitución de 1857 mantendrían por una parte, su espíritu liberal y, por la otra, se reducirían a cuatro cuestiones: suprimir lo que la hacía inaplicable, suplir sus deficiencias, disipar la oscuridad de algunos preceptos y limpiarla de lo que hubiere servido a la dictadura. Al sintetizar las reformas, expresó que la primera finalidad de la Constitución era garantizar la libertad humana, por lo que en la de 1917, a diferencia de su antecesora, se debían establecer los medios para castigar tales violaciones e introducir diversos cambios al catálogo de las garantías individuales.

Las consideraciones a varias propuestas de reforma, debido a que consideran los principios de Carranza, que identificó como fundamentales. En primer lugar, las que se refieren a los artículos 35 y 36, en cuanto a si el voto debe otorgarse a todos los ciudadanos sin excepción alguna, o sólo a quienes estén en aptitud de darlo eficazmente por su ilustración o situación económica. En segundo lugar, a partir de una concepción clásica de la división de poderes en cuanto sistema de frenos y contrapesos, argumentó sobre la necesidad de limitar las funciones del

---

<sup>101</sup> Diario de los Debates, tomo I, núm. 12, p. 260.

Legislativo a fin de impedir que estorbara la marcha de los otros poderes.<sup>102</sup> En tercer lugar, en cuanto al Ejecutivo, habló de la necesidad de un gobierno fuerte, aun cuando no despótico, y para ello consideró necesario elegirlo de manera directa, prohibir la reelección y desechar de plano la posibilidad del sistema parlamentario. Igualmente, terminó con el sistema de sustituciones fijas a presidencia de la República (vicepresidente y secretarios de Estado), para dar cabida a otro en que se hace a través de los integrantes del Congreso de la Unión. En Cuarto lugar, se pronunció sobre las reformas necesarias para garantizar la independencia del Poder Judicial, por considerar que uno de los anhelos más sentidos por el pueblo mexicano es contar con tribunales “que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy”<sup>103</sup>

Como se desprende del informe y del articulado de su proyecto, Carranza tenía en mente un proyecto liberal, constreñido a garantías individuales, división de poderes, democracia representativa, juicio de amparo, sistema federal y separación entre Estado e Iglesia. En las discusiones se dio la concurrencia entre ese proyecto liberal y otro de corte social. La constitución de 1917 dio cabida a una interesante mezcla de supuestos y, como consecuencia, de normas. Ahora conviene relacionar dos cuestiones: primera, la afectación de las expresadas por Carranza y, segunda, la influencia de las ideas que provocaron el cambio con respecto a la conformación de la Suprema Corte.

A partir de la idea de que el Proyecto de Carranza era el de una constitución liberal, las afecciones aludidas pueden dividirse en dos grandes rubros: las que alteraron las ideas liberales y las que se refirieron a cuestiones funcionales. Dentro del primer rubro podemos identificar, primordialmente, los cambios introducidos a

---

<sup>102</sup> Por ello, propuso suprimir la facultad de la Cámara de Diputados para juzgar al presidente de la República y demás altos funcionarios de la Federación, y conferirle a la Suprema Corte la atribución de investigar ciertos hechos a partir de la excitativa de la Cámara o del Ejecutivo.

<sup>103</sup> Diario de los Debates, tomo I, núm. 12, p. 269.

los artículos 3º , 5º , 27 y 123, en cuyo contenido se atiende a cuestiones de protección a grupos sociales.

Si los cambios al Proyecto de Carranza se derivaron de una concepción social o de una precisa negociación técnica o política entre los constituyentes dentro de los esquemas liberales, cabe preguntarnos que ideas influyeron en el diseño de la Suprema Corte. En el Proyecto, el contenido de los artículos constitucionales relativos al Poder Judicial puede resumirse de la siguiente manera:

a) El artículo 94 disponía que se depositara su ejercicio en una Corte Suprema de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito; la que se integrará por nueve miembros, funcionara en pleno y sesionara públicamente; precisaba el quórum de asistencia y de votación, estipulaba que los ministros de la Corte durarían cuatro años en el cargo y no podrían ser removidos sino mediante juicio de responsabilidad.

b) En el numeral 95 se disponía cuales debían ser los requisitos para ser designado ministro, entre los cuales estaban los de ciudadanía, edad, profesión, reputación y residencia en el país.

c) En el ordinario 96 se precisaba el procedimiento que debía seguirse para llevar a cabo la designación de los miembros de la Suprema Corte por parte del Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, y los supuestos a seguir en caso de que no se diera la designación en una primera votación.

d) En el artículo 97 se proponía que la Corte designará a los jueces y magistrados, y se fijaba su duración en el cargo, los supuestos y procedimientos de remoción y los supuestos de su adscripción; también se daban atribuciones a la Corte para nombrar jueces o magistrados supernumerarios para auxiliar a la pronta administración de justicia, y para designarlo a uno de sus miembros, un juez, un magistrado o comisionados especiales pero, a solicitud de ciertos

funcionarios, averiguar la conducta de algún juez o magistrado o algún hecho que constituyera la violación a una garantía individual, al voto público o algún otro delito castigado por la ley se fijaba la obligación de los ministros de la Corte de visitar juzgados y tribunales se exponían los términos de designación del presidente de la Corte, y los términos de la protesta de estos últimos y de jueces y magistrados.

e) En el precepto 98, se buscaba prever la forma de sustitución de las faltas de los ministros de la Corte.

f) En el numeral 99, se determinaban los supuestos de la renuncia del cargo de ministro.

g) En el ordinario 100, las formas de emisión de licencias para los ministros.

h) En el artículo 101, la prohibición para que ministros, magistrados, jueces y secretarios de Corte desempeñaran empleos o cargos remunerados de la Federación o los estados.

i) En el precepto 102, se precisaba la organización del ministerio público y la mención de las funciones de éste y del procurador.

j) En el numeral 103, se precisaban las competencias de los tribunales federales, y en los 104 y 105, las competencias de la Suprema Corte.

k) En los artículos 106 y 107 se establecían, respectivamente, la competencia de los tribunales federales en materia de amparo y los elementos fundamentales de ese proceso.

Del conjunto de propuestas, sólo en algunas de ellas se introdujeron modificaciones. En su orden, el artículo 94 se modificó en tres aspectos: primero,

para aumentar el número de integrantes de la Corte de nueve a once; segundo para modificar el quórum de asistencia de ese órgano y, tercero, para alterar las condiciones de estabilidad en el cargo. Los artículos 96 y 98 se modificaron para permitir que cada una de las legislaturas de los estados propusiera a un candidato al Congreso de la Unión a fin de designar a los ministros. La propuesta del artículo 101 fue adicionada para prohibir que los ministros y sus secretarios, los magistrados y los jueces, aceptaran o desempeñaran empleos o cargos particulares, salvo los honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia. En la propuesta del artículo 104 (que sería el 105 actual) se presumió la posibilidad de que la Corte conociera en jurisdicción originaria de las controversias entre estados “con motivo de sus respectivas atribuciones”, para quedar constreñida a aquellas controversias entre los que se refieran a la constitucionalidad de sus actos. A la propuesta del artículo 107 se le agregó un segundo párrafo en la fracción IV, para prever que, cuando se pidiera el amparo contra resoluciones no definitivamente en los juicios civiles, se observaran en lo conducente las reglas previstas en esa fracción respecto de las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles.

En cuanto al artículo 94, la modificación se produjo en el dictamen presentado por la Comisión Segunda de Constitución en la sesión del día 17 de enero. Respecto al número de integrantes y quórum, dicha Comisión informó:

El número de Ministros de la Corte se fijó en once por parecer este número el más conveniente para conciliar las necesidades de la resolución por un número de magistrados que no sea exiguo, con las consideraciones de economía y de expedición en el despacho. Se estableció igualmente que, para funcionar la Corte, debían estar presentes los dos tercios del número total de sus miembros, para que la mayoría sea siquiera de un poco más de la tercera parte (Diario de los Debates, tomo II, núm. 60, pp. 412-413).

En lo que se refiere a los cambios en la duración de los integrantes del Poder Judicial, se dieron tres momentos en la discusión: la propuesta de Carranza contemplaba que fuera de cuatro años sin posibilidad de remoción, el dictamen estableció esos términos y la inamovilidad a partir de 1921, y el texto original quedó en dos años, posibilidad de nueva elección por cuatro más, e inamovilidad a partir de 1923. Las razones que sostuvieron este cambio se hicieron valer en la sesión del día 20 de enero, y fueron precisamente por los diputados Machorro Narváez y Múgica en la del día 21. El primero propuso que se pusiera a prueba a los ministros por seis años, y el segundo dividió ese periodo en cuatro y dos años, a fin de “no correr el peligro de tener ministros por seis años sin poderlos remover”<sup>104</sup>

En la sesión de 20 de enero, el dictamen de la Comisión Segunda de Constitución fue objetada en primer lugar por el diputado Truchuelo, quien adujo que el judicial sí era Poder, y que en tal virtud había que desligarlo de los otros poderes, lo cual sólo se podía lograr si el origen de sus integrantes era la elección popular, uno por cada estado. A su juicio, si se querían poderes democráticos, era necesario darle su origen en el voto directo del pueblo y no en las legislaturas de los estados, pues ello podría dar como resultado la influencia de ciertos grupos sociales. En la misma sesión, Lizardi opinó que el pueblo debía hacer la elección de manera indirecta, y que para ese fin bastaba con la participación de los integrantes del Congreso. Alberto Gonzáles intentó refutar las ideas de Lizardi, por considerarlas conservadoras, y expuso la necesidad de que la Corte fuera numerosa y sus integrantes fueran electos democráticamente por el pueblo. En su turno, Martínez de Escobar argumentó la necesidad de que los integrantes de la Suprema Corte no fueran designados ni por el Ejecutivo ni por el pueblo, sino mediante una combinación entre los órganos de propuesta y de nombramiento, en los cuales debía quedar excluido el presidente de la República.

---

<sup>104</sup> Diario de los debates, tomo II, núm. 67, p. 548.

Se sigue discutiendo el tema en la sesión del 29 de enero, con la intervención inicial de Silvestre Aguilar, quien consideró que el pueblo designara mediante elección popular a los jueces, pues sólo así se satisfacían los ideales de la Revolución. Machorro respondió en la misma sesión invocando el espíritu revolucionario; según él, al organizarse el Poder Judicial a partir del Proyecto de Carranza, se lograba un avance en la impartición de justicia.<sup>105</sup>

Pastrana Jaimes replicó a Machorro con el argumento de que si el Judicial era uno de los poderes, su constitución debía ser electoral, pues debían ser los ayuntamientos quienes llevaran a cabo la elección para garantizar que ni las autoridades centrales ni los gobernadores intervinieran. En la penúltima intervención de la sesión del día 29 Hilario Medina enfrentó brevemente cada una de las posiciones planteadas y, con argumentos basados en ideas organicistas de la ponderación de los poderes, habló en términos generales para que la designación de los integrantes de la Corte se hiciera mediante la colaboración de aquellos. Finalmente, Manuel Herrera consideró que las designaciones no debían llevarse a cabo mediante los sistemas de participación de órganos seguidos en estados unidos, fundamentalmente. El dictamen fue aprobado en la sesión del 21 de enero, después de que Medina explicó las razones por las cuales la Segunda Comisión tomó el parecer de algunos diputados, y previó que las designaciones de ministros fueran hechas por las legislaturas de los estados.

Los cambios introducidos al artículo 101 no se dijeron en las sesiones, de manera que su justificación o, si se quiere, su ampliación, se sostuvo en el dictamen leído en la sesión del 17 de enero. Por lo que toca a las modificaciones al artículo 105, el proyecto se discutió en la sesión del 22 de enero. El texto originario de

---

<sup>105</sup> Considerado que la elección popular de los jueces tenía vicios graves, pues no eran representantes de nadie; porque se debía ser congruente con las ideas expresadas de no contaminar a la Corte con la política; porque los jueces debían ser designados por sus cualidades intelectuales y esas cualidades no siempre podían ser percibidas por el electorado; porque la historia demuestra que la magistratura electiva da buenos resultados; porque la administración de justicia no cuenta con un plan político propio que vender; porque la democracia requería de un “poder justiciero”, de un poder “que sepa interpretar la ley, que no fuera venal, un Poder que no esté a disposición de las pasiones, un Poder que no esté manchado por las pasiones, un Poder que no este manchado por las pasiones, que no tenga un origen viciado, solamente puede resultar por una elección que no sea la popular”.

Carranza, sin embargo, no sufrió mayores cambios con motivo de los debates, y dentro de las cuestiones relevantes suscitadas se encuentran los argumentos de los diputados González, Machorro Narváez y Medina, sobre la expresión “constitucionalidad de un acto” respecto de los conflictos entre los poderes de los estados, y sobre si el Senado o la Suprema Corte debían conocer de las controversias políticas surgidas entre esos mismos poderes.

Si analizamos en conjunto los debates acerca del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte, podemos decir que las ideas básicas giraban en torno a que el deber de esos órganos era garantizar la observancia de las garantías individuales mediante el juicio de amparo; a que el ejercicio de sus funciones era la mejor garantía en contra de la dictadura y el despotismo; a que el sistema federal sólo podría subsistir si ese Poder era fuerte; a que sus miembros debían ser personas honestas y de buena reputación; a que el Ejecutivo Federal debía mantenerse al margen de la designación de jueces y magistrados y a que los integrantes de la Corte (al menos de la originaria) debían pasar por un periodo de prueba. Las diferencias más importantes se relacionaban con la forma de designación y con los atributos de los ministros, pues así como unos deseaban que provinieran del pueblo y actuaran guiados por su recta razón, otros querían que actuaran guiados por rigurosos criterios jurídicos y, como consecuencia, que su nombramiento se produjera por órganos que estuvieran en posibilidad de apreciar esas luces.

De que manera influyeron en la conformación de la Suprema Corte de la concepción fundamental que guió su diseño fue principalmente liberal se hizo en materia agraria y laboral y tuvo como destinatario principal a sujetos considerados socialmente poderosos, de manera que la protección de esos derechos podía llevarse acabo a través de los medios de justicia ordinarios.

En síntesis de la exposición sobre el diseño del Poder Judicial por el Congreso Constituyente, podemos decir que las ideas rectoras tuvieron su origen en



concepciones clásicas del sistema de frenos y contrapesos, de la defensa de las garantías fundamentales frente a actos del Estado, de la necesaria imparcialidad de jueces, magistrados y ministros, de la autonomía del Poder Judicial, y de la necesidad de preservar el orden federal y la división de poderes mediante la actuación de órganos jurisdiccionales. Por ello, las ideas sociales y democráticas introducidas en el Constituyente tuvieron poca influencia en su diseño. Una cuestión diferente, y que luego habrá de aparecer, consiste en saber si las reformas posteriores fueron el resultado de una ideología diferente, o de qué manera llegaron a satisfacer los contenidos u objetivos de las normas que tenían como propósito alcanzar ideales diversos al liberalismo.

a) Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928

Se realizó el día 20 de agosto de 1928. Los artículos reformados fueron el 94, del 96 al 100 y el 111. En lo que se refiere a la Corte, los cambios fundamentales consistieron en:

1. Aumentar el número de ministros de 11 a 15: se estableció que su actuación sería en pleno o en tres salas, se previó que sus ingresos no podrían ser disminuidos durante su encargo, y que los ministros serían inamovibles, salvo cuando observaran mala conducta (art.94).
2. Que los nombramientos de los ministros serían hechos por el presidente y aprobado por el Senado. (Art. 96).
3. Se previó el modo como el Presidente cubriría las faltas de los ministros con la participación del Senado (art. 98).
4. Se estableció que el Presidente y el Senado (y no el Congreso) calificarían las renunciaciones de los ministros (art. 99)
5. Se estableció que las licencias superiores a un mes otorgadas a los ministros serían concedidas por el Presidente de la República con aprobación del Senado.
6. Que el presidente de la República podía pedir directamente ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los ministros de la Suprema Corte y de los magistrados y jueces federales y del Distrito y territorios federales, y que

correspondía a la de Senadores la declaración de responsabilidad, en su caso (art. 111)

7. Que los ministros que en ese momento ocupaban el cargo debían esperar su ratificación por el Presidente y el Senado de la República (art. 4º transitorio).

La iniciativa fue presentada por Obregón el 19 d abril de 1928, fecha en la que era candidato a la presidencia de la República y no contaba con facultadas constitucionales para ello. La propuesta produjo consecuencias políticas o relevancia, pero aun así fue aprobada en mayo del mismo año durante las sesiones extraordinarias convocadas por el Congreso y solicitadas por el propio Obregón. En la exposición de motivos, Obregón comenzó señalando que los cambios en las leyes no eran suficientes para corregir los males en la administración de justicia, por lo que debían ser fundamentalmente de hombres.

El único modo de sostener su actuación honesta era a partir de las condiciones imperantes en las instituciones en que laboraran. Para lograr esas condiciones, decía, debía provocarse que los hombres que lo ocupaban supieran que podían llegar a ser despojados del cargo si no se servían con honestidad y eficiencia. Por ello, Obregón proponía que el Presidente de la República pudiera iniciar juicio político en contra de los ministros (y otros funcionarios) por “mala conducta”.

Aseguraba: “haciéndonos eco de una opinión que podríamos calificar de unanimidad, la forma actual de elegir a los jueces, adolece de serios e innegables inconvenientes”. Esos inconvenientes eran la participación de las cámaras y de las legislaturas de los estados, en tanto ponían en juego intereses eminentemente políticos. Para resolver tal estado de las cosas, Obregón argumentaba a favor de la designación presidencial las siguientes razones:

“Cuando la designación es hecha por el presidente, éste pone la garantía de vivo sentimiento de su responsabilidad y, en cierto modo se solidariza con la conducta del funcionamiento nombrado. El requisito de la aprobación del Senado despertará

en el presidente de la República una mayor atención a los méritos de su candidato, apartándose de la posibilidad de hacerla por favoritismo o por pagar una adhesión incondicional.”<sup>106</sup>

Finalmente, refiriéndose al rezago, expuso la necesidad de aumentar el número de ministros a 16 y permitir su funcionamiento en salas y en pleno. Concluía Obregón:

“Con estas enmiendas constitucionales, el grave problema de la justicia, sin cuya buena administración ningún gobierno rinde íntegros sus altos servicios sociales, habrá quedado despejado de los reales vicios de origen en la designación de los jueces; satisfecha la urgencia de exigir responsabilidades judiciales cuando procedan, y capacitada la Suprema Corte para hacer pronta y expedita justicia. Quedará a las organizaciones jurídicas y al medio social, que tienen deberes que cumplir, el hacer efectivas las garantías consignadas.”<sup>107</sup>

En su dictamen, los integrantes de las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Justicia alegaron razones interesantes. Describieron el estado que guardaba la justicia, calificada como ineficaz e inmoral, y atribuyeron esa situación a una diversidad de los funcionarios judiciales por deberse su designación al Congreso en exclusiva, por la consigna que mantienen algunos miembros del Legislativo, de los litigantes, por “el espíritu egoísta de lucro y falta de conciencia de sus deberes profesionales del gremio burgués de abogados metropolitanos agrupados en peligrosos bufetes”, entre otros. Las Comisiones decidieron aceptar la iniciativa de Obregón, por considerar que enfrentaba tres males de la administración de justicia: la ineficacia y el rezago de la Corte, la designación de los miembros por un órgano exclusivamente, y la impunidad de los ministros. La forma de solucionarlo tiene que ver con cada una de las medidas planteadas por Obregón: el aumento de los integrantes de la

---

<sup>106</sup> Cossío D., José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, op. cit., p 78.

<sup>107</sup> Idem.

Corte, la designación Ejecutivo-Senado y la posibilidad de llevar a cabo juicios de responsabilidad. Sobre los dos últimos aspectos –los relevantes de la reforma- las Comisiones sostuvieron, respectivamente, que:

“1. El procedimiento actual que da competencia exclusiva al Congreso de la Unión, ha sido un doloroso fracaso para la Nación por la perniciosa influencia política en la justicia y, peor todavía, por la torpe ansia de lucro de algunos legisladores que preparan deliberadamente tribunales –*ad hoc*- para sus negocios.

2. La exigencia de que forzosamente parta la moción de destitución del Presidente de la República y de que intervengan las dos cámaras separadamente, es una garantía de que se obrará con justificación y de que no se cometerá una injusticia por violencia, pasiones políticas o cualquier otra causa torpe”.<sup>108</sup>

La Cámara de Senadores, la propuesta se votó por unanimidad en forma económica, y como dictamen sirvió la transcripción de los preceptos propuestos.

En este orden de ideas, toca identificar la posible teoría constitucional que animó a la reforma de 1928. En este caso, es difícil hablar y darle todo su sentido a la expresión “teoría constitucional”, puesto que es intrincado suponer que en las condiciones del ejercicio político llevado a cabo por Obregón en lo general, y respecto de la Corte en particular, hayan existido razones de este tipo. Lo que podemos identificar son los supuestos de las reformas. Como se ha visto, en el caso concreto eran tres los puntos fundamentales del cambio: *enfrentamiento de rezago, nombramiento de ministros y posibilidad de juicio de responsabilidad*. El primer punto era un asunto con aceptación general y, efectivamente, la Corte enfrentaba un rezago importante que hacía aconsejable el aumento en el número de ministros y la división del trabajo por salas (Rabasa, 1987, pp. 347-359; Cabrera, 1997, pp. 107-111). En cuanto a los nombramientos, resultó clara la maniobra de Obregón para, por un lado, deshacerse de los ministros en activo y,

---

<sup>108</sup> Una de las mejores intervenciones en contra de la propuesta fue hecha por Vicente Lombardo Toledano.

por el otro, generar un mecanismo que le permitiera participar en la designación. En términos del artículo 4º transitorio, los ministros en activo deberían esperar su ratificación por parte del Presidente y del Senado, al igual que los que se produjeron en lo sucesivo.<sup>109</sup> Esta misma reforma le permitió completar su maniobra de subordinación del Poder Judicial al establecer la posibilidad de remoción a partir de un supuesto tan general como la mala conducta, y mediante la actuación de un órgano legislativo que le dispensaba amplia sumisión. Aun cuando Obregón llevó a cabo una trascendental reforma y para ello esgrimió variados argumentos, dadas las condiciones políticas dominantes en nuestro país y, sobre todo, su particular posición política de cara a una debatida reelección, la reforma tuvo el propósito de permitirle la consolidación de su poder político. La Corte cumplió una función puramente instrumental respecto del Poder Ejecutivo, lo cual es interesante observar dado que, aun cuando éste gozara de una enorme influencia y prestigio, no se apartó del todo de las formas jurídicas, tanto para llevar a cabo la reforma como para nombrar a nuevos ministros.

Los cambios que se produjeron al entendimiento constitucional con motivo de las reformas llevadas por Obregón. Partiendo de la iniciativa de reformas presentadas por Carranza, y de los dictámenes y debates en el Constituyente, el sistema de designación de los ministros (principal modificación llevada a cabo por Obregón) se había fundado en una idea de democracia y, más específicamente, en la idea de que mediante la designación por los órganos representativos, la democracia perseguida por la Revolución se introducía en un órgano no representativo. Al llevarse a cabo la reforma propuesta por Obregón, se perdió ese matiz democrático (correcta o incorrectamente concebido) y se determinó que debía ser el Ejecutivo Federal quien interviniera en la designación de los ministros. No es que se estuviera ante una situación plenamente democrática en materia de

---

<sup>109</sup> De los 16 nuevos nombramientos (Julio García, Daniel Valencia, Fernando de la Fuente, Francisco Barba, Jesús Guzmán Vaca, Arturo Cisneros Canto, Paulino Machorro, Enrique Osorno, Francisco Díaz Lombardo, Salvador Urbina, Joaquín Ortega, Carlos Salcedo, Francisco H. Ruiz, Juan José Sánchez, Alberto Vázquez del Mercado y Luís M. Calderón), sólo cuatro fueron ratificados (Guzmán Vaca, Cisneros, Díaz Lombardo y Urbina).

nombramientos, sino ante una concepción de las formas que fue radicalmente modificada.

Frente al grado de descentralización que se vivía debían ser las legislaturas de los estados las que propusieran candidatos y, al menos como un asunto de expectativas, que hubiera una mayor representación regional, al concentrarse las propuestas de designación en el jefe del Ejecutivo se dio un mayor grado de centralización. Las reformas propuestas tuvieron a su favor la circunstancia de que la designación y en las destituciones por mala conducta se acercaban más a la Constitución estadounidense que a una fórmula original. Esta situación de semejanza respecto de un orden legitimado como democrático fue relevante (y, de hecho, a algunas de las argumentaciones en la Cámara de Diputados la siguieron), sólo que para entender su verdadero significado es necesario comprender el contexto en que fueron hechas, aprobadas y, previsiblemente, aplicadas.

Las consecuencias de la reforma para la comprensión constitucional significaron una mayor centralización poder del Ejecutivo (tanto en la dimensión de la división de poderes como en el sistema federal). Aun cuando las reformas no alteraron el sistema competencial de la Corte (lo que habría permitido sostener de modo directo que se hubiera afectado la comprensión de la teoría constitucional), desde el momento en que se le dieron más atribuciones al Ejecutivo, dicha teoría constitucional sí resultó afectada.

b) Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1934

La segunda reforma afectó a los artículos 94 y 95, y consistió en lo siguiente:

1. El número de integrantes de la Suprema Corte aumentó de 16 a 21 (Art. 94).
2. Se previó la posibilidad de que la Corte funcionara en cuatro salas (art.94)

3. Se estableció que los ministros durarían seis años en sus cargos, y que sólo podrían ser privados de ellos por mala conducta y siguiendo los procedimientos previstos en el artículo 111 constitucional (art. 94)
4. Se modificaron los requisitos para ser designado ministro, tanto al prever que la edad máxima de designación sería de 65 años, como al exigir una práctica profesional de abogado. Se estableció que los ministros de la Suprema Corte en funciones al momento de entrar en vigor la reforma cesarían el 31 de diciembre del mismo año (art. 2º transitorio).

La iniciativa de Cárdenas tuvo un planteamiento irregular al ser presentada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (PNR) por encargo del general, en ese momento (12 de septiembre de 1934) presidente electo de la República. A pesar de que el cardenismo es uno de los periodos más estudiados de nuestra historia, prácticamente no existen explicaciones, interpretaciones acerca de los cambios de la Suprema Corte, de ahí que su sentido tenga que inferirse a partir de una serie de elementos más indirectos.

Cárdenas declaró que al realizar su gira para la Presidencia de la República encontró que uno de los reclamos más imperiosos era la impartición de justicia y que la Revolución debería colmar esas ansias de mejoramiento espiritual. Aseguró también que el partido debía ayudarlo a resolver ese problema mediante la adopción de medidas que capaciten al nuevo gobierno por su inmensa aplicación para hacer frente a los compromisos que en esta importante materia tiene contraídos con el país.

En una exposición dirigida al Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Cárdenas planteó las siguientes razones para defender su reforma:

1. Que en la Segunda Convención Ordinaria del PNR (diciembre de 1933) se consideró necesario que hubiera una sala para resolver conflictos de trabajo.
2. Que la introducción de esa sala era acorde con la división de trabajo de la Corte iniciada mediante la reforma de 1928.
3. Que la materia obrera tenía diferencias fundamentales con la civil y la administrativa y que, por ende, ameritaba que se trataran los asuntos de manera específica.
4. Que la importancia de referirse a la Corte radicaba también en su carácter de auténtico órgano constitucional.
5. Que no se trataba de restar atribuciones a la Corte, sino de lograr una más correcta integración de los órganos del Estado, puesto que siendo éste uno, debía haber una auténtica colaboración entre poderes.
6. Que a pesar de los esfuerzos hechos por los gobiernos de la Revolución, era necesario aceptar que sobre la administración de justicia seguía habiendo un profundo escepticismo.
7. Que la forma correcta de analizar los problemas de la administración de justicia debía considerar la organización del Poder Judicial y, respecto de él, los procedimientos de designación de los funcionarios judiciales y el tiempo en que deberían ocupar el cargo.
8. Que, si bien la forma de designación introducida por Obregón era correcta, no podía decirse lo mismo de la ocupación vitalicia del cargo.<sup>110</sup>
9. Que la pérdida de la investidura vitalicia no significaba la pérdida de la inamovilidad, pues ésta sólo significaba conocer por que tiempo se designaba a una persona.
10. Que la designación vitalicia vendría a significar una renuncia del pueblo a su ejercicio soberano de remover periódicamente a los funcionarios. Siendo el ataque a la ocupación vitalicia del cargo el elemento fundamental de la exposición de Cárdenas, sus ideas quedan resumidas en la siguiente cita:

---

<sup>110</sup> En contra de ella afirmaba: “la investidura vitalicia es absurda, según se tendrá ocasión de demostrar, en un país joven, de organización democrática, que está propugnando por establecer un nuevo concepto de justicia distributiva, y en el que se está gestando el derecho del porvenir”.



“Ninguna actitud más contraria a la que requiere la aplicación e interpretación del derecho forjado por la Revolución, ya que ésta se caracteriza, justamente, por su afán incesante, ininterrumpido, de mejoramiento social; por su programa flexible, adaptable a situaciones contingentes e imprevistas; por su falta de rigidez, por su ausencia de estancamiento y su espontaneidad: en términos tales, que, más que un producto estratificado de ideas sobre la forma de organización política, económica y social a la colectividad mexicana, es una corriente de eterna renovación y vida, y a ello obedece que esté laborando un nuevo ideal de justicia distributiva, pero con conciencia plena de que nunca podrá estimarse definitiva e irrevocablemente construido.”<sup>111</sup>

La formulación del dictamen de la Cámara de Diputados correspondió a las Comisiones Unidas Primera y segunda de Puntos Constitucionales y de Justicia. En él se expresaba que la propuesta del general Cárdenas era relevante por el bienestar que habría de producir en las familias mexicanas. Las comisiones consideraron necesario aceptar la iniciativa del presidente electo, al estimar “que su autoridad moral y sus antecedentes personales son garantía de acierto en una nueva vida institucional del país.” Las propias Comisiones, mediante manifestación expresa, claudicaron de sus funciones críticas y, prácticamente, de las legislativas al decir que la iniciativa era correcta dada la “austeridad y gran conciencia de responsabilidad del presidente electo”. La única consideración de relevancia fue hecha al estimar que no era necesaria la modificación del artículo propuesta por Cárdenas.

Las reformas se constreñían a tres extremos; crear una sala en materia de trabajo, suprimir la inmovilidad judicial y forzar el retiro de la totalidad de los integrantes de la Suprema Corte (así como la de los jueces de Distrito y de los magistrados de circuito y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal). El primero de esos extremos se quiere justificar en que con la promulgación de la ley

---

<sup>111</sup> Cossío D., José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, op. cit., p. 84.

Federal del Trabajo en 1931, se había producido cambios importantes en los criterios jurisprudenciales y la acumulación de asuntos por vía de amparo directo. Para los otros dos extremos se dieron razones semejantes entre sí, pero más complejas de discernir: se apuntó la necesidad de reflejar los cambios generales que dieran sentido democrático y republicano a los órganos de justicia y, con ello, la posibilidad de mantener vivos los ideales revolucionarios.

La inexistencia de una importante división ideológica en torno a la justicia o, lo que en este caso es igual, que respecto de ese tema se manifestaron de forma decidida las diferencias entre los grupos sociales por la forma de gobierno que desde sus discursos de campaña anunciaba el general Cárdenas.

Se llevó a cabo la sustitución de los ministros de la Suprema Corte.<sup>112</sup> Ahora, cabe preguntarnos por la teoría o, sencillamente, por las razones que subyacieron a la reforma mencionada. Una de las primeras respuestas que pueden darse tendría que ver con los conflictos que se suscitaron entre Cárdenas y Calles, que terminaron con la remoción del primer gabinete de aquél y con la de los jefes de diversas regiones militares. Esta solución no es correcta, dado que esos conflictos se manifestaron en 1935 y la iniciativa de Cárdenas fue presentada en 1934. La interpretación que parece tener más fuerza es que Cárdenas modificó la inamovilidad y removió a todos los ministros por considerar que carecían de un “auténtico espíritu revolucionario”. Si se analiza el discurso de Cárdenas en los meses cercanos a la reforma, es posible afirmar que tenía como propósito primordial lograr que los ministros (jueces y magistrados) estuvieran en mayor relación con el ideario cardenista. “Lo que a Cárdenas le interesaba antes que ninguna otra cosa, era fortalecer el Estado de la Revolución, hacer de él una

---

<sup>112</sup> En términos de la reforma, el 26 de diciembre de 1934 el Senado hace del conocimiento la designación de los nuevos ministros. Sólo tres de los ministros designados por Porte Gil en 1928 fueron nombrados nuevamente (Pérez Gasca, Ruiz y Valencia). Los orígenes de los 18 restantes (Aznar Mendoza, Aguirre Garza, Asiain, Bazdresch, Chávez, Eboli Paniagua, Galindo Garza Cabello, González Blanco, Icaza Iñarritu, López Sánchez, Olea; Ortiz Tirado, Trigo, Truchuelo y Vázquez) eran variados: 15 tenía experiencia forense y 11 habían sido propuestos por agrupaciones sociales; el mencionado Sindicato de Abogados del Distrito Federal Había propuesto a nueve candidatos.

verdadera potencia social, que estuviera en condiciones de llevar a cabo la transformación que el país necesitaba.”<sup>113</sup>

Esta transformación no dejaba de resultar paradójica, como se desprende de su discusión de toma de posición del 30 de noviembre de 1934:

“El pueblo debe sentir la responsabilidad de mi exaltación al puesto más elevado del país, como una demostración irrecusable de que la vida institucional, que constituye uno de los principios vitales de nuestra Revolución, va realizándose. Y esto me obliga a declarar con firmeza, que la Constitución y las leyes de la República serán mi norma infranqueable en el cumplimiento de mi deber. *La Revolución ha ido convirtiendo en normas jurídicas y morales sus postulados y sus tendencias, dignificándose así como gobierno de instituciones. Si en algún instante la ley no responde a las exigencias de nuestro programa en constante renovación, tendremos la fuerza bastante en nuestras organizaciones políticas y el camino constitucional abierto para modificar la ley; pero no debemos violar los principios legales que dan poderosa vida institucional y garantía de respetabilidad, dentro y fuera de la República, a la marcha de la Revolución.*”<sup>114</sup>

Sin embargo de un modo más enfático, en el discurso pronunciado en Querétaro el 6 de diciembre de 1933, al ser proclamado candidato del PNR a la presidencia de la República, declaró:

“Lo esencial para que puedan realizar en toda su integridad y con la amplitud que se requiere los postulados sociales de la Constitución General de la República y las fórmulas de coordinación social contenidas en el programa de gobierno del Partido Nacional Revolucionario, que acaba de aprobarse, consiste en que se *verifique una plena interpretación revolucionaria de las leyes, por hombres que sinceramente sientan la Revolución; que sean plenamente conscientes de su responsabilidad, que tengan verdadero cariño a las masas proletarias y que*

---

<sup>113</sup> Cossío D., José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, op. cit., p. 86.

<sup>114</sup> Idem.

perciban con amplitud el espíritu y las necesidades históricas que inspiraron las normas y las doctrinas que se ha dado el pueblo en sus generosas luchas para que de esta manera las ejecuten con resolución completa y plena honradez, a fin de lograr el progreso colectivo.”<sup>115</sup>

Los ministros de la Corte fueron vistos como personas que seguían o mantenían intereses tradicionales, productos de la pequeña burguesía y, por ende, ajenos al sentir popular e incapaces de darle sustancia jurídica a la nueva política de masas y al nuevo entendimiento de los postulados revolucionarios. En este sentido, la primera tarea consistía justamente en su remoción completa y, enseguida, en la determinación de periodos expresos que, permitieran constituir una institucionalidad sexenal respecto de la Corte como la que, de hecho y en general, fundó Cárdenas. Los supuestos para la reforma judicial parecen ser la preparación de un nuevo grupo de integrantes (con limitaciones sexenales) para llevar a cabo la “juridificación” de los nuevos contenidos sociales y políticos en los que fuera incursionado el régimen.

La última cuestión por determinar es el modo en que las reformas a la Constitución modificaron su entendimiento. Podemos decir que las reformas introducidas por Cárdenas produjeron el resultado que él esperaba y, por ende, una modificación importante en la práctica constitucional. El sentido de ésta se manifestó en que podemos llamar “una interpretación revolucionaria de las leyes”.

Los cambios constitucionales introducidos junto con otros –como los relativos a los artículos 3º, 27 y 123, la integración de la Suprema Corte, la Práctica jurídica de ésta y el contexto general del país-, significaron una profunda transformación en el entendimiento de ciertas porciones.

---

<sup>115</sup> Idem.

Ese entendimiento estaba encaminado a lograr, tal vez como único caso durante el siglo XX, que la Suprema Corte fuera un factor en el cambio social que Cárdenas identificaba como mandato de la Revolución.

La Corte, en ese tiempo y como consecuencia de esas reformas, no se concebía como un factor de garantía del *statu quo*, sino “jurisdicción” de las conquistas revolucionarias. La Corte, entonces, debía estar del lado de los sujetos de la Revolución, “juridificar” sus posiciones y, en tal virtud, afectar en el ámbito específico de su actuación el entendimiento mismo de la Constitución, asunto en el que Cárdenas tenía plena conciencia.

c) La reforma se llevó a cabo el 21 de septiembre de 1944, respecto de los artículos 94 y 11. Esta reforma se redujo a lo siguiente:

1. A restablecer el carácter vitalicio del cargo de ministro (art. 94)
2. A prever que el Presidente de la República sólo podría solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de los ministros (y la del resto de los funcionarios respecto de los cuales tuviera esa atribución) una vez que los hubiera oído en privado, “a efecto de poder apreciar en consecuencia la justificación de tal solicitud” (art. 111).
3. A conformar de manera íntegra la Corte, a partir del retiro de todos los ministros en activo y la designación, dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor de la reforma, de otros 21 por el presidente y el Senado (art. 1º transitorio).

Estas reformas constitucionales a diferencia de otras, tuvo un largo proceso de realización, toda vez que la iniciativa fue presentada por Ávila Camacho el 19 de diciembre de 1940 y fue aprobado en septiembre de 1944.

La interpretación de las reformas constitucionales era volver la inmovilidad judicial, permitir la renovación íntegra de la Corte y darle una facultad adicional al presidente de la República respecto a la destitución de los ministros, la reforma

fue relevante, toda vez que la dinámica política del régimen había logrado, desde 1941, la sustitución de los ministros cardenistas por los ávilacamachistas.<sup>116</sup> Los dos temas restantes se sostienen en razones diversas a las apuntadas. La facultad del presidente para escuchar en conciencia a los ministros, es una función que, aun cuando desafortunada, no involucra a éstos en exclusiva, sino a la totalidad de los funcionarios públicos que pudieran ser destituidos mediante ese procedimiento. Es cierto que, dadas las funciones de los integrantes de la Corte y la necesidad de mantener su independencia y la autonomía de sus funciones, tales atribuciones presénciales son particularmente desafortunadas y estuvieron sujetas a diversas críticas.

Por lo que corresponde al restablecimiento de la inamovilidad, la cuestión es, además de evidentemente propia del Poder Judicial, de más interesante explicación. En el discurso pronunciado el 2 de junio de 1941 al inaugurar el edificio (actual) de la Suprema Corte de Justicia, y a pocos meses de haber tomado posesión, Ávila Camacho declaró que su gobierno pondría al servicio del Poder Judicial su fuerza moral y material par lograr el pleno ejercicio de las funciones de éste. Igualmente, se señaló:

“La Constitución reconoce, y una buena administración de justicia exige, que la independencia de este Tribunal sea una realidad. El sistema de elección de cada seis años, de los Ministros de la Corte, no garantiza suficientemente, por los vínculos materiales creados, su independencia, al privarlos de la autonomía que les permita actuar imparcial y serenamente. Mi Gobierno, para recorrer esta deficiencia, ha dado los pasos necesarios promoviendo la reforma constitucional que crea la inamovilidad, a fin de que la Corte pueda impartir justicia, ajena a

---

<sup>116</sup> En efecto, para este segundo año, de los 21 ministros en funciones en 1940, sólo dos (López Sánchez y Ortiz Tirado) continuaban en su cargo en 1941. esto significa que Ávila Camacho había realizado las designó 19 nuevos ministros en 1941 (Ángeles, Bartlett, Carreño, De la Fuente, Estrada, Fraga, Guerrero, Islas Medina, Méndez González, Mendoza Pardo, Olea y Leyva, Pardo Aspe, Ramírez, Rebolledo, Sánchez Tabeada, Tena –Felipe de J.-, Urbina y Vasconcelos), de los cuales sólo cinco (Estrada, Fraga, Mendoza Pardo, Sánchez Tabeada y Tena) no continuaron en el cargo en 1945, una vez que la reforma había sido aprobada y Ávila Camacho había realizado las designaciones a qué le facultaba el artículo 2º transitorio de la reforma de 1944.

coacción o influencias de cualquier orden, sin más norma que la Ley, sin más dictado que el de la propia conciencia. No puede desconocerse que a las relevantes condiciones morales que tan alta función exige, debe ir unida una vasta cultura jurídica que permita la adecuada interpretación de la Ley. Por ello mi Gobierno, al organizar la nueva Corte, procuró escoger a un grupo de distinguidos jurisconsultos que aunaran a las condiciones morales de responsabilidad y honradez, las de capacidad y experiencia en la administración de justicia”<sup>117</sup>

- a) Reforma Constitucional Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951.

Se realizó el 19 de febrero de 1951, y los artículos reformados fueron el 94, 97, 98 y 107. Los cambios consistieron fundamentalmente en:

1. El establecimiento de los tribunales colegiados de circuito para conocer de ciertos juicios de amparo cuyo conocimiento le correspondía originalmente a la Corte (art. 94)
2. Designación de cinco ministros supernumerarios que no podrían integrar al Pleno (art.94)
3. Precisión de que la separación del cargo sólo podría darse de acuerdo con la parte final del artículo 111, “previo el juicio de responsabilidad correspondiente” (art.94)
4. También se reformó el artículo 97, a fin de establecer que los jueces y magistrados serían designados para el cargo por cuatro años, al término de las cuales, si fueren reelectos o promovidos a uno superior, adquirirían inamovilidad y sólo podrían ser separados en términos del artículo 111.
5. Determinación de que las faltas inferiores a un mes serían suplidas por los ministros supernumerarios. (art. 98)
6. Se estableció que el tribunal colegiado conocería del juicio en contra de violaciones de forma cometida en la sentencia, y la Corte si eran de fondo;

---

<sup>117</sup> Ibidem, p. 89.

se previó la caducidad de la instancia por inactividad procesal, y se ampliaron considerablemente los supuestos de la suplencia de queja y se modificaron los de suspensión.

En la exposición de motivos a la iniciativa, Miguel Alemán aseguró que el problema más grave que enfrentaba la administración de justicia era el rezago de la Suprema Corte.<sup>118</sup> Y la independencia judicial y el respeto a la estructura del juicio de amparo. A partir de esos supuestos consideraba:

“Cuando se piensa seriamente sobre la actual competencia constitucional de que disfruta la Suprema Corte, no igualada ni superada por ningún otro tribunal del mundo, se comprende mejor la imposibilidad material que media para la expedición del amparo; si una ley de la necesidad así lo indica, esa misma ley debe servir de apoyo para encauzar por otros derroteros a esa competencia constitucional, sin que ello llegue a significar ninguna afectación a la soberanía del Supremo Poder Judicial de la República.”<sup>119</sup>

En la exposición de Alemán, y con un discurso que raya en el sometimiento, el punto fundamental de los correspondientes dictámenes producidos en las cámaras fue el rezago, de manera que las reformas se justificaron de modo constante en la necesidad de combatir ese problema. El rezago considerado por los órganos del proceso de reformas era real, y se atribuía, primordialmente, a la enorme cantidad de amparos directos civiles, aun cuando los asuntos del resto de las salas también presentaban incrementos importantes.

La identificación de los problemas y las razones dadas para llevar a cabo la reforma de 1951 se habían comenzado a plantear desde muchos años antes. Las

---

<sup>118</sup> León Orantes, sostenía que, al finalizar 1950, ese número se elevaba a 37881 asuntos de todo tipo, mientras que en su iniciativa Alemán hablaba de 12362 al finalizar 1945; 22186 al terminar 1948 y 32 850 al concluir 1949.

<sup>119</sup> Cossío D., José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, op. cit., p. 92.



dos propuestas inmediatas fueron una iniciativa presidencial de 1944 y el anteproyecto sometido por la Suprema Corte al presidente de la República.

El primer proyecto de reformas al amparo fue sometido por Ávila Camacho a las cámaras y aprobado por éstas, pero debido a las objeciones de la Corte no se continuó con el trámite previsto en el artículo 135. Las innovaciones del proyecto consistían en dejar en manos del Congreso la competencia de la Corte (como en el artículo III de la Constitución estadounidense) y en modificar sustancialmente su competencia para darle el carácter de lo que hoy llamaríamos “tribunal constitucional” Las objeciones se hicieron consistir en la falta de determinación de las competencias en la Constitución, y en la dificultad de distinguir el tipo de violaciones de las que, en su caso, debería conocer la Corte. En cuanto a la segunda propuesta, la Corte sostenía la necesidad de que los tribunales unitarios conocieran “de la segunda instancia de los juicios de amparo en materia civil contra resoluciones judiciales que no fuesen sentencia definitiva”, y de que se estableciera la caducidad por inactividad procesal en los mismos procesos.

La importancia de la reforma de Alemán se debió a dos motivos: a que fue la primera modificación a la Corte y al Poder Judicial que partió de la estructura judicial previamente establecida, y a que introdujo modificaciones competenciales a esa estructura. Como ya se apuntó, a partir de 1944 y hasta la reforma de 1994 se mantuvieron las condiciones fundamentales del modelo de dominación priista y, por ende, el diseño de la Corte llevado a cabo en esa primera fecha era adecuado a esas condiciones.

d) Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967

Esta reforma se destino a enfrentar el rezago, con lo que se dio fin a una serie de intentos llevados a cabo desde los años cincuentas hasta comienzo de los

setenta.<sup>120</sup> Los artículos reformados fueron el 94, 98, 100, 102, 104, 105, y 107. Lo más relevante de las reformas se puede explicar así:

1. Aquellas que aluden a cuestiones orgánicas y que consistieron en prever que los ministros supernumerarios podrían integrar el Pleno para suplir las faltas de los numerarios (art.94); en establecer que la competencia de la Corte, sus periodos de sesiones, el funcionamiento del Pleno y las salas y las atribuciones de los ministros, se regirían por lo que establecieran la Constitución y las leyes (art.94); en determinar que la ley fijaría los términos en que fuera obligatoria la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial, así como los requisitos para su interrupción y modificación (art.94); en especificar las condiciones de suplencia de los ministros numerarios por los supernumerarios (art.98); en limitar el término de las licencias de ministros a dos años (art. 100); en precisar el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte, de las decisiones dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo (art. 100); en precisar el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de las decisiones dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo (art. 104, fracción I), y en modificar competencia originaria de la Suprema Corte a efecto de permitir que conociera de aquellos asuntos previstos en la ley en que la Federación fuere parte (art. 105).

El de aquella, relativas a la materia de amparo, que de modo general consistieron en los siguientes cambios al artículo 107: se precisaron las condiciones de suplencia y caducidad del amparo agrario; se modificó la competencia existente en los juicios de amparo directo, de manera tal que se dejó de lado la distinción entre

---

<sup>120</sup> La primera de ellas fue presentada el 15 de diciembre de 1955 por el Presidente de la República. La segunda fue presentada el 23 de julio de 1958 en el Senado por el licenciado Alberto Terrones, y proponía la derogación del sobreseimiento. Don Hilario Medina y Mariano Azuela presentaron la tercera el 24 de noviembre de 1958; la aprobó el Senado, la discutió y aprobó la Cámara de Diputados y fue devuelta al Senado sin que éste la volviera a aprobar. Otras tres fueron presentadas por Jesús Ortega Calderón, la Legislatura del Estado de Guerrero y por Serrano Rojas, sin que tampoco hayan sido aprobadas. Otra de las soluciones que se plantearon en esos mismos años para los problemas de justicia, fue el restablecimiento de la Secretaría de Justicia.

violaciones procesales y de fondo, y se dio cabida a otra a partir de los criterios de trascendencia y cuantía, de manera que los asuntos considerados más relevantes o cuantiosos correspondieron a la Corte y los menores a los colegiados; se previó que el Pleno de la Corte podía remitir a las salas aquellos asuntos en los cuales hubiera establecido jurisprudencia; se estableció que sería directa la vía para combatir las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativos, fundamentalmente.<sup>121</sup>

La teoría constitucional subyacente a las reformas de 1951 y 1967 no buscaba reformular a un poder del Estado o a uno de sus órganos pues ello ya estaba dado, sino jugar con el modelo a fin de alcanzar ciertos objetivos. Como el problema era interno y consistía en el rezago, lo relevante era lograr las condiciones para que se evitara, según se pensaba, mediante la creación de una sala auxiliar pero, sobre todo, con la creación de los colegiados. Esta última decisión es la de mayor importancia, pues con los colegiados se abrió la posibilidad orgánica sobre la que habría de descansar la separación jurisdiccional a que hemos llegado en nuestros días. Las reformas permitieron que dos tipos de órganos realizaran lo que originalmente sólo uno de ellos hacía, pero no introdujeron ninguna competencia adicional que llevara a un cambio del entendimiento general del texto en razón del cambio de las funciones de la Corte.

e) Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987

En agosto de 1987 se llevó acabo una nueva reforma,<sup>122</sup> que no puede comprenderse como un mero ajuste competencial para enfrentar el rezago y, por ello, tiene que explicarse a partir de otros supuestos. Si analizamos las

---

<sup>121</sup> La iniciativa de reformas fue presentada por el presidente Díaz Ordaz el 15 de noviembre de 1965, y en su parte inicial puede leerse que él solicitó a los ministros la formulación de un estudio para “resolver algunos problemas que afectan a la administración de la justicia, muy principalmente el relacionado con el rezago que adquieren en forma acentuada algunas de las Salas del propio tribunal”, por lo que la iniciativa se sustenta, precisamente, en este estudio. Al ser el problema fundamental el rezago, a la estructura adaptada desde el año de 1951, la cual instituyó como tribunales de amparo a los colegiados de circuito.

<sup>122</sup> Entre 1967 y 1982, sin embargo, se dieron otras reformas a la Constitución en materia judicial: el artículo 104 en 1974, y el 107 en ese mismo año, en 1975 y en 1979. Igualmente, en diciembre de 1983 se introdujeron diversos cambios a la Ley de amparo, se considera una importante reforma.

modificaciones realizadas en 1988, podemos reducirlas a dos grupos: por una parte las que tenían por objeto permitir a la Corte la asignación de los asuntos de su competencia o de ciertas delimitaciones relacionadas con jueces y magistrados (art. 94 fundamentalmente): por otra parte, las que vinieron a otorgarle una nueva posición en nuestro orden jurídico. El primer grupo de cambios, aun cuando relevantes, bien podrían considerarse como una continuación del tipo de reformas que tenían como propósito enfrentar el rezago judicial; el segundo grupo, responde a una lógica diversa, pues si bien es cierto que gravitaron consideraciones numéricas, las esenciales se debieron a la “nueva imagen “que se pretendió dar a la Corte.

En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el presidente De la Madrid a la Cámara de Senadores, contenían ideas que no se habían expuesto desde, prácticamente, los años cuarenta:

“El derecho contiene una síntesis de los valores morales en que cree la sociedad, cuya estima exige que se les dote de obligatoriedad y cuyo respeto requiere de la acción del Estado. Por ello hemos trabajado en el permanente perfeccionamiento de nuestro Estado de Derecho. La vigencia efectiva del Estado de Derecho es requisito para una vida social ordenada y justa, y esta vigencia efectiva es y debe ser resultado de la acción de la administración de justicia, a quien corresponda la aplicación final de las normas que integran el orden social.”<sup>123</sup>

En la iniciativa se expone la necesidad de “perfeccionar para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de supremo interprete de la Constitución y de asignar a los tribunales colegiados de circuito el control total de la legalidad en el país”. La idea eje de toda la reforma, la cual se sustenta de modo específico en las afirmaciones sobre el Estado de Derecho o la función judicial y en el carácter supremo de la Constitución mexicana, tanto desde el punto de vista material como formal. La Constitución tiene esa jerarquía y la única manera de mantenerla es

---

<sup>123</sup> Cossío D., José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, op. cit., p. 96.

mediante la jurisdicción constitucional, se considera necesario que exista un órgano cuyo cometido sea la defensa de aquélla, de ahí que se afirme: “La Suprema Corte de Justicia como el órgano superior del Poder Judicial de la Federación debe ocupar su atención en la salvaguarda de la Ley Fundamental, por ser la función constitucional más destacada, de las que, en respecto al principio de división de poderes, dan configuración a ese poder.”<sup>124</sup>

Si analizamos las reformas al artículo 107 a la luz de las razones dadas por los órganos constituyentes, resulta que tuvieron como propósito darle a la Corte una función exclusivamente constitucional. En lo que se refiere a los arreglos orgánicos, se previó que conocería sólo de aquellos asuntos en los se impugnara la constitucionalidad de una norma general inferior a la Constitución o se hiciera un pronunciamiento sobre algún precepto de ella. Las impugnaciones que no correspondieran a esa categoría quedaría en manos de los colegiados. Esta nueva forma de distribución dio lugar a *una separación heterodoxa* en donde, *dentro de un sistema de control difuso* de la constitucionalidad, se concentraron en un solo órgano los pronunciamientos sobre constitucionalidad de normas generales.

La reforma se quiso sustentar en la idea de que, tanto por razones de valores como de materia, deberíamos contar con un sistema más claro de defensa de la Constitución que correspondiera al máximo órgano jurisdiccional del país. Frente a una revaloración de los supuestos y del entendimiento constitucional, debería darse un nuevo arreglo competencial. El cambio, sin embargo, no fue del todo perceptible, por la sencilla razón de que se hizo con los órganos ya existentes

---

<sup>124</sup> En el dictamen formulado por las Comisiones del Senado se siguió una línea argumental semejante a la de la iniciativa, aun cuando se incorporaron algunos elementos valiosos para la comprensión del proceso de reformas. Así, se dice que la “La jerarquía de los valores se traduce en el nivel de las normas que los tutelan (...) Si la cuestión a resolver tiene que ver con los principios supremos que rigen la vida de la Nación, expresado en las normas constitucionales, la competencia debe quedar atribuida al Tribunal Supremo”. En el dictamen de las Comisiones de la Cámara de Diputados, por su parte, se afirman las ideas de la minuta y se sostiene de un modo constante la idea de que lo relevante es darle a la Corte el carácter de tribunal supremo constitucional.

(Corte y colegiados) y también porque los procesos para llevar a *cabo el control de la regularidad constitucional* fueron los mismos (amparo).

La comprensión fundamental de la Constitución había sido de tipo político, pues ello era más favorable para la sustentación de las condiciones políticas dominantes. Desde el momento en que se renuevan las competencias de la Corte, se renueva también el discurso sobre ella y se pasa a considerarla como un “tribunal constitucional”. Comienza a tomar la idea del modelo europeo de jurisdicción concentrada (a diferencia del modelo general estadounidense que sirvió de base para la jurisdicción difusa), y con él se presenta a nuestra Corte como un órgano que, en razón de sus nuevas competencias, está en camino de convertirse en un “auténtico” tribunal constitucional. Desde el momento en que tal consideración se hizo posible, lo que debe llamar nuestra atención es que si el órgano máximo de control va a trabajar con la Constitución en un sentido normativo, ésta deberá presentarse con un carácter que rebasa con mucho al de su mero carácter político.

El “entendimiento normativo” de las normas jurídicas para en buena medida por la existencia de un órgano competente para imponer su jerarquía y, por ende, anular a todas las que resulten contrarias. ¿Cuáles fueron las consecuencias derivadas de esta nueva representación constitucional? La mayor parte de los trabajos teóricos o dogmáticos que se realizaron sobre las reformas, se limitaron a analizar sus aspectos procesales u orgánicos, y no recuperó la dimensión que le confería a la Constitución su nuevo sentido. En lo que se refiere a la Jurisprudencia dictada por la Corte, las tesis predominantes no variaron su sentido en cuanto se había podido observar en el pasado, de manera que no se formularon tesis; se insiste en las que recuperaban la dimensión constitucional que bien pudo ir aparejada a la idea del tribunal constitucional que se postulaba.

f) Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994

La siguiente reforma fue publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1994 y se refirió a los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 94 al 108, 110, 111, 116, 122 y 123. El presidente envió su iniciativa a la Cámara de Senadores el día 5 de diciembre. Sus propuestas se reducen a tres cuestiones fundamentales:

1. Dotar a la Suprema Corte de nuevas atribuciones jurisdiccionales, todas ellas encaminadas a constituir la en un “auténtico tribunal constitucional”.<sup>125</sup>

2. Las reformas modificaron la situación de los ministros, pues, como ya se vio, se alteraron los requisitos, las formas de designación, la duración en el cargo, etc. Las razones no se expresaron de un modo completo, y quedaron enunciadas de la siguiente manera:

“En virtud de las nuevas competencias con que es necesario dotar a la Suprema Corte de Justicia y debido también a la asignación de las tareas administrativas a un órgano especializado, *se pretende que la Suprema Corte sea un órgano más complejo y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales, dedicados en exclusiva al conocimiento y resolución de las más importantes controversias jurídicas que puedan suscitar en el país.*”<sup>126</sup>

3. El cambio consistió en la creación de un Consejo de Judicatura Federal que, por un lado, aliviaría a la Suprema Corte de sus muchas tareas administrativas, y por

---

<sup>125</sup> En mayo de 1994, bajo iniciativa de los ministros Schmill y De Silva, se constituyó un grupo de trabajo integrado además por los ministros Azuela, Díaz Romero, Fernández Doblado y Montes. Este grupo produjo un anteproyecto de reformas constitucionales en materia de amparo, controversias constitucionales y administración del Poder Judicial, así como de reformas a la Ley de Amparo, Orgánica del Poder Judicial y de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional. Los proyectos fueron sometidos a discusión del Pleno de la Suprema Corte, y entregados a Zedillo una vez que había sido declarado presidente electo. A su vez Zedillo constituyó un grupo de trabajo, que tomó en cuenta las propuestas a la Ley de Amparo y lo relativo a las controversias constitucionales, y desechó lo referente a la administración del Poder Judicial; este grupo, a su vez, incorporó las ideas relativas al Consejo de la Judicatura, las acciones de inconstitucionalidad y la situación de los ministros. Aprobadas las reformas, un grupo diverso preparó las iniciativas de las Leyes Reglamentaria del artículo 105 y Organiza del Poder Judicial, considerando para la primera el Anteproyecto de la Corte, y para la segunda los presupuestos de la propia reforma.

<sup>126</sup> Cossío D., José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *op. cit.*, p. 99.

el otro, vendría a ser el órgano competente para realizar la carrera judicial, administrar y sancionar a jueces y magistrados.

Lo que guió la reforma, fueron dos hilos conductores generales. Uno se refiere a las nuevas atribuciones a la Corte y al cambio de la situación de los ministros, y otro a la creación del Consejo y a la jubilación anticipada de los ministros que actuaron hasta 1994. Respecto al primer punto, desde la reforma de 1988 quedó claro que el nuevo entendimiento de la Constitución y su funcionamiento en un régimen democrático hacía necesario que a la Corte se le confirieran otras atribuciones además del juicio de amparo.

Para esta época, este último proceso, resultaba poco adecuado para defender la supremacía de la Constitución en tanto que sólo era “ejercitable” por la violación de alguna garantía individual, y sus efectos se limitaban a no aplicar la norma impugnada al caso concreto.

Si se quería lograr que la Corte cumpliera su función al estilo de un “tribunal constitucional”, era necesario dotar de atribuciones para controlar la constitucionalidad de cualquier acto de autoridad, permitir que los órganos del Estado defendieran sus competencias, facultar el planteamiento de cuestiones de constitucionalidad de tipo abstracto, y darle a las resoluciones efectos generales, porque justamente eso es lo que caracteriza a los tribunales constitucionales como el que se aspiraba a realizar, y ello es lo que permite que tales órganos se constituyan en garantes del proceso democrático.

En el discurso de toma de posesión el Presidente Ernesto Zedillo, manifestó:

“Afortunadamente, en la cúspide del sistema de justicia, contamos con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha sabido ganarse a pulso el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad



de los efectos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter. *Un poder Judicial con una renovada fortaleza se consolidará como un factor de equilibrio democrático entre los poderes de la Unión*, y atravesará con los más altos valores de la tradición jurídica mexicana a todo el sistema de justicia. A la brevedad, someterá a la consideración de esta Soberanía una iniciativa de Reforma Constitucional que, de ser aprobada, será el primer paso a una profunda transformación de nuestro sistema de justicia”.<sup>127</sup>

El ejecutivo, consideró que la Constitución es el ordenamiento supremo surgido de luchas históricas y amplios consensos que le da sustento al Estado de Derecho; que la Constitución es necesaria para vivir en democracia y ello sólo es posible en el Estado de Derecho; que es necesario avanzar en la consolidación de un país de leyes donde éstas sean norma real de convivencia, y que “una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra”<sup>128</sup>. La forma propuesta para cumplir con los objetivos apuntados fue, en materia jurisdiccional, mediante la ampliación de los supuestos de las controversias constitucionales y la creación de las acciones de inconstitucionalidad.

En ambos casos, se trata de plantear las posibles violaciones a las normas constitucionales, y a la Suprema Corte puede declarar su invalidez con efectos generales, siempre que la resolución haya sido aprobada con un mínimo de ocho votos. Así las cosas, tanto los procesos como sus efectos, se acercan a aquellos que caracterizarían a un tribunal constitucional.

Así, se apuntó que “de conformidad con la importancia de las nuevas funciones que la Suprema Corte ejercería, se hace necesario modificar diversos aspectos del régimen jurídico al que hasta ahora han estado sujetos”<sup>129</sup>. Por ello, se habla de que era necesario acrecentar la corresponsabilidad de la designación de

---

<sup>127</sup> Ibidem, p. 100.

<sup>128</sup> Idem.

<sup>129</sup> Idem.

ministros entre varios órganos; de que era necesario que los integrantes de la terna propuesta comparezca ante el Senado y se hagan públicos sus meritos y las objeciones que sobre ellos existan; de que la temporalidad en el cargo sea limitada, pues ello permitirá que los criterios de la validez de las normas se actualicen: “de acuerdo con las percepciones y aspiraciones de cada generación”<sup>130</sup>; de que la modificación de los requisitos de designación impediría que factores políticos interfirieran en ella, y del establecimiento de impedimentos para el ejercicio profesional o político una vez concluido el cargo, a fin de evitar desviaciones de conducta.

Las razones que llevaron a las modificaciones de competencia de la Corte y de las garantías jurisdiccionales de sus integrantes parecen tener un fundamento en la idea de dar los pasos para constituir un tribunal constitucional, las que condujeron a la creación del Consejo y a la supresión de los ministros parecen ser más coyunturales y, por ende de explicación más especulativa. Los postulados del Banco Mundial que proclamaban la necesidad de hacer eficiente la justicia, por la completa confusión entre las actividades de los órganos de su procuración y administración, por la falta de distinción entre las actividades de los órganos federales y locales de impartición, etcétera.

“La mayor exigencia del México contemporáneo es el fortalecimiento del Estado de Derecho.”<sup>131</sup> A partir de ese pensamiento, se construyeron las exposiciones acerca de ese concepto, para luego relacionarlo con el de democracia y concluir así que sólo en la Constitución podían garantizarse ambos elementos y que sólo la Corte podría llevar a cabo su protección. Por ello, se habla de la necesidad de llegar a darle a la Corte el carácter de un “auténtico” tribunal constitucional.

La teoría constitucional subyace a la reforma constitucional de 1994 fue, en buena medida, la que permitió constituir a la Corte en un tribunal constitucional. La

---

<sup>130</sup> Idem.

<sup>131</sup> Idem.

cuestión que queda por resolverse es, entonces: ¿cómo afecta esa reforma a la comprensión de la Constitución?

La consideración de la Corte como órgano de constitucionalidad no fue concebida en un sentido terminal, sino más bien como un instrumento para conferirle a la Constitución su pleno sentido normativo. Darle tal sentido normativo descansaba, a su vez, en la necesidad de consolidar un Estado de derecho y permitir que mediante él se manifestara el régimen democrático.

La Constitución, a través del cambio, adquirió un sentido plenamente normativo, el cual debió quedar plasmado en las decisiones del órgano de constitucionalidad, en el resto de la práctica constitucional y en el quehacer de los juristas. Sin embargo, en buena medida por la comprensión de la Corte designada en 1999, y por los temores a iniciar un auténtico diálogo entre la sociedad y nuestro máximo tribunal, no se ha producido tal resultado y, como consecuencia, tampoco se ha dado un cambio en la comprensión de nuestro texto constitucional. Éste se sigue viendo como una serie de enunciados que precisan las condiciones políticas del autoritarismo priísta, como un texto pasado de moda.

#### g) Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1999

Las recientes reformas al Poder Judicial de la Federación, apareció en el Diario Oficial del 11 de junio de 1999. Esta reforma afectó lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100, y 107 constitucionales.

1. En cuanto al artículo 94, la primera reforma consistió en determinar que el ejercicio del Poder Judicial en la Suprema Corte, en los tribunales (colegiados y unitarios) y juzgados de distrito, y no más en el Consejo de la Judicatura Federal. Este último órgano, al dejar de ser depositario de parte de la función judicial, quedó encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La segunda reforma al artículo 94 consistió en atribuirle facultades al Pleno de la Suprema Corte para

expedir (y aplicar) los acuerdos generales mediante los cuales se esté en posibilidad de remitir a los tribunales colegiados los asuntos que “determinen para una mejor impartición de justicia.”<sup>132</sup>

2. La reforma al artículo 100, es la que presenta una mayor variedad de supuestos de reforma, toda vez que se refiere al Consejo de la Judicatura Federal. La primera de ellas alude al concepto de consejo (en relación con lo dispuesto en la reforma al artículo 94) señala que “será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica de gestión y para emitir resoluciones”. En segundo lugar, se reformó la forma de integración del Consejo, pues mientras que con anterioridad los tres miembros del Poder Judicial se nombraban por insaculación y debía seleccionar un miembro de entre los jueces de distrito y de entre los magistrados de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, a partir de la reforma se estableció que los tres integrantes debían ser designados por el Pleno de la Corte de entre jueces y magistrados en general.

3. En tercer lugar, se reformaron los requisitos de designación de los integrantes del Consejo, (excepto del presidente) se exigieron los requisitos de capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades (mientras que en el pasado esto se exigía sólo de los designados por el Presidente de la República y el Senado), y respecto de los designados por la Corte, que gozara de reconocimiento en el ámbito judicial.

4. En cuarto lugar, se previó que, aun cuando la facultad de emitir acuerdos generales continuaba en manos del Consejo, la Suprema Corte podía solicitar la expedición de aquellos acuerdos que estimara necesarios para el adecuado ejercicio de la función judicial.

---

<sup>132</sup> Es importante recordar que, a partir de la reforma constitucional de 1994, la Suprema Corte estaba facultada para establecer los acuerdos para remitir a los colegiados aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, y que la reforma en comentario se agregó a esa atribución. La facultad de la Corte fue reglamentada mediante el acuerdo del Pleno número 5-99, publicado en el Diario Oficial del día 22 de junio de 1999. La reforma al artículo 97 consistió en determinar que las protestas constitucionales de los jueces y magistrados, se deberían hacer ante la Suprema Corte de Justicia y no más, como lo estableció la reforma de 1994, ante el consejo de la Judicatura Federal.

5. En quinto lugar, se le otorgó a la Suprema Corte la facultad de revisar y, en su caso, revocar los acuerdos aprobados por el Consejo, siempre que en tal sentido concurren ocho votos.

6. En sexto lugar, se estableció que las resoluciones dictadas en amparo directo por los colegiados, admitirían recurso de revisión, “a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia”. Finalmente, también se previó (art. 2º transitorio) que los consejeros en funciones, con excepción del presidente, concluirían sus funciones a la entrada en vigor del decreto de reformas.

Las reformas a la Suprema Corte fueron necesarias a efecto de llegar a constituir la en un “auténtico” tribunal constitucional. La idea del tribunal constitucional se ha vuelto una especie de panacea que desde ese año justifica cualquier cambio.

No sabemos, si el tribunal constitucional debe llegar a ser de tipo europeo, una generación autocrática o llegarse a parecer a la Corte Estadounidense. Las últimas reformas concretas a las competencias de nuestra Suprema Corte lograron uno de los cambios de competencia que prácticamente desde 1950 le han permitido quitarse asuntos para enviarlos a los tribunales colegiados.

#### *h) La Suprema Corte y la determinación de la teoría constitucional*

La forma en que el diseño y las funciones actuales de la Suprema Corte determinan la teoría que podemos construir sobre la Constitución de 1917. Las consideraciones y la explicación de las funciones del máximo tribunal, pero, son de utilidad para lograr la formulación de dicha teoría.

Las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la teoría Constitucional, la evolución que ha tenido desde 1916, hasta las últimas reformas de 1999 son las siguientes:

1. La que se reduce a la construcción de un órgano cuyas competencias estuvieron encaminadas a proteger los derechos individuales y, por ende, a mantener al Estado fuera de determinados ámbitos de actuación de los particulares (1916-1917)
2. La caracterizada por que los cambios buscaban incorporar a personas afines al líder del momento (Obregón) o a un determinado proyecto (Cárdenas y Ávila Camacho), sin demérito de que se plantearan soluciones al rezago (1928-1944).
3. La que delimitó a llevar a cabo los cambios de competencias para abatir el rezago (1951-1982).
4. La que planteó la necesidad de darle un nuevo entendimiento a la Constitución y, como consecuencia de ello, darle a la Corte las competencias necesarias para poder satisfacer las exigencias de esa nueva comprensión constitucional (1988-1999).

Como se concibe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si analizamos en su conjunto la evolución histórica del órgano y damos cuenta de sus competencias, resulta que él debe satisfacer las funciones de garante de los derechos fundamentales de los habitantes del territorio nacional (amparo); resolver los conflictos entre los distintos niveles del pacto federal o entre los diversos órganos que se articulan en torno al principio de división de poderes (controversias constitucionales), y proteger a las minorías políticas (acción de inconstitucionalidad) Atendiendo a sus funciones, la Suprema Corte podría ser considerada como un tribunal constitucional y, por ende, desde esa "posición" darle un significado a la Constitución y coadyuvar en el proceso de determinación

de la teoría constitucional. En este sentido, así como la descripción de las funciones de la Corte le confiere un sentido al ordenamiento en el cual se prevén sus finalidades, lo mismo puede ocurrir con otros órganos del Estado y, en general, con otras normas constitucionales.<sup>133</sup>

Analizar la evolución de la Suprema Corte a lo largo del siglo XX permite determinar cómo se fue modificando, la concepción de un órgano fundamental del Estado. También permite entender como es que, a través de reformas sucesivas, pasamos de condiciones poco institucionalizadas en el ejercicio del poder a formas en las cuales se quiso (al menos en el discurso) que la Constitución fuera un importante referente social. Atendiendo a la “dimensión crítica de la ciencia jurídica”, la denominación política que se realiza satisface los postulados de lo que hemos identificado, como teoría constitucional, y si las actuaciones de la Suprema Corte de Justicia son o no consecuentes con los supuestos constitucionales que le dan competencia y significan la conducta de sus miembros.

---

<sup>133</sup> Cfr. Cossío D., José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, op. cit., p. 111.

## CAPÍTULO SEGUNDO. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LA JURISDICCIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Este apartado, tiene como finalidad establecer que es y cuales son las funciones de la jurisdicción constitucional, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicado a dos figuras jurídicas en concreto, por medio de las cuales realiza el control constitucional, como son; las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad, así como sus formas, contenidos y efectos. También estudiaremos el juicio de amparo (el amparo soberanía y el amparo contra leyes) Para así poder precisar si un órgano denominado "Tribunal Constitucional", independiente de nuestro Máximo Tribunal, pudiera ser el idóneo para realizar en México las funciones de control constitucional y en consecuencia ser el defensor de la Constitución.

### 2.1 Jurisdicción Constitucional

La función jurisdiccional de nuestra época, se encuentra sujeta a una profunda revisión, por su creciente complejidad, se ha concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, transformándose en uno de los servicios públicos esenciales del "Estado constitucional"<sup>134</sup>, se han introducido un conjunto de factores sociales, económicos, culturales y políticos, en la toma de decisiones esenciales<sup>135</sup> de los

<sup>134</sup> Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Doctrina jurídica contemporánea, núm. 16, 2004, pp. 175-176. El Estado constitucional, en pocas palabras para el autor. "Por <<Estado constitucional>> se puede entender un Estado que se organiza jurídicamente a partir de la existencia de una norma suprema que se erige como parámetro de validez del resto de normas pertenecientes a un sistema jurídico; dicha norma es suprema en un doble sentido: a) lo es porque no puede ser derogada por las demás, y b) lo es también porque las normas subconstitucionales, para ser válidas –es decir, para poder integrarse en el ordenamiento y desplegar sus efectos normativos- deben ser congruentes con las disposiciones de la Constitución, tanto desde el punto de vista procedimental como sustancial." Un Estado constitucional, en estos tiempos complejos, sólo puede ser autopoyético, es decir, reproducirse a través de la eficacia de la jurisdicción constitucional.

<sup>135</sup> Cfr. Schneider, Hans-Peter, "jurisdicción constitucional y separación de poderes", *Revista española de derecho constitucional*, España, año 2, núm. 5, mayo-agosto, 1982, p. 38. Como se concibe la esencia de la jurisdicción constitucional, si se piensa en la "esencia" de la jurisdicción constitucional, se puede, por una parte, relacionar con el Poder Judicial y hablar positivamente de *Rechtswegestaat* o críticamente de "Estado Judicial". Por otra parte, se puede considerar como "órgano constitucional" especial y destacar entonces o sus métodos jurisdiccionales de trabajo o bien sus modos operativos políticos. Si, por el contrario, se fija uno en las "funciones" de la jurisdicción constitucional, entonces debe colocarse su centro de gravedad específico en



órganos del poder, actividad que estaba excluida para los tribunales.<sup>136</sup> Paradigma que ha cambiado, en virtud de que actualmente, la responsabilidad de mantener el Estado de Derecho<sup>137</sup>, ha recaído en los órganos encargados de ejercer la jurisdicción constitucional, sobre la interpretación de la norma fundamental.

Se puede hacer una correlación biunívoca entre Estado de derecho y jurisdicción. Si es verdad que el Estado de derecho unido a la jurisdicción constitucional. Si es verdad que el Estado de derecho consiste en la sujeción a la ley por parte de los poderes públicos, el espacio de *la jurisdicción equivale al sistema de límites y vínculos legales impuestos a los poderes públicos* y crece con el desarrollo de este sistema.

Se ha llegado a sostener con base al debilitamiento progresivo de las asambleas legislativas frente al ejecutivo predominante en nuestra época, la limitación de ese predominio descansa actualmente en los tribunales, los que adquieren en su conjunto la categoría de verdadero poder, el “poder judicial”. Por lo que también se ha llegado hablar de un Estado Judicial. (en el que el juez – en expresión de Forsthoff es quien decide, apoyándose en el derecho, sobre cuándo está el mismo sujeto a la ley y cuándo deja de estarlo.)<sup>138</sup>

---

la protección de los derechos individuales o en el control de las leyes o, incluso en la garantía y perfeccionamiento de la Constitución en su conjunto. Si por último, se acentúan los aspectos institucionales de la jurisdicción constitucional, aparece entonces como “cuarto poder” para unos o como “cuarta instancia” para otros. Y según la posición que se adopte en este espectro de opiniones, así se situará a la jurisdicción constitucional por encima, por debajo o al mismo nivel que los otros órganos estatales.

<sup>136</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La problemática contemporánea de la impartición de justicia y el derecho constitucional”, *Dereito revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, España, núm. 1, vol. 5, p. 131.

<sup>137</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, “El papel de la función judicial en el estado de derecho”, en Miguel Carbonell, J. et al (coords.), *Jurisdicción y Argumentación en los Estados Constitucionales de Derecho*, México, UNAM, serie Estado de derecho y función judicial, 2005, p. 88. “El Estado de derecho es entonces simultáneo y paralelo al desarrollo del papel de la jurisdicción. Por lo tanto, este desarrollo *es un fenómeno común en todas las democracias avanzadas*, ya que está relacionada con la expansión del papel del derecho como técnica de regulación de los poderes públicos, que se produjo con el crecimiento de la complejidad de los sistemas políticos y, por consiguiente, *del paradigma del Estado de derecho.*”

<sup>138</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 140. Las transformaciones del Estado contemporáneo en un Estado Judicial. La definición del tratadista italiano Giacomo Periconi, en cuanto afirmo que el Estado de Justicia es el Estado de Derecho en el cual la mera legalidad puede ser sustituida o acompañada de consideraciones sobre el contenido, apoyadas no en valores del individuo aislado, sino en los de la persona asociada, los cuales pueden constituirse en un orden basado en la solidaridad.

El constitucionalista español Pedro De Vega, señala que, desde una perspectiva jurídico formal, el control de constitucionalidad de las leyes sólo es planteable en el marco de las Constituciones rígidas, donde *la supremacía constitucional* aparece abiertamente consagrada, en el plano histórico y del realismo constitucional es lo cierto que el problema sólo se presenta cuando la constitución, además de ser una norma vigente y suprema es eficaz. La razón es muy clara: *la jurisdicción constitucional emerge históricamente como un instrumento de defensa de la Constitución*. Sucede, sin embargo, que la Constitución no es un puro nombre, sino la expresión jurídica de un sistema de valores a los que se pretende dar un contenido histórico y político. Desde ese prisma de valores, hay que interpretar y entender la justicia constitucional.<sup>139</sup>

Antes de entrar al estudio de la jurisdicción constitucional, es necesario hacer una pausa para poder determinar lo que se debe entender por el vocablo “jurisdicción constitucional” aparece en la literatura jurídica europea del período de entreguerras.<sup>140</sup> En 1928 se publicaron tres trabajos sobre el tópico. Y fueron los siguientes: Kelsen<sup>141</sup>, a Eisenmann y a Mirkin-Guetzevitch. El primero se publicó en su ensayo sobre la garantía jurisdiccional de la Constitución en la prestigiada “Revue du Droit Public et de la Science Politique” el segundo con su conocida tesis doctoral sobre la Corte Constitucional austriaca, y el tercero, se publica, en el mismo número de la revista mencionada, el ensayo se refiere a las nuevas tendencias del Derecho Constitucional. Y en particular a la “jurisdicción constitucional”. Los autores manejan de forma indistinta, los términos; “jurisdicción

---

<sup>139</sup> Cfr. De Vega García, Pedro, “Jurisdicción constitucional y crisis de la constitución”, *Revista de estudios políticos, Centro de estudios constitucionales*, España, nueva época, núm. 7, enero-febrero, 1979, pp. 94 y 95.

<sup>140</sup> Los dos vocablos mencionados, se utilizaron en la década de los años veinte en forma simultánea y como si fuesen sinónimos. Derivado de la existencia de los tribunales constitucionales; el primero el austríaco (1919) el segundo el checoslovaco (1920) y más tarde el español (1931) que constituyen, en el período de entreguerras, las únicas tres experiencias de tribunales especializados.

<sup>141</sup> La utilización de “justicia” hecha por Kelsen en el sentido habitual procesal. Una jurisdicción constitucional que resolviese los conflictos surgidos en torno a la constitución, su defensa y su supremacía.

constitucional” y “justicia constitucional”.<sup>142</sup> Es más adecuado utilizar “jurisdicción”, ya que “justicia”, es en rigor un término filosófico, mientras que “jurisdicción”, es un término totalmente jurídico y romanista. Es más conveniente emplear el último de los términos, por ser más exacto.

La denominación de jurisdicción constitucional, por cuanto era un órgano especial con capacidad para pronunciarse sobre los casos litigiosos sometidos a su decisión; es decir decía el Derecho, *iuris dictio*, que tal es el sentido etimológico de la palabra jurisdicción.

Algunos sectores (europeos y latinoamericanos) usan ambos términos en forma indistinta sin mayores consecuencias. A veces se prefiere utilizar “justicia”, otras “jurisdicción constitucional”.

El autor Rubio Llorente, Francisco, nos dice que en Europa una tesis maneja la jurisdicción constitucional en la siguiente concepción:

En Europa la jurisdicción constitucional es una institución propia de las nuevas democracias. La necesidad de *dotar de eficacia directa a las normas constitucionales*, para asegurar su supremacía frente a la ley y garantizar el respeto del poder a los derechos fundamentales que la Constitución consagra. Es decir, la posibilidad de un control de la constitucionalidad de las leyes, que sea realmente control judicial y no simplemente política de apariencia judicial. Se dice, órganos jurisdiccionales y políticos, aunque el componente político venga dado sólo, según se afirma, por se políticos los órganos cuya actuación controlan y revestir eventualmente trascendencia política sus propias decisiones.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Cfr. García Belaunde, Domingo, “La jurisdicción constitucional como concepto”, *ARTS IURES, Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, núm. 3, 1990, pp. 39 y 40. Los artículos que se publican en esta sección formaron parte del ciclo de conferencias presentadas dentro del Seminario “Las Tendencias Actuales del Derecho”, que organizó el Instituto de Investigaciones Jurídicas (III) de la Universidad Nacional Autónoma de México del 4 al 6 de septiembre de 1991.

<sup>143</sup> Cfr. Rubio Llorente, Francisco, “Once tesis sobre la jurisdicción constitucional Europa”, *PEMEX, Lex Revista jurídica de petróleo mexicanos*, México, nueva época, núm. 41-42, noviembre-diciembre de 1991, pp. 6 y 7.

Así por ejemplo, en América Latina, en la doctrina mexicana el autor, Héctor Fix-Zamudio, en 1968, señalaba que prefería la denominación de “justicia constitucional”, por dos motivos fundamentales: uno de ellos de orden filosófico, otro de orden jurídico. “El de orden filosófico, es sumamente sugestivo, pues señala que la supremacía y defensa constitucional persigue la consecución de determinados valores que están por encima del orden jurídico positivo, a los que el hombre no debe estar ajeno. El segundo argumento es de orden jurídico, así; Fix afirma que en realidad la “justicia constitucional” es *el conjunto de procedimientos de carácter procesal por medio de los cuales se encarga a determinados órganos del Estado, la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos; visión amplia y elástica; mientras que la “jurisdicción constitucional” es más reducida, pues sólo existe en rigor cuando hay órganos especializados para su aplicación.*”<sup>144</sup> Es decir, la existencia de la “jurisdicción constitucional” está determinada por el órgano y no por la materia en cuestión.

*La jurisdicción constitucional es fundamentalmente la capacidad de los órganos del Estado para pronunciarse sobre temas constitucionales, y que sus resultados puedan ser impuestos a otros.*

El autor García Belaunde, Domingo, considera que es más técnico usar el término “jurisdicción constitucional”, por ser más técnico, más preciso, y menos sujeto a imprecisiones filosóficas que sólo darían lugar a discusiones interminables. Ésta existe cuando tenemos materia constitucional, resguardada por órgano u órganos especializados.<sup>145</sup>

*La jurisdicción constitucional y derecho procesal constitucional*

El término “jurisdicción constitucional” empezó a ser usado desde un primer momento para afirmar la idea de que era factible que alguien (un órgano)

---

<sup>144</sup> García Belaunde, Domingo, “La jurisdicción constitucional como concepto”, op. cit., p. 42.

<sup>145</sup> Cfr. Ibidem, p. 42.

controlase la constitucionalidad de las normas o de los actos inconstitucionales de autoridad. Y controlarlo era fundamentalmente sobre una conducta determinada, y eso era precisamente la *jurisdicción*, y si el tema era *constitucional* entonces el concepto en juego era necesariamente una “*jurisdicción constitucional*”

En la década de los cuarenta, el procesalista español, residió en América por más de 30 años, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, llegó a calificar a Kelsen, como fundador de una nueva disciplina: *El Derecho Procesal Constitucional*, con fecha precisa de 1928. Esto es, el desarrollo de una facultad jurisdiccional conlleva, inevitablemente, a una nueva rama jurídica, de origen muy reciente.

Las expresiones *jurisdicción constitucional* y *derecho procesal constitucional*, se emplean como sinónimos, esto es, dentro del primero se analizan o estudian todos los conceptos que en rigor son propios del segundo, y a su vez, el segundo absorbe sin inconveniente alguno, los problemas del primero. *En sentido estricto* éste se limitaría a la capacidad de pronunciarse que tienen determinados órganos sobre problemas constitucionales; en rigor, nos limitaremos prácticamente a los procesos constitucionales. *En sentido amplio*, consideraríamos a la jurisdicción constitucional.<sup>146</sup>

#### *Derecho procesal constitucional ¿procesal o constitucional?*

Se ha generado gran debate, para ubicar esta nueva disciplina, en vista de que unos consideran que es *procesal*, otros estiman que es *constitucional*; algunos otros la determinan como disciplina mixta, y algunos mas como la existencia de dos disciplinas; por un lado el Derecho Procesal Constitucional; y por otro el Derecho Constitucional Procesal; así Fix Zamudio *ha señalado que el primero*

---

<sup>146</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La problemática contemporánea de la impartición de justicia y el derecho constitucional”, op. cit., p. 141. El concepto de *justicia constitucional* debe considerarse más extenso que el de *derecho procesal constitucional*, ya que el primero comprende instrumentos que no son de carácter estrictamente jurisdiccionales, como algunos de carácter político o bien de naturaleza parajudicial, sin embargo, el segundo término se ha impuesto con firmeza para comprender el análisis de todos los medios de resolución de controversias de carácter constitucional y de tutela de los derechos fundamentales, aun cuando no sean estrictamente procesales.

*estudia los principios y desarrollo del proceso, y el segundo los fundamentos o bases del proceso constitucional.*

El autor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, nos señala que hay: “Dos posiciones antagónicas pueden advertirse: un criterio restringido o rígido, y otra que sustenta uno amplio o flexible. Bajo la primera concepción, el contenido del *derecho procesal constitucional* se limitaría a considerar dentro de su esfera de estudio únicamente a los procesos jurisdiccionales de naturaleza constitucional, excluyendo la posibilidad de que en ella queden comprendidos otros instrumentos o procedimientos, es decir, mecanismos no procesales (en estricto rigor del término) de protección constitucional. La segunda concepción admite el estudio tanto de los genuinos instrumentos procesales, cuando de los procedimientos, siempre que se encuentren previstos a nivel constitucional y la finalidad de todos ellos se encuentre dirigida a la salvaguarda y protección del propio ordenamiento supremo.”<sup>147</sup>

La creación de la nueva disciplina es obra de juristas que no son procesalistas, son más bien constitucionalistas acreditados (Mirkin-Guetzevitch), o son constitucionalistas que combinan sus actividades con otros sectores, como pueden ser el Derecho Internacional y la Filosofía del Derecho (Kelsen y Einseman). En consecuencia el monopolio lo tienen los constitucionalistas, por lo que sería más correcto llamarlo Derecho Procesal Constitucional.<sup>148</sup>

En el marco del sistema jurídico mexicano, el contenido del *derecho procesal constitucional*, desde el punto de vista restringido, comprendería sólo los instrumentos del juicio de amparo, las controversias constitucionales y los procesos constitucionales en materia electoral (el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral). En cambio, desde el punto de vista flexible o amplio que podemos

---

<sup>147</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. XXI

<sup>148</sup> Cfr. García Belaunde, Domingo, “La jurisdicción constitucional como concepto”, op. cit., p. 43.

afirmar es el que ha venido postulando Fix-Zamudio a lo largo de las últimas décadas, dentro del derecho procesal constitucional se encontrarían comprendidos no sólo los acabados de enunciar, sino también otras garantías constitucionales como: el procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio político.<sup>149</sup>

La jurisdicción constitucional en sentido *amplio* (o sea de Derecho Procesal Constitucional) a realizado sus avances por obra de los procesalistas como: calamandrei que hizo las más sagaces observaciones sobre la nueva disciplina, y lo reiteró Mauro Capelletti, quien desde hace treinta años a publicado grandes avances sobre esta disciplina. En América, el eminente tratadista Eduardo Couture en 1946 inició la publicación de sus primeros trabajos sobre la materia, en México Niceto Alcalá-Zamora y Castillo;<sup>150</sup> y luego su discípulo Héctor Fix-Zamudio, quien en los últimos años se ha convertido en el vocero más importante y calificado en el mundo de habla hispana.

#### *Contenido del derecho procesal constitucional*

- A) Jurisdicción: según indica Couture, como la función pública realizada por órganos del Estado con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante

---

<sup>149</sup> Cfr. Valencia Carmona, Salvador, “Las controversias constitucionales instrumento regulador del estado mexicano”, en Carbonell, Miguel, (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del congreso internacional de culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, Serie doctrina jurídica, núm. 199, p. 901. *Las garantías constitucionales, que en su conjunto integran lo que puede llamarse derecho procesal constitucional mexicano*, son las siguientes: a) el juicio de amparo (artículos 103 y 107); b) las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I); c) la acción de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II); d) la jurisdicción electoral, artículo 99; e) El procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97, párrafos segundo y tercero); f) el juicio político (artículo 110); g) los procedimientos ante los órganos autónomos protectores de los derechos humanos (artículo 102, apartado B); h) la responsabilidad patrimonial del Estado y sus servidores (artículo 113); i) las instancias internacionales, así la Comisión o la Corte Interamericana de Derechos Humanos; j) la justicia constitucional local.

<sup>150</sup> Cfr. El prólogo de Héctor Fix Zamudio, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002, p. 9-26.

decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.<sup>151</sup>

- B) Garantías constitucionales: son en rigor los instrumentos protectores que figuran en el ordenamiento constitucional, como pueden ser el habeas corpus, el juicio de amparo, la acción o recurso de inconstitucionalidad.<sup>152</sup>
- C) Proceso: es el desarrollo o decencia de actos con el objeto de resolver frente al órgano jurisdiccional, un conflicto con el objeto de hacer valer determinadas pretensiones. La característica fundamental del proceso constitucional es que, si bien las huellas maestras del proceso en general, tiende a una mayor agilidad, a ser más expeditivo y con efectos de mayor relieve. Es un proceso de carácter público *sui generis*, que sin embargo lleva un petitorio, actos de las partes, prueba y sentencia.<sup>153</sup>
- D) Órganos constitucionales: se trata de entidades investidas de poder en el ordenamiento jurídico que realizan la labor interpretativa propia de este proceso. Sin embargo, preferimos la denominación más genérica de órganos, pues con ello incluimos también a órganos políticos (Congreso, Parlamento, etcétera) que en muchos lugares tiene esta tarea, y también porque existen órganos (como el Consejo Constitucional francés) que son más políticos que jurisdiccionales.<sup>154</sup>

Por otro lado el maestro Fix Zamudio, al referirse al contenido del derecho procesal constitucional nos señala lo siguiente:

*“En tal virtud, podemos describir al derecho procesal constitucional como la disciplina jurídica que se ocupa del estudio del conjunto de instrumentos normativos por medio de los cuales pueden resolverse los conflictos y repararse las violaciones de los principios y disposiciones fundamentales; instrumentos que también pueden calificarse como garantías constitucionales. Ahora bien únicamente para efectos de su análisis podemos dividir el derecho procesal*

---

<sup>151</sup> Cfr. García Belaunde, Domingo, “La jurisdicción constitucional como concepto”, op. cit., p. 45.

<sup>152</sup> Cfr. Idem.

<sup>153</sup> Cfr. Ibidem, p. 46.

<sup>154</sup> Cfr. Idem.



*constitucional y por tanto, las garantías constitucionales, en tres sectores esenciales, que no son fácilmente separables en la práctica: A) Jurisdicción constitucional de la libertad; B) Jurisdicción constitucional orgánica; y C) Jurisdicción constitucional transnacional.*<sup>155</sup>

Otro autor que coincide con el autor Fix Zamudio en cuanto al contenido del derecho procesal constitucional, es el tratadista Ferrer Mac-Gregor, y lo divide en jurisdicción constitucional de la libertad, jurisdicción constitucional orgánica y jurisdicción nacional, transnacional, y las desarrolla así:

A) *Jurisdicción constitucional de la libertad.* Comprendiendo el estudio de los instrumentos consagrados a nivel constitucional para tutelar los derechos humanos establecidos en la propia normativa constitucional o en los tratados internacionales sobre la materia. Con el afán de aportar una clasificación útil de los distintos y numerosos instrumentos previstos en las cartas fundamentales, el maestro mexicano los divide de acuerdo con las regiones en las cuales se han originado, especificando cinco sectores, a saber, a) Inglaterra y Estados Unidos (habeas corpus y judicial review); b) ordenamientos latinoamericanos (amparo); c) ordenamientos de Europa continental (recurso constitucional, muy cercano al recurso de amparo); d) países socialistas (Fiscalía o Procuratura); y e) origen escandinavo (*ombusman*).<sup>156</sup>

B) *Jurisdicción constitucional orgánica,* se integra por aquellas garantías constitucionales dirigidas a la protección directa de las disposiciones y principios constitucionales que consagran las atribuciones y competencias de los diversos órganos de poder. En este sector debe ubicarse a las controversias constitucionales (conflictos competenciales y de atribuciones entre órganos del

---

<sup>155</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “La problemática contemporánea de la impartición de justicia y el derecho constitucional”, op. cit., p. 142.

<sup>156</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, op. cit., p. 15.

estado) y las acciones de inconstitucionalidad (control abstracto) consagradas en el artículo 105 de la Constitución mexicana.<sup>157</sup>

C) *Jurisdicción constitucional transnacional*, constituye un sector novedoso derivado de los conflictos entre la aplicación de las disposiciones internas y las que pertenecen al ámbito internacional y comunitario, específicamente las relativas a los derechos humanos, creándose tribunales supranacionales que se encarguen de resolverlos. Como la Convención Americana de los Derechos Humanos.<sup>158</sup>

La jurisdicción constitucional al constituirse como objeto de estudio. Encontramos que el contenido del Derecho Procesal Constitucional ha sido y sigue siendo de los estudios más dispares, muchas veces bajo este rótulo, y más reiteradamente con el de “jurisdicción constitucional”. En efecto, desde que finalizo la segunda guerra mundial, y más en concreto desde fines de la década de los cincuenta y principios de los años setenta el interés por estos temas se ha incrementado. Se sancionaron Constituciones importantes que realzaron, el importante aspecto de la jurisdicción constitucional, como lo fueron la Constitución española (1978), la ecuatoriana (1978), la peruana (1979) y la de Guatemala (1985).

De las observaciones antes descritas, se pueden realizar las siguientes deducciones:

1. La jurisdicción constitucional, implica la existencia de un órgano, que controle la constitucionalidad de las normas o actos inconstitucionales de autoridades. Es decir se trata de ejercer la jurisdicción, sobre una materia específica, la constitucional.
2. Se considera a Kelsen, como el padre fundador de la nueva disciplina, denominada derecho procesal constitucional, con fecha de inicio en 1928, afirmado por el autor, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo.

---

<sup>157</sup> Cfr. Idem.

<sup>158</sup> Cfr. Idem.

3. Las expresiones, jurisdicción constitucional, y derecho procesal constitucional, se emplean como sinónimos. Pero, el primero se encarga de estudiar los conceptos del segundo, y el segundo toma los problemas del otro, y los dos se encuentran inmersos en una unidad.
4. Para el autor Fix-Zamudio el Derecho Procesal Constitucional, se encarga estudiar los principios y desarrollo del proceso, y el Derecho Constitucional Procesal, las bases o fundamentos del proceso constitucional.
5. Desde el punto de vista del autor, Couture, el contenido del Derecho Procesal Constitucional, esta constituido así: a) Jurisdicción; como una función pública, que realizan los órganos del estado, b) Sobre garantías constitucionales; instrumentos protectores que figuran en el orden constitucional, juicio de amparo, acción o recurso de inconstitucionalidad, c) Proceso. Es el desarrollo de actos con el objeto de resolver el conflicto, frente al órgano jurisdiccional. d) Órganos constitucionales entidades investidos de poder derivados del ordenamiento jurídico.

## **2.2 Jurisdicción constitucional del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Una vez analizada la jurisdicción constitucional en general, la estudiaremos enfocándola, principalmente a dos instituciones; por un lado a las controversias constitucionales y por el otro a las acciones de inconstitucionalidad, aplicadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>159</sup> Órgano que materialmente realiza las funciones de “tribunal constitucional” en México a nivel Federal.

---

<sup>159</sup> La justicia constitucional, nació junto con el juicio de amparo, proceso encaminado a la defensa de las garantías individuales que otorgan los primeros veintinueve artículos de la Constitución Federal. A partir de entonces, el sistema mexicano de control constitucional ha evolucionado sobremedida. Así, tras el juicio de amparo se crearon la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, el juicio político, la controversia constitucional, los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, la acción de inconstitucionalidad y el procedimiento ante los organismos protectores de los derechos humanos.

## 2.2.1 Controversias constitucionales y sus antecedentes

El estudiar las controversias constitucionales, sistemáticamente en diversas etapas, nos permite conocer y entender las modificaciones, avances, e implicaciones que esta figura jurídica ha tenido en su evolución para llegar a la forma como la conocemos<sup>160</sup>. Comenzaremos por hablar de la Constitución Federal de 1824 que dice:

Esta Carta fundamental en el artículo 137, fracción I, atribuía a la Corte Suprema de Justicia la facultad de “conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierra, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgo”.<sup>161</sup>

Más antecedentes se encuentran en los artículos 22, 23, y 24 del Acta Constitutiva y de reformas de 1847, que respectivamente indicaban<sup>162</sup>:

---

<sup>160</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, “El municipio en las controversias constitucionales” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, número 86, Mayo Agosto de 1996. p. 451. Coincide en que en México desde la Constitución de 1824, se estableció, un procedimiento asignado a la Suprema Corte para conocer de diferencias entre estados de la federación. En México no sólo el Poder Judicial federal ha tenido esa función. También, el Consejo de Gobierno y el Supremo Poder Conservador fueron órganos encargados de dirimir desavenencias entre los distintos órdenes de poder. El autor menciona algunas etapas de las controversias constitucionales: “Una primera etapa en donde las controversias se solicitaban mediante intervención de un órgano político, y en escasísimos casos con la intervención del Poder Judicial. En una segunda fase, que es la que corresponde a la Constitución de 1857, encontramos un avance en las competencias del Poder Judicial federal. En el tercer periodo, que abarca desde la aprobación del artículo 105 de la Constitución de 1917 hasta las reformas del Poder Judicial de 31 de diciembre de 1994, la historia de las controversias constitucionales se caracteriza por la dualidad o distinción entre controversias políticas y controversias constitucionales, y por la reducida utilización que se hizo del procedimiento regulado en el mencionado artículo 105. ...”

<sup>161</sup> *La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, p. 50. También se puede encontrar en *La división de poderes*, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, Serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, p. 103.

<sup>162</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 110.

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

Art. 23- Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuere reclamada una ley del Congreso general, fuere reclamada como anticonstitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, o 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 resolviere la mayoría de las Legislaturas.

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

El acta de Reforma de 1847 estipulaba que las leyes de los estados que fueren contrarias a la Constitución o a las leyes generales podían ser anuladas por el Congreso. El papel de la Suprema Corte se constreñía a publicar el resultado, aunque los conflictos entre estados siguieron siendo competencia de la Suprema Corte.

La facultad expresa de la Corte de conocer de conflictos interestatales se previó nuevamente en el artículo 98 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de marzo de 1856, que facultó al Máximo Tribunal para “conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la nación, siempre que se las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia, y las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de

otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó”.

De manera más sintética y aproximada al alcance que hoy tienen las controversias constitucionales, el artículo 98 de la Constitución de 1857 otorgó 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 que la Unión fuere parte”.<sup>163</sup> En esta constitución a diferencia de la de 1824, se le dio a la Corte la facultad de conocer de aquellos conflictos en que la federación sea parte. La constitución de 1857 estableció en su artículo 116, el equivalente del actual 119, que los poderes federales tenían facultad para proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior de manera inmediata, pero tratándose de sublevaciones o trastornos interiores, el auxilio se condiciona a la petición de la legislatura o del gobernador. Al mismo tiempo se consolidó la figura presidencial.<sup>164</sup>

El texto original del artículo 105 de la Constitución Federal de 1917<sup>165</sup> fue:

“Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la

---

<sup>163</sup> Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco*. México, Monte Alto, 1996, p. 4. La constitución de 1857 estableció dos medios de defensa, el autocontrol, previsto en el artículo 121 y el juicio de amparo, al que confirió efectos relativos; el control adicional, el juicio político, no fue estructurado expresamente con vista a sancionar a los autores de violaciones a la constitución. La controversia constitucional no fue contemplada por ella; es “invención del Constituyente de Querétaro”.

<sup>164</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel, “Las controversias entre la Constitución y la política”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 6, 1993, p. 9.

<sup>165</sup> Cfr. Ovalle Favela, José, “Las controversias constitucionales”, *Revista Jurídica, Órgano de información del Tribunal Superior de Justicia, Certeza Tabasco*, Tabasco, nueva época, núm. 3, septiembre de 1995, pp. 26-28.

Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la federación fuese parte.”<sup>166</sup>

El numeral transcrito apenas tuvo importancia en la práctica. Independientemente de que no había una ley que lo reglamentara, los conflictos a que hace referencia solían ser resueltos por el Senado, de conformidad con las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional, que le permiten:

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso; y

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictare su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

(...)

La falta de reglamentación de las controversias constitucionales motivó que el Máximo Tribunal aplicara el Código Federal de Procedimientos Civiles, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal

---

<sup>166</sup> Diario Oficial, Órgano del Gobierno provisional de la República Mexicana, México, lunes 5 de febrero de 1917, 4ª época, núm. 30, p. 158.

de 1978 y la Ley de Planeación de 1983, que facultaban a la Suprema Corte de Justicia para conocer de conflictos suscitados por la aplicación de dichas leyes.<sup>167</sup>

El 25 de octubre de 1967, el artículo 105 constitucional sufrió una leve reforma y quedó en los siguientes términos:<sup>168</sup>

“Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte *en los casos que establezca la ley.*”

La redacción varió nuevamente el 25 de octubre de 1993, para quedar así:<sup>169</sup>

“Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.”

Más de un año después (el 5 de diciembre de 1994<sup>170</sup>), el Ejecutivo Federal envió al Congreso una iniciativa para realizar la tercera reformar diversos artículos de la Constitución, con el ánimo de modernizar al Poder Judicial de la Federación y convertir a la Suprema Corte de Justicia en un Tribunal Constitucional. Básicamente, la iniciativa propugnaba llevar el principio de la supremacía constitucional “a sus últimas consecuencias”, para lo que era necesario

---

<sup>167</sup> Cfr. *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 2º ed., México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ediciones Corunda, S.A. de C.V., 2004, p. 15.

<sup>168</sup> 1ª reforma del artículo 105, publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, miércoles 25 de octubre de 1967, tomo CCLXXXIV; No 45, pp. 2-3.

<sup>169</sup> 2ª reforma del artículo 105, publicada en el Diario Oficial de la Federación, lunes 25 de octubre de 1993, p. 3.

<sup>170</sup> 3ª reforma del artículo 105, publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, primera sección, sábado 31 de diciembre de 1994, p. 105.



incrementar y, en su caso, mejorar el abanico de competencias al Máximo Tribunal del país. Por tanto, se planteó:

“... la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.”<sup>171</sup>.

La iniciativa de reformas dio lugar a una serie de cambios trascendentales en la estructura y el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, particularmente de la Suprema Corte de Justicia, que fue declarada competente para conocer, en única instancia, de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, ambas previstas en el artículo 105, fracción I y II – respectivamente- de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Debe decirse que ahora sí se expidió una ley reglamentaria del citado artículo.<sup>172</sup>

En virtud de la serie de reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994, el artículo 105 de la Constitución Federal fue ampliado para regular las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los juicios en que la Federación es parte. Por lo que hace a las primeras, se incrementaron los supuestos de su procedencia y el número de entes legitimados para promoverlas.

La actual redacción del artículo citado concede a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer, en única instancia, de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación, los Estados, los Municipios o el Distrito Federal, a

---

<sup>171</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a diversos artículos con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de diciembre de 1994.

<sup>172</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario oficial* de la Federación el 11 de mayo de 1995.

fin de que se invaliden normas generales o actos concretos que atenten contra la esfera de competencia de esos niveles gubernamentales.

De las tres reformas que sufrió el numeral 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se pueden realizar las siguientes deducciones:

1. Con el afán de salvaguardar la soberanía tanto de la Federación como de los Estados y sus Municipios y el Distrito Federal. El artículo 105 constitucional sufrió reformas en 1967 y 1993, pero no fue sino hasta 1994 cuando a las controversias constitucionales se les dio la estructura que hasta la fecha conservan, y de la que no pocas entidades federativas, el Distrito Federal y los poderes de la Unión se han valido para resolver conflictos en los que sus respectivos ámbitos soberanos de competencia se han visto en peligro.
2. De las reformas sufridas por el artículo en estudio, la de 1994, tiene por objeto, darle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación Atribuciones materiales de un "Tribunal Constitucional", para mantener vigentes principios fundamentales de un estado democrático de actualidad, los cuales son; *el estado de derecho, la supremacía constitucional, y el equilibrio del poder a través, de la división o distribución de funciones*, para hacer frente a estos tiempos de posmodernidad, donde la complejidad de los estados hace más grande y difícil mantener un verdadero estado de derecho constitucional, donde la norma fundamental, no sólo sea una connotación semántica, sino, un verdadero instrumento práctico donde intrínsecamente se respete realmente la voluntad del pueblo.

#### a) Las controversias constitucionales

Uno de los instrumentos utilizados en el control constitucional a nivel federal, es la controversia constitucional que también se encuentra dentro de los mecanismos denominados de protección a la Constitución, y de justicia constitucional, que no es otra cosa que los medios jurídicos de naturaleza predominantemente procesal,

dirigidos a la reintegración del orden de constitucionalidad cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder.<sup>173</sup> Desde el punto de vista general, se ubica dentro del sector que se ha denominado jurisdicción constitucional orgánica. Función exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tiene la ineludible obligación de mantener vivos, algunos principios contenidos en la norma fundamental, como el federalismo<sup>174</sup>, a través de la distribución de competencias entre los tres niveles de forma vertical y horizontal. Asimismo mantener el equilibrio del poder, a través del reparto de funciones, y el mantener vivo y funcionando no sólo en forma nominativa o semántica, el principio de supremacía constitucional. En un Estado de derecho constitucional<sup>175</sup>. “Una democracia con un Poder Judicial fuerte es sencillamente una democracia más fuerte, porque los derechos de los ciudadanos están mejor tutelados, pero una democracia con todos los poderes que la componen fuertes es una *democracia funcional*”.<sup>176</sup> Por lo que en México se necesita un Tribunal Constitucional, autónomo e independiente, para lograr una democracia funcional, de un estado de *tiempos posmodernos*.

Ante el acentuado pluralismo político y la presencia cada vez más frecuente de los gobiernos divididos, se ha hecho imperativa la necesidad de una instancia judicial, en el caso la Suprema Corte, que resuelva los problemas constitucionales y diferendos políticos entre los niveles de gobierno, poderes y órganos públicos.

---

<sup>173</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Amador, “Las controversias constitucionales y la construcción del nuevo federalismo”, *La actualidad de la defensa de la Constitución, Memoria del coloquio internacional en celebración del sesquicentenario del acta de reformas constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie E, núm. 89, 1997, p. 248.

<sup>174</sup> Cfr. Gómez Haaz, Nelly Sofía, “Controversias constitucionales: forma de defensa del federalismo” *Revista del Instituto Electoral del Estado de México apuntes electorales*, México, año 1, núm. 6, noviembre 2001-enero 2002, p. 9. El término federal, proviene del latín *foedus, foederis*, que significa pacto, alianza, propiamente un pacto de confianza. El estado federal, adoptado como forma de gobierno en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en un sistema de división, de manera tal que existe un gobierno central o federal, y gobiernos locales o estatales y/o municipales, los cuales dentro de un ámbito de competencia establecido actúan de manera coordinada e independiente.

<sup>175</sup> Cfr. Armenta López, Leonel A., *La controversia constitucional*, UNAM, 2003, serie estudios jurídicos, p. 9. El autor nos confirma que, “es al Poder Judicial Federal al que le corresponde poner la primera piedra, para la construcción del edificio de la democracia constitucional y la vigencia del Estado de derecho en México.”

<sup>176</sup> Sánchez Cordero, Olga, “La controversia constitucional. Elemento técnico jurídico de una relación de poderes”, *Colección lecturas jurídicas, Serie Estudios jurídicos*, México, núm. 10, 2002, p. 19.

Esta nueva realidad ha hecho crecer de manera notable el papel de la Suprema Corte, que a través de las controversias tiene ahora un sitio estratégico en el sistema político y sus decisiones se siguen de manera muy atenta por los distintos actores sociales.<sup>177</sup>

### *Concepto*

El reconocimiento del federalismo y la salvaguarda de la división de poderes son los elementos que determinan la existencia de la controversia constitucional.<sup>178</sup> Es necesario precisar la naturaleza jurídica y las características que presenta este instrumento. Puede ser considerada desde dos puntos de vista: en primer lugar, como *un medio de protección del sistema federal de gobierno*, destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originales del Estado; y, por otro, como *uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal constitucional*, cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la Norma Suprema.<sup>179</sup>

La autora, Sánchez Cordero Olga, define la controversia constitucional así:

“Las controversias constitucionales son procedimientos de control de la regularidad constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser, la federación, los estados, el Distrito Federal o municipios, el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, o cualquiera de sus cámaras o comisión permanente, los poderes de un Estado, y los órganos de gobierno del Distrito Federal, y en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos

---

<sup>177</sup> Cfr. Valencia Carmona, Salvador, “Las controversias constitucionales instrumento regulador del estado mexicano”, op, cit., p. 900.

<sup>178</sup> Según se advierte de la tesis p. LXXII/98, Tesis P. LXXII/98, Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 789. CD-ROM IUS: 195,025.

<sup>179</sup> Cfr. *¿Qué son las controversias constitucionales?*, op. cit., p. 22.

solicitándose su invalidación alegando que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso.”<sup>180</sup>

*En cuanto a sus características*, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha identificado las siguientes:<sup>181</sup> Se insta para garantizar el principio de división de poderes, pues mediante ella se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución se enuncian las siguientes;

- a) Constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal;
- b) Sólo puede ser promovida por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal;
- c) Supone la existencia de un agravio en perjuicio del promovente;
- d) Entraña la realización de todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencias);
- e) No es procedente para impugnar normas generales en materia electoral;
- f) Es procedente para impugnar tanto normas generales como actos, y
- g) Los efectos de la sentencia, en el caso de normas generales, constituirán en declarar la invalidez de la norma con efectos *erga omnes*, 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 haya sido aprobada por una mayoría por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

No obstante, la controversia constitucional persigue fines que trascienden la salvaguarda del federalismo y de la división de poderes. El régimen federal se traduce en una precisa atribución de competencias, en tanto que el poder se divide para que no se concentre en un sólo individuo; pero tales circunstancias serían inútiles si no trajeran aparejado el bienestar de la soberanía nacional, que no reside en un órgano gubernamental determinado, sino en el pueblo. Por ello, es de considerar que, en última instancia, la controversia constitucional propenda a la

---

<sup>180</sup> Sánchez-Cordero De García Villegas, *Magistratura constitucional en México. Elementos de juicio*, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, serie doctrina jurídica, p. 105.

<sup>181</sup> Cfr. Tesis P./J., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 965. CD-ROM IUS: 191,381.

protección del pueblo, cuya soberanía lo lleva a darse el gobierno que juzgue mejor.

“Con base en las consideraciones anteriores, puede proponerse el siguiente concepto de controversia constitucional: juicio de única instancia que, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plantean la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, transgredí el reparto de competencias consagrado en la Constitución y daña la soberanía popular.”<sup>182</sup>

Entonces, la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del sistema de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116, y 122 de la Constitución Federal, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales.<sup>183</sup>

#### *Naturaleza de la controversia constitucional*

Para determinar la naturaleza jurídica de la controversia constitucional, hay que atender al principio teórico de que la constitución es de naturaleza suprema (arts. 40, 41 y 133 de la Constitución federal), por virtud de él todos los entes y autoridades previstos por ella, están obligados a acatarla y a someter su actuación a lo que ella disponga; por razón de ese principio de supremacía, se afirma que todo acto que la contradiga es nulo. *Así mismo, como la constitución es de naturaleza suprema, es lógico decir, que la controversia constitucional es de naturaleza también constitucional, por ser un medio de control constitucional de la*

---

<sup>182</sup> *¿Qué son las controversias constitucionales?*, op. cit., p. 24.

<sup>183</sup> Cfr. Tesis P./J 40/2002, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997. CD-ROM IUS: 186, 044.

parte orgánica de la misma. *Por tanto, esta garantía constitucional tiene la naturaleza de medio de justicia constitucional orgánica.*<sup>184</sup>

La noción básica de lo que debe entenderse como controversia constitucional parte de la noción de juicio, si bien con sus características propias y muy particulares. Para poder definir la naturaleza jurídica de la Controversia Constitucional, se debe atender a sus características esenciales como:

1. Las controversias constitucionales son procedimientos de control de la regularidad constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
2. Se presentan como partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, puede ser, la Federación, los Estados, el Distrito Federal, o municipios, el Ejecutivo Federal; el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o Comisión permanente, los Poderes de un Estado, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal;
3. Se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos y se solicita su invalidación, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso.<sup>185</sup>

Estas controversias se denominan generalmente constitucionales, pero puede tener como objeto de control de regularidad no sólo la constitucionalidad, sino también el control de la legalidad.

De las características destacadas se deduce que su naturaleza es la de un juicio entre Órganos y Poderes que tienen autoridad y que representan un nivel de

---

<sup>184</sup> Cfr. Dávila Escareño, Ángel, “Controversia Constitucional”, *Vinculo Jurídico, Revista de la Universidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, México, núm. 52, octubre-diciembre, 2002, p. 21.

<sup>185</sup> Cfr. Sánchez Cordero, Olga, “La controversia constitucional”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 29, 1999, p. 513.

gobierno dentro del sistema federal, en el que se solicita la invalidez de normas generales o de actos concretos que se estiman contrarios a la Carta Magna o a la ley.

### *Objetivo*

La controversia constitucional tiene como objetivo, constreñir la actuación de los poderes u órganos previstos por la propia Constitución política a lo que ella dispone; las partes cuando la plantean, buscan invalidar cualquier invasión a su campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, les otorga la Constitución, y la anulación de cualquier acto de autoridad que sea contrario a esta.

Por su parte Ovalle Favela, afirma que son controversias que se suscitan entre poderes y entidades con motivo del ejercicio de sus funciones públicas y tiene como objeto que la Suprema Corte de Justicia, como Tribunal Constitucional, determine cuáles son sus límites que la propia Constitución señala a las partes en conflicto.<sup>186</sup>

### *Finalidad*

La figura jurídica de la controversia constitucional tiene como finalidad, buscar una solución jurídico-política de los diversos conflictos competenciales que pueden suscitarse entre las entidades, órganos y poderes, establecidos en el artículo 105 constitucional, sino que también éstos tengan a su alcance un instrumento procesal de carácter constitucional, a efecto de invalidar normas generales o actos contrarios a la Constitución, logrando así el orden constitucional.

El sentido de la controversia es hacer respetar la Constitución por parte de los órganos de autoridad, logrando con ello el equilibrio que debe haber –como principio constitucional- entre los órganos federales u locales o entre órganos de un mismo nivel de autoridad.

---

<sup>186</sup> Cfr. Ovalle Favela, José, op. cit., p. 77.



La finalidad de este juicio es obligar y constreñir a que todos los órganos y poderes que se derivan de la Constitución Federal conformen y ajusten su actuación y la realización de sus actos a lo que dispone la Constitución General de la República.

Derivado de la naturaleza y fines que persigue el procedimiento constitucional de la controversia, se tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la constitución general de la república con el fin de garantizar y fortalecer el estado de derecho, el equilibrio de poderes, la supremacía constitucional y el sistema federal.

#### *Marco jurídico de la controversia constitucional*

La base constitucional se encuentra en el artículo 105 fracción I, y la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 en su título II, artículo 10 al 58.

“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, y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se suscite 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 cargo, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
  - d) Un Estado y otro;
  - e) Un Estado y el Distrito Federal;
  - f) El Distrito Federal y un municipio;
  - g) Dos municipios de diversos Estados;
  - h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
  - i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
  - j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. El autor José Ramón Cossío agrupa en tres supuestos la procedencia de la controversia constitucional<sup>187</sup>.

El primer supuesto, los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto, como sucede cuando contravienen la federación y un estado o el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, o dos municipios de diversos estados.

Otro supuesto, es relativo a aquellos entre los órganos de diversos órdenes jurídicos por la constitucionalidad o la legalidad de normas generales o de actos; como son; entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órgano federal o del Distrito Federal, o entre un estado y un municipio perteneciente a un Estado distinto.

---

<sup>187</sup> Al desglosar las características de la controversia constitucional agrupa los supuestos contenidos en los once incisos de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución, en tres Categorías:

- a) Los que se refieren a los conflictos entre distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales; bajo este supuesto se comprenderían los incisos a), b), d), e), f), y g).
- b) Los conflictos entre órganos de distintos órdenes jurídicos por los mismos motivos y tipos de normas. Incisos c) y j).
- c) Conflictos entre órganos del mismo ordenamiento jurídico con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales. Inciso h), i) y k).

El último de los supuestos, de los conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico, cuando se plantee exclusivamente la constitucionalidad de las normas generales o de los actos entre dos poderes de un estado, de un estado y uno de sus propios municipios o entre dos órganos del Distrito Federal.

Ahora bien, las controversias pueden referirse a actos concretos o bien, a disposiciones de carácter general de cualquier naturaleza, quedando incluidos por ende *leyes, reglamentos, y tratados internacionales, etc.*

Sin embargo, debe recordarse que existe prohibición para que las controversias constitucionales se inicien respecto de leyes o actos de carácter electoral.

En la actualidad, empero, las controversias han adquirido un vigor inusitado y se ejercitan de manera frecuente, a tal punto que se han convertido en el instrumento regulador por excelencia del Estado mexicano, que a través de esta vía ha venido resolviendo importantes problemas y diferencias que han venido surgiendo entre los poderes y los órganos públicos, inevitables en un proceso de transición política como en el que vivimos. Las controversias han hecho ganar, además, mayor presencia a la Suprema Corte como tribunal constitucional, la cual a través de diversas e interesantes construcciones jurisprudenciales ha establecido diversas reglas y criterios para hacer funcionar de manera más pertinente el aparato de gobierno y el propio sistema federal.

En por lo menos seis direcciones han mejorado nuestro Estado de derecho, pero las más relevantes son las primeras tres, como se ha manifestado el instrumento procesal denominado controversias, a saber:<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> Cfr. Valencia Carmona, Salvador, “Las controversias constitucionales instrumento regulador del estado mexicano”, op. cit., p. 903.

1. La controversia constitucional es un medio de control constitucional que protege el ámbito de atribuciones que se prevé para los órganos del Estado.
2. Como custodio del principio de la división de poderes, afinando los frenos y contrapesos del Estado mexicano, en varias de sus resoluciones se establecen precedentes importantes para las relaciones entre ejecutivo y legislativo.
3. Como garante del sistema federal, al convertirse en instancia arbitral para los conflictos que han enfrentado el gobierno federal y los gobiernos locales, sean estos los estados o el Distrito Federal.
4. Como mecanismo de defensa de la autonomía municipal, en cuanto se ha deslindado y robustecido este principio para los ayuntamientos en diversas controversias que han sido resueltas.
5. La Suprema Corte al funcionar materialmente como un tribunal constitucional, en el nuevo régimen jurídico de las controversias donde las exigencias actuales de la realidad política, exige mayor peso del máximo tribunal para que sus decisiones influyan de manera determinante en la vida de la nación. Ya que se ha convertido en un eficaz medio de control de la constitucionalidad.
6. Desde un punto de vista general, las controversias se ubican dentro del sector que se ha denominado jurisdicción constitucional orgánica.

#### b) Las partes

Los sujetos que pueden ser parte en una controversia constitucional son sólo aquellos a quienes la constitución les faculta expresamente como actoras o demandadas, ciertas autoridades; ella sólo se puede dar entre: la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; eso es lo que hace que opere la competencia exclusiva del pleno de la corte; esa debe ser la regla general, válida en todo caso, salvo que se trate de un acto que afecte directa, expresa y limitadamente a un poder u órgano de autoridad determinado y exista norma expresa que así lo permita como lo hacen los incisos c), h) y k) de la fracción I del

artículo 105. Por lo que por exclusión, quienes no aparecen en la enumeración limitativa que hace la fracción I del artículo 105, no puede recurrir a la controversia constitucional; así están vetados de promoverla una diputación permanente de una entidad.

En la fracción I del artículo 105 se alude a los *entes*, a los *poderes* y a los *órganos*, esto por lo que hace al Distrito Federal; en ella, con toda propiedad, se *alude a municipios y no a los órganos que dentro de ellos ejercen actos de autoridad y los representan*, como son los *ayuntamientos* y los *concejos municipales*.

Los entes, poderes y órganos, para estar en posibilidad de acceder a la controversia y ser parte en ella, requieren de un interés, a éste pudiera denominársele *interés constitucional*.

Ese elemento tiene tres aspectos; se requiere el concurso de todos para hacer procedentes una demanda o una contestación a ella:<sup>189</sup>

El primero, que exista una violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo, que la violación a la constitución general sea atribuible a uno de aquellos que por virtud de lo dispuesto en la fracción I del artículo 105, pueden ser demandados en la controversia, y que ella sea en perjuicio de uno o varios entes, poderes u órganos que esa misma fracción enumera.

Tercero, que el acto, además de ser violatorio de la constitución, lesione el campo de acción de quien demande o invada el ámbito competencial que constitucionalmente le corresponde.

Por ende aquellos a quienes la constitución confiere el carácter de partes son los únicos titulares de la acción que pueden provocar la intervención de la corte,

---

<sup>189</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 13.

llevarla a asumir su competencia y a resolver en forma privativa la cuestión planteada; la corte por sí no puede hacer nada para llegar al conocimiento de determinada controversia, es decir no es de oficio se necesita siempre que la promueva la parte constitucionalmente legitimada.

Dentro de los sujetos que pueden intervenir en las controversias constitucionales, hay actores, demandados, terceros interesados, el Procurador General de la Republica, por lo que hay necesidad de analizarlos.

#### *Los actores en la controversia constitucional*

Por disposición constitucional del artículo 105 de la constitución federal, pueden ser parte actora en una controversia *la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios*; la fracción I del artículo 10 de la *ley reglamentaria* entra en detalle y precisa:

“Tendrá el carácter de parte en las controversias constitucionales:  
I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.  
...<sup>190</sup>

De la aparente generalidad que se desprende de los artículos 105 constitucional y 10 de la *ley reglamentaria*, es preciso afinar y precisar el alcance de las normas relativas a la materia:

La controversia constitucional sólo se da entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios a través de los titulares de los poderes u órganos de ellos; debe ser enderezada, expresa o tácitamente, contra aquellos; dada la obligación suplenia de la demanda y de la contestación que deben hacer tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el ministro instructor, siempre que de los hechos se desprenda quién actúa como actor, qué demanda y a quién se demanda, debe admitirse la participación de las partes como representantes de

---

<sup>190</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, multiagenda de amparo, 5° ed., México, ediciones fiscales ISEF, 2005, p. 3.

uno de los entes, poderes u órganos. Una omisión en la denominación, con vista a la necesaria suplencia, no es causal de improcedencia o sobreseimiento.

Puede ser parte en la controversia todos los entes, poderes y órganos de autoridad previstos en la constitución, con excepción de la rama judicial federal, comprendiendo la Suprema Corte de Justicia y los tribunales que la integran.

De los sujetos, que prevé el artículo 105, y el correlativo 10 fracción I, de la ley reglamentaria, que prevé quienes pueden ser parte en las controversias constitucionales se hace necesario precisar lo que se debe entender por cada uno de ellos:

“Por ente debe entenderse que se trata de la federación, los estados y los municipios, cuando la materia sea atribuible, en lo general, a ellos.”<sup>191</sup>

Por otro lado. “Por poder debe entenderse cada una de las partes en que, por mandamiento constitucional, se divide el poder para su ejercicio, tanto a nivel federal, como estatal; para ese efecto lo son el congreso de la unión, el presidente de la república, los congresos locales, los gobernadores y tribunales superiores. El que se hable de poderes supone, necesariamente, que ellos existen legal y realmente. Todo poder público tiene a su favor la presunción de ser legal”<sup>192</sup>.

Uno de los criterios que la corte ha establecido sobre el poder es el siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ENTRE *LOS PODERES* DE UN MISMO ESTADO.- Al disponer el artículo 105 constitucional, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, *presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna, de esos Poderes*, supuesto que el motivo o materia de la controversia, siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos, y no es admisible la promoción de una controversia, por quien pretende poseer los atributos del Poder, sin que esta haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no

---

<sup>191</sup> Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 18.

<sup>192</sup> Idem.

puede entablarse con un Poder presunto, sino con los Poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo a duda; por tanto, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que se dicen miembros de un ayuntamiento, contra la Legislatura de un Estado, que no reconoció el triunfo de la planilla contraria a la forma por las citadas personas. Por otra parte, *los ayuntamientos no tienen el carácter de Poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el Constituyente*; pues aun cuando la base de la división política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre y aun cuando forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre el territorio de un Estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en las aludidas controversias; *los Poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y los Municipios Libres sólo forman la base de la división territorial y la organización democrática y política, en que los aludidos Poderes descansan; y el reconocimiento del Municipio Libre, con derecho a ser administrado por un ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda, no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto Poder, ya que, de acuerdo con los artículos 49, 50, 80, 94 y 115 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se depositan en un Presidente de los Estados Unidos, un Congreso General y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*.<sup>193</sup>

El criterio correcto es que todos aquellos titulares de autoridad, en que en forma adicional se fraccione el poder en los estados, no son titulares de la acción; por tratarse de una acción, una competencia y un procedimiento excepcional, sólo pueden acceder quienes están previstos expresamente o aquellos que por disposición de la constitución general tengan la naturaleza de poderes.<sup>194</sup>

Por lo que se dice, que para que proceda una demanda que dé origen a una controversia, debe *existir una violación a la constitución general y una parte, enumerada por ella*, que haya sido afectada por esa violación y un poder invasor expresamente previsto.

<sup>193</sup> T. XLVIII, p. 349, controversia 2/36 Tremari Arturo y coagraviados, 6 de abril de 1936, unanimidad de 16 votos.

<sup>194</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 19.



El Distrito Federal y sus órganos de autoridad estaban impedidos para hacerlo; aunque no había norma que así lo dispusiera, el impedimento se desprendía del hecho de que la controversia era un procedimiento de excepción, al que sólo podían acceder los entes o poderes expresamente enumerados. El Distrito Federal no es una entidad federativa; sus autoridades no tenían ni tienen el rango de poder. Institución y titulares regulaban su actuación por la normatividad ordinaria y estaban sujetos a la competencia de la autoridad judicial secundaria.

Es por ello que: “Por órgano debe entenderse toda aquella autoridad a la que no es dable reconocerle el carácter de poder, pero que ejerce autoridad, tales son aquellos con que cuenta el Distrito Federal: la asamblea de representantes, el jefe de esa entidad, el tribunal superior de ella y los municipios: los ayuntamientos y los consejos municipales.”<sup>195</sup>

Cualquier poder invadido en su competencia, puede asumir por sí la representación del ente del que forma parte, sin que tenga que recabar el consentimiento previo y expreso de los restantes poderes que integren o formen parte de la entidad, en ese contexto, si un acto invade la competencia que corresponde al gobernador de un estado, él por sí, sin necesidad del concurso o del consentimiento del congreso del estado o del tribunal superior de justicia puede presentar la demanda en nombre y representación de la entidad federativa de la que es poder y autoridad. Lo mismo es válido afirmar por lo que se refiere a la federación, el congreso y el presidente de la república que pueden actuar por sí.

Los entes que pueden ser parte en una controversia, como son *la federación, los estados, el Distrito Federal* y los ayuntamientos, tienen diversas formas de manifestarse y ejercer sus facultades o atribuciones, por lo que habría que definir cuándo ellos son capaces de actuar como actores o susceptibles de ser demandados en ella:

---

<sup>195</sup> Ibidem, p. 20.

La actuación de uno de los entes previstos expresamente que puede ser objeto de una controversia es aquella en que actúa como poder u órgano de autoridad y por virtud de la cual se invade el campo de acción que la propia constitución general confiera a otro y por ello es inválida.

La parte actora en una controversia debe invocar una invasión a la competencia que para ella deriva de la constitución general del país de parte de quien ella señala como demandada. *El concepto competencia*, para los efectos de la controversia, debe ser entendido en su *sentido amplio, comprende facultades, atribuciones e, incluso, jurisdicciones*.

Las invasiones de que puede conocer la corte sólo son aquellas que tengan que ver con la constitución general, pero no las que se circunscriban a materias netamente locales; es necesario, en todo caso, distinguir: si se trata de una materia previsto en la constitución general, pero que desarrolla y reglamenta la local, ella puede ser materia de una controversia; pero si se trata de una institución local, prevista en la constitución del estado, la resolución de las controversias que ella pudiera suscitar son de la competencia de los órganos jurisdiccionales locales, concretamente del tribunal superior de justicia en aplicación del artículo 124.

*La parte demandada en una controversia constitucional.*

En lo que se refiere a la parte demandada y a los actos que pueden dar motivo a ella, se encuentran comprendidos en la fracción II del artículo 10 *de la ley reglamentaria* se utiliza una fórmula general:

“Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;...”<sup>196</sup>

Por virtud de lo anterior, pueden ser demandados directa y expresamente la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; prevé la posibilidad de que sean demandados directamente los poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general o el acto que sea motivo de la controversia, por ello puede, ser demandados expresamente el Presidente de la República, el Congreso de la Unión, los Gobernadores de los Estados, los Congresos locales, los ayuntamientos e, incluso, el Procurador General de la República; son poderes u órganos.

En esos casos no es necesario entablar expresamente la demanda contra la entidad federación o poder; el legislador ordinario. Son sólo los actos de autoridad los susceptibles de dar origen a una controversia; no lo serán aquellos en los que sus autores, sean poderes u órganos, actúe como particulares.

#### *Los terceros interesados en una controversia constitucional*

La ley sólo reconoce el carácter de tercero en una controversia a las entidades, los poderes y órganos previstos en la fracción I del artículo 105; los particulares, sean personas físicas o morales, no pueden tener ingerencia en ella, por ningún concepto y en ninguna de las etapas del procedimiento. Dentro de este supuesto quedan comprendidos los partidos políticos.

La ley reglamentaria en el numeral 10 en su fracción III, literalmente lo prevé así:

“... III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; ...”<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup>Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 3.

<sup>197</sup> Idem.

Tendrá el carácter de tercero todos aquellos que pudieran resultar afectados por la sentencia que en su oportunidad dicte el pleno. Por tratarse de autoridades no pueden servir los criterios que en materia de amparo existen respecto a terceros perjudicados; el elemento interés debe estar determinado en función de los efectos que respecto a las facultades y competencia de los entes, poderes y órganos pudiera tener la que se dicte en la controversia.

#### *El procurador general de la república*

De conformidad con la fracción IV, del artículo 10 de la ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución federal, se establece que el Procurador General de la República es parte en las controversias constitucionales, y literalmente reza así:

“Artículo 10. Tendrá el carácter de parte en las controversias constitucionales:

...

IV. El Procurador General de la República”<sup>198</sup>.

En relación con este precepto jurídico encontramos que dispone expresamente el tercer párrafo del artículo 102 de la Constitución federal que el “El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución”, para robustecer lo contenido en la *ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105* le atribuye el carácter de parte.

Derivado de la reforma de 1994, el Procurador General ha de ser consejero jurídico del Presidente de la República. Debe intervenir personalmente; esto quiere decir sólo que todo escrito debe ser suscrito directamente por él y no por sus agentes; no puede ser entendido en el sentido de que tenga que presentarse en toda diligencia y actuación en forma personal y directa.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> Idem.

<sup>199</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 22.

El que sea parte implica, entre otras cosas, que pueda contestar una demanda, interponer recursos, formular alegatos y solicitar la suspensión del acto que motive la controversia. Por ser parte, pudiera, incluso, pretender asumir el carácter de actora en sustitución del ente, poder u órgano que sea remiso en la defensa de sus facultades.

El sentido que se encauza la intervención a que alude el artículo 28 de la *ley reglamentaria* citada, el Procurador no asume la responsabilidad de la actora: “De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del ministro instructor la importancia o trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.”

Su papel varía cuando él es uno de los demandados; en esos casos no hay ninguna duda que se tratará de una parte con todos los derechos y obligaciones; está expuesto a que le sean impuestas las sanciones que prevé la ley, concretamente la prevista en el artículo 54 de la *ley reglamentaria*.

Para el autor Arteaga Nava, Elisur, el Procurador General de la República, por más que por ley deba ser parte en una controversia, su papel no puede ir más allá de dar una opinión autorizada en relación con el fondo de la materia planteada ante el pleno de la corte; no se justifica su actuación en más de eso; sería inadmisibles que opinara en relación con cuestiones procesales.<sup>200</sup>

En el artículo 26 de la *ley reglamentaria* sea parte del supuesto de que las partes son quien demanda y quien es demandado, sólo en relación con ellos se utilizan los términos procesales demanda, emplazamiento, contestación de demanda, ampliación de demanda y reconvención; respecto a los demás, y entre ellos está el procurador, la ley se limita a disponer que se les debe dar vista para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga; en el caso no se

---

<sup>200</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 23.

dispone que sea un emplazamiento y que produzcan, procesalmente hablando, una contestación de demanda.

El papel del Procurador General de la República debe ser el de un tercero que interviene para moderar entre partes, en una controversia que pudiera implicar materias políticas o requerir de conocimientos altamente especializados en asuntos delicados y auxiliar, sin parcialidad, técnicamente a las partes en el planteamiento y defensa de sus puntos de vista con base en la Constitución. Con la participación de ese servidor público se busca permitir la posibilidad de hacer oír el punto de vista de un especialista en derecho que es ajeno a la controversia y, por lo mismo, darle a ella altura, seriedad y ecuanimidad, a objeto de resolver un diferendo de naturaleza fundamental.

Su intervención debe estar referida a un número crecido de materias, comprendiendo opinar sobre la procedencia de la admisión de la demanda, sobre los puntos de vista sostenidos por las partes, aportar nuevos elementos no invocados por ellas y, opinar respecto del sentido en que, desde su punto de vista, debe emitir el pleno su sentencia. La *ley reglamentaria* (art. 28) le da intervención expresa en el trámite que se dé a la demanda, contestación, reconvención o ampliación cuando fueren oscuros; e implícita cuando exista incumplimiento de la sentencia dictada en una controversia, de parte de quienes actuaron en ella como actora o demandada.

El procurador será parte en aquellas controversias enderezadas contra la federación en la que solicite la invalidez de actos que le sean atribuibles o de los que sea corresponsable.

Un tema íntimamente involucrado con las partes que intervienen en la controversia constitucional es el relativo a la personalidad jurídica con la que actúan en el juicio donde se resuelve la controversia.

### *La personalidad*

La federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, de conformidad con la ley, son personas morales, como tales requieren que alguien los represente. La representación esta sujeta a principios propios de derecho público.

El principio del que había de parir en esta materia es el siguiente: dado que es público y notorio que el Presidente de la República, gobernadores de los estados y jefe del Distrito Federal son quienes en determinado momento desempeñan el cargo y por tratarse de autoridades que se entienden que obran de buena fe, es suficiente con que ellos afirmen tener el carácter con que se ostentan para los efectos de que se les tenga que reconocer personalidad. De conformidad con la ley reglamentaria:

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. 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...”<sup>201</sup>.

Para el caso de que se opere un cambio en los titulares del ente, poder u órgano, en principio, por ser la controversia un acto institucional y no personal, la controversia debe seguir su curso.

En el caso de los estados, cuando exista una violación al campo de acción que les corresponde a ellos y no exista un lesionado o agraviado directo, dentro de ese mismo concepto, la acción debe corresponder al gobernador; ese mismo derecho, en casos similares, debe ser reconocido expresamente al jefe del Distrito Federal.

En los casos en que un acto invada la competencia de dos o más poderes u órganos, dado a que están de por medio cuestiones de constitucionalidad, debe darse curso a la demanda aun en el supuesto de que sólo uno de ellos acredite su

---

<sup>201</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 3.

personalidad y justifique haber dado cumplimiento a lo que dispongan las leyes en lo relativo a representación.

Tratándose de poderes u órganos no colegiados, como son el poder ejecutivo federal, los ejecutivos de los estados o el jefe del Distrito Federal, no existe duda respecto a quién debe actuar. Si la pudiera haber cuando se trate de órganos colegiados; en principio, debe estar a lo que la respectiva ley orgánica disponga; al congreso de la unión lo debe representar su presidente, que lo es el de la Cámara de Diputados (art. 6 de la ley orgánica del congreso general) o los presidentes de las respectivas cámaras (art. 13, 33, y 83 de la misma ley)

Las invasiones de índole constitucional del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, en el ámbito de la corte, son de imposible solución; no existe vía para recurrirlas ni tribunal competente para conocer de ellas. En teoría cuando el Congreso de la Unión o el Presidente de la República asuman funciones que competen al consejo de la judicatura, sus determinaciones pudieran ser impugnables ante el pleno de la corte.

Las controversias en que estén de por medio actos o normas generales que afecten a un Estado en lo general, sin que se lesione a algún poder en particular, la demanda debe ser formulada por el Gobernador del Estado; en idénticos casos, en el Distrito Federal, esa misma función le debe corresponder al jefe de esa entidad.

Un gobernador de un estado, cuando se viola su competencia por parte de poderes u órganos de fuera de su entidad, puede recurrir a la controversia directamente por sí, sin necesidad de contar con la anuencia del congreso local. Independientemente de lo que digan las leyes locales, cuando exista una controversia de naturaleza constitucional entre los poderes de un estado, ellos pueden recurrir ante la corte por sí, independientemente de lo que disponga el derecho local en relación con la representación.



Por lo que toca a la representación de los congresos, tribunales superiores locales y asamblea de representantes, si bien es de suponerse que es una función que recae en el presidente, deberá estarse a lo que disponga la ley en cada caso. Los ayuntamientos, deberán regularse por lo que prevea el orden normativo que los rige.

Respecto a la forma de acreditar el cargo y la representación para comparecer en la controversia, por lo que toca a ciertos servidores públicos, como son el Presidente de la República, secretarios de estado, Procurador General de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes de las Cámaras, por ser público y notorio quienes los desempeñan, debería tenerse por tales sin necesidad de que acrediten su nombramiento y asunción del cargo.<sup>202</sup>

Será necesario exhibir acta debidamente requisitada por el secretario o autoridad competente, en los casos en que sea un municipio quien concurra a la controversia, bien como actora o bien como demandada; difícilmente alguien tendrá capacidad para saber quiénes son los síndicos procuradores de todos los ayuntamientos que existen en el país.

Los municipios cuentan con secretarios que hacen la función de fedatarios, por lo mismo no requieren de la intervención de los notarios; son aquellos los responsables tanto de levantar y autorizar con su firma el acta de la sesión de cabildo en la que se adopta el acuerdo de demandar, como de expedir cuantas constancias sean necesarias para que los representantes legales de los ayuntamientos acrediten su personalidad.

#### c) Los términos

En este punto hay que considerar los plazos en que debe presentarse una demanda de controversia constitucional.

---

<sup>202</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 28.

En primer lugar, en el caso de actos concretos se tiene treinta días contados a partir del siguiente al en que, conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se impugne; al en que el promovente haya tenido conocimiento de él o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de tal acto.

Por otra parte, en caso de *normas generales*, el cómputo será de treinta días contados a partir del siguiente a la fecha de su publicación o del siguiente a aquel en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Los órganos legitimados para promover controversias constitucionales tienen una doble oportunidad para impugnar normas generales: tanto con motivo de su publicación como de la primera vez que se hayan aplicado en perjuicio del demandante.

#### d) Los incidentes

La ley reglamentaria, prevé la procedencia de incidentes; los hay de previo y especial pronunciamiento y los susceptibles de ser resueltos al dictarse la sentencia definitiva. De los de previo y especial pronunciamiento sólo pueden ser promovidos por las partes, los tramita y resuelve el ministro instructor en una audiencia el ministro instructor en una audiencia en la que se reciben pruebas y alegatos. Son procedentes hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

#### e) La suspensión

En las controversias constitucionales, el encargado de la suspensión es el ministro instructor, puede realizar de oficio y también a petición de parte, para conceder la suspensión del acto que las motiva, tiene como fecha límite hasta antes de dictarse la sentencia definitiva. Esta procede de acuerdo con los elementos que aporten las partes o que hayan recabado el ministro instructor.

En los casos en que la controversia se hubiera planteado sobre normas de carácter general, la suspensión no se concede. Tampoco en los siguientes casos: cuando ponga en peligro la seguridad o economía nacional, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener quien los solicita. De acuerdo con los numerales 14 y 15 de la correspondiente ley reglamentaria.

La forma de tramitar la suspensión es por vía incidental, podrá ser solicitada por las partes en cualquier momento hasta antes de dictarse sentencia definitiva. (Artículo 16 de la ley reglamentaria).

Hasta que no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, cuando ocurra un hecho superveniente que lo motive. Cuando la suspensión hubiera sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, por medio del recurso de reclamación, el ministro instructor someterá al pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación, para que este resuelva lo conducente. (El ordinario 17 de la ley reglamentaria)

Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances o efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva. (Contenido en el numeral 18 de la ley reglamentaria)

#### f) La improcedencia y el sobreseimiento

La procedencia de este tipo de juicios depende de que la esfera competencial del promovente sea afectada por un acto concreto o una disposición de carácter

general, cuya aplicación entrañe una contravención a la Constitución General de la República. Pese a que esto derive de lo dispuesto por la propia Constitución y la ley reglamentaria, la necesidad de que los agravios incidan en la esfera jurídica del promovente ha sido establecida por los criterios jurisprudenciales que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues no se encuentra contenida explícitamente en los ordenamientos citados.<sup>203</sup>

En otro orden de ideas, el artículo 19 de la ley reglamentaria enumera varios supuestos de improcedencia de la controversia constitucional:

1. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
2. Contra normas generales o actos concretos en materia electoral;
3. Contra normas generales o actos concretos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre y cuando exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
4. Contra normas generales o actos concretos que hubiera sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, si hay identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez y la resolución haya tenido efectos únicamente *inter partes*;
5. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto concreto materia de la controversia;
6. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
7. Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos por el artículo 21 de la ley reglamentaria; y
8. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicha ley.

---

<sup>203</sup> Cfr. *¿Qué son las controversias constitucionales?*, op. cit., p. 29.

En la tesis jurisprudencial 40/2002, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la controversia constitucional es improcedente para impugnar el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal.

El Pleno del Máximo Tribunal debe estudiar las causales de improcedencia citadas, aunque las partes no las hagan valer. Por otro lado, si se hace valer una causal de improcedencia que implique el estudio de fondo del asunto, deberá desestimarse, dado que todas las causales de este tipo deben ser claras e inobjetable; en tal supuesto, la controversia será procedente y se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales, siempre que no se surta otro motivo de improcedencia.<sup>204</sup>

#### g) La demanda y su contestación

El artículo 22 de la *ley reglamentaria* determina cuáles son los elementos que debe contener, son parecidos a los requeridos en materia de amparo. El precepto debe ser entendido en el sentido de que se trata simplemente de una guía a seguir; dada la necesaria suplencia de la demanda prevista en el artículo 40, su omisión no debe dar lugar a que ella sea rechazada.

Se prevé la posibilidad de una ampliación de demanda; ésta puede darse en un doble sentido: una, ampliar y profundizar en los motivos de invalidez invocados en la demanda original; la otra, invocar hechos nuevos. La ampliación no se puede limitar a sólo ésta última posibilidad.

#### *La contestación de demanda y de ampliación de demanda*

Los elementos que de conformidad con la ley (artículo. 23) debe contener la contestación de demanda son: una relación precisa respecto de los hechos de la demanda y los fundamentos o razones que sostienen el punto de vista del demandado.

---

<sup>204</sup> Cfr. Tesis P./J. 92/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 710. CD-ROM IUS: 193,266.

No se alude a personalidad ni a domicilio. La falta de contestación de demanda da lugar a presumir que son ciertos los hechos de la demanda. (artículo. 30); dados los términos en que está redactado el precepto, para que opere la presunción no se requiere de acuse de rebeldía, la corte debe disponerlo de oficio.

#### h) La instrucción

La instrucción de la controversia constitucional se encuentra regulada por los artículos 24 a 38 de la ley reglamentaria.

Recibida la demanda, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designa, según el turno que corresponda, a un Ministro instructor para que ponga el juicio en estado de resolución.

El Ministro instructor examina ante todo el escrito de demanda y, si encuentra un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo desecha de plano. En cuanto a lo que debe entenderse por “motivo manifiesto e indudable de improcedencia”, la jurisprudencia plenaria ha señalado que por “*manifiesto*” debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos o de ampliación –en su caso- y de los documentos anexos a tales promociones, mientras que lo “*indudable*” resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería posible obtener una convicción diversa.<sup>205</sup>

Admitida la demanda, el Ministro instructor ordena emplazar a la parte demandada para que la conteste dentro del término de treinta días, y da vista a las demás partes para que en idéntico plazo manifiesten lo que a su derecho convengan.

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora.

---

<sup>205</sup> Cfr. Tesis P./J. 128/2001, t, XIV, octubre de 2001, p. 803. CD-ROM IUS: 188, 643

El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación, si en ésta aparece un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si aparece uno superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitan conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

Si los escritos de demanda, contestación, reconvención o ampliación resultan oscuros o irregulares, el Ministro instructor previene a los promoventes para que subsanen la irregularidades dentro de los cinco días siguientes.

De no subsanarse las irregularidades y si el Ministro instructor estima que la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, corre traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento, si lo hiciere, admite o desecha la demanda dentro de las 48 horas siguientes.

Transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvención, *el Ministro instructor señala fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes.* El Ministro instructor puede ampliar el término de celebración de la audiencia cuando la importancia y trascendencia del asunto lo amerite.

La falta de contestación de la demanda o –en su caso- de la reconvención dentro del plazo respectivo, implica que se presuman como ciertos los hechos señalados en ellas, salvo prueba en contrario, siempre, que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada según corresponda.

Las partes pueden *ofrecer todo tipo de pruebas*, excepto la de posiciones y las que sean contrarias ha derecho. En cualquier caso, corresponde al Ministro instructor desechar de plano las que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

*En la audiencia se ofrecen y rinden las pruebas, salvo la documental –que podrá presentarse con anterioridad-, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresada del interesado.*

La prueba testimonial, pericial y de inspección ocular *deben anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia*, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia. En ningún caso se admite más de tres testigos por cada hecho.

Al promoverse la prueba pericial, el Ministro instructor designa al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia. Cada una de las partes podrá designar también un perito para que se asocie al nombrado por el Ministro instructor o rinda su dictamen por separado.

A fin de que las *partes puedan rendir sus pruebas*, todas las autoridades están obligadas a expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten; en caso contrario, aquéllas *pedirán al Ministro instructor que requiera a los omisos*. Si a pesar del requerimiento no se expidieren las copias o documentos, el Ministro instructor, a petición de parte, hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

Las audiencias se celebrarán con o sin la *asistencia de las partes o sus representantes legales*. Abierta la audiencia se procederá a recibir por orden *las pruebas y alegatos de las partes*. El artículo 34 de la ley reglamentaria parte del supuesto de que deben ser presentados por escrito; esto debe hacerse una vez que se reciban las pruebas. Si el ministro instructor no estima pertinente el decretar pruebas para mejor proveer, son los alegatos los que ponen fin al proceso.



En todo tiempo, el Ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

Concluida la audiencia, el Ministro instructor somete a la consideración del Pleno el proyecto de resolución respectivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes, tiene facultad para emitir acuerdos generales tendientes a aplazar la resolución de los juicios de amparo radicados en ella hasta que se resuelva una controversia constitucional, siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueran las mismas. En este supuesto no corre el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo, que es de 300 días, incluyendo a los inhábiles.

No procede la acumulación de controversias; sin embargo, cuando exista conexidad entre dos o más de ella y su estado procesal lo permita, podrá acordarse de que se resuelvan en la misma sesión.

Cabe señalar que los artículos 14 a 18 de la ley reglamentaria contemplan la suspensión provisional de los actos impugnados tanto de oficio como a petición de parte, y sus efectos duran hasta que se dicte sentencia definitiva. En cualquier momento previo, las partes pueden solicitar la suspensión incidentalmente.

Antes de que la Corte determine si es o no procedente la suspensión, debe estudiar las características de la controversia constitucional; si decide otorgar la suspensión, señalara sus alcances y efectos, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del que opere, el día en que surtirá sus efectos y, de ser necesario, los requisitos para que sea efectiva.

Sin embargo, la suspensión no procede en ninguna controversia constitucional planteada *contra normas generales*, ni cuando se ponga en peligro la seguridad o la economía nacionales o las instituciones jurídicas fundamentales, ni cuando pueda afectarse gravemente a la sociedad en proporción mayor a los beneficios que el solicitante pudiera obtener con ella.

i) Las sentencias

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emite sentencias interpretativas, en sentido estricto, en virtud de que son las recaídas en los procesos de inconstitucionalidad. Este tipo de sentencias también se usa para resolver conflictos de competencia.<sup>206</sup>

La forma de resolver la controversia constitucional, es de acuerdo a la ley reglamentaria, conforme a ella se resuelve y la naturaleza de la sentencia es:

Definitoria de materias constitucionales; el pleno, más que buscar elementos para declarar improcedentes o sobreseer la demanda, debe buscar los elementos que la lleven a resolver la cuestión planteada.<sup>207</sup>

Es declarativa, por cuanto a que la corte se pronuncia respecto de la procedencia de los conceptos de invalidez invocados por las partes y del acto o norma general que ha dado origen a la controversia.<sup>208</sup>

Vinculativa, por virtud de que obliga a las partes a estarse a ella a pesar de ser entes, poderes y órganos de autoridad.<sup>209</sup>

Definitiva, por el hecho de que no es susceptible de ser recurrida ni existe tribunal que pudiera conocer del recurso.<sup>210</sup> Es uniinstancial, es decir de una solo instancia.

---

<sup>206</sup> Cfr. Díaz Revorio, Francisco Javier, *Las sentencias interpretativas del tribunal constitucional*, España, Lex Nova, 2001, Colección Derecho Público, p. 29.

<sup>207</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 49.

<sup>208</sup> Cfr. Idem.

<sup>209</sup> Cfr. Idem.

Las sentencias que dicta el pleno tiene efectos vinculativos; siempre que versen sobre disposiciones generales de los estados o los municipios, si la impugnación provino de la federación, o de los municipios, si la impugnación provino de los estados, tendrá efectos generales, si aquéllas son aprobadas por ocho votos de los ministros.

Por otro lado de acuerdo al Poder Judicial de la Federación, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>211</sup> Señala que existen tres tipos de sentencia, las cuales son: de sobreseimiento, estimatorias y Desestimatorias, las cuales dicen así:

1. De sobreseimiento: declaran que, en virtud de una razón fáctica o jurídica, la controversia es improcedente. Esto puede responder tanto a que sea evidente que la norma general o el acto impugnado no existen, como a que surgiera algún supuesto de improcedencia;
2. Estimatorias: son aquellas en que la Corte estima que la norma general o los actos reclamados en la controversia en efecto atentan contra la competencia del órgano o poder promovente y violan, por tanto, la Constitución Federal; y
3. Desestimatorias: éstas, por el contrario, declaran explícitamente la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, por lo menos, no lo declaran inconstitucional porque en la votación no se alcanzó la mayoría requerida por la ley.

### *El contenido de las sentencias*

Las sentencias dictadas en las controversias constitucionales deben contener los siguientes elementos:

- 1) La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia, así como, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

---

<sup>210</sup> Cfr. Idem.

<sup>211</sup> Cfr. *¿Qué son las controversias constitucionales?*, op. cit., p. 45.

- 2) Los preceptos que la fundamenten;
- 3) Las consideraciones que sustenten su sentido y los preceptos que, en su caso, se estimen violados;
- 4) Los alcances y efectos de la sentencia, determinando claramente qué órganos están obligados a cumplirla, cuáles son las normas generales o los actos respecto de los cuales opere y, por último, los elementos necesarios para su eficacia en el ámbito correspondiente;
- 5) Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados; y, en su caso, la absolución o condena respectivas, indicando el término para el cumplimiento de las actuaciones señaladas; y
- 6) En todo caso, el término en que la parte condenada deba realizar una actuación.

Una vez observado el contenido de las sentencias, debemos analizar sus efectos.

#### *Los efectos*

En ciertos supuestos y previo cumplimiento de requisitos establecidos en la Constitución y la ley reglamentaria, es posible que una controversia constitucional *produzca la invalidez absoluta de una norma general*.

Para ello es preciso que, en primer término, la controversia se haya promovido contra una norma de carácter general; más aún, debe tratarse de alguno de los asuntos siguientes:<sup>212</sup>

- a) Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus cámaras o la Comisión Permanente;
- b) Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo Estado;
- c) Una controversia surgida entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal;

---

<sup>212</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 47.

- d) Una controversia promovida por la Federación en contra de un Estado o Municipio; o bien,
- e) Una controversia promovida por un Estado en contra de uno de sus Municipios.

Por último, es indispensable que la resolución emitida por el Máximo Tribunal en Pleno cuente con el voto favorable de cuando menos ocho Ministros.

Sólo en los cinco casos señalados con anterioridad, la sentencia dictada podrá tener efectos generales. En todos los demás casos, producirá efectos únicamente entre las partes.

Una sentencia de controversia constitucional surte efectos a partir del momento que haya dispuesto el Máximo Tribunal. Por lo demás, las resoluciones no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Por otro lado, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordena la publicación íntegra de todas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Ahora bien, si el fallo declara la invalidez de una norma general, se publica también en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial donde la norma invalidada se hubiera publicado.

#### j) La ejecución de las sentencias

En lo que respecta a la ejecución de sentencias, se encuentra regulado en los preceptos jurídicos del 46 al 49 de la ley reglamentaria.

Las partes que resultan condenas en la sentencia informarán en el plazo concedido en la misma, de su cumplimiento al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien determinara si aquélla ha quedado debidamente cumplida.

Transcurrido el plazo establecido en la sentencia para dar cumplimiento a alguna actuación sin que ésta se hubiera producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requerirá a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el caso de que cualquier autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efectos el acto que se reclama, para que alegue lo que a su derecho corresponda.

Si en los supuestos contemplados anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trate, el Presidente de la Suprema Corte turnará el asunto al Ministro Ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Si el pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo contemplado por el párrafo *in fine* del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con independencia de lo anterior, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede hacer cumplir la ejecutoria, a través de las ejecutorias que estime convenientes.

Cuando en términos de los artículos 46 y 47 de la ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciere una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los jueces de distrito se limitará a sancionar los hechos materia de consignación en los términos que prevea la legislación penal federal por el delito de abuso de autoridad.

#### k) Los recursos

La ley reglamentaria cuenta con un apartado dedicado a los recursos, el de *reclamación* y el de *queja*,<sup>213</sup> no comprenden a la sentencia definitiva en sí, aunque el de queja tiene que ver con su ejecución con exceso o defecto de las partes. No existiría la posibilidad de que pudieran promoverse otros, como la revisión o la apelación, en virtud de que los recursos, son reducidos y admitidos sólo en casos expresamente determinados, dado que la controversia constitucional es un juicio uninstitucional, es decir de una sola instancia, aparte de que las sentencias a que da lugar no pueden ser recurridas.

#### *El objeto del recurso*

Por medio del recurso de reclamación, el pleno de la suprema corte revoca autos o resoluciones dictadas en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad, por el ministro instructor y, por excepción, por el presidente de la corte, por razón de que causan agravios directamente a alguna de las partes o a terceros interesados a los valores o intereses que el titular recurrente representa y de que ellos no son reparables en la sentencia. Por medio de la reclamación, quienes hacen valer el recurso, buscan enmendar un agravio que se estima cometido por el ministro instructor, como consecuencia, hacer que se inicie un proceso, se reinicie o se reencause, a juicio de quienes intervienen, se ha

---

<sup>213</sup> Arteaga Nava, Elisur, “Los recursos en la controversia y la acción de inconstitucionalidad”, en Ferrer MacGregor, Eduardo(coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2003, t. I, p. 852. Él autor señala cual es el objeto de los recursos, así: “Por virtud del *recurso de reclamación* las partes buscan que el pleno revoque autos o resoluciones dictados por un miembro del pleno de la corte; *en cambio la queja* va encaminada a enmendar y sancionar conductas de quienes son o fueron partes en una controversia o una acción.”

desviado, también por medio de él se puede intentar revocar resoluciones del presidente de la corte, por virtud de las cuales se tengan cumplidas las ejecutorias dictadas por el pleno.<sup>214</sup>

#### *Quienes pueden interponer los recursos*

Los sujetos legitimados para interponer el recurso de reclamación son: el actor, el demandado, los terceros interesados y, en su caso, por el Procurador General de la República, ellos tienen el carácter de partes en el proceso. Para que el tercero interesado y el Procurador General de la República puedan hacer valer el recurso se requiere que haya comparecido a juicio o que, por virtud de su interposición, lo hagan. De conformidad al artículo 10 de la ley reglamentaria.

#### *Los agravios en el recurso de reclamación*

El recurso se interpone por cuanto a que se estima existente un agravio; éste puede estar referido a violaciones a la Constitución, a la *Ley Reglamentaria* o al *Código Federal de Procedimientos Civiles* como ley supletoria.

La reclamación procede, por regla general, contra autos o resoluciones que emita el ministro instructor; en forma excepcional contra el presidente del pleno. La ley admite la posibilidad de que se ofrezcan pruebas; éstas deben estar relacionadas con los agravios que se formulan. Como se ha dicho anteriormente, ellas se deben exhibir junto con el recurso; es el ministro responsable de la tramitación del mismo quien las admite y ordena su desahogo. Contra lo que él resuelve no procede recurso alguno.

Según el artículo 51 de la ley reglamentaria, *el recurso de reclamación* puede promoverse contra<sup>215</sup>:

---

<sup>214</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 852-853.

<sup>215</sup> Cfr. *¿Qué son las controversias constitucionales?*, op. cit., p. 50.



1. Actos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus ampliaciones;
2. Autos o resoluciones que pongan fin a la controversia, o que por su naturaleza puedan causar un agravio material –no reparable en la sentencia definitiva- a alguna de las partes;
3. Resoluciones dictadas por el Ministro instructor al resolver cualesquiera de los incidentes precisados en el artículo 12 de la ley reglamentaria, es decir, los de previo y especial pronunciamiento, tales como los de nulidad de notificaciones y falsedad de documentos;
4. Autos del Ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión, con inclusión de las cuestiones suspensionales que son reconsideradas por el Pleno;
5. Autos o resoluciones del Ministro instructor que admitan o desechen pruebas; y
6. Autos o resoluciones del presidente de la Corte en los que éste tenga por cumplidas las ejecuciones del Pleno; lo que aquí se prevé es que el Pleno examine la determinación del Ministro presidente.

En cuanto a los actos o resoluciones que puedan causar un agravio a alguna de las partes, el Pleno del más Alto Tribunal ha establecido que dicho proceder debe analizarse a la luz de las disposiciones de los ordenamientos invocados. Por tanto, si en recurso de reclamación se hacen valer como agravios la contravención a preceptos de la Constitución Federal por parte del Ministro instructor, tales agravios deben desestimarse por inatendibles, pues jurídicamente no es posible que proceda un medio de control constitucional sobre otro. A través del citado recurso, el Alto Tribunal podrá corregir dentro de aquél las irregularidades del procedimiento que en su caso hubieran existido.<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> Cfr. Tesis P./J. 139/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1043. CD-ROM IUS: 187, 928. Cfr. también la tesis P./J. 103/99, Idem, t. X, noviembre de 1999, p. 874. CD-ROM IUS. 192,857.

Este recurso puede ser interpuesto por el actor, el demandado, los terceros interesados, el Procurador General de la República y el Ejecutivo Federal (este último a través del secretario del ramo, jefe de departamento administrativo que corresponda o el consejero jurídico del gobierno), siempre por escrito (para permitir el ofrecimiento de pruebas y correr traslado a las partes y al tercero interesado) y ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien instruye su tramitación.

#### *Término para interponer el recurso de reclamación*

El plazo para interponer este recurso es de cinco días hábiles (artículo 52 de la ley reglamentaria); comienza a computarse al día siguiente al en que surta efectos la notificación y no corre en los recesos ni en los días en que no haya labores en el Máximo Tribunal.<sup>217</sup>

#### *Efectos de una resolución dictada en un proceso de reclamación*

Por medio de la reclamación es posible alcanzar la revocación del auto recurrido. La revocación puede tener como efectos, entre otros, el que por virtud de la resolución que en él se dicte, se sobresea la demanda o se tenga por no producida una contestación de demanda en una controversia o en una acción.

#### *El recurso de queja*

La queja es un recurso que tiene por objeto hacer acatable en su integridad, por quien es demandado o cualquier otra autoridad que es parte en una controversia constitucional, un auto o una resolución por virtud de la cual se concedió la suspensión, por razón de que el recurrente considera que ha habido violación, exceso o defecto en su ejecución. También es procedente en controversias o acciones contra la parte condenada por exceso o defecto en la ejecución de la

---

<sup>217</sup> Cfr. Tesis P./J. 38/99, Idem, t. IX, mayo de 1999, p. 1917. CD-ROM IUS: 194,015.

sentencia que dicte el pleno de la corte. No tiene por objeto cuestionar actos de miembros del Poder judicial; su acción se dirige a elementos extraños a él.<sup>218</sup>

### *Casos en que procede*

En cuanto al recurso de queja, se halla regulado por los artículos 55 a 58 de la Ley reglamentaria.

Procede sólo en dos casos, que están descritos en las fracciones I y II del artículo 55:

- a) En el caso de la suspensión, puede interponerse contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por la que la suspensión se haya otorgado.
- b) Contra la parte condenada por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

### *Quienes pueden recurrir a la queja*

Lo puede interponer la parte actora o la que tenga interés legítimo, la parte interesada en el cumplimiento de la sentencia dictada por el Pleno, y la entidad o poder afectado por la ejecución.

En los términos de la fracción II del artículo 56, pueden recurrir a ella también la parte interesada en el cumplimiento de la sentencia dictada por el pleno, o la entidad o poder extraño afectado por la ejecución.

Si las violaciones se relacionan con la concesión de la suspensión, el recurso se promueve ante el Ministro instructor durante el tiempo que transcurra hasta que se falle la controversia en lo principal. Por otra parte, cuando se endereza para

---

<sup>218</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, “Los recursos en la controversia y la acción de inconstitucionalidad”, op. cit., p. 862.

combatir el exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, quien conoce de él es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, dentro del año siguiente al de la notificación.

#### *Término para interponer el recurso*

En una controversia, cuando se estima que la demandada o cualquier otra autoridad, ha violado el auto o resolución por el que se conceda la suspensión, o existe exceso o defecto en su ejecución, el recurso de queja puede interponerse mientras exista la ilegalidad y hasta en tanto no se falle en lo principal (artículo 55, fracción I)

En una acción el recurso debe interponerse dentro del año siguiente a la fecha de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento, con exceso o defecto, a una sentencia, o a la fecha en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución, tenga conocimiento de esa actuación irregular. (Artículo 56 fracción II).

#### *Procedimiento a seguir*

Admitido el recurso, la autoridad que conoce de él requiere a la autoridad contra la que se interpone, para que, dentro del término de 15 días, deje sin efecto la norma general o el acto que haya dado lugar al recurso. El requerimiento tendrá que rendir un informe y ofrecer pruebas; si no lo hace, se presumirá que son ciertos los hechos que se le imputan, lo que podría traer aparejada la imposición de una multa.

Puede haber una audiencia de pruebas y alegatos. Luego, el Ministro instructor elabora un proyecto de resolución, que es estudiado y resuelto por el Pleno.

El pleno no puede juzgar al infractor ni imponerle una pena; carece de competencia para hacerlo; debe formular la acusación ante el Ministerio Público Federal.

*En relación a las cuestiones prácticas a las controversias constitucionales es importante destacar los siguientes datos estadísticos de las controversias constitucionales promovidas desde 1994 hasta el 4 de julio de 2003.<sup>219</sup>*

Las controversias constitucionales clasificadas de acuerdo a los promoventes

Municipio vs municipio con 1 equivalente al 0.14%  
 Municipio vs estado con 241 equivalente al 34.18%  
 Municipio vs federación con 350 equivalente al 49.64%  
 Estado vs estado con 29 equivalente al 4.11%  
 Estado vs municipio con 6 equivalente al 0.85%  
 Estado vs federación con 21 equivalente al 2.97%  
 Estado vs Distrito Federal con 1 equivalente al 0.14%  
 Distrito Federal vs Federación con 10 equivalente a 1.41%  
 Distrito Federal vs Distrito Federal con 4 equivalente al 0.56%  
 Federación vs Distrito Federal con 2 equivalente al 0.28%  
 Federación vs municipio con 1 equivalente al 0.14%  
 Federación vs estado con 3 equivalente al 0.42%  
 Delegación vs Distrito Federal con 8 equivalente al 1.13%  
 Poder Legislativo vs Poder Ejecutivo con 3 equivalente al 0.42%  
 Poder Ejecutivo vs Poder Legislativo con 2 equivalente al 0.28%  
 Otros (Esta columna se refiere a las controversias constitucionales promovidas por particulares o partidos políticos que, de conformidad con la fracción I del artículo 105 constitucional, no están legitimados para interponerlos) con 14 equivalente al 1.48%

---

<sup>219</sup>Cfr. Sánchez-Cordero, Olga, *Magistratura constitucional en México. Elementos de juicio*, op. cit., p. 55.

Poder Judicial con 9 equivalente al 1.27%  
 Total de controversias constitucionales 705

La autora Sánchez Cordero obtuvo estos datos estadísticos por parte de la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>220</sup>

Como se desprende de la de los datos contenidos en la estadística anterior, del total de las 705 controversias constitucionales promovidas en ese periodo, los municipios figuraron como parte actora en 592 de ellas, lo cual nos muestra cómo este medio de control constitucional ha servido para que éstos puedan solucionar los conflictos que se presenten por invasión a su esfera competencial o por actos que vulneren de alguna forma su autonomía consagrada en el artículo 105 constitucional, lo que generalmente se presenta respecto de los actos de las entidades federativas dentro de las cuales tiene su ubicación.

### 2.2.2 Las Acciones de Inconstitucionalidad

La figura jurídica de las acciones de inconstitucionalidad funciona en los nuevos estados democráticos, como un medio de control constitucional, y es una facultad exclusiva del órgano que realiza materialmente en México, las funciones de un “tribunal constitucional, nos referimos a nuestro máximo tribunal, es decir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es de reciente creación en nuestro esquema constitucional (integrado en diciembre de 1994), es un medio que tiene como fin, el de mantener y hacer efectivo el *control de la supremacía constitucional*,<sup>221</sup> también es un medio de autoprotección de la carta

<sup>220</sup> Cfr. Ibidem, p. 55

<sup>221</sup> Cfr. “*La Supremacía Constitucional*”, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, ed. Corunda S.A. de C.V., México, 2005, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, pp. 37-39. “... puede afirmarse que la *supremacía constitucional se traduce en la cualidad que tiene la constitución de ser la norma que funda y da validez a la totalidad que tiene la totalidad del ordenamiento jurídico de un país determinado.*” La supremacía constitucional, -en el descansa la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la constitución- se deriva de varias implicaciones. En primer lugar, al ser la constitución la Ley Suprema de la nación, su contenido no puede desvirtuarse por ningún otro ordenamiento legal, pues se sobrepone a las leyes comunes federales y locales; es decir, tales ordenamientos guarda una subordinación natural respecto de la constitución.

fundamental.<sup>222</sup> La acción de inconstitucionalidad vela por todo el Pacto Federal. Protege las partes tanto dogmática y orgánica de la Constitución, pues se trata de un medio de control abstracto que concede la facultad de realizar una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales contraria a cualquier precepto constitucional.

### *Breves acontecimientos históricos*

Las acciones de inconstitucionalidad, se han integrado en México en la reforma de 1994, cuando se agrega como ahora la conocemos al artículo 105 fracción II, de la Constitución federal, pero encontramos algunos de sus resabios en el Acta de Reforma de 1847<sup>223</sup>. Donde se establecía dos supuestos, en uno era el Congreso de la unión el encargado de declarar la nulidad de la ley contraria a la norma fundamental. Y en el otro supuesto era la Suprema Corte quien conocía, y quien remitía a las legislaturas locales, y si la mayoría de éstas, declaraba la inconstitucionalidad de la ley, entonces la corte sólo certificaba la decisión de invalidez. Esta figura jurídica no sobrevivió en la Constitución de 1857, y tampoco a la de 1917. Por lo que tuvo que pasar siglo y medio para que se volviera a pensar en la acción de inconstitucionalidad, pues fue hasta la ya citada reforma

---

<sup>222</sup> Cfr. Hamdam Amad, Fauzi, “La acción de inconstitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4º ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, t. II, p. 1001.

<sup>223</sup> Cfr. Ibidem. pp. 1001-1002. En México, Mariano Otero estableció por primera vez el esquema de la acción de inconstitucionalidad en el acta de reforma de 1847, al restablecerse el sistema federal, tuvo vida durante una década, se previó el esquema de la acción de inconstitucionalidad, conforme a lo siguiente: a) Una primera hipótesis señalaba que correspondía al Congreso de la Unión, si no había correspondencia entre cualquier ley o norma de carácter general estatal, que contraviniese las “leyes generales” o la norma suprema, determinar su nulidad, su invalidez, con una salvedad, de que siempre la Cámara de origen fuese la Cámara de Senadores, situación lógica en un sistema federal que fuere el Senado de la República quien iniciara la instancia como cámara de origen pues representa a las entidades federativas. b) La segunda hipótesis, similar en algunos aspectos a la actualmente plasmada en nuestra Constitución, era que correspondía la competencia a la Corte Suprema de la Nación, cuando cualquier ley federal fuera contraria a la Constitución de manera directa, y entonces, para que conociera la Corte de una acción de esa naturaleza, las instancias legitimadas para promoverla eran o el presidente de la República por acuerdo ministerial de su secretario correspondiente, según la competencia de la ley, que a su juicio violentara la Constitución, o seis diputados que era aproximadamente el equivalente a una tercera parte de la composición de la Cámara de Diputados en ese entonces, o tres senadores. Recibida la promoción por la Corte Suprema, le daba vista a todas las legislaturas de los estados y si las legislaturas de los estados decían que la ley federal o la disposición era inconstitucional y se obtenía la mayoría de esa declaración de las legislaturas, la Corte hacía una mera certificación declarativa, sin hacer mayor disquisición sobre el particular.

del artículo 105 constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994. Por otro lado lo que es ineludible es que su origen se encuentra en el modelo europeo concentrado de control constitucional, donde se contemplan procedimientos especiales para “declarar la inconstitucionalidad de nuevas leyes”.<sup>224</sup>

Por interponerse para combatir leyes nuevas, las acciones de inconstitucionalidad se desvinculan de controversias concretas. Especialmente en Australia, Alemania, España, Francia y Portugal, su instauración, tiene como finalidad que las minorías parlamentarias pudieran impugnar las disposiciones que aprobara la mayoría.<sup>225</sup>

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 1994, se indico:

“... se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la unión, de las legislaturas locales, de la asamblea de representantes del Distrito Federal o en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.”<sup>226</sup>

Luego se especificó:

“El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de las legislaturas locales o de la asamblea de representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen contrarias a la Constitución. El Procurador General de la

---

<sup>224</sup> Cfr. *¿Qué son las acciones de inconstitucionales?*, 2º ed., México, Poder Judicial de la Federación y Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ediciones Corunda, S.A. de C.V., 2004, p. 15.

<sup>225</sup> Cfr. Rubio Llorente, Francisco, “Once tesis sobre la jurisdicción constitucional Europa”, op. cit., pp. 5-20.

<sup>226</sup> Exposición de motivos de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 5 de diciembre de 1994, p. VI.



República podría también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución”<sup>227</sup>.

El fin de esta iniciativa fue “reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan planearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución” y, en su caso, declarar la invalidez de la norma, a fin de que no pueda aplicarse, previo el procedimiento respectivo, a ningún ciudadano.

### *Concepto*

La acción de inconstitucionalidad es el procedimiento abstracto de control que el 33% de los integrantes de las cámaras legislativas federales y locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los partidos políticos y el Procurador General de la República, promueven ante la Suprema Corte de Justicia para que ésta resuelva sobre la posible contradicción entre una norma general o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su integridad y, en su caso, declare la invalidez total o parcial de aquéllos, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional.<sup>228</sup>

La autora Olga Sánchez-Cordero De García Villegas, conceptualiza las acciones de inconstitucionalidad de la siguiente forma:

“La acción de inconstitucionalidad es el instituto procesal previsto en la Constitución como medio abstracto de control de la regularidad constitucional de las leyes, seguido ante la Suprema Corte de Justicia

<sup>227</sup> Ibidem, p. XIII.

<sup>228</sup> Cfr. *La división de poderes*, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, op. cit., pp. 110-113. Cfr. *¿Qué son las acciones de inconstitucionales?*, op cit., p. 22. Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105 constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, t. II, p. 993.

de la Nación, ya sea por órganos legislativos minoritarios, siempre y cuando éstos representen un porcentaje mínimo del 33% de sus integrantes, por los partidos políticos con registro o por el procurador general de la República, en los cuales se denuncia la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o el tratado impugnados.”<sup>229</sup>

### *Las características de las acciones de inconstitucionalidad*

Lo que individualiza, y distingue a las acciones de inconstitucionalidad es lo siguiente<sup>230</sup>:

- a) Se promueve para alegar la contradicción entre la norma impugnada y una de la Ley Fundamental.
- b) Puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos y el 33%, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.
- c) Supone una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice en abstracto la constitucionalidad de una norma.
- d) Se trata de un procedimiento.
- e) Puede interponerse para combatir cualquier tipo de normas.
- f) Sólo procede por lo que respecta a normas generales.
- g) La sentencia tendrá efectos generales siempre que sea aprobada por lo menos por ocho ministros.

De las características señaladas, se deduce que las acciones de inconstitucionalidad, es un medio de control abstracto, que mantiene vivo el

---

<sup>229</sup> Sánchez-Cordero, Olga, *Magistratura constitucional en México, elementos de juicio*, op. cit., p. 125.

<sup>230</sup> Nuestro máximo tribunal, a establecido las características de las acciones de inconstitucionalidad, en pleno, el la Tesis P./J. 71/2000, Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 965. CD-ROM IUS: 191, 381.

principio de supremacía constitucional, al ponerse en marcha cuando hay una ley o tratado que contradice la Norma fundamental, que los sujetos legitimados son: el Procurador General de la República, el 33% de los integrantes de cualquiera de las dos cámaras, y los dirigentes de los partidos políticos con registro oficial, con esto se trato de dar la posibilidad a la minoría política. La Suprema Corte analiza en abstracto la norma en virtud de que propiamente analiza la norma en general y no aplicado a entes u órganos en conflicto. Se dice, que es un procedimiento, porque no tiene los elementos y fases de un proceso, lo que es una novedad es que las resoluciones tenga efectos *erga omnes*, siempre que sea aprobado por cuando menos ocho votos. Es un medio de control no sólo de la parte orgánica sino que también de la parte dogmática.<sup>231</sup> En este medio de control difuso no encontramos contención.

Esta acción en México no se puede promover *a priori*, es decir, durante el procedimiento de discusión y aprobación de la norma impugnada, sino *a posteriori*, en virtud de que la norma tiene que haber sido promulgada y publicada antes de que se cuestione su constitucionalidad.

### *El objeto*

Encontramos que el objeto primordial de la acción, es declarar la inconstitucionalidad de nuevas normas, declaratoria que, en su caso, lleva a la *invalidación* de la misma (como un *legislador negativo*). La norma (en sentido formal y material)<sup>232</sup> cuya inconstitucionalidad se impugna, se examina a la luz de lo dispuesto por la Constitución general para determinar si aquélla la contraría o no. En caso de que la Suprema Corte llegue a la convicción de que sí es contraria

<sup>231</sup> Tesis P./J. 73, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p.484. "... 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.*"

<sup>232</sup> Sólo respecto de normas generales, en sentido material y formal, pueden impugnarse en esta acción: normas jurídicas aprobadas por un órgano legislativo (formalmente legislativas) y que tengan como características ser generales, abstractas e intemporales (materialmente legislativas), características que también comparten las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales firmados por México.

a lo dispuesto en la norma fundamental, se declara la invalidez, para mantener de forma eficaz el principio de supremacía constitucional.<sup>233</sup>

De las particularidades de las *acciones de inconstitucionalidad*, se pueden sacar *las diferencias específicas* que tiene con las *controversias constitucionales* y son las siguientes<sup>234</sup>:

1. En las controversias constitucionales encontramos un conflicto entre entidades públicas, es decir un litigio sobre competencias, y en consecuencia hay un agraviado. Por lo que en las acciones de inconstitucionalidad no existe un conflicto, y tampoco encontramos un agraviado, el examen que se realiza es con el fin de que siempre prevalezca el principio de supremacía constitucional.
2. En la controversia constitucional la acción se ejerce a partir del agraviado es decir, de quien tiene un interés constitucional y por tanto éste se da en el tiempo y será la ley orgánica la que especifique el plazo para ejercitar la acción, a partir del agravio, mientras que en la acción de inconstitucionalidad, sólo se puede ejercitar dentro del plazo de 30 días naturales a partir de la publicación de la ley.
3. En las controversias constitucionales se pueden impugnar leyes o actos administrativos; en las acciones de inconstitucionalidad únicamente leyes.
4. En las controversias constitucionales los casos de procedencia están limitados por la propia Constitución, es decir son de formulación casuística, en las acciones de inconstitucionalidad, es de forma genérica: siempre que se considere que la ley es contraria a la Constitución.
5. En las controversias constitucionales si el acto o ley es declarado inválido los efectos de la resolución serán tanto generales como particulares,

---

<sup>233</sup> Cfr. Hernández Chong Cuy, María Amparo y Olvera López, Juan José, “El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, t. II, p. 1021.

<sup>234</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XXXVIII, núm. 83, mayo-agosto, 1995, pp. 838-839.

mientras que en las acciones de inconstitucionalidad esos efectos siempre serán generales.

6. Mientras que la función de las controversias constitucionales es lograr el mantenimiento de la distribución competencial en los sistemas federal y de división de poderes, la de acción es, ante todo, darle racionalidad y ponerle límite al principio de las mayorías.

#### a) Los sujetos legitimados

Los titulares del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, están legitimados para actuar cuando una minoría (33%) de los integrantes de cualquiera de las dos cámaras federales, o en una de las locales, o bien por el Procurador General de la República y los partidos políticos en el caso de leyes electorales, consideran incorrecto que se haya aprobado una norma general que, a su juicio, sea contraria a la Constitución, puede promover una acción de inconstitucionalidad para que dicha norma sea, en su caso invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>235</sup>

A los sujetos legitimados para promover la acción abstracta de inconstitucionalidad, se sumó en el 2006 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución. También los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de las leyes emitidas por la Asamblea del Distrito Federal.<sup>236</sup> Esta es una tendencia que la Constitución española de 1978, tomó al

---

<sup>235</sup> Cfr. *¿Qué son las acciones de inconstitucionales?*, op. cit., p. 25

<sup>236</sup> Esta reforma Constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de septiembre de 2006, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31° ed., México, SISTA, 2007, p. 86.

darle competencia al Defensor del Pueblo, para promover el Recurso de Inconstitucionalidad.<sup>237</sup>

La acción de inconstitucionalidad puede ser promovida, de acuerdo con el artículo 105, fracción segunda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por:

1. 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.
2. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigentes nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y por 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.

---

<sup>237</sup> Constitución Española de 1978, de 29 de diciembre del mismo año, artículo “162. 1 Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad... el Defensor del Pueblo...”

7. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, y su equivalente en los diferentes niveles de poder, por violaciones a los derechos humanos, contenidos en leyes Federales, Estatales o en Tratados Internacionales de los que México sea parte.

En el primer supuesto de los enumerados, el 33 por ciento del número total de diputados federales, en términos prácticos deben ser por lo menos 152 diputados.<sup>238</sup> En el segundo supuesto, se refiere, a por lo menos 33 por ciento del número total de integrantes del senado,<sup>239</sup> es decir, un número mínimo de 39 miembros. Su acción se extiende a leyes y tratados internacionales. En el tercer supuesto el Procurador General de la República quien puede promover la acción de inconstitucionalidad por toda clase de leyes emitidas por el Congreso de la Unión, legislaturas de los estados, y asamblea de representantes del Distrito Federal, y también respecto de tratados internacionales. Es el sujeto legitimado que goza de la acción más amplia. En el cuarto supuesto, el equivalente al 33 por ciento del número total de integrantes de las legislaturas de los estados, su acción sólo la puede ejercer por lo que se refiere a leyes locales. Del quinto supuesto por lo menos el equivalente al 33 por ciento de los miembros de la asamblea de representantes, por lo que se refiere a leyes que ella emita.<sup>240</sup> En el sexto

---

<sup>238</sup> En este año del 2005, en la cámara Federal de Diputados, la fracción parlamentaria del partidos del PRI, cuenta con 224 Curules, es la única que por si sola completa el 33 por ciento necesario para promover una acción de inconstitucionalidad, ya que el número que se necesita es de 152, la fracción parlamentaria del PAN, sólo cuenta con 148 miembros, el PRD con 97, el PVEM con 17, el PT con 6, Convergencia con 5, y sin partido con tres, por ejemplo el PAN, para completar el treinta y tres por ciento requerido, necesita de la alianza de alguna de las minorías, para completar el número requerido, ya sea de Convergencia o del PT. Ahora las mayorías necesitan hacer convenios con las minorías, para poder promover una acción de inconstitucionalidad. Pero hay que recordar, que si un partido no tiene el número de diputaciones, lo puede hacer a través de su partido político, con registro Federal o local, para que por medio de su dirigente pueda promoverse el medio de control constitucional.

<sup>239</sup> En esta legislatura que esta comprendido el año 2005, la cámara de Senadores, esta integrada por 58 Escaños pertenecientes al PRI, quien por si sólo puede promover la acción de inconstitucionalidad, ya que el 33 por ciento necesario se cumple con 39 miembros, por su parte el PAN, cuenta con 47 miembros, y también tiene el número requerido para promover, y el PRD que cuenta con 15 de estos legisladores, el partido PVEM cuenta con sólo 5, y sin partido tres. En este caso los partidos, con menos miembros, no pueden ser escuchados a través de este medio de control constitucional, ni realizando alianza todas las minorías. Pero también es cierto que lo pueden realizar por medio, de su dirigente, cuando el partido cuenta con registro, federal o local.

<sup>240</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, op. cit. p. 56. Cfr. Hernández Chong Cuy, María Amparo y Olvera López, Juan José, op. cit., p. 1022-1023

supuesto encontramos a los órganos directivos de determinadas personas morales (partidos políticos<sup>241</sup>) reconocidos constitucionalmente de interés para la sociedad, con registro nivel federal o local, de la misma forma es su capacidad para promover las acciones de inconstitucionalidad, ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia del control abstracto de la regularidad constitucional de determinadas normas generales.<sup>242</sup> En el séptimo supuesto, encontramos al último legitimado constitucionalmente para promover la acción de inconstitucionalidad, es decir, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De acuerdo a las observaciones realizadas, se puede determinar que, quienes no pueden ejercer dichas acciones son el Presidente de la República, los gobernadores, el jefe del Distrito Federal y los procuradores generales de justicia de los estados y del Distrito Federal; ya que no están enunciados en los supuestos del precepto constitucional.

#### b) Los requisitos de la demanda

La acción de inconstitucionalidad debe contener y ser planteada de la forma siguiente:<sup>243</sup>

1. Debe ser formulada y presentada en forma escrita. No será procedente si se presenta de una forma diversa a la escrita.
2. El escrito por virtud del cual se haga el planteamiento de la acción, debe contener los nombres y firmas de quienes lo suscriban y presenten; donde deberá especificarse que se trata de algunos de los miembros del cuerpo colegiado formulado para formular la solicitud. El oficial mayor o secretario de la cámara o legislatura respectivamente certificara que quienes

---

<sup>241</sup> Tratándose de los partidos políticos, de acuerdo con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 62 de la ley reglamentaria del artículo 105, las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos con registro. El registro federal se hace ante el Instituto Federal Electoral.

<sup>242</sup> Cfr. Cossío D., José Ramón, "Comentario al artículo 105", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, p. 991.

<sup>243</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 57 y 58.



suscribieron el escrito correspondiente, son miembros del cuerpo colegiado, que están en ejercicio y que las firmas que aparecen al calce del escrito respectivo fueron estampadas por ellos. En la práctica parece que se actúa de buena fe porque no se pide la ratificación de firmas de los cuerpos colegiados para cerciorarse que son los titulares los que emitieron las firmas.

3. Como se trata de autoridades, la suprema corte de justicia, a pesar de que no se haga lo mencionado en el punto dos, por el oficial mayor, debe admitir y dar curso a una acción; le es necesario partir del principio de que los promoventes obran de buena fe. Esa presunción es válida salvo que se demuestre lo contrario.
4. La fundamentación de la acción, y dar competencia a la corte, como un requisito de procedibilidad, deben los solicitantes o el solicitante, identificar al órgano legislativo que hubiere emitido y promulgado las normas generales impugnadas; si se trata de una ley dada por el presidente de la república, en uso de facultades extraordinarias, por más que sea norma general, no debe admitirse una solicitud.
5. La identificación de una ley o la parte de ella que contradice la Constitución. El hecho de que haya un error en la cita del nombre correcto de ella, no debe ser causa para que la solicitud no deba ser admitida, en este supuesto procede la suplencia de la queja por parte del ministro instructor o del pleno de la corte. Son parte de la constitución todos los preceptos contenidos en los artículos 1 a 136; pero también forman parte de ella los artículos transitorios, tanto los aprobados por el constituyente de 1917, como los que se acompaña a cada reforma que se ha hecho.

#### *Plazo para interponer la demanda*

El artículo 60 de la *ley reglamentaria*, fija como plazo máximo para la presentación de la demanda el de treinta días naturales. Se trata de un plazo perentorio para determinar un vicio de inconstitucionalidad cuando él no es notorio; si el vicio es burdo y evidente él seguramente será detectado en el momento en que se

presenta la iniciativa respectiva, en esos casos no llega a tener el carácter de ley. Existe una distinción en relación para el caso de que el plazo de treinta días naturales venza en un día inhábil, la demanda podrá presentarse en el primer día hábil siguiente; puesto que se trata de la presentación del escrito correspondiente lo hábil o inhábil de los días, esta en función de la corte no del calendario de actividades de los demandados. El plazo comenzará al día siguiente de su publicación; esta es la regla general, misma que reconoce como excepción los casos en que la publicación se hizo por entregas o cuando medio una fe de erratas; en estos supuestos, la publicación surte sus efectos a partir del día siguiente a la fecha de la última publicación. La Constitución precisa que se debe tomar como base para el cómputo de los treinta días, la fecha de publicación de la ley, no la da su entrada en vigor.<sup>244</sup>

*El marco jurídico* de los requisitos que deberá contener la demanda de acción de inconstitucionalidad, esta contenido en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución federal, debe contener los siguientes elementos:

“... ”

- I. Los nombres y firmas de los promoventes;
- II. Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiera publicado;
- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y
- V. Los conceptos de invalidez.”<sup>245</sup>

De los requisitos contenidos en el artículo 61 de la ley reglamentaria se deduce lo siguiente<sup>246</sup>:

---

<sup>244</sup> Cfr. Idem.

<sup>245</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p 13.

<sup>246</sup> Cfr. ¿Qué son las acciones de inconstitucionales?, op. cit., pp. 33-34.

1. En caso de que sea una minoría parlamentaria la que promueve, la demanda deberá ir firmado cuando menos por el 33% de los integrantes del correspondiente órgano legislativo, sin perjuicio de que en ella sean designados como representantes comunes dos de sus integrantes. En caso de que dichos representantes no sean designados, el presidente de la Suprema Corte de Justicia los designará de oficio.

2. Por lo que hace a los conceptos de invalidez, para que se estudien debe estar claramente expresada la contravención de la norma impugnada con cualquier precepto de la Constitución Federal. El artículo 71 de la ley reglamentaria no da a entender que sea forzoso expresar los conceptos de invalidez como un silogismo para demostrar la inconstitucionalidad de la norma general impugnada. En efecto, pues la procedencia del estudio de dichos conceptos de invalidez dependerá de que en la demanda se exprese claramente la contravención de la norma cuestionada con cualquier precepto constitucional, sin perjuicio de que al ser analizados deba desestimarse.<sup>247</sup>

3. El estudio de los conceptos de invalidez debe hacerse de conformidad con las disposiciones constitucionales vigentes al momento de resolver, pues sería impráctico examinar la constitucionalidad de una ley impugnada a la luz de disposiciones que ya no están vigentes.<sup>248</sup>

4. Sería válido el estudio de un concepto de invalidez que exprese violaciones indirectas a la Constitución Federal; es decir, cuando en dicho concepto se alegue contravención al artículo 16 constitucional, en relación con otras disposiciones, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> Cfr. Tesis P./J. 12/2002, t. XV, febrero de 2002, p. 418. CD-ROM IUS: 187, 883.

<sup>248</sup> Cfr. Tesis P./J. 12, t. XV, febrero de 2002, p. 418. CD-ROM IUS: 187, 883.

<sup>249</sup> Cfr. Tesis P./J. 4/99, t. IX, febrero de 1999, p. 288. CD-ROM IUS: 194,618.

### *Causales de improcedencia*

Transcurrido el plazo de treinta días naturales, la acción de inconstitucionalidad precluye para sus titulares; no puede intentarse. Se aplican las causales de improcedencia contenidos en el artículo 19, de la ley reglamentaria, con excepción de la fracción segunda es decir contra normas generales o actos concretos en materia electoral. Las causales de improcedencia son:

1. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
2. Contra normas generales o actos concretos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre y cuando exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
3. Contra normas generales o actos concretos que hubiera sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, si hay identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez y la resolución haya tenido efectos únicamente *inter partes*;
4. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto concreto materia de la controversia;
5. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
6. Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos por el artículo 21 de la ley reglamentaria; y
7. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicha ley.

### *El procedimiento*

En cuanto al procedimiento de la acción de inconstitucionalidad está regulado por los artículos 64 a 70 de la ley reglamentaria y, en lo no previsto en ellos, por los

diversos 24 a 38 de la misma ley.<sup>250</sup> Se aplica supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles.

Una vez iniciado el procedimiento, si el escrito en que se ejerce la acción es oscuro o irregular, el Ministro instructor previene al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones correspondientes dentro del plazo de cinco días. Transcurrido este plazo, el Ministro instructor da vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro de los quince días siguientes rinda un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. En el caso del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rinde por separado el informe de referencia.

En los procedimientos por acciones contra leyes electorales, los plazos indicados en el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercido la acción, el Ministro instructor le da vista con el escrito y los informes correspondientes, a fin de que hasta antes de la citación para sentencia formule el pedimento que corresponda.

Después de presentados los informes o de haber transcurrido el plazo para ello, el Ministro instructor pone los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos. Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo indicado será de dos días.

---

<sup>250</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 37 a 41.

Hasta antes del dictado de la sentencia, el Ministro instructor está facultado para solicitar a las partes, o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio sean necesarios para la mejor solución del asunto.

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga contra una ley electoral, el Ministro instructor podrá solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, sobre la que el Pleno del Máximo Tribunal no está obligado a pronunciarse.

Agotado el procedimiento, el Ministro instructor propone al Pleno de la Suprema Corte de Justicia un proyecto de sentencias para la resolución definitiva del asunto. Ahora bien, en los casos relativos a la materia electoral, dicho proyecto de sentencia deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, y el fallo habrá de ser dictado a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el Ministro instructor haya presentado su proyecto.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad si en ellas se ha impugnado la misma norma.

#### c) Las sentencias

Al dictar las sentencia, la Suprema Corte de Justicia corrige los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suple los conceptos de invalidez planteados en la demanda. Más aún, puede fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, independientemente de que se haya o no invocado en el escrito inicial.<sup>251</sup>

---

<sup>251</sup> Cfr. *¿Qué son las acciones de inconstitucionales?*, op. cit., p. 43.

Las sentencias relativas a la no conformidad de leyes electorales con la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

El contenido de la sentencia, la propia ley reglamentaria establece cuál ha de ser el contenido de las sentencias, por referencia a lo regulado respecto de las sentencias dictadas con motivo de controversias constitucionales. Y de acuerdo a los artículos 41, 43, 44, y 45 la sentencia deberá contener<sup>252</sup>:

1. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
2. Los preceptos que la fundamenten;
3. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimen violados;
4. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
5. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales, o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalan; y
6. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

---

<sup>252</sup> Cfr. Brage Camazano, Joaquín, “El control abstracto de la constitucionalidad de las leyes en México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, t. II, p. 941.

Las sentencias se publicarán íntegramente, y de manera conjunta con los votos particulares emitidos, en el Semanario Judicial y, cuando sean estimatorias, también en el *Diario Oficial* de la Federación y, en su caso, en el órgano (diario o periódico) oficial en que la ley impugnada se hubiera publicado.

#### *Mayoría requerida para la declaración de inconstitucionalidad*

En lo que se refiere a las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, destaca, la generalidad de los efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad, lo que se logra cuando la resolución haya sido votada por una mayoría calificada de ocho votos.<sup>253</sup>

El hecho que se pida ocho votos favorables, para que la sentencia pueda declarar la inconstitucionalidad con efectos generales. Ello supone en la práctica, para el supuesto de que el pleno se haya constituido con sólo ocho de los once ministros. –hipótesis que resulta posible por cuanto el quórum para que el pleno quede válidamente constituido es justamente de ocho ministros-, una exigencia nada menos que de unanimidad. Y en el mejor de los casos, si estuvieran presentes los once ministros que integran el pleno, será una mayoría reforzada de un 72 por ciento (prácticamente las tres cuartas partes de los magistrados) para que pueda prosperar una declaración de inconstitucionalidad o dicho de otro modo, bastará con que cuatro ministros se opongan a la declaración de inconstitucionalidad para que ésta, pese a aparecer amparada por siete ministros, no puede tener lugar. Sino estuvieran presentes los 11 ministros sino sólo 10, 9 u 8 de ellos, bastaría la oposición, respectivamente, de 3, 2 o incluso 1 solo de ellos, para que la declaración de inconstitucionalidad auspiciada por otros 7 de ellos no prospere.<sup>254</sup>

Para los supuestos en que no se alcance la mayoría de ocho ministros, se prevé por la ley reglamentaria en el artículo 72, que el pleno “desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto”. En estos casos no llega ni a recomendación de los órganos legislativos.

---

<sup>253</sup> Cfr. Hernández Chong Cuy, María Amparo y Olvera López, Juan José, op. cit., p. 1024

<sup>254</sup> Cfr. Brage Camazano, Joaquín, “El control abstracto de la constitucionalidad de las leyes en México”, p. 942.



### *Efectos de las sentencias*

Ahora bien, cuando las sentencias se declare la invalidez de normas generales, el propio presidente de la Corte ordenara también su inserción en el *Diario Oficial* de la *Federación* y en el órgano oficial en que tales normas se hubieran publicado.

Las sentencias producen sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>255</sup> y la declaración de invalidez que en su caso contengan no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicaciones de dicha materia.<sup>256</sup>

#### d) Los recursos

La correspondiente ley reglamentaria contempla la procedencia de dos recursos en el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad: de reclamación<sup>257</sup> y de queja. Por las características de los procesos previstos en el artículo 105 constitucional, el legislador optó por consignar un sistema propio de impugnación. En ellos están encaminados a revisar y, eventualmente, revocar autos o resoluciones o a lograr la ejecución de las sentencias y resoluciones que dicten el pleno o el ministro instructor.<sup>258</sup>

En la ley reglamentaria en el artículo 70, se prevé que:

“El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

---

<sup>255</sup> Idem. p. 945. “... como sí ocurre en Australia, donde la Constitución prevé un plazo, que en la actualidad, y tras la reforma constitucional de 1992, es de 18 meses.”

<sup>256</sup> Cfr. *¿Qué son las acciones de inconstitucionales?*, op. cit., p. 48.

<sup>257</sup> Arteaga Nava, Elisur, “Los recursos en la controversia y la acción de inconstitucionalidad”, op. cit., p. 852 “... recurso de reclamación las partes buscan que el pleno revoque autos o resoluciones dictadas por un miembro del pleno de la corte; en cambio la queja va encaminada a enmendar y sancionar con conductas de quienes son o fueron partes en una. ... acción.”

<sup>258</sup> Cfr. Ibidem, pp. 851-866.

En materia electoral el plazo para interponer el recurso de reclamación a que se refiere el párrafo anterior será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interpretación”.<sup>259</sup>

#### *Los sujetos legitimados*

Este recurso puede ser interpuesto por el actor, el demandado, los terceros interesados, el Procurador General de la República y el Ejecutivo Federal éste a través del secretario del ramo, jefe de departamento administrativo que corresponda a consejero jurídico del gobierno, siempre por escrito para permitir el ofrecimiento de pruebas y correr traslado a las partes y al tercero interesado y ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien instruye su tramitación.

#### *Término para interponer el recurso*

El plazo para interponerlo es de cinco días hábiles y comienza a computarse a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación y no corre en los recesos ni en los días en que no haya labores en el Máximo Tribunal. En materia electoral, el plazo para interponerlo es de tres días, y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia debe resolver de plano dentro de los tres días siguientes.

Por lo que hace al *recurso de queja*, esta previsto en los artículos 55 a 58 de la ley reglamentaria y, en el caso de la acción de inconstitucionalidad, procede contra la parte condenada por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia. Lo pueden interponer la parte actora o la que tenga interés legítimo, la parte interesada en el cumplimiento de la sentencia dictada por el Pleno y la entidad o poder afectado por la ejecución.

Quien conoce es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, dentro del año siguiente al de la notificación.

---

<sup>259</sup>Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pp. 15-16

Admitido el recurso, la autoridad que conoce de él requiere a la autoridad contra la que se interpone, para que, dentro del término de 15 días, deje sin efecto la norma general o el acto que haya dado lugar al recurso. El requerimiento tendrá que rendir un informe y ofrecer pruebas; si no lo hace, se presumirá que son ciertos los hechos que se le imputan, lo que podría traer aparejada la imposición de una multa.

Puede haber una audiencia de pruebas y alegatos. Luego, el Ministro instructor elabora un proyecto de resolución, que es estudiado y resuelto por el Pleno.

De las cuestiones prácticas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprenden la estadística de las acciones de inconstitucionalidad promovidas desde 1995 hasta febrero de 2003.<sup>260</sup>

Las acciones de inconstitucionalidad promovidas *por la materia*.

Las promovidas en materia electoral, 116, equivalente al 62.16%

Las promovidas en otras materias, 62, equivalente al 34.48%

Las acciones de inconstitucionalidad promovidas, en *orden a las leyes* son así:

Del Distrito Federal 7 equivalente al 3.93%

De los Estados 156 equivalente al 87.64%

Del nivel Federal 15 el equivalente al 8.42%

Las acciones de inconstitucionalidad de acuerdo *al tipo de resoluciones*

Las fundadas 12 el equivalente al 6.74%

Las infundadas 54 el equivalente al 30.33%

Las improcedentes, sobreseimientos o desecamientos 45 equivalente al 25.26%

Las pendientes 18 equivalentes al 10.11%

Las acciones de inconstitucionalidad por *la forma de votación*.

Por unanimidad 126 el equivalente al 86.30%

Por mayoría 10 el equivalente al 6.84%

Las mixtas 10 el equivalente al 6.84%

---

<sup>260</sup>Cfr. Sánchez-Cordero, Olga, *Magistratura constitucional en México, elementos de juicio*, op. cit., p. 51

Para elaborar estos datos estadísticos no se tomaron en consideración los asuntos que fueron desechados y los que se encuentran pendientes.

Los datos con los que se elaboró esta sección han sido proporcionados por la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>261</sup>

Encontramos otra estadística de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral de acuerdo *al órgano o partido que las promueve* y es la siguiente.<sup>262</sup>

*Tomando en consideración los sujetos que promueven*

PAN, con 14 equivalente al 12.06%

PRI con 4 equivalente al 3.44%

PRD con 21 equivalente al 18.10%

PT con 14 equivalente al 12.06%

PVEM con 9 equivalente al 7.75%

Convergencia por la Democracia con 14 equivalente al 12.06%

PSN con 7 equivalente al 6.03%

PAS con 14 equivalente al 12.06%

PARM con 1 equivalente al 0.86%

Partidos políticos estatales con 5 equivalente 4.31%

Partidos de centro democrático con 1 equivalente al 0.86%

Partido foro democrático con 1 equivalente al 0.86%

*Minorías legislativas* con 7 equivalente al 6.03%

El Procurador General de la República ha interpuesto dos acciones de inconstitucionalidad, equivalente al (1.72%)

---

<sup>261</sup> Cfr. Idem.

<sup>262</sup> Cfr. Ibidem, p. 52.

Las resoluciones en estudio han contribuido en gran medida al fortalecimiento de la democracia en México, pues a través de ese medio de defensa las minorías legislativas y los partidos políticos de oposición han podido combatir, con el poderoso argumento de la constitucionalidad, la desventaja de ser minoría u oposición. Con ello han logrado que algunas leyes, principalmente de contenido electoral, que en principio favorecerían a los partidos gobernantes, se invaliden por ser contrarias a la Constitución. También se destaca el hecho de que en porcentajes el partido de izquierda, es decir, el PRD, sea quien más acciones abstractas de inconstitucionalidad haya promovido, con un equivalente a un 18.10%.

### **2.3 Juicios de Amparo**

En este apartado desarrollaremos, uno de los medios de control constitucional<sup>263</sup>, con más trayectoria, en el sistema jurídico mexicano, el amparo, el cual será estudiado brevemente en sus aspectos generales, pero tomaremos especial interés, en los que la doctrina ha denominado, amparo soberanía, y amparo contra leyes. En virtud de que guardan alguna relación con las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, ya que son instrumentos de control de la norma fundamental.

#### *Juicio de amparo*

Entendido como un proceso constitucional de carácter concentrado, por medio del cual las personas físicas o morales, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, impugnan por vía de acción ante los tribunales federales las leyes, actos u omisiones de la autoridad que violan garantías individuales y cuyo objeto es el restituirlos en el goce de dichos derechos.<sup>264</sup>

---

<sup>263</sup> El juicio de amparo, como medio de control constitucional instaurado en México a nivel federal por primera vez en la Constitución de 1857, y después adoptado por nuestra actual Constitución de 1917. aunque no debemos olvidar su origen con el insigne maestro Manuel Crescencio Rejón, en la Constitución Yucateca de 1840.

<sup>264</sup> Cfr. Casarín León, Manlio Fabio, “Balances y perspectivas del derecho procesal constitucional mexicano”, en Miguel Carbonell (coord.), *Derecho constitucional, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y*

Como se deduce, el amparo es el medio protector por excelencia de las garantías individuales establecidas en la Constitución federal. De manera específica, el artículo 103 establece las hipótesis para su procedencia:

- A. Por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales.
- B. Por leyes o actos de la autoridad federal que restrinjan o vulneren la soberanía de los Estados o del Distrito Federal; y
- C. Por Leyes o actos de estos últimos que afecten la competencia federal.

De acuerdo con lo anterior, la doctrina ha reconocido 6 procesos distintos en los cuales opera el amparo: a) amparo-casación; b) *amparo contra leyes*; c) amparo-libertad; d) *amparo-soberanía*; e) amparo administrativo, y f) amparo agrario. De esta clasificación son de nuestro interés, el b) y el d) que serán desarrollados en los siguientes dos apartados.

#### *Los sujetos que intervienen*

Las partes que intervienen en el juicio de amparo son: el quejoso o agraviado, (persona que inicia el juicio para reclamar un acto o ley de una autoridad por presunta violación de sus garantías individuales); la autoridad responsable (todo aquel órgano o funcionario al que la ley otorga facultades de naturaleza pública, y que realiza actos unilaterales e imperativos que afectan los derechos fundamentales de las personas); el tercero perjudicado (la persona que tiene una pretensión opuesta a la del quejoso o tiene interés en que subsista el acto que se reclama) y, el Ministerio Público Federal (el representante social que vigila el correcto desarrollo del juicio, y que puede intervenir si estima que el asunto reviste interés público).

Los sujetos que pueden promover el juicio de amparo son, entre otros, las personas físicas (nacionales y, en determinados supuestos las extranjeras),

personas morales de carácter privado o, incluso, las personas morales oficiales, siempre y cuando promuevan el amparo en contra de leyes o actos que afecten sus intereses patrimoniales.

#### *Los términos*

Con relación a los plazos para la interposición de la demanda de amparo, tenemos que la regla general es de 15 días hábiles. Sin embargo, existen las siguientes excepciones:

- A) En el caso de amparo contra leyes, se otorgan 30 días hábiles.
- B) Cuando se trate de actos que impliquen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, así como las penas prohibidas por el artículo 22 de la Constitución (mutilación, azotes, confiscación de bienes, o incorporación forzosa al ejército o armada nacionales) el amparo se podrá interponer en cualquier tiempo.
- C) Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos, así como resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente, si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la república, el plazo es de 90 días hábiles; si el quejoso residiere fuera de la República, el plazo es de 180 días hábiles.
- D) Cuando se trate de actos que afecten los derechos de una población sujeta al régimen comunal o ejidal, el amparo se podrá interponer en cualquier tiempo, así cuando se afecten derechos individuales de ejidatarios o comuneros, el plazo será de 30 días hábiles.
- E) El término general para la interposición del amparo es de 15 días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley o acto.

De forma general existen dos tipos de juicio de amparo: el indirecto y el directo. Con relación al primero de ellos, tenemos que procede ante juzgados de Distrito y en algunos casos, ante los Tribunales Unitarios de Circuito, en contra de:

- A. Leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que ocasionen perjuicios al quejoso, es decir que violen sus garantías individuales.
- B. Actos de autoridad que no sean tribunales judiciales, laborales o administrativos.
- C. Actos de tribunales judiciales, laborales o administrativos ejecutados fuera de juicio o después de concluido.
- D. Actos pronunciados en un juicio que, de ejecutarse, no pueden ser reparados.
- E. Actos ejecutados dentro o fuera de un juicio, cuando afecten a personas que no hayan intervenido en él.
- F. Leyes o actos de la autoridad federal que afecten la soberanía de los Estados o del Distrito Federal; o leyes o actos de estos últimos que vulneren la soberanía federal.
- G. Resoluciones de Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal.

En contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito procede el recurso de revisión, del cual serán competentes los tribunales colegiados de circuito o la Suprema Corte de Justicia. En este último supuesto, la Corte solamente conocerá de aquellas sentencias en las que hubieren impugnado la inconstitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por los poderes Ejecutivo federal o locales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

*Con relación al amparo directo*, tenemos que se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en contra de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que afecten la defensa del quejoso, y en contra de los cuales no existe



algún otro medio de defensa por medio del cual puedan ser modificados o dejados sin efecto.<sup>265</sup>

*Las resoluciones dictadas* en los amparos directo pueden ser *revisables* de manera excepcional por *la Suprema Corte de Justicia*, siempre que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley federal o local, tratado internacional o reglamento administrativo federal o local, o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

*Las sentencias en el amparo* pueden consistir en su otorgamiento, su negación o su sobreseimiento, dependiendo si esta fundada la pretensión del quejoso (caso en el cual la autoridad responsable deberá restituirle el goce de la garantía violada); si se confirma la legalidad o constitucionalidad de la conducta de la autoridad; o si no resulta posible jurídicamente resolver en cuanto al fondo del asunto.

#### *Efectos de la sentencia*

Finalmente en relación con sus efectos, las sentencias de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, sin hacer una declaración general respecto de la ley o actos que la motivare (principio de relatividad de la sentencia, también conocido como “formula Otero”).

El amparo debe extender su protección, tratándose del amparo contra normas generales, deben robustecerse los mecanismos para expulsar del ordenamiento aquellos que pugnen o estén en contra de la Constitución, a través de la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos *erga omnes*. La “formula Otero ya no constituye un argumento de fondo para sostener la vigencia de pseudonormas jurídicas y mantener la impunidad de los poderes legislativo a través de la elaboración de leyes, y del Ejecutivo u órganos dependientes de él a través de los reglamentos, e incluso, de los actos parareglamentarios. El principio de relatividad

---

<sup>265</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 331.

de las sentencias en este supuesto va en contra del fortalecimiento de la justicia constitucional, pues tal y como ya lo ha puesto de manifiesto la doctrina, se violenta el principio de supremacía constitucional, de aquel que ha pedido amparo y de aquellos que estando en igual situación jurídica no lo han solicitado.

### *El amparo soberanía*

El amparo soberanía, así clasificado por los doctrinarios, es un medio de control constitucional, regulado contenido principalmente en las fracciones II y III, del artículo, 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Generalmente se da por invasión de esferas de competencias, de la Federación, con los Estados o el Distrito Federal o viceversa, con la característica de que existe un particular que se ve agraviado con los actos o leyes que emite la autoridad.

### *Concepto*

El autor Juventino V. Castro, “conceptualiza el llamado amparo soberanía, como aquél previsto en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que se refieren a que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; o por leyes o actos de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal”.<sup>266</sup>

En el medio judicial y muy especialmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le conoce como amparo por invasión de esferas.<sup>267</sup>

Por una parte, se ha estimado que el amparo se creó para proteger garantías individuales, que la Constitución otorga sólo a los particulares, no a los Estados. Si

<sup>266</sup> Castro V., Juventino, *Hacia el amparo evolucionado*, 4º ed. México, Porrúa 1993, p 37. Cfr. Rojas Zamudio, Laura Patricia, “El amparo soberanía y las controversias constitucionales”, *Concordancias estudios jurídicos y sociales*, Guerrero, año 5, núm. 7, enero-abril, 2000, p. 109.

<sup>267</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México*, 4º ed., México, UNAM, Porrúa, 2001, p. 154. En relación con el amparo, el autor considera que hasta 1994, la única acción medianamente eficaz para realizar el control de constitucionalidad en México era el juicio de amparo, que, a pesar de ser la institución más prestigiosa de todo el sistema jurídico nacional, contaba –y sigue contando– con severas deficiencias en su estructuración constitucional y legal. Como el hecho de no poder realizar en las sentencias declaraciones con efectos *erga omnes*.

el amparo soberanía fuera efectivo, implicaría fallos con efectos *erga omnes*, *no inter partes*. Por tanto, únicamente un particular debe promoverlo.<sup>268</sup>

### *Marco jurídico*

El artículo 103 de la Constitución federal de 1917 ha sido modificado una sola vez, según reforma publicada en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1994, para incluir la mención del Distrito Federal en las fracciones II y III, así como para hacer más precisa la redacción de ambas.

El precepto que regula el amparo por invasión de esferas, esta contenido en el numeral 103, en sus fracciones II y III, y lo establece así:

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

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”<sup>269</sup>.

El numeral en estudio regula de forma genérica la procedencia del juicio de amparo ante los tribunales federales.

La segunda de las fracciones en comento se refiere a invasiones de la jurisdicción local por la federal y, la tercera a invasiones de la jurisdicción federal por la local.

En comentario de los juristas Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, en relación a las fracciones del precepto jurídico en estudio señalan que: “II .El artículo comprende dos aspectos: a) la protección de las garantías individuales contra leyes o actos de autoridad; b) la tutela indirecta del régimen federal a través de

<sup>268</sup> Favorece esta idea la tesis con el rubro INVASION DE ESFERAS DE LA FEDERACION A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR, de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, Tesis 389, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, t. I. Parte HO, p. 362. Cursivas sobrepuestas.

<sup>269</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, multiagenda de amparo, 5ªed., México, ISEF, México, 2005, p. 63.

los derechos fundamentales, cuando éstos sean infringidos por leyes o actos de la autoridad federal que invadan la autonomía de las entidades federativas y a la inversa, cuando las leyes o los actos de estas últimas afecten la esfera de competencia de la Federación”.<sup>270</sup> Los autores también consideran, que este juicio de amparo ha perdido su eficacia práctica y se promueve en escasas ocasiones con fundamento en las mencionadas fracciones del artículo 103 de la carta federal, por el hecho de considerar que al aceptar la jurisprudencia como motivo de procedencia de amparo el principio de legalidad establecido por los artículo 16 de la misma carta fundamental, es decir, que todo acto de autoridad (incluyendo los legislativos) debe provenir de *autoridad competente*, cuando una ley o acto de autoridad federal invade la autonomía de una entidad federativa o viceversa, debe considerarse que proviene de autoridad incompetente, con lo cual se infringen “garantías individuales”, y por ello queda comprendido dentro de lo dispuesto por la fracción I del artículo 103 constitucional. Por lo que se considera innecesario invocar las fracciones II y III del mismo precepto.<sup>271</sup>

En cuanto a los conflictos suscitados entre los poderes de un Estado, es evidente que el artículo 105 provee a su solución, al otorgar a la Suprema Corte de Justicia la Facultad de conocer de las controversias surgidas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. Éste es el único caso en que el control constitucional se ejerce no en interés del individuo, sino del órgano gubernamental presuntamente agraviado por los actos de otro órgano. En suma, de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional se advierte que el Constituyente encomendó a los tribunales de la Federación la protección, en beneficio de los gobernados –de manera que éstos puedan acudir al amparo-, de las esferas de competencia de la Federación y de los Estados para mantener vigente el Pacto Federal, teniendo como base la no usurpación de funciones constitucionales entre las autoridades de éstos; lo que implica observar y cumplir con lo dispuesto por los artículos 73, 74, 76, 79, 80, 89, 94, 103 a 106, 115, a 124,

---

<sup>270</sup>Fix- Zamudio, Héctor, y Fix-Fierro, Héctor, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 14° ed., México, UNAM, Porrúa, 1999, t. II, p. 1034.

<sup>271</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 1037.

129 y 130 a 135, entre otros, de la Constitución Federal, que delimitan las facultades de las autoridades federales y estatales.<sup>272</sup>

Sobre la invasión de esferas. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invada la esfera de la autoridad federal, solamente debe entenderse aquellos emitidos por la autoridad de un órgano del poder público federal que comprendan facultades constitucionalmente reservadas a los Estados, con las cuales penetre al ámbito de atribuciones que la Constitución establece o reserva a favor de éstos; o viceversa. Es decir, que la autoridad de un órgano del poder público local al emitir una ley o un acto, ejerza facultades constitucionalmente reservadas a la Federación, penetrando con ello al ámbito de atribuciones del poder público federal. Tal consideración se funda en que la vulneración, restricción o invasión de esferas presupone una usurpación de facultades o funciones que constitucionalmente corresponden en exclusiva, respectivamente, a la Federación a los Estados, de manera que corresponden al ámbito jurídico que la Carta Fundamental establece a favor del otro.<sup>273</sup>

Por su parte la, jurisprudencia ha señalado que "...el amparo protege garantías de la persona (... y aun en los casos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que se refieren a la protección mediante el amparo de las respectivas jurisdicciones federal y local, la invasiones a las mismas tienen que resolverse en daño de particular y ser pedida su reparación por el individuo afectado, según lo establece respecto de toda clase de amparo el artículo 107 constitucional".<sup>274</sup>

El amparo procede para resolver un conflicto resultante de la invasión, por una entidad federativa, de la esfera competencial de la Federación, y viceversa.

---

<sup>272</sup> Cfr. Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 6° ed., México, Porrúa, 1997, pp. 170-171.

<sup>273</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 171.

<sup>274</sup> *Semanario Judicial de la federación, Séptima Época*, vol. 109-114 Sexta parte, p. 149.

Cuando se queja un particular, no es necesario examinar si puede promover un amparo para reclamar las invasiones a que se refieren las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, si el quejoso ha invocado en su demanda la fracción I del propio artículo, y si la ley contra la que se queja y sus actos de ejecución, por ser exorbitantes a las facultades locales, conculcan garantías individuales, es evidente que procede el amparo respecto de dicha cuestión.

Explica el maestro Tena Ramírez: “Las violaciones de que tratamos pueden provenir de cuatro órdenes de poderes: 1. De alguno de los tres poderes federales; 2) De alguno de los poderes locales, con respecto a cualquiera de los otros dos poderes; 3. De los poderes de un Estado respecto a los de otro Estado; y 4. De los poderes federales con respecto a los poderes locales y viceversa”.<sup>275</sup>

Los cuatro supuestos se explican de la siguiente forma:

1. En la primera hipótesis. La Constitución no la consideró para resolverla siquiera por el medio limitado del amparo, que tratándose de conflictos de poderes sólo es aplicable a las últimas hipótesis. La necesidad de hecho que para ese caso se recurra a una interpretación ingeniosa, propuesta por Rabasa, mejorada más tarde y aceptada por la jurisprudencia. El autor citado sostuvo que el artículo 14 establece como garantía de la persona la aplicación de leyes, además de anteriores al hecho, tienen que ser estrictamente constitucionales; el agraviado con la aplicación del estatuto inútil que usurpa el nombre de la ley, puede invocar en el amparo la violación del artículo 14, infringido por el hecho de darle fuerza legal a una ley forjada en la violación de preceptos de la ley suprema; toda invasión de un poder en las instituciones de otro, o bien toda acción de un poder en las instituciones de otro, o bien toda acción de un poder fuera de los límites que la Constitución le impone (que es concepto más amplio) se produce en forma de ley inconstitucional o en acto atentario que no se funda en la ley buena ni mala, y en uno y otro caso implica la infracción del artículo 14 al ponerse por obra. Con la misma argumentación de Rabasa, se ha considerado más propio fundar el amparo

---

<sup>275</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20° ed., México, Porrúa, 1990, p. 514.

contra actos usurpadores de los poderes en la garantía del artículo 16, como el autor antes mencionado Héctor Fix-Zamudio, consistente en que nadie puede ser molestado sin mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento; no es autoridad competente la que lleva a cabo un acto para el que no tiene facultades constitucionales, ni hay causa legal de procedimientos cuando se invoca un estatuto que, por contrario a la Constitución, no es ley.<sup>276</sup>

2. En el segundo supuesto. Por lo que hace a los conflictos suscitados entre los poderes de un Estado, el artículo 105 provee a su solución, otorgando a la Suprema Corte la facultad de conocer de las controversias surgidas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. He aquí el único caso en que el control de la constitucionalidad se ejercita, no en función del individuo, sino del órgano de gobierno que se considera agraviado por los actos de otro órgano; el conflicto se plantea por demanda del poder invadido, en juicio ordinario del que conoce la Suprema Corte en única instancia; la sentencia resuelve de modo general la cuestión constitucional planteada, puesto que al definir si la actitud de un poder es o no constitucionalmente correcta, se resuelve implícitamente acerca de la validez de todos los actos realizados conforme aquella actitud.<sup>277</sup>

3. La tercera hipótesis, relativa a las violaciones del orden constitucional de los poderes de un Estado respecto a los de otro Estado, aunque poco frecuentes, tampoco encuentra en nuestra Constitución un remedio general, diverso del individualista del amparo. Las controversias entre dos o más Estados, cuya resolución encomienda el artículo 105 a la Suprema Corte, son controversias ordinarias; verbigracia, cuestiones de límites o disputas.<sup>278</sup>

4. La última de las cuatro hipótesis, no tiene más solución en nuestra Constitución, que el juicio de amparo, con fundamento en las fracciones II y III del artículo 103.

---

<sup>276</sup> Cfr. *Ibidem*, 514- 515. Cfr. Góngora Pimentel, Genaro, *op cit.*, pp. 168-169

<sup>277</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 516.

<sup>278</sup> Cfr. *Idem*.

Pero esta defensa se confunde con las garantías individuales, porque son los mismos sus efectos, limitados a la protección del individuo quejoso.<sup>279</sup> Este precepto tiene relación con el artículo 105 Constitucional, fracción I, donde se regula las controversias constitucionales, por la invasión de competencias, en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la novedad que en este supuesto, no encontramos a un particular agraviado. Ya que el artículo 105 fracción I, de la Norma fundamental, no se refiere a un juicio de amparo; la acción para resolver las controversias no corresponde a los gobernados, sino a la Federación, a los Estados, al Distrito Federal, a los municipios, o bien a los poderes que forman los mismos, entonces no puede objetarse su inconstitucionalidad, con fundamento en los principios tradicionales del juicio de garantías.

Señala el Sr. Ministro Juventino V. Castro y Castro en su obra intitulada “Hacia el amparo evolucionado”, que el rechazo de que ha sido objeto el amparo soberanía, o amparo por invasión de esferas-, se debe principalmente a un doble punto de vista.<sup>280</sup>

- a) No es posible aceptar que el juicio de amparo, creado para impugnar las violaciones a las garantías individuales –amparo garantías- pueda ser utilizado por una entidad pública en defensa de supuestos agravios a ellas objetándose la interpolación de atribuciones constitucionales exclusivas; y<sup>281</sup>
- b) La sentencia que recayera en el proceso de amparo –si se llegase a considerar fundada la acción-, tendría alcance *erga omnes*, de aquéllos que prohíbe expresamente la Constitución, ya que el fallo protector tendría

---

<sup>279</sup> Cfr. Idem.

<sup>280</sup> Cfr. Castro V., Juventino, *Hacia el amparo evolucionado*, op. cit., pp. 38 a 40.

<sup>281</sup> De la primera de las objeciones, se puede decir, que en efecto, las entidades públicas no pueden utilizar el *amparo-garantías*, puesto que para ellas precisamente fue creado el *amparo-soberanía*.



efectos de generalidad, cuando menos para los habitantes sujetos a la jurisdicción de la entidad pública promovente del amparo.<sup>282</sup>

En cuanto al principio de definitividad en el amparo por invasión de esferas, señala el Sr. Ministro Góngora Pimentel que<sup>283</sup>:

- 1) Cuando se trata de un problema de invasión de esferas, no existe obligación de agotar los recursos ordinarios antes de acudir al juicio de amparo.
- 2) Cuando se promueve amparo directo contra sentencias definitivas fundadas en invasión de esferas, su conocimiento no corresponde a un juez de distrito, pues en estos casos se aplican las mismas reglas del amparo directo contra sentencias definitivas fundadas en leyes inconstitucionales.

Conclusiones del amparo soberanía.

1. Cuando un particular se ve agraviado en sus garantías individuales, por leyes o actos de autoridad, motivados por la invasión de la soberanía de la Federación, ya de un Estado, puede ocurrir en amparo, no tanto por el ataque a la soberanía, sino por la afectación a sus derechos constitucionales. En cambio, cuando la invasión de la soberanía es puesta de manifiesto ya sea por la Federación, o por un Estado de la Unión, los representantes de estas entidades pueden ocurrir, no en *amparo*, sino planteado un juicio constitucional, ante el pleno de la Suprema Corte.
2. La función jurisdiccional es de suyo garante de la soberanía. Sin embargo, para efectos de especificación, conviene mencionar tres medios de control constitucional que velan por la soberanía y todas sus implicaciones: el amparo soberanía, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

---

<sup>282</sup> En la segunda de las objeciones, se habla sobre la necesidad de dar efectos de generalidad a las resoluciones de los jueces federales sobre la inconstitucionalidad de las leyes expedidas por los legisladores ordinarios, que contradicen disposiciones de un constituyente.

<sup>283</sup> Cfr. Góngora Pimentel, Genaro, op cit., pp. 175-176.

3. El juicio de amparo se fundamenta en los artículos 103 y 107 constitucionales; las tres fracciones del primero disponen que el amparo procede, respectivamente, por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal. En el caso de los supuestos segundo y tercera, se está ante el *amparo soberanía o amparo por invasión de esferas*, sobre cuya efectividad se ha polemizado en el terreno doctrinal.
4. En el amparo soberanía cuando se refiere a la expedición de una ley invasora, debe concluir con una sentencia que tenga efectos *erga omnes*. No efectos individuales. Al tener efectos generales serviría como un instrumento eficaz para mantener el pacto federal.

#### *El amparo contra leyes.*

El amparo contra leyes, es uno de los medios de control constitucional, que tiene su sustento legal en el artículo 103 constitucional, fracciones II y III respectivamente, encargado de mantener la *supremacía constitucional*, cuando una ley, es contraria a la Carta Fundamental.

#### *Concepto*

El insigne maestro Alfonso Noriega, en relación al amparo contra leyes, dice; "... en mi opinión, el que tiene mayor categoría política y trascendencia jurídica, porque en el precisamente se ejerce la función de control de la constitucionalidad y, con ello, el mantenimiento –o conservación- de la pureza de la Ley Fundamental."<sup>284</sup>

---

<sup>284</sup> Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 5° ed., México, Porrúa, 1997, t. I, p. 127.

Si bien hoy día se juzga incuestionable que puede combatirse por medio del *juicio de amparo*<sup>285</sup> las leyes que se reputen inconstitucionales, tal cosa no ha sido siempre una verdad indiscutible, en virtud del respeto un poco mítico que se ha tenido por el Poder Legislativo, como representante de la soberanía popular.<sup>286</sup> Hoy en día también pueden combatirse, las leyes, del poder legislativo federal o local, a partir de la reforma del año de 1994, al artículo 105 de la Constitución Federal, a través de la acción de inconstitucionalidad, figura desarrollada en un apartado anterior.

El autor Juventino V. Castro, opina que: En nuestro país existe un proceso constitucional, una de cuyas aplicaciones es denominada Amparo contra Leyes, por considerarse a éstas contrarias a la norma fundamental, fácilmente concluiríamos en considerar que se está haciendo referencia a un medio de defensa destacadísimo, de la más alta calidad, que permite atacar de frente y destruir –cuando la acción correspondiente es fundada-, esa ley que rompe con el sistema constitucional, y que por lo tanto la valoración que el más Alto Tribunal de la República hace y declara, permitirá que pierda total vigencia la norma legal anticonstitucional.<sup>287</sup> El ministro, considera que en: “*Amparo contra leyes. Sería más apropiado referirse a este proceso específico bajo la denominación de amparo para la desaplicación de las leyes ya que,...*”<sup>288</sup> Uno de los medios más sofisticados para mantener el control de la constitucionalidad, a pesar de no tener los alcances de una acción de inconstitucionalidad, es el amparo contra leyes. A pesar de la opinión del autor, Arellano García que manifiesta que éste no existe, pues sólo considera que solo hay un *estado de excepción*, que permite la no aplicación de la ley para una persona concreta, que fue lo suficientemente hábil y

---

<sup>285</sup> Cfr. Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, 12° ed., México, Porrúa, 1998, pp. 4-6 y 126. En nuestro medio mexicano, el amparo, medio de control de la constitucionalidad de los actos de toda autoridad, no puede tener, y, no tiene, limitación alguna frente al Poder Legislativo Federal o frente a los Poderes Legislativos de las entidades federativas. Por tanto, funciona como una institución que opera para dejar sin efectos la ley inconstitucional, aunque, se limita a proteger únicamente a quien pidió amparo contra leyes. La ley no se deroga para evitar que los poderes se desequilibren y que el Poder Judicial se vuelva superior al Legislativo, solamente se deja sin efectos la ley, frente al gobernado que ejerció la acción de amparo.

<sup>286</sup> Cfr. Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, op. cit., p. 127.

<sup>287</sup> Cfr. Castro V., Juventino, *Hacia el amparo evolucionado*, op. cit., p. 11.

<sup>288</sup> Castro. V., Juventino, *Garantías y amparo*, 4° ed., México, Porrúa, 1983, p. 297.

diligente para apreciar por sí misma que el acto legislativo era contrario a la Ley Fundamental, y que se encuentra en una situación jurídica de privilegio frente a otros muchos omisos.

*La posibilidad de invalidar una ley a través del amparo*

El artículo 103 constitucional, similar al artículo 1º de la Ley de Amparo, utiliza repetidamente una terminología poco precisa. Explica que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite, “POR LEYES O ACTOS...” etcétera.

El Ministro Góngora Pimentel, en relación al amparo contra leyes<sup>289</sup>, se plantea algunos cuestionamientos, La primera pregunta es: ¿qué las leyes no son también actos? Es decir ¿son las leyes actos del poder legislativo? ¡Claro que son actos del Poder Legislativo! Entonces, ¿por qué se hace esa distinción en el precepto de leyes o actos? Se hace porque el legislador mexicano estaba perfectamente consciente de que en una época no muy lejana, la doctrina y las grandes figuras del foro del país, negarían la posibilidad de que el juicio de amparo procediera contra leyes.<sup>290</sup>

Para el gran constitucionalista, Héctor Fix-Zamudio, en relación a la posibilidad de impugnar una norma a través del amparo, manifiesta que: “El sector preponderante es el relativo a la impugnación de las leyes inconstitucionales por medio del juicio de amparo y que ha recibido el nombre de *amparo contra leyes*, el cual se inspiró según se expresó con anterioridad, en la revisión judicial de la inconstitucionalidad de las leyes, consagrada en la legislación de Estados Unidos....”<sup>291</sup> El autor en comento, considera que si es coherente, la posibilidad de

---

<sup>289</sup> Góngora Pimentel, Genaro, op. cit., p. 24. “Pienso que el juicio de amparo contra leyes, es promovido por los ciudadanos de la República que más cultura tienen, pero también un nivel económico más alto, características que casi siempre van unidas”.

<sup>290</sup> Cfr. Ibidem, 23.

<sup>291</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre del derecho de amparo*, 2º ed., México, UNAM, Porrúa, 1999, p. 20.

invalidar una ley a través del amparo con la peculiaridad de que solo tiene efectos individuales.

El principio fundamental del amparo contra leyes en el derecho mexicano es el de relatividad o efectos particulares de la sentencia, que otorga la protección de acuerdo con la llamada “Formula Otero”, pues los artículos 107, fracción II, de la Constitución federal y 76 de la Ley de Amparo.

El amparo contra leyes asume actualmente en el sistema mexicano una doble configuración. Por conducto de lo que hemos calificado como *acción de inconstitucionalidad*, en virtud de que implica un ataque frontal, directo, contra el ordenamiento legislativo, entendido éste en su sentido material, es decir, comprende también las disposiciones reglamentarias y los tratados internacionales aprobados por el Senado federal. De acuerdo con esta vía, se impugnan las normas legislativas por medio de un verdadero proceso en el cual figuran como contrapartes del promovente los órganos del Estado que intervinieron en el procedimiento legislativo, es decir, en la esfera federal, el Congreso de la Unión y el Presidente de la República; en las entidades federativas, la legislatura local, y el gobernador respectivo, y el Distrito Federal, el jefe de gobierno y la Asamblea Legislativa, que son los órganos encargados de la expedición y la promulgación de las normas legislativas. En el supuesto de los reglamentos, debe señalarse como autoridad demandada el titular del Ejecutivo federal o local correspondiente, así como al Senado de la República en cuanto a la aprobación de los tratados internacionales.<sup>292</sup> En el amparo contra leyes han de señalarse como autoridad responsable tanto a la autoridad legisladora como la autoridad ejecutora de la ley.

Existen dos medios de controvertir la constitucionalidad de las leyes a través del amparo. El primero es el que podemos llamar “acción de inconstitucionalidad” y se ejercita en amparo indirecto, ante los juzgados de Distrito; y el otro que se plantea

---

<sup>292</sup> Cfr. Ibidem, p. 22.

en amparo directo, ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, que se denomina “recurso de inconstitucionalidad”.

La reclamación debe presentarse en primera instancia ante el juzgado de Distrito, de acuerdo con lo establecido por los artículos 107, fracción VII, de la Constitución federal y 114, fracción I, de la Ley de Amparo, así como 51, fracción III; 52, fracción III; 54, fracción II, y 55, fracción II, según la materia, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de mayo de 1995.

Contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito en los citados juicios de amparo procede el llamado recurso de revisión (en realidad, de apelación) ante la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo establecido por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución federal, y 84, fracción I, inciso a) de la Ley de Amparo, siempre que en el citado recurso subsista la cuestión de inconstitucionalidad. La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal atribuye al tribunal en pleno el conocimiento del segundo grado de los citados juicios de amparo, cuando en ellos se impugne la inconstitucionalidad de leyes federales o locales, así como tratados internacionales –artículo 10, fracción II, inciso a)-, y a las salas, de acuerdo con su materia, en los supuestos en que se reclame la inconstitucionalidad de reglamentos expedidos por el presidente de la República, por los gobernadores de los estados o por el jefe de gobierno del Distrito Federal – artículo 21, fracción II, inciso a)-.

#### *Como se concibe una ley para efectos del amparo*

Según la Suprema Corte, para que una disposición dictada por el poder público tenga el carácter de ley, es necesario no solamente que sea de naturaleza general, abstracta, imperativa y permanente, sino que además, emane del órgano constitucionalmente facultado para legislar, ya que en nuestro sistema de gobierno se ha adoptado el régimen de separación de poderes; se ha otorgado exclusivamente al Poder Legislativo la facultad de legislar; está prohibido delegar esa potestad en otros poderes y enfáticamente está prohibición la concesión al

Ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar, salvo casos graves y excepcionales señalados expresamente. En consecuencia, la autoridad formal de una disposición es requisito forzoso para que tenga el carácter de ley.<sup>293</sup>

El autor, Gudiño Pelayo, José de Jesús, en relación, a la forma de concebir, la ley, considera que: Es preciso recordar que el término ley, en sentido material se aplica al acto que crea, modifica y extingue situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales, las cuales no se agotan con su ejercicio. Esta noción es independiente de la naturaleza del órgano de donde emana el acto, así por ejemplo, desde el punto de vista material tiene el carácter de legislativo los actos con esas características que provienen del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales; los reglamentos que emite el presidente de la República en uso de la facultad que le otorga la fracción I del artículo 89 de la Constitución o los gobernadores de los estados de acuerdo con las respectivas constituciones; también son actos materialmente legislativos, entre otros, los acuerdos dictados por el Consejo de la Judicatura Federal para determinar el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, en los términos del artículo 94 de la Constitución. Todos estos actos participan de los tribunales de abstracción, generalidad e impersonalidad que distingue al acto material legislativo o ley.<sup>294</sup> En relación a la clasificación de las leyes para efectos del amparo, se han clasificado en heteroaplicativas, y autoaplicativas, que veremos en el siguiente apartado.

### *Las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas*

Cuando denominamos “autoaplicativas” a algunas leyes nos referimos a la circunstancia de que la ley produce efectos jurídicos frente a algunos de sus destinatarios, por sí misma, sin requerir un acto intermedio de aplicación. Es decir, admitió amparos interpuestos contra leyes autoaplicativas, aquellas que infieren la

---

<sup>293</sup> Cfr. T. CXIX p. 3278. Amparo administrativo en revisión 68/49. Vázquez Negri Rafael, 3 de diciembre de 1953, unanimidad de 4 votos.

<sup>294</sup> Cfr. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Introducción al amparo mexicano*, 3° ed., México, Noriega editores, Iteso, 1999, p. 294.

esfera jurídica de los gobernados desde que se inicia su vigencia sin requerir algún acto aplicativo que actualice su hipótesis normativa.<sup>295</sup>

“A su vez, se consideran leyes “heteroaplicativas” aquellas que, por sí solas, cuando se inicia su vigencia, no afectan la esfera de los gobernados, creando deberes a su cargo, o extinguiendo o transformando sus derechos, sino que es menester la aplicación de la norma jurídica mediante un acto de aplicación posterior. La expresión “hetero” a manera de prefijo significa “otro”, ello quiere decir que la actualización de los efectos jurídicos de la ley, requiere que otro sujeto realice actos de aplicación. La ley, por sí misma no produce efectos jurídicos inmediatos, requiere del acto de aplicación o de ejecución que actualiza los efectos jurídicos de la norma jurídica.”<sup>296</sup>

#### *Los términos para su procedencia*

La Ley de Amparo vigente estableció en su texto original dos oportunidades para combatir, en vía de acción, las disposiciones legales contrarias a la carta federal; en un primer momento, cuando se trate de preceptos que al entrar en vigor afecten los intereses jurídicos del promovente. Estos ordenamientos son calificados por la doctrina y la jurisprudencia como “autoaplicativas” y el plazo para interponer la demanda es de treinta días, contados a partir de la entrada en vigor de los preceptos reclamados (artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo).

Una segunda oportunidad fue implantada por el artículo 73, fracción XII, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, para toda clase de disposiciones legales, o sea, tanto para las que se consideren autoaplicativas y no se hubiesen impugnado con motivo de su entrada en vigor, como aquélla que quieren de actos de aplicación por parte de alguna autoridad, y todas ellas deben reclamarse dentro del plazo de quince días establecido por el artículo 21 de la propia Ley de Amparo, contados a partir del conocimiento, por el interesado, del

---

<sup>295</sup> Cfr. Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, op. cit., p. 124

<sup>296</sup> Idem.



primer acto de aplicación e su perjuicio del ordenamiento que estima inconstitucional.

#### *Los efectos de la sentencia y la formula Otero*

En una sentencia, en donde se haya determinado que una ley resulta inconstitucional, el artículo 107 fracción II, señala que: “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.” Las sentencias sólo puede beneficiar a los sujetos, que la promovieron, sin poder hacer una declaración general, que pueda invalidar o anular una ley inconstitucional. Por lo que el individuo particular puede usa un procedimiento constitucional para que *a él no se le aplique*, pero los que no aciertan a advertirlo a tiempo y reclamarla en forma, tendrán que cumplirla.

#### *La anulación de las leyes inconstitucionales*

En relación a la anulación de las leyes inconstitucionales, el Insigne maestro Ignacio Burgoa Orihuela, señala que: “Esta idea, que constituía el punto de partida para negar la procedencia del medio jurídico de control constitucional contra leyes, es absolutamente falsa. No es verdad que el Poder Legislativo sea el poder supremo del Estado, pues no hay nada que supere, jurídicamente, a la potestad popular cristalizada en la Constitución, dentro de cuyo régimen todas las autoridades, todos los poderes, a virtud de ser creados por ella, le están supeditados. Todos, enteramente todos sus actos, bien consistan en hechos de perfiles concretos o en reglas generales, abstractas e impersonales (leyes) deben sumisión a la Ley Suprema. Siendo inherente a la índole de toda constitución su supremacía respecto de las leyes ordinarias, por un lado, y su imperatividad sobre los actos no legislativos de las autoridades del Estado por otro, sería absurdo permitir la existencia de un poder al cual se reputa como omnímodo capaz de vulnerar y hasta de subvertir el propio orden constitucional, dentro del cual deben

funcionar todos los órganos estatales. Si lo que se pretende es hacer que impere en la realidad el principio de la supremacía constitucional en todos sus aspectos, ¿cómo se va a lograr esta pretensión si se excluye de la esfera de protección del medio jurídico respectivo a los actos normativos de un poder? <sup>297</sup>

No hay una razón válida, para decir que cuando se anula una ley que es contraria a la norma fundante, se está rompiendo el principio de la distribución de funciones, del poder, y que si el poder judicial lo hace está vulnerando la esfera de poder del poder legislativo, porque ninguno de los tres sectores en los que se ejerce el poder puede estar por encima de la Constitución Federal, porque estaría en contra del principio de supremacía constitucional, y en consecuencia directa de la soberanía del pueblo contenido en la Carta Magna. Es verdad que a través del amparo soberanía promovido por el quejoso, no se puede anular totalmente una ley, sólo se evita que se aplique a los sujetos que promovieron el amparo y defensa, la anulación de la ley inconstitucional la encontramos a partir de la reforma de 1994, en la figura jurídica de la controversia constitucional, obviamente con los requisitos previstos en la Constitución.

Sobre el amparo contra leyes podemos realizar las siguientes deducciones:

1. El amparo soberanía constituye uno de los medios de control constitucional, que existen en nuestro sistema jurídico mexicano, aunque podríamos decir que es limitado, porque atendiendo a la famosa fórmula Otero, no se puede hacer una declaración de inconstitucionalidad de una ley con efectos generales, sino que sólo se limita a proteger a los quejosos que solicitaron la protección y amparo federal.
2. Para que pueda promoverse el amparo soberanía, como medio de control constitucional, es necesario que exista un agraviado, es decir un particular, afectado con las leyes, emitidas por el poder legislativo federal o local, en ocasiones, la aplicación o ejecución de la norma a un caso concreto.

---

<sup>297</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 34ª ed., México, Porrúa, 1998, pp. 212-213.

3. Cuando existe una ley que es contraria a la Constitución, rompe con el principio de supremacía constitucional, y si ésta, no es anulada, en consecuencia esta violando la soberanía del pueblo, la cual esta garantizada por la norma fundamental.

#### **2.4 Deducciones generales del capítulo:**

1. Del número de 705 controversias constitucionales (promovidas desde 1994 hasta julio de 2003), y del número 178 acciones de inconstitucionalidad (promovidas de febrero desde 1995 a febrero de 2003), que se han atendido desde, la reforma de diciembre de 1994, que se encuentran contenidas en porcentajes y en número en este capítulo, son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realizando las funciones materiales de “Tribunal Constitucional”, por el número, importancia y trascendencia, para consagrar un estado de derecho, en un Estado Constitucional, debe realizarse por un órgano, que sea formal y materialmente una Corte Constitucional, con autonomía e independencia, de una de las tres funciones en las que se ha repartido tradicionalmente el ejercicio del poder, es decir del Poder Judicial Federal y por lo tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dejando a este último, el control de legalidad exclusivamente, es decir lo que la doctrina ha denominado amparo casación.

2. En lo que se refiere, a un medio de control constitucional, más consagrado en el sistema jurídico mexicano, es decir el amparo en general y especialmente el amparo soberanía y el amparo contra leyes, no se puede negar su trascendencia e importancia, pero, se debe decir que como medio eficaz de control de la norma fundamental, es limitado, por la “Formula Otero”, en virtud de que es de aplicación y con efectos particulares, sin poder hacer una declaración general. Es decir es ineficaz en cuanto a sus alcance, porque permite que a las demás personas se les siga aplicando una norma que esta en contra de la norma fundamental.

## CAPÍTULO TERCERO. ESTADO CONSTITUCIONAL Y CONTROL CONSTITUCIONAL

### 3.1 Noción general y marco conceptual

Este apartado, tiene por objeto estudiar la forma en que se desarrollan y estructuran en el Estado Constitucional, los *medios de control constitucional*, que junto con el Tribunal Constitucional son característicos de los estados modernos.

Los medios de defensa de la Constitución, con los que cuentan los sistemas jurídicos de nuestra época, son a través de los medios de control de la constitución, mismos que serán analizados y clasificados, desde diferentes aspectos doctrinales, como son el sistema americano y el sistema europeo.

En este estudio nos interesa destacar los medios de control constitucional, adoptado en nuestro sistema constitucional, para llevar acabo la defensa de la Constitución en la realidad mexicana.

#### 3.1.1 Estado y Justicia Constitucional

La introducción de la Justicia Constitucional en los Estados de nuestra época, es considerado uno de los instrumentos más importantes y efectivos para lograr el control del poder en el Estado Constitucional. El gran maestro Hans Kelsen, concibe a la justicia constitucional, como *“...un elemento del sistema de los medios técnicos que tienen por objeto asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales. Estas funciones tienen en sí mismas un carácter jurídicos. Son actos de creación de derecho, esto es, de normas jurídicas, o actos de ejecución de derecho creado; es decir, de normas jurídicas puestas. ...”*<sup>298</sup> Por lo que podríamos decir que la justicia constitucional regula y limita las funciones del Estado, y en particular la trilogía en la que se divide el poder.

---

<sup>298</sup> Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución, (La justicia constitucional)*, tr. Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, serie ensayos jurídicos, p. 10.

En este tenor el tratadista Peter Häberle establece que: “*La marcha triunfal de jurisdicción constitucional es hoy mundial*. Tras la institución pionera de Austria o de H. Kelsen (1920), pertenece a los *elementos del Estado constitucional* que han sido recibidos de variadas formas ulteriormente desarrolladas, también cambiados y sometidos de nuevo a ensayo constantemente. La Suprema Corte de EEUU sirve, a su modo, de modelo, sea en su política jurídica, ...”<sup>299</sup>

De la progresiva convergencia entre los grandes sistemas de justicia constitucional, el americano y el europeo continental, que se entrecruzan cada vez con mayor intensidad, particularmente en América Latina, la convergencia de dichos sistemas de justicia constitucional se basa en la dinámica homogeneización de los ordenamientos constitucionales, que expresan las necesidades del moderno Estado democrático de controlar los excesos de los viejos poderes públicos y los nuevos poderes privados, mediante el examen constitucional de las normas legales y actos gubernamentales e incluso de los particulares, en aras de proteger los derechos de la oposición y de las minorías.<sup>300</sup>

Por otro lado el autor Héctor Fix-Zamudio, también postula que: “*En el mundo contemporáneo el control de la constitucionalidad se ha transformado en el presupuesto de un régimen constitucional*, en sentido inverso también la democracia constitucional debe considerarse como el presupuesto de *la eficacia de la justicia constitucional*, es decir, entre ambas instituciones existe un vínculo recíproco y permanente. En efecto , para que opere en *la práctica la función efectiva de los organismos jurisdiccionales especializados en la resolución de las cuestiones de constitucionalidad*, es preciso que exista un régimen pluralista de

---

<sup>299</sup> Häberle, Peter, “La jurisdicción constitucional institucionalizada en el Estado constitucional”, Tr. de Joaquín Braga Camazano, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2003, t. I, p. 380. (Las cursivas son nuestras).

<sup>300</sup> Cfr. Landa Arrollo, César, *Tribunal Constitucional y Estado democrático*, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999, especialmente su capítulo I, “Constitucionalismo democrático y jurisdicción constitucional”, pp. 35-58.

partidos, con respecto de la oposición política, con un mínimo de seguridad social, y de respeto de los derechos fundamentales de los gobernados.”<sup>301</sup>

La justicia constitucional elemento primordial y eficaz en la defensa de la Constitución, ha adquirido en los Estados Constitucionales, una importancia de tal magnitud, que para poder considerar que la Norma fundante, no sólo es nominativa o semántica, debe contener los medios de control necesarios para su resguardo.<sup>302</sup> Motivo por el cual serán estudiados en los siguientes apartados.

### 3.1.2 El Control de constitucionalidad

Los medios de control constitucional, son considerados como un instrumento fundamental en la defensa de la Constitución<sup>303</sup> los cuales han sido adoptados en nuestro sistema constitucional, y de la clasificación doctrinal podemos estudiar cuales y como han sido adoptados en la Carta Fundamental de 1917.

#### a) Control de constitucionalidad

Una de las formas de defender la Norma Fundante, es por medio del *control de la Constitución* por lo que esta forma en particular de resguardarla, será la que estudiaremos en este apartado, por lo que se considera que; “...bajo diversas denominaciones e instituciones, *representa el desarrollo de la idea de la defensa constitucional*, tanto doctrinal como jurisprudencial y legislativa, *por conducto de los conceptos de la justicia o jurisdicción constitucional*, o bien de las garantías y *los controles de la Constitución*, los que se han manejado con bastante

---

<sup>301</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “El requisito del control de la constitucionalidad en un Estado democrático de Derecho”, en *Décimo aniversario de la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 10 años*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Talleres de editorial Color, S.A. de C.V., 2005. p. 60. (Las cursivas son nuestras).

<sup>302</sup> Ibidem. p. 58. En relación a las funciones de los órganos jurisdiccionales que velan por la defensa de la Constitución, que están dentro o fuera del poder judicial, el ilustre tratadista Héctor Fix-Zamudio, realiza la siguiente deducción, “... la jurisdicción constitucional que desarrollan los organismos judiciales, sean o no especializados en la solución de conflictos constitucionales, son un presupuesto esencial de la democracia contemporánea, y por ello se han extendido de manera considerable en la mayoría de los ordenamientos fundamentales de nuestra época, con diversas modalidades y varios grados de eficacia y legitimidad.”

<sup>303</sup> Cfr. García Becerra, José Antonio, *Los medios de control constitucional en México*, México, Cuadernos jurídicos 12, Ed. Supremo Tribunal de Justicia de Sinaloa, 2001. pp. 4-8.

imprecisión respecto a la tutela de las normas fundamentales.”<sup>304</sup> Por lo que el estudio del control de la constitucionalidad partirá del estudio de la defensa del Código Político.

En base al estudio de la Defensa de la Constitución realizado por el tratadista Héctor Fix-Zamudio, se realiza una sistematización para efectos de estudio, que nos permita una visión de conjunto sobre los instrumentos que se han establecido en las Constituciones de nuestra época para la tutela de sus disposiciones fundamentales.

Como premisa mayor se concibe 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 en un doble sentido: desde el punto de vista de la 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 con las normas programáticas de la propia carta fundamental.* ...”<sup>305</sup> Esos instrumentos de protección que son necesariamente de índole procesal, se encuentran contenidos, como medios de control constitucional, en el contenido normativo de las Constituciones de los Estados democráticos. En conclusión se puede decir que: *El concepto genérico de defensa de la Constitución puede dividirse en dos categorías: la primera, denominada protección de la Constitución; y la segunda, la que comprende las llamadas garantías constitucionales.*

### *La Protección de la Constitución*

La primera parte de la Defensa de la Constitución, es la *protección de la constitución*, la cual está constituida de la siguiente forma: *por todos aquellos*

---

<sup>304</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, op. cit., p. 9. (las cursivas son nuestras)

<sup>305</sup> Ibidem, p. 10.

*factores políticos,*<sup>306</sup> *económicos, sociales y de técnica jurídica* que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporada a los documentos constitucionales *con el propósito de limitar el poder* y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones como también, y de manera esencial, en cuanto al respecto de los de los derechos humanos de los gobernados. Estos instrumentos pretenden lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los poderes públicos y, en general, de todo órgano de autoridad.<sup>307</sup> En síntesis se pueden denominar, como *medios preventivos de la defensa de la carta fundamental*, en cuanto pretende evitar que dichos órganos constitucionales rebasan las competencias, prerrogativas y atribuciones que les confieren las normas de la ley suprema.

#### *Las Garantías Constitucionales*

La segunda parte de la defensa de la Constitución, esta compuesta por las denominadas *garantías constitucionales*, no entendidos como los derechos de las personas humanas consagrados en la constitución, sino comprendidos, *como los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal*, que están *dirigidos a la reintegración del orden constitucional* cuando éste ha sido *desconocido o violado* por los propios *órganos de poder*, y los instrumentos protectores mencionados no han sido suficientes para lograr el respeto y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales.<sup>308</sup> En síntesis las garantías constitucionales, tienden a combatir situaciones de *anomalía constitucional*, por medio de las *garantías de la regularidad*, que están orientadas a lograr un efecto restitutorio de

---

<sup>306</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “La Constitución y su defensa” (Ponencia general) En el Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, (realizado en el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM del día 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2005). Dentro de la protección de carácter político, se incluyen el principio de la división de poderes; en segundo término, la regulación de los recursos económicos y financieros del Estado; en tercer término, la institucionalización de los factores sociales; particularmente de los grupos sociales y de los partidos políticos; y, finalmente, la consagración de los instrumentos de técnica jurídica, en especial los principios de la supremacía constitucional y el procedimiento dificultado de reforma de los documentos constitucionales.

<sup>307</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, op. cit., p. 11.

<sup>308</sup> Cfr. Ibidem, p. 12.



manera que pueda volverse nuevamente a la normalidad del funcionamiento de la Constitución.

El gran tratadista H. Kelsen concibe a las Garantías de la Constitución, como “...*garantías de la regularidad de las normas inmediatamente subordinadas a la Constitución*; es decir, esencialmente garantías de la constitucionalidad de las leyes.”<sup>309</sup>

Las garantías constitucionales, en su adecuada concepción técnica-jurídica, se definen, como las instituciones jurídicas, de naturaleza esencialmente procesal, que tienen por objeto la reparación, restitución o reintegración del orden constitucional infringido por los propios órganos de poder, a pesar de la existencia de los instrumentos protectores de la Constitución, que en la realidad no siempre resulta suficientes para lograr el cumplimiento y respeto irrestricto de las disposiciones fundamentales.<sup>310</sup>

#### *Función de la jurisdicción constitucional o del control de constitucionalidad*

La función del control es vigilar que las limitaciones jurídicas al poder que se han instituido en el orden jurídico sean respetadas. Los órganos de control tienen a su cargo la obligación de supervisar la observancia de dichas limitaciones e impedir que sean violadas, o en caso de no ser esto dable, remediar la situación en la medida de lo posible y sancionar al infractor.<sup>311</sup>

Para el gran constitucionalista, Peter Häberle, sobre la jurisdicción constitucional o el control constitucional, dice: “... La función de la jurisdicción constitucional es la restricción, racional y el control del poder estatal y social; es cooperación material en el consenso básico; estriba en toda una protección de las minorías y los

---

<sup>309</sup> Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución, (La justicia constitucional)*, op. cit., p. 15. (Las cursivas son nuestras.)

<sup>310</sup> Cfr. Galván Rivera, Flavio, “Control de constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales”, en J. Jesús Orozco Henríquez (coord.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III*, México, TRIFE-IFE-UNAM-UQR-PNUD, México, 1999, p. 1084.

<sup>311</sup> Cfr. Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2º ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, serie estudios jurídicos, p. 119.

débiles, en reaccionar tempestiva y flexiblemente a los nuevos peligros para la dignidad del hombre, en su carácter de respuesta y guía no apolíticas<sup>312</sup> La función del control constitucional, es la forma racional de controlar el poder del Estado constitucional, en las nuevas democracias del mundo.

Una vez que dimos un breve repaso, por los medios de Defensa de la Constitución, pasaremos, a estudiar a los medios de control constitucional, atendiendo diferentes criterios doctrinales, legislativos y también prácticos. Como establece el que contempla la clasificación más conocida, que es de acuerdo a los continentes, como es el Sistema Europeo o concentrado, o Americano o difuso. También se observaran otras clasificaciones doctrinales de los medios de control como: el control directo, el concreto Indirecto, el control político, el control judicial y el control de legalidad.

#### b) Control directo

Lo que se consigue con los medios de control constitucional, no es otra cosa, que limitar el poder del Estado, establecido en la Norma Fundante, pero que tipo de poder se restringe, el poder político, mismo que institucionaliza con la generación y organización del Estado, esto es, a través del contenido de la Constitución.<sup>313</sup> También es importante establecer que se entiende por control en términos generales, para el gran constitucionalista Manuel Aragón, “el control ... (es) el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder.”<sup>314</sup> Y para la autora Carla Huerta Ochoa “... el control es el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder; la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano. El control es, pues, un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico.”<sup>315</sup>

---

<sup>312</sup> Häberle, Peter, “La jurisdicción constitucional institucionalizada en el Estado constitucional”, op. cit., p. 379.

<sup>313</sup> Cfr. Huerta Ochoa, Carla, op. cit., p. 15.

<sup>314</sup> Aragón Reyes, Manuel, “Interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, mayo-agosto de 1986, p. 87.

<sup>315</sup> Huerta Ochoa, Carla, op. cit., p. 37.

Por lo que el sistema de *control directo* o *concreto*, se refiere a una consulta que el juez o tribunal puede presentar, para determinar si se aplica o no la ley dependiendo de su constitucionalidad, es decir, no es necesario que la parte agraviada se inconforme, sino que basta con que la autoridad que debe aplicar la norma se percate de la inconstitucionalidad de la misma, para que inicie el procedimiento de declaración de constitucionalidad de la norma en cuestión.<sup>316</sup>

El autor Rubén Sánchez Gil concibe que: El control concreto, implica la existencia de un caso específico de aplicación de una norma general, que afecta a determinados sujetos con diversas particularidades que lo singularizan, y otorgan una perspectiva especial a la forma de aplicar las normas jurídicas en juego.<sup>317</sup>

Se puede decir que la protección y tutela de la Carta Magna realizada por medio del control directo, se realiza de forma concreta y en vía de acción directa, además se desarrolla cuando quien acciona tiene interés concreto o específico en la relación en que interviene la norma o ley supuestamente inconstitucional a través de las acciones ante los tribunales ordinarios o ante el Tribunal Constitucional, a través de la *cuestión de inconstitucionalidad*, que no esta contemplada en nuestra Constitución Federal.<sup>318</sup> También encontramos como complemento en la doctrina el control indirecto o abstracto donde no hay sujetos directos vinculados, forma de control que estudiaremos en el punto siguiente.

### c) Control Indirecto

En la defensa de la Norma Fundante, como complemento del control directo encontramos al control *indirecto* o *abstracto*<sup>319</sup>, y es cuando quien promueve la

---

<sup>316</sup> Cfr. Ibidem, p. 47.

<sup>317</sup> Cfr. Sánchez Gil, Rubén A. “El control difuso de la constitucionalidad”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 11, julio-diciembre de 2004, p. 79.

<sup>318</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, “La defensa de la Constitución, los modelos de control de constitucionalidad y las relaciones y tensiones de la judicatura ordinaria y los tribunales constitucionales en América del Sur”, *Contribuciones*, Argentina, Konrad-Ardenaur Stiftung A.C., año XIX, núm. 3, septiembre, 2002, p. 165.

<sup>319</sup> Esta distinción doctrinal, surge en la doctrina alemana para contraponer dos modalidades de control de la constitucionalidad por el Tribunal Constitucional: a) el control de constitucionalidad de una ley llevado a cabo a instancias de ciertos órganos políticos y completamente al margen de todo caso concreto y de la

acción no está vinculado por ninguna relación jurídica en que intervenga la norma o ley supuestamente inconstitucional.<sup>320</sup> La acción abstracta de inconstitucionalidad la encontramos regulada en la Constitución Federal en el artículo 105 en la fracción II, la cual fue introducida como medio de defensa de nuestro sistema jurídico, en la reforma de 1994. Esta figura jurídica permite que en un Estado Democrático las minorías, tengan la posibilidad de anular una ley, cuando fue aprobada por un grupo parlamentario mayoritario.

*El control abstracto* de la constitucionalidad, obviamente *sólo aplicable a normas generales ordinarias*, estriba en la mera comparación entre éstas y los preceptos de la Constitución, con el fin de determinar si contravienen, o no, las disposiciones contenidas en la norma suprema, con absoluta independencia de su modalidad de aplicación; es decir, en esta clase de control no se estudiará un caso concreto en el cual sea aplicada la norma ordinaria impugnada, cuyos elementos contingentes podrían limitar y determinar la percepción del sentido de las norma constitucional y ordinaria en cuestión, y determinar la decisión de inconstitucionalidad que se busca, pues *“la dialéctica del caso concreto tendrá, por lo general, un juego importante”*.<sup>321</sup>

Por lo que se puede concebir al control *abstracto*, como recurso contra leyes. Es una operación sin límites materiales. Se trata de un control sin vinculaciones a la aplicación de la norma; la legitimación generalmente es objetiva. La impugnación directa no requiere ningún tipo de relación subjetiva entre los legitimados y la norma, ya que se atacan vicios formales o materiales derivados del proceso de creación de la norma. El objeto de este recurso de inconstitucionalidad es la ley,

---

aplicación que haya podido tener esa ley, y b) el control de constitucionalidad de las leyes que el Tribunal Constitucional ejerce a instancia de un juez o tribunal que, a la hora de resolver un determinado litigio, se encuentra en la necesidad de aplicar una ley sobre cuya constitucionalidad se plantean dudas o existen divergencias de opinión, por lo que eleva la cuestión sobre la constitucionalidad de la ley al Tribunal Constitucional. Cfr. Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 105.

<sup>320</sup> Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, “La defensa de la Constitución, los modelos de control de constitucionalidad y las relaciones y tensiones de la judicatura ordinaria y los tribunales constitucionales en América del Sur”, op. cit., p. 165.

<sup>321</sup> Brage Camazano, Joaquín, *la acción de inconstitucionalidad*, reimpresión, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, serie estudios doctrinales, p. 79.

entendida en términos genéricos, es decir, en relación con su rango normativo. Por ello, es que la resolución del tribunal que reviste la constitucionalidad de la norma será de nulidad.<sup>322</sup>

A pesar de que, este medio de control abstracto tenga en México, apenas más de una década, es un gran acierto y evolución en la justicia constitucional, lo que permite tener un abanico más integral de posibilidades de salvaguardar la Constitución.

Sin embargo, en México, a partir de la reforma referida, nuestro Máximo Tribunal puede también juzgar la constitucionalidad de las leyes *en abstracto* y con efectos generales, cuando así lo solicite uno de los sujetos legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad. De esta forma, se combina en México, al igual por lo demás que había ocurrido con anterioridad en otros países, dos sistemas originalmente contrapuestos y, junto al tradicional control concreto, surge la posibilidad de un control abstracto y desligado de cualquier caso concreto, concentrado en la Suprema Corte. Ésta ha reconocido que el control instado a través de la acción de inconstitucionalidad es uno en que no es 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.*”<sup>323</sup>

Podríamos concluir que de las características derivadas tanto del control directo o concreto como del control indirecto o abstracto, la diferencia esta en la interpretación y orientación requerida para ello. Por un lado el primero requiere una interpretación orientada por el solo texto de la norma constitucional, en tanto el segundo requiere de una interpretación orientada también por los hechos particulares a estudio, denominado respectivamente por Jerze Wròblewski

---

<sup>322</sup> Cfr. Huerta Ochoa, Carla, op. cit., p. 47.

<sup>323</sup> Brage Camazano, Joaquín, *la acción de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 108.

interpretaciones *text-oriented* y que debido a sus mencionadas discrepancias obtienen diferentes resultados.<sup>324</sup>

#### d) Control político

En atención a la naturaleza del órgano que realiza el control encontramos al denominado *control político*,<sup>325</sup> dentro del cual podemos catalogar al `Jurado Constitucional` ideado por Sieyès y al omnímodo `Poder Conservador` de la Constitución centralista de 1836, el cual revelaba la existencia de un cuarto poder al cual está encomendada la protección del orden establecido por la Constitución, el cual tuvo vigencia en el sistema jurídico mexicano.<sup>326</sup>

Este sistema de Defensa de la Constitución, se destaca por que la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de un acto o de una ley la hacen las mismas autoridades contra aquella o aquellas responsables de la violación. La declaración no es contenciosa, es decir, no se entabla una contienda entre el órgano petitionario y la autoridad contraventora de la Norma Fundante, solo se realiza un estudio hecho por el poder controlador acerca de la ley o actos reclamados, para determinar si son constitucionales o no. Y la resolución se distingue por producir efectos generales.<sup>327</sup>

---

<sup>324</sup> Cfr. Lifante Vidal, Isabel, *La interpretación jurídica en la teoría del derecho contemporáneo*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 37 y 38.

<sup>325</sup> Cfr. De Vergottini, Giuseppe, op. cit., p. 196. *El control de constitucionalidad* mediante un *órgano político* es característico del ordenamiento francés, se instauro desde el periodo de la Revolución, la doctrina de la soberanía parlamentaria conforme a la cual no se podía consentir a un órgano extraño al Parlamento, y en particular a los jueces, invalidar una norma legal (Ley del 16 y 24 de agosto de 1790). Posteriormente, las Constituciones del año VIII y de 1852 confiaron al Senado “conservador” de la Constitución la tarea de verificar la constitucionalidad de las leyes antes de su promulgación. La Constitución de 1958 (artículos 56-63) ha previsto un Consejo Constitucional, cuerpo político compuesto por nueve miembros nombrados por el presidente de la República y por los presidentes de las dos asambleas parlamentarias e integrado por los ex presidentes de la República. Este Consejo utiliza procedimientos de tipo jurisdiccional y está encargado de examinar preventivamente a la promulgación la constitucionalidad de las leyes y de los reglamentos parlamentarios, a petición del presidente de la República, del primer ministro, de los presidentes de la asamblea (artículos 61 y 62 de la Constitución y Ley orgánica del 7 de noviembre de 1958) y a instancia de setenta diputados o senadores (revisión del artículo 61 de la Constitución del 4 y 26 de diciembre de 1974).

<sup>326</sup> Cfr. Burgo Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, op. cit., p. 154.

<sup>327</sup> Cfr. Idem.

Debe entenderse como medio de control por *órgano político*. Cuando se trate de un órgano distinto del Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que tiene como función principal y exclusiva conservar la pureza de la Constitución frente a las leyes y actos de autoridad, declarando la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dichos actos.

De las propiedades estudiadas, podemos destacar *las siguientes características*:<sup>328</sup>

1. Que se confiere el control a un órgano distinto al Legislativo, Ejecutivo o Judicial, como fue el caso del Supremo Poder Conservador, establecido en las Siete Leyes Constitucionales de 1836; aunque también puede encomendarse a alguno de ellos, como en el caso del Consejo Constitucional francés;
2. La solicitud de declaración de inconstitucionalidad la formula un órgano estatal o un grupo de funcionarios públicos en contra de la autoridad que puede resultar responsable, y
3. El procedimiento de revisión de la constitucionalidad no tiene las características propias de un verdadero procedimiento contencioso, y se caracteriza en cambio, por la recopilación y análisis de elementos, estudios y consideraciones no sujeta a regulación jurídica previa, sino encomendada a la discreción del órgano conocedor.
4. Las resoluciones que se emiten, al realizar las declaraciones de inconstitucionalidad, son con efectos generales. En nuestro sistema, siempre y

---

<sup>328</sup> Ibidem, p. 155. El constitucionalista, Burgoa, destaca las siguientes características: “1. La preservación de la Ley Fundamental se encomienda, bien a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres poderes del Estado, bien se confía a alguno de éstos;

2. La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano del 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 peticionario y aquel a quien se atribuye el acto a la ley atacados;

4. Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tiene efectos *erga omnes o absolutos*”

cuando sea aprobado por lo menos por ocho votos, para que produzca efectos *erga omnes*.

En forma dialéctica, podemos deducir que si existe un sistema de control político, debe existir, como contraposición un sistema de control judicial, que es el que vamos a estudiar en el siguiente apartado.

#### e) Control judicial

Una clasificación del control atendiendo a la naturaleza del órgano surge como contraposición del control político es el denominado *control por órgano judicial*. El modelo judicial de control de constitucionalidad por tradición es el estadounidense. Pero el autor Andrés Bordalí Salamanca, postula que el modelo de Justicia Constitucional centrado en un órgano denominado Tribunal Constitucional propuesto por Kelsen, también lo es, aunque con sus diferencias en relación al primero.<sup>329</sup>

El control por *órgano jurisdiccional*. Tiene como principal característica *confiar a los jueces el control de constitucionalidad*. Es una gran ventaja, la atribución de la función controladora de la constitucionalidad a *un órgano que se caracteriza por el ejercicio de la función judicial, es decir, la resolución de conflictos y la interpretación de las normas*. El *órgano judicial* goza, por otra parte, de una *independencia* que se caracteriza por su imparcialidad y su conocimiento del ordenamiento jurídico, convirtiéndose así en un *órgano idóneo para realizar el control*. Éste se realiza de conformidad con las normas de un verdadero proceso y bajo estricto apego a la Constitución.<sup>330</sup>

Este sistema de control puede a su vez dividirse en dos especies más dependiendo del tipo de órgano jurisdiccional que realiza la competencia, ya que

---

<sup>329</sup> Cfr. Bordalí Salamanca, Andrés, “La función judicial de defensa del orden constitucional”, en Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4º ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2003, t. I, p. 9.

<sup>330</sup> Cfr. Huerta Ochoa, Carla, op. cit., p. 50.



puede ser realizado por tribunales ordinarios, o bien, por tribunal especial. En el primer caso la función del control de la constitucionalidad se atribuye a determinados órganos del propio Poder Judicial, ya sea federal o local, los cuales además de sus competencias inherentes, tendrán una competencia especial para ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes; éste se denomina “control difuso”. En el segundo caso, el control se realiza por un órgano especial que puede no ser un órgano del Poder Judicial, pero es un tribunal creado para ejercer una función específica, y se diferencia de los demás tribunales en razón de su competencia, que es el control de la constitucionalidad de las leyes; éste es el caso del control concentrado.<sup>331</sup>

En este caso nos encontramos ante un control ejercido por los tribunales ordinarios de justicia, control que puede subclasificarse en control difuso cuando puede efectuarse por diversos tribunales e instancias de la judicatura ordinaria, como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, Argentina, Canadá, Nueva Zelanda y la India, o en control concentrado cuando dicho control sólo lo ejerce el órgano superior del Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia, como son los casos de Costa Rica, Uruguay, Paraguay, Irlanda, Japón, Chile, y México.<sup>332</sup>

En México podemos decir, que es un órgano de control de naturaleza judicial, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como parte integrante del poder Judicial Federal, realiza en exclusiva las funciones de control de la constitucionalidad, a través de las acciones de inconstitucionalidad, se considera que es un sistema de control judicial concentrado, y cuando los Jueces de Distrito tanto como los Tribunales Colegiados de Circuito interpreta en casos concretos la constitucionalidad de las leyes estamos frente a un sistema de control por órgano judicial de carácter difuso.

---

<sup>331</sup> Cfr. Idem.

<sup>332</sup> Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, “La defensa de la Constitución, los modelos de control de constitucionalidad y las relaciones y tensiones de la judicatura ordinaria y los tribunales constitucionales en América del Sur”, op. cit., p. 162.

Las características del control por órgano judicial se analizarán en oposición a las del control por órgano político.<sup>333</sup>

1. La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirla, o se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía de la Ley Fundamental.

2. La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto de autoridad *stricto sensu* sufre un agravio en su esfera jurídica;

3. Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto (*lato sensu*) que se impugne, o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes, la autoridad ante la que se ventilan, prescinde de la aplicación u observancia de la ley o acto *stricto-sensu* que se haya atacado por inconstitucionalidad por el agraviado;

4. Las decisiones que en uno y otro caso de los apuntados anteriormente emite el órgano de control, sólo tiene efecto en relación con el sujeto peticionario en particular, sin extenderse fuera del caso concreto en relación con el cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.<sup>334</sup>

El organismo judicial que durante mucho tiempo se veía como “el menos peligroso de los órganos del poder”, y por tanto de menos importante respecto de los otros

---

<sup>333</sup> Cfr. García Becerra, José Antonio, op. cit., p. 18. Desde el punto de vista del autor las características principales de este sistema de control constitucional son:

1. El ejercicio del control de la constitucionalidad está a cargo de un órgano jurisdiccional;
2. La persona u órgano a quien afecte una ley o acto de autoridad, está legitimado para solicitar su inconstitucionalidad ante el órgano judicial;
3. Para determinar la no conformidad de la ley o acto impugnado a la Ley suprema se sustancia un juicio o proceso entre quien se considere agraviado y la autoridad responsable, y
4. Las determinaciones del órgano judicial respecto a la inconstitucionalidad de la ley o acto impugnado pueden tener como efecto la anulación de dicho acto o ley.

<sup>334</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., pp. 155-156.

dos, asuma su función de participar en las decisiones políticas reguladas jurídicamente, como el intérprete final de las normas, principales y valores de la Constitución.

#### f) Control de legalidad

Una forma de defensa de la Carta Magna, se realiza por medio del control de legalidad, lo que también se denomina control de casación, complementa los instrumentos que mantienen el respeto de las normas y principios de la Constitución, pues es la tarea principal del sistema.

Una forma *particular de garantía de la Constitución* se ofrece con el reconocimiento, a un *órgano o un sistema de órganos*, de *la competencia para verificar si los actos de los otros órganos están o no conformes a la Constitución*, con la posibilidad de *adoptar eventuales medidas que restablezcan la legalidad constitucional*.<sup>335</sup>

La finalidad del juicio de amparo, como instrumento de legalidad, es una de las instituciones jurídicas por medio del cual se tutela el ordenamiento superior, es decir, la Constitución, de las violaciones que realizan los órganos del Estado, y los supuestos de procedencia las encontramos en el artículo 103 y 107, de nuestra Norma Fundante.<sup>336</sup>

Los órganos encargados de mantener el control de legalidad en nuestro sistema jurídico, son principalmente los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los encargados de mantener la legalidad, cuando los actos de las autoridades violan las normas y principios de la Constitución.

Para el constitucionalista Ignacio Burgoa, “... *el control de legalidad se ha incorporado a la teleología del juicio de amparo desde que el principio de legalidad*

---

<sup>335</sup> Cfr. De Vergottini, Giuseppe, op. cit., p. 194.

<sup>336</sup> Cfr. Burgoa, Orihuela, Ignacio, op., cit. p. 145.

*inherente a todo régimen de derecho, se erigió a la categoría de garantía constitucional, como acontece en México en función de los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema. ...*<sup>337</sup>

En conclusión, podríamos decir que el control de legalidad redondea los medios de Defensa de la Constitución, que garantizan el respeto de la norma superior, cuando ésta es vulnerada por el acto de cualquier autoridad para así restituírle la supremacía a la Carta Magna, y preservar el orden constitucional y así poder mantener el equilibrio en el Estado de Derecho Constitucional.

f) Control por órgano neutro

Otro sistema de protección constitucional es *por órgano neutro*, que tiene como finalidad invalidar actos de autoridad y leyes que sean contrarios a la Ley Fundamental. Por lo tanto éste tipo de “órgano neutro”, al menos etimológicamente, no es ni político ni jurisdiccional.

El control realizado por órgano neutro. Éste es realizado por el Estado a través de uno de sus órganos constituidos; en principio, tampoco habría ningún problema en el sentido de que se creara especialmente un órgano para ello, que ejerciendo las funciones que le fueron atribuidas dentro de su competencia, esencialmente actos políticos, tales como la disolución del Parlamento, promover plebiscitos, refrendar y promulgar leyes, etcétera. Lleva a cabo una actividad que no es de imperio, sino simplemente mediadora, tutelar o regulado de la vida jurídica del país. Este sistema procede del pensamiento jurídico europeo, basado en las ideas expuestas por Benjamín Constant, respecto de las funciones esenciales del monarca.<sup>338</sup>

El destacado constitucionalista, Héctor Fix-Zamudio considera como neutral al “órgano que sin tener como función exclusiva la garantía de la Ley Fundamental,

---

<sup>337</sup> Ibidem, p. 148.

<sup>338</sup> Cfr. Constant, Benjamín, *Curso de Política Constitucional*, España, Taurus, 1968, p. 14. También puede consultarse, Huerta Ochoa, Carla, op. cit., p. 49-50.

le es atribuida esta actividad por su situación dentro de la estructura constitucional”, aplicando a dicho órgano los adjetivos de “intermediario”, “regulador” o “moderador”.<sup>339</sup>

En síntesis el órgano neutro, no es suficiente claro y preciso. La defensa constitucional por órgano neutro la efectúa el Estado por conducto de uno de sus propios órganos ya existentes (en teoría no hay inconveniente para admitir la creación de un órgano especial que se encargue de la defensa constitucional) quien ejerciendo ciertas atribuciones de las que está investido (facultad de disolver el parlamento o poder legislativo, promover plebiscitos, refrendar o promulgar leyes, etc.) lleva a cabo una actividad que no es de imperio, sino simplemente mediadora, tutelar o reguladora de la vida jurídica del país.<sup>340</sup> Por lo tanto de considera en particular, que al órgano de control constitucional, en virtud de que las funciones en que se desempeña no consiste en invalidar actos de autoridad específicos (leyes o actos *stricto-sensu*) que sean contrarios a la Constitución.

g) Control por órgano mixto

En este sistema el control constitucional se realiza por dos órganos simultáneamente uno jurisdiccional y otro político, o por uno solo cuyas funciones son, en sus respectivos casos, jurisdiccionales y políticas.

Así, Octavio A. Hernández, al referirse a dicho sistema, afirma: “La defensa constitucional por órgano mixto la efectúa el Estado por medio de un órgano cuya naturaleza es tanto política como judicial, o bien por la acción conjunta de un órgano que pertenezca a la primera categoría, y otro que pertenezca a la segunda, de tal manera que parte de la constitución es defendida políticamente frente a ciertos actos de autoridad y parte, jurídicamente, frente a otra clase de actos.”<sup>341</sup>

---

<sup>339</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, p. 60.

<sup>340</sup> Hernández, Octavio A., *Curso de Amparo*, México, Porrúa, 1983. p. 22.

<sup>341</sup> *Ibidem*, p. 32.

Esto nos conduce, de nuevo, a la posibilidad en separar en dos clases más el control de la constitucionalidad, dependiendo de las materias o disposiciones que puede examinar. Así tenemos, por una parte, los sistemas de *protección total*, que son los únicos que llevan a cabo un control completo de la Constitución, puesto que pueden examinar las violaciones efectuadas respecto de cualquier precepto constitucional. O lo de *control parcial*, que protegen sólo algunos de los aspectos, o determinados ámbitos de la Constitución; por ejemplo, la parte relativa a los derechos fundamentales, o respecto de la distribución competencial entre órganos públicos, o cualquier otra que se determinara específicamente.

### **3.2 La Defensa de la Constitución**

Los medios de Defensa de la Constitución analizados en los apartados anteriores, son simples clasificaciones doctrinales, sirven para visualizar en cuales de ellas esta encuadrado nuestro sistema de justicia constitucional.

En lo subsecuente se estudiarán, los medios de Defensa de la Constitución, que más influencia y más prestigio han obtenido en los Estados Constitucionales, nos referimos, al sistema concentrado o europeo, y al sistema difuso o americano. Son los sistemas, que han determinado la forma en que se realiza en nuestro sistema jurídico la protección de la Norma Fundante. Lo que nos podría dar parámetros para considerar la conveniencia de nuestro sistema.

La protección de la Carta Magna, se hace efectiva por medio de la justicia constitucional, encomendado a un órgano de naturaleza judicial, éste ha quedado estudiado en los apartados anteriores, donde se estableció que el control realizado por éste órgano, se realiza tanto en el sistema difuso, como en el concentrado o kelsiano.

Los sistemas de justicia derivado de órgano de naturaleza judiciales, a los que se refirió en el párrafo anterior, serán estudiados en los siguientes párrafos, en

virtud de que fueron los que influyeron para desarrollar y evolucionar la protección de la Constitución.

#### a) Control difuso

Para abordar este sistema de control es necesario hacer una breve reflexión histórica. Se dice que el control constitucional en general, tiene uno de sus antecedentes en Inglaterra y fue con el famoso Juez Edward Coke, quien en 1610, declaró, en el caso del doctor Thomas Bohan's Case, el principio que hoy en día sigue prevaleciendo, de "supremacía del *common law*" sobre el absolutismo del rey e incluso sobre la soberanía del Parlamento. Hecho que fue retomado por las colonias americanas con características propias, en concreto en el caso *Marbury vs Madison*, resuelta por el juez Marshall en 1803, constituyendo uno de los modelos clásicos de control de constitucionalidad: la *judicial review*, que destaca por encargar a los jueces, el poder y deber de controlar que las leyes que se apliquen en un caso concreto respeten los preceptos constitucionales.<sup>342</sup>

Esta forma de protección de la Constitución, se generó por medio de la jurisprudencia con el mencionado fallo *Marbury vs Madison*, en 1803 -en el siglo XVII-. En este caso, la Corte Suprema de los Estados Unidos<sup>343</sup> otorgó por primera vez plena competencia a los jueces, para que en caso de un conflicto entre una ley y la Constitución, resolviera dando preferencia a la norma constitucional. El juez Marshall aplicó el principio según el cual, ante un conflicto entre dos normas de diferente jerarquía, debe prevalecer la de jerarquía superior. Esto trae aparejada la regla del "*stare decisis*", esto es, la obligación de los órganos

---

<sup>342</sup> Cfr. Vila, Cynthia, "El control difuso y el control concentrado en el sistema peruano de justicia constitucional: eficacia de la *judicial review* a dos siglos de su creación", en Miguel Carbonell (coord.), *Derecho Constitucional Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrinal jurídica, núm. 199, 2004, p. 1073. Y García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 6° ed., España, Alianza, 1984, pp. 262 y ss. También Cfr. García Belaúnde, Domingo, "De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo(coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2003, t. I, pp. 303-304.

<sup>343</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El requisito del control de la constitucionalidad en un Estado democrático de Derecho", op. cit. p. 45.

jurisdiccionales inferiores de seguir la decisión sobre un determinado punto de derecho adoptada por las jurisdicciones de rango superior, como ocurre en el caso de los Estados Unidos. Lo que permite controlar y evitar la contradicción de la jurisprudencia.<sup>344</sup>

Este primer modelo de custodia de la Carta Magna, denominado *control difuso*, surge como consecuencia del sistema de protección adoptado y generado por los Estados Unidos de Norteamérica, donde cualquier Juez, tiene la facultad y la obligación de preferir la Norma Máxima, a cualquier otra que contradiga a la Constitución, y de anular la ley, por lo menos en el caso particular en que sea contraria, para mantener la supremacía constitucional.<sup>345</sup>

En síntesis el sistema de *control difuso*, debe entenderse como aquél en que cualquier tribunal puede declarar la inaplicabilidad de un precepto legal o de inferior jerarquía, que sea contrario a la Constitución en el caso particular del cual conoce.<sup>346</sup>

#### b) Elementos del control difuso

De las propiedades y características derivadas del modelo de protección de la Constitución denominado *control difuso*, podemos deducir los siguientes elementos:

1. El control difuso implica que son múltiples los órganos a quienes se les ha encomendado la misión de velar por la eficacia de la Constitución. Éste se podría manifestar de diversos modos;
2. Otorga exclusivamente a los órganos jurisdiccionales la facultad de estudiar la constitucionalidad de una ley o acto;

---

<sup>344</sup> Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, “La defensa de la Constitución, los modelos de control de constitucionalidad y las relaciones y tensiones de la judicatura ordinaria y los tribunales constitucionales en América del Sur”, op, cit, pp. 177 y 178.

<sup>345</sup> Cfr. Ibidem, p. 177.

<sup>346</sup> Cfr. Ríos Álvarez, Lautaro, “El control de constitucionalidad de la Ley en la República de Chile”, en *Ius et Praxis*, Chile, Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, año 8, núm.1, 2002, p. 389.



3. Otorgando además dicha facultad a las autoridades administrativas, en relación con su propia actuación y la de sus subalternos a través de los medios de impugnación ordinarios; aunque en general únicamente se entiende por control difuso a los órganos jurisdiccionales.<sup>347</sup>

4. Con el método difuso, la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes se atribuye a todos los jueces de un país determinado, pues si la Constitución es la ley suprema del país y se reconoce el principio de su supremacía, la Constitución se impone a cualquier otra ley que le sea incoherente.

5. 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.

6. El poder atribuido a todos los jueces para declarar la inconstitucionalidad de la legislación y su inaplicación, en su origen en el sistema norteamericano no estaba expresamente previsto en la Constitución, siendo una creación de la intervención constitucional de la propia Corte Suprema, derivada del conjunto del sistema constitucional; fue una creación de su Máximo Tribunal en el famoso caso *Marbury vs Madison*, en 1803.

#### *El control difuso en México*

En nuestro sistema jurídico, el control difuso de constitucionalidad, fundado en el artículo 133 constitucional de donde se deduce que los jueces preferirán aplicar las disposiciones de la ley fundamental, no obstante lo establecido en las leyes ordinarias, el control difuso de la constitucionalidad no ha tenido una efectiva práctica en nuestro país, ya que al existir procesos especiales para combatir los actos inconformes con las prescripciones de la Constitución.<sup>348</sup>

---

<sup>347</sup> Cfr. Sánchez Gil, Rubén A. “El control difuso de la constitucionalidad”, op. cit., p. 206.

<sup>348</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 200.

Desde luego, esta concepción ha sido objeto de polémica, incluso en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Tribunal Pleno apenas hace unos años fijó jurisprudencia en el sentido de que el artículo 133 constitucional no concede facultades a las autoridades ordinarias para ejercer el control difuso de la constitucionalidad, criterio que dio lugar a inconvenientes prácticos en lo relativo a la aplicación por autoridades ordinarias de la jurisprudencia de la Suprema Corte que decreta la inconstitucionalidad de una norma general, para efecto de omitir su aplicación.

La Constitución como toda norma jurídica es susceptible de ser contravenida, es necesaria la existencia de instrumentos que aseguren su eficacia, ya que resulta inexcusable la desobediencia a los postulados que contiene y que estructuran al Estado ideológica y orgánicamente. El control constitucional, concebido *lato sensu*, estriba en aquellos medios jurídicos que previenen, reparan, nulifican o sancionan, la violación de las disposiciones constitucionales. En *sentido estricto*, debemos considerar como medios de control constitucional únicamente a los instrumentos jurídicos que tienen por objeto mantener el respeto a las disposiciones constitucionales, a través de la *nulidad* de los actos contrarios a la ley fundamental.<sup>349</sup>

Una vez visualizado el medio de control constitucional, y para evitar confusiones, es necesario aclarar lo siguiente: el control constitucional *mexicano es parcial de carácter difuso, pues a través del juicio de amparo son diversos los órganos jurisdiccionales* que tienen a su cargo la decisión de conflictos sobre la constitucionalidad de algún acto de autoridad; aunque también es parcialmente concentrado, en cuanto corresponde únicamente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocimiento de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Por lo anterior, con la expresión “control difuso” nos referimos a la facultad que tienen todos los órganos jurisdiccionales, en vía de excepción, de estudiar la constitucionalidad de normas generales, especialmente,

---

<sup>349</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 203.

y omitir su aplicación en un caso concreto o, si se tratare de actos *stricto sensu*, declarar su nulidad.

El control constitucional según la orientación de la interpretación constitucional requerida, es importante en virtud de que: “*El control de constitucionalidad supone realizar un contraste entre una norma general y otra constitución, para determinar si la primera... es compatible con la segunda*”<sup>350</sup>, lo que necesariamente entraña determinar el alcance del supuesto normativo de alguna disposición constitucional, mediante la atribución a ésta de un significado específico y claramente delimitado.<sup>351</sup>

*En base a la interpretación el criterio actual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

En una reciente decisión, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó la vigencia de la posición tradicional de nuestros tribunales sobre el control difuso, en el sentido de proscribirlo de nuestro sistema de control constitucional, emitiendo las tesis jurisprudenciales que transcribimos a continuación:

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 arreglaran 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 (cursivas añadidas). (PLENO. Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. De Gil. 9 de mayo de 1995. once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz)

<sup>350</sup> Brage Camazano, Joaquín, *la acción de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 167.

<sup>351</sup> Guastini, Ricardo, *La interpretación: objetos, conceptos, y teorías. Estudios sobre la interpretación jurídica*, 5ª. ed. Traductor Miguel Carbonell, Porrúa-UNAM, 2003, p.5.

CONTROL JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 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 aquella. 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 (sic), por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la federación, sentando la bases de su procedencia y tramitación (cursivas añadidas)*. Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I. materia constitucional, tesis 160, p. 197.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde únicamente al Poder Judicial federal el estudio y declaración de inconstitucionalidad de algún acto, según lo establecido por los artículos 103, 105, 107 y 124 constitucionales, que otorgan esa facultad a dicho poder en forma exclusiva, debiéndose interpretar lo dispuesto en el artículo 133 constitucional de un modo acorde con las demás prescripciones del constituyente. De modo que si el constituyente declara la supremacía constitucional y faculta a los jueces para considerarla como la norma de mayor jerarquía en nuestro sistema jurídico, ello debe ser sin perjuicio de la exclusividad que el Poder Judicial federal detenta del control constitucional por vía de acción, ejercido por medio del juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.<sup>352</sup>

El artículo 133 constitucional es bastante claro: los tribunales ordinarios preferirán la aplicación de la Constitución federal. Siguiendo el postulado del “legislador racional”, aplicable a la hermenéutica de nuestra ley fundamental, las palabras del constituyente no son superfluas ya que *“No hay palabra vana en la constitución... Por vagos y abstractos que resulten ciertos enunciados constitucionales habrá de*

---

<sup>352</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 218-219.

*verse en ellos, necesariamente, como ha notado un autor alemán, `derecho concentrado` y no formulaciones literarias o simplemente retóricas”.*<sup>353</sup>

Por lo tanto, no debe interpretarse la Constitución para dejar sin eficacia las intenciones del Constituyente, lo que en relación con el artículo 133 de nuestra ley fundamental y el control difuso implica el reconocimiento de la facultad de las autoridades jurisdiccionales ordinarias de ejercer dicho control constitucional, aunque su actuación luego sea supervisada por instancias superiores, de acuerdo con los recursos jurídicos -entendidos *lato sensu*- procedentes.

#### c) Control concentrado

En este binomio clásico de medios de control constitucional, en una dialéctica del sistema concentrado es el sistema contrario del sistema difuso, el primero de ellos será el objeto de estudio en este apartado.

Para entrar al análisis de éste sistema, es necesario hacer previamente una importante reflexión histórica. La doctrina constitucional europea se planeo al final de la Gran Guerra, con la caída del Imperio Austro-húngaro, así como del surgimiento de nuevos países, uno de los cuales es Austria. En éste se planteo por primera vez crear un Tribunal Constitucional, como consta en el proyecto de Hans Kelsen de 1918, posteriormente sancionado por la Asamblea Nacional Provisional de 1919, y finalmente en la Carta austriaca de octubre de 1920, en su artículo 140. Poco antes, lo había consagrado en su novísima Constitución de febrero de 1920, la recién creada Checoslovaquia, pero si bien anterior a nivel constitucional, la gestión, creación y consolidación posterior se dan en Austria, y así lo ha reconocido la doctrina, *por lo que se llama modelo austríaco* (atendiendo al país que lo adopto y desarrolló en forma seria, ininterrumpida y sistemática)

---

<sup>353</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo I*, 10ª ed., España, Civitas, 2000, p. 110.

*européo* (por el continente que lo hizo suyo, desarrolló y propulsó) o *kelsiano* (en homenaje al teórico de la institución).<sup>354</sup>

El *control concentrado* es de raíz romano-germana, en donde la visión rígida de separación de poderes reduce la tarea del juez a la de simple aplicador de la ley, reverenciando la norma que dicta el legislativo y no cabe, por lo tanto, que éste pueda cuestionarla. Es por eso que se crea el Tribunal Constitucional como un órgano *ad hoc*, que no cabe dentro de la estructura clásica de poderes.<sup>355</sup>

El sistema austriaco, de justicia constitucional es un control por órgano judicial concentrado.<sup>356</sup> Se basa en que sólo una Corte Suprema, como máximo órgano del Poder Judicial o un Tribunal Constitucional están facultados para hacer declaraciones de inconstitucionalidad, siendo que tengan competencia los tribunales de menor jerarquía para decidir conflictos suscitados con ese motivo.<sup>357</sup>

En América Latina, además del método difuso, también tiene una larga tradición el método concentrado de justicia constitucional, donde la facultad anulatoria de control de la constitucionalidad de las leyes y de otros actos del Estado producidos en ejecución directa de la Constitución, se atribuye a un solo órgano del Estado que actúa como Jurisdicción Constitucional, sea la Corte Suprema de Justicia o un Tribunal o Corte Constitucional especialmente creado para ese fin, generalmente formando parte del Poder Judicial. A pesar de que el creador de este sistema postula que: "... Es un órgano diferente a él, independiente de él, y por consiguiente, también de cualquier autoridad estatal, al que es necesario encargar la anulación de los actos inconstitucionales –esto es, a una jurisdicción o tribunal constitucional-.”<sup>358</sup> Es decir, que el órgano denominado tribunal constitucional, encargado de mantener el control de constitucionalidad, debe ser independiente y autónomo del Poder Judicial, condición que no se cumple en México, ya que la

<sup>354</sup> Cfr. García Beluande, Domingo, “De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional” op. cit., p. 308. También Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, op. cit., p. 178.

<sup>355</sup> Cfr. Vila, Cynthia, op. cit., p. 1076.

<sup>356</sup> Cfr. Fix-Zamudio Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001, pp. 65-68.

<sup>357</sup> Cfr. García Becerra, José Antonio, op. cit., p. 20.

<sup>358</sup> Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución, (La justicia constitucional)*, op. cit., p. 52

Suprema Corte de Justicia de la Nación que tiene encargada de esa función forma parte del Poder Judicial Federal.

El método concentrado de control de la constitucionalidad, destaca por el hecho de que se confiere a un solo órgano estadual el poder de actuar como juez constitucional, generalmente respecto de ciertos actos estatales, leyes o actos de similar rango dictados en ejecución directa de la Constitución, en general con potestad para anularlos.<sup>359</sup>

Este sistema de control puede ser exclusivamente concentrado como sucede en Panamá, Honduras, Uruguay, Costa Rica o Paraguay, o puede estar establecido en forma combinada con el método difuso de control, como sucede en Colombia, El Salvador, Venezuela, Guatemala, Brasil, Perú y Bolivia y en México.<sup>360</sup>

El método concentrado de control de la constitucionalidad dota al juez constitucional de potestades anulatorias, como consecuencia de su labor, lo cual debe ser expresamente establecido por normas constitucionales. Ello en virtud de que la Constitución, como Ley suprema de un país, es el único texto que puede limitar los poderes y deberes generales de los tribunales para decidir la ley aplicable en cada caso; y es la única con investidura para atribuir dichos poderes y deberes con potestades anulatorias.

El Tribunal Constitucional, característico del sistema concentrado, órgano autónomo e independiente de los tres clásicos poderes, creación del gran tratadista H. Kelsen, *le realiza las dos objeciones* siguientes:

Primera: Es que tal institución sería incompatible con la soberanía del parlamento. Pero –abstracción hecha de que no puede tratarse de la soberanía de un órgano estatal particular, la soberanía pertenece a todo el orden jurídico.<sup>361</sup>

---

<sup>359</sup> Cfr. García Becerra, José Antonio, op. cit., p. 21.

<sup>360</sup> Cfr. Ibidem, p. 22.

<sup>361</sup> Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución, (La justicia constitucional)*, op. cit., pp. 52-53. “Este argumento se desploma sólo por el hecho de que debe reconocerse, que la Constitución regula el procedimiento de la legislación exactamente de la misma manera en que las leyes regulan el procedimiento de los tribunales y el de las autoridades administrativas; que la legislación se encuentra subordinada a la Constitución absolutamente de la misma forma en que lo están a la legislación, la jurisdicción y la

Segunda: Se deriva del principio de separación de poderes. Ciertamente que la anulación de un acto legislativo por un órgano distinto al órgano legislativo constituye una invasión al dominio del legislativo, como se dice habitualmente.<sup>362</sup>

De las objeciones señaladas, en la primera se argumenta, que es cierto que el Tribunal Constitucional, anula las leyes inconstitucionales generadas por el parlamento, por lo cual se considera que invade la “soberanía” del legislador, es decir, de sus funciones, en virtud de que el Tribunal Constitucional anula normas inconstitucionales, por eso se le denomina *legislador negativo*, la justificación para realizarlo, consiste en que ninguno de los poderes que conforman la trilogía, puede ir en contra de la norma fundante, por que la soberanía está en el Estado en general y no en un órgano en particular, y la corte lo que hace es velar por la soberanía del sistema jurídico.

En la segunda objeción, se habla de la invasión de poderes, que hace el Tribunal Constitucional, sobre el Legislativo, pero no es de poder sino de funciones, y lo único que se hace con la intervención, y que se tiene como argumento, es que se garantiza el respeto de todos los órganos a la Carta Magna.

El Tribunal Constitucional funciona como legislador negativo, cuando anula una ley equivale a establecer una norma general, puesto que la anulación de una ley tiene el mismo carácter de generalidad que su confección. No siendo, por así decirlo, más que una confección consigno negativo, la anulación de una ley es, entonces, una función legislativa y el tribunal que tiene el poder de anular las leyes es, por consiguiente, un órgano del Poder Legislativo. Podría, por tanto, interpretarse la anulación por un tribunal ya sea, como una repetición del Poder Legislativo entre

---

administración, y, por tanto, que el postulado de la constitucionalidad de las leyes es, teóricamente, idéntica por completo al postulado de la legalidad de la jurisdicción y de la administración”.

<sup>362</sup> Ibidem, pp. 53-54. “Pero el carácter problemático de esta argumentación aparece si se considera que el órgano al que se confía la anulación de las leyes inconstitucionales, no ejerce, propiamente, una verdadera función jurisdiccional, aún recibida –por la independencia de sus miembros- la organización de tribunal. Por más que pueda distinguirse, la diferencia entre la función jurisdiccional y la función legislativa, consiste, ante todo, en que ésta crea normas jurídicas generales, en tanto que la otra, no crea sino normas individuales”.



dos órganos, o bien, como una invasión al Poder Legislativo.<sup>363</sup> *La actividad del legislador negativo*, esto es, la actividad de la jurisdicción constitucional, por el contrario, está absolutamente determinada por la Constitución. Es precisamente por ello que su función se asemeja a la de cualquier otro tribunal en general, constituye principalmente aplicación del derecho, y solamente en una débil medida, creación del derecho; su función es, por tanto, verdaderamente jurisdiccional.

*El resultado del control de constitucionalidad en el sistema concentrado, desde la tónica del maestro Hans Kelsen y se desarrolla en los puntos siguientes:*<sup>364</sup>

Primero. Para que la Constitución sea efectivamente garantizada, es necesario, que el acto sometido al control del Tribunal Constitucional sea directamente anulado en su sentencia en caso de que lo considere irregular. Esta sentencia cuando se refiere normas generales debe tener fuerza anulatoria.<sup>365</sup>

Segundo. La importancia que posee la anulación de una norma general, y en particular una ley, podría preguntarse si no sería conveniente autorizar al tribunal a no anular un acto por vicio de forma, es decir, por irregularidad en el procedimiento sino cuando este vicio es particularmente importante y esencial. En tal caso, la apreciación de este carácter es mejor dejarlo a la entera libertad del tribunal, porque no es bueno que la Constitución misma proceda, de manera general, a la difícil distinción entre vicios esenciales y no esenciales.<sup>366</sup>

Tercero. Es conveniente examinar si no sería bueno, en interés de la seguridad jurídica, que la anulación, en particular de las normas generales y principalmente de leyes y tratados internacionales, no procediera sino dentro de un plazo fijado por la Constitución. –Se proponía un plazo de tres a cinco años a partir del momento de la entrada en vigor de la norma irregular-.<sup>367</sup>

---

<sup>363</sup> Cfr. Ibidem, p. 54.

<sup>364</sup> Para ir a la fuente directa Cfr. Ibidem, pp. 82-85.

<sup>365</sup> Cfr. Ibidem, p. 82.

<sup>366</sup> Cfr. Idem.

<sup>367</sup> Cfr. Ibidem, pp. 82 y 83.

Cuarto. En todo caso sería conveniente, en interés de la propia seguridad jurídica, no atribuir, en principio, ningún efecto retroactivo a la anulación de normas generales. Al menos dejar subsistir todos los actos jurídicos anteriores realizados con base a la norma en cuestión.<sup>368</sup> -En México se da efecto retroactivo sólo en materia penal-, si se evitara todo efecto retroactivo a la resolución de anulación, deberán ser juzgados –en virtud de que la norma general es anulable *pro futuro*, esto es, para los hechos posteriores a la anulación- de acuerdo con la norma anulada.

Quinto. El dispositivo de la resolución del tribunal constitucional será diferente según se trate de un acto jurídico todavía en vigor –especialmente una norma general- al momento en que se dicta el fallo –como es el caso normal- o se trate de una norma que ya haya sido abrogada para entonces, pero que debe todavía ser aplicada a hechos anteriores. En el segundo caso, la resolución del tribunal constitucional no tiene que anular, como lo hemos indicado con anterioridad, más que un resto de validez; pero no deja de ser una sentencia constitutiva y de anulación. La fórmula de la anulación podría entonces ser, en lugar de “la ley es anulada”, “la ley era inconstitucional”. Por consecuencia, tiene que evitarse, entonces, la aplicación de una ley declarada inconstitucional aún a los hechos anteriores a la sentencia.<sup>369</sup>

Sexto. La anulación no debe aplicarse necesariamente a la ley en su totalidad, o al reglamento en su totalidad, sino que puede también limitarse a algunas de sus disposiciones, suponiendo naturalmente, que las otras se mantengan, sin embargo, aplicables o que no vean su sentido modificado de una manera inesperada. Corresponderá al tribunal constitucional apreciar libremente si quiere anularse la ley o el reglamento en su totalidad o, sólo algunas de sus disposiciones.<sup>370</sup>

---

<sup>368</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 83.

<sup>369</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 86.

<sup>370</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 87

En los puntos antes desarrollados se postulan principios básicos del sistema de justicia concentrado, visto desde la perspectiva del gran maestro Hans Kelsen, creador de este modelo europeo de justicia constitucional, nos basamos en el escrito titulado "*La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*", un requisito esencial es la existencia de un Tribunal Constitucional, la anulación de las leyes irregulares a través de sentencia por irregularidades en su esencia, y que el tribunal determine cuando procede por cuestiones de forma, y por certeza jurídica fijar un plazo a partir de su entrada en vigor para anularla de tres a cinco años, -plazo al cual no se adecuo nuestro sistema de justicia constitucional ya que para las acciones de inconstitucional se fijo un plazo de 30 días-, también se propone no dar efecto retroactivo a las normas generales anuladas, y esta nulidad puede ser parcial o total es decir, a un sólo precepto o a toda la ley o reglamento. Algunos de estos principios los ha adoptado con sus particularidades nuestro sistema jurídico.

#### d) Elementos del control concentrado

Las propiedades principales del sistema concentrado, permiten identificar sus elementos trascendentes los cuales son los siguientes:

Primero. En este sistema se atribuyen a un órgano específico, llamado Corte o Tribunal Constitucional, facultades para revisar todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes, que de manera excluyente no pueden considerarse por los Jueces ordinarios, de ahí que deban plantearse en la vía principal o en la acción por los órganos del Estado afectados por las normas inconstitucionales. Este tribunal especializado podrá declarar la inconstitucionalidad con efectos generales, lo que se traducirá en la eliminación de la ley respectiva desde el momento en que se publique la sentencia de inconstitucionalidad. Esto responde a que el fundamento de este modelo yace en la teoría de las nulidades de Hans Kelsen. Por tanto, puede hablarse de un control concentrado de la constitucionalidad, dado que dicho control es realizado por un

órgano jurisdiccional independiente, perteneciente o no al Poder Judicial y colocado por encima de los órganos del Estado.<sup>371</sup>

Segundo. *El carácter previo o posterior* del control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, que permite identificar el momento específico en el cual se puede impugnar la ley. El sistema de control concentrado de la constitucionalidad puede tener un carácter previo o posterior, o ambos, según que los órganos encargados de ejercer su poder jurisdiccional de control lo hagan antes de que la ley entre en vigencia, es decir, antes de su promulgación y publicación, o una vez en vigencia. Atendiendo este momento se distingue el control *a priori* del control *a posteriori* de la constitucionalidad de las leyes.<sup>372</sup> Lo característico del método concentrado de control de la constitucionalidad es el control posterior, que permite anular actos estatales efectivos pero inconstitucionales y, en América Latina, éste se combina en muchos casos, con un control *a priori* generalmente a instancias del Presidente de la República cuando veta una ley. Algunos sistemas de control concentrado sólo prevén un control previo de la constitucionalidad de las leyes, es decir, respeto de proyectos de leyes sancionadas, antes de su promulgación, como sucede en Chile.<sup>373</sup>

Tercero. *El carácter principal o incidental* del control concentrado de la constitucionalidad, atendiendo a la mecánica de su iniciación y seguimiento. El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes puede tener un carácter principal o incidental, o ambas a la vez, según que los asuntos lleguen a la jurisdicción constitucional mediante el ejercicio de una acción o mediante remisión por parte de un tribunal. En el primer caso, se habla de un carácter principal, en el segundo de un carácter incidental. Algunos sistemas combinan el conocimiento del control jurisdiccional de la constitucionalidad tanto mediante el ejercicio de una acción como, en ciertos casos, la remisión por parte de un tribunal que conoció previamente del asunto.

---

<sup>371</sup> Cfr. *Las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Colección figuras procesales constitucionales, 2005, pp. 32 y 33.

<sup>372</sup> Cfr. García Becerra, José Antonio, op. cit., p. 23.

<sup>373</sup> Cfr. Idem.

Cuarto. *La legitimación para incoar la jurisdicción de control de la constitucionalidad*, que identifica a los sujetos que tienen a su alcance la acción que abre dicha jurisdicción. Generalmente, lo normal es que se limite el ejercicio de la acción directa a la jurisdicción de control de la constitucionalidad a determinados funcionarios u órganos del Estado –Presidente del Gobierno, Ministerio Público o Procurador de Justicia, miembros del Parlamento o Congreso entre otros-, para acceder a la justicia constitucional, como sucede más comúnmente en los sistemas europeos, debiendo reunir los autorizados lo que se le ha denominado condiciones de legitimidad específicas.<sup>374</sup> Existe un sistema limitado en cuanto a la legitimación activa para las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, pues la propia Ley Fundamental precisa limitativamente los sujetos con capacidad para intentar dichas acciones.

Quinto. *Los efectos de las decisiones* en materia de control concentrado de la constitucionalidad, referido a los destinatarios y al tiempo, de las sentencias definitivas que resuelven el fondo de la cuestión de inconstitucionalidad planteada. Otro aspecto importante del método concentrado de control de la constitucionalidad se refiere a los efectos de las decisiones dictadas por el tribunal o corte constitucional relativas a la inconstitucionalidad de la ley, respecto a los destinatarios de la decisión y respecto al tiempo.<sup>375</sup>

Sexto. *Efectos en cuanto a los destinatarios*. En el control concentrado de la constitucionalidad, por lo general, los efectos de la decisión anulatoria son *erga omnes*; es decir, tiene efectos generales para todos los destinatarios de la norma jurídica anulada, lo que implica la inaplicabilidad absoluta de dicha norma. Sin embargo, en algunos sistemas concentrados de control, los efectos son *inter partes*, respecto del recurrente y el demandado, aún cuando ello es excepcional.<sup>376</sup>

---

<sup>374</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 25.

<sup>375</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 26.

<sup>376</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 26-27.

*Séptimo. Efectos de las decisiones de inconstitucionalidad en el tiempo.* Existe coincidencia doctrinaria y legislativa en el sentido de que el principio general, en cuanto a los efectos temporales de las decisiones adoptadas en materia de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, es que las decisiones sólo tienen efectos constitutivos, *ex nunc, pro futuro*; es decir, no tienen efectos retroactivos, ello debido a que si las decisiones tienen carácter anulatorio con efectos generales, *erga omnes*, entonces dichos efectos no pueden anular efectos jurídicos generados con anterioridad a la declaración de inconstitucionalidad. Esta es la solución general del derecho comparado y la que existe en Panamá, Brasil, México, Colombia, Guatemala, Bolivia, Venezuela, Perú y Ecuador.<sup>377</sup>

e) Deducciones de los modelos clásicos difuso y concentrado

Las diferencias que doctrinalmente se han realizado del control concentrado y control difuso, fueron señalados con gran agudeza por el ilustre procesalista italiano Piero Calamandrei, por cierto el principal promotor de la introducción de la Corte Constitucional en la Carta italiana de 1948. Dicho autor consideró que los lineamientos del binomio aparecían, al menos en esa época, agrupados según cierta necesidad lógica, de modo que el control judicial, es decir el americano era necesariamente *difuso, incidental, especial y declarativo*, y la inversa, el régimen que este notable jurista califica como autónomo, o sea, el austriaco o europeo continental, debía considerarse como *concentrado, principal, general y constituido*. (El otro modelo en apariencia contrastante, es el calificado como *sistema kelseniano, austriaco, o continental europeo*, en virtud de que con algunas excepciones, se impuso en los ordenamientos europeos, especialmente con posterioridad a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, por conducto de

---

<sup>377</sup> Cfr. Ibidem, p. 27.

organismos jurisdiccionales especializados calificados como tribunales o cortes constitucionales.<sup>378</sup>

Lo cierto es que esta separación tan radical en apariencia, se ha atenuado de manera paulatina, y uno de los aspectos evidentes, es el relativo a la creciente influencia del sistema europeo en los ordenamientos latinoamericanos, con la introducción de organismos jurisdiccionales especializados de acuerdo con el paradigma austriaco, sin que por ello se prescindiera de la revisión judicial de origen norteamericano, sino que se ha realizado una combinación de ambos sistemas, ya que por un lado se ha conservado el principio de que todos o algunos de los tribunales ordinarios puedan desaplicar las disposiciones legislativas en los procesos concretos de que conocen, por la otra se han introducido organismos jurisdiccionales especializados y concentrados, de acuerdo con el modelo europeo, para decidir en último grado sobre la aplicación de las normas constitucionales, incluyendo la *declaración general de inconstitucionalidad de las normas generales* (que por cierto se estableció en algunos ordenamientos constitucionales latinoamericanos con anterioridad a su establecimiento en la Constitución austriaca de 1920, como ocurrió con la *acción popular de inconstitucionalidad* introducida en las Constituciones de Colombia y Venezuela en la primera década del siglo XIX)<sup>379</sup>

Podríamos afirmar ahora que aun cuando podemos establecer distintos criterios de clasificación de los medios de control de la Constitución, el que verdaderamente puede conducirnos a diferenciar los modos de realizar dicho control es el que hace referencia a los órganos. La distinción entre control concentrado y control difuso no solamente nos permite hacer una separación de los órganos judiciales distinguiéndolos por la competencia, sino que también permite identificar al órgano con la función que realiza al deslindar los diversos

---

<sup>378</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El requisito del control de la constitucionalidad en un Estado democrático de Derecho”, op. cit., p. 46.

<sup>379</sup> Cfr. 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, núm. 8, 2001, pp. 89-155.

ámbitos competenciales. Así, en un sistema de control concentrado solamente existe un órgano que ejerce el control del orden constitucional, lo cual debe reforzarse mediante la autonomía e independencia en la actuación de dicho órgano.<sup>380</sup>

En México, se ha observado la gran influencia que han tenido estos dos clásicos modelos de control constitucional, en primera instancia encontramos la adopción del control difuso, derivado de la cercanía y del desarrollo del sistema americano de control, en virtud de que el amparo fue el primer medio de justicia constitucional que adoptamos, que era competencia de los órganos del Poder Judicial Federal, pero con las reformas del año de 1994, adoptamos las características de un sistema concentrado, al dar la competencia y las funciones de un Tribunal Constitucional, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que podemos decir, que nosotros transitamos bajo un sistema mixto, o también denominado por la doctrina como *sistema de control latinoamericano*.

#### f) Control concentrado en México

Como ha adoptado el sistema jurídico mexicano el modelo concentrado de constitucionalidad. Fue con las modificaciones constitucionales y legales de 1995 que se acentuó el carácter especializado de la Suprema Corte de Justicia de México, en cuanto se redujo el número de sus magistrados, de veintiséis anteriores (veintiún numerarios y cinco supernumerarios, los primeros integraban el Pleno y cuatro salas según la materia, y los segundos una sala auxiliar), a once actuales (en pleno y en dos salas) de acuerdo con una integración más próxima a los tribunales y cortes europeos, y además se ampliaron las controversias constitucionales entre la Federación y las Entidades Federativas, incorporando los conflictos de atribuciones entre los órganos de poder en las distintas esferas y además se creó una acción de inconstitucionalidad de carácter abstracto, pueden interponer el 33% de los miembros de las distintas Cámaras legislativas contra las

---

<sup>380</sup> Cfr. Huerta Ochoa, Carla, op. cit., p. 51.



leyes aprobadas por la mayoría (artículo 105, fracción I y II, y la Ley Reglamentaria publicada en mayo de 1995).<sup>381</sup>

*En relación al control a priori y a posteriori*, México ha adoptado, en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, el sistema de control posterior, pues las demás se presentarán una vez que las normas generales han sido publicadas en el diario o periódico oficial correspondiente.

*El carácter principal o incidental* del control concentrado de la constitucionalidad, atendiendo a la mecánica de su iniciación y seguimiento. (En el Estado de Veracruz de la Llave, mediante la remisión, se maneja a nivel local la denominada cuestión de constitucionalidad). En México, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad tienen carácter principal, pues su conocimiento llega a la Suprema Corte de Justicia mediante el ejercicio de una acción de los sujetos constitucionalmente legitimados para ello.

*La legitimación para incoar la jurisdicción de control de la constitucionalidad*, que identifica a los sujetos que tienen a su alcance la acción que abre dicha jurisdicción. En México; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, el Procurador General de la República, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de algunos órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, 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 los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigentes nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigentes, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano

---

<sup>381</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El requisito del control de la constitucionalidad en un Estado democrático de Derecho”, op. cit., p. 48.

legislativo del Estado que les otorgó el registro. Y la última legitimada constitucionalmente, se realizó el 14 de septiembre de 2006, es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y sus equivalentes en el Distrito Federal y en los Estados.

En México, el sistema de control de la constitucionalidad de las normas generales, leyes desde el punto de vista material, para las acciones de inconstitucionalidad y para una parte de las controversias constitucionales se les da efectos *erga omnes*, en tanto para otra parte de las controversias constitucionales sólo les reconoce efectos *inter partes*. Para que tenga efectos generales, se necesita que haya sido aprobada por lo menos por la aprobación de ocho ministros de la Suprema Corte.

*Efectos de las decisiones de inconstitucionalidad en el tiempo.* Las decisiones anulatorias por inconstitucionalidad, por tanto, como principio general, no tiene efectos retroactivos, excepcionalmente podrían tenerlos en protección de derechos constitucionales, como sucede en México en materia penal, según disposición expresa del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que dispone:

“Las sentencias 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, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

Como se observó, México ha adoptado principios y características, del sistema europeo de control constitucional, al especializar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano competente para dirimir las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, pero como también conserva características del control difuso, lo podríamos clasificar como mixto, o como lo han llamado algunos doctrinarios como modelo de control latinoamericano, atendiendo a la región de los países donde se han desarrollado y

han subsistido simultáneamente los dos clásicos modelos de justicia constitucional.

g) Control constitucional latinoamericano

El sistema de control constitucional denominado *latinoamericano*, surge del auge y evolución que ha tenido la combinación del sistema concentrado y difuso, en los países que componen esta región del continente. Y claro es importante en virtud de que México se encuentra dentro de esta clasificación.

Este control mixto entraña la combinación de los sistemas difusos y concentrado, pues al tiempo que existe un órgano que desarrolla funciones de control abstracto y concentrado, el resto de los tribunales puede realizar un examen incidental y difuso, por el que pueden inaplicar una ley inconstitucional.<sup>382</sup>

El autor Humberto Nogueira Alcalá, también se refiere que los sistemas latinoamericanos de control de constitucionalidad adquieren en el curso del siglo XX modalidades que combinan los modelos de Control por Tribunales Ordinarios con control difuso, bajo la inspiración del modelo norteamericano, sistema de control por Tribunales Constitucionales siguiendo el modelo europeo, o finalmente, combinando los sistemas de control por Tribunales Ordinarios y Tribunales Constitucionales, *generando así modalidades propias distintas* del modelo puro norteamericano o europeo, como es la combinación de controles “difuso-concentrado”<sup>383</sup>, de doble carácter concentrado o la existencia de variables dualistas.<sup>384</sup>

La asimilación de los modelos clásicos en Latinoamérica, no fue completa ni menos aún mecánica. Es cierto que en esta materia el influjo estadounidense fue

---

<sup>382</sup> Cfr. *Las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 33.

<sup>383</sup> Cfr. Piza Escalante, Rodolfo, “Legitimación democrática en la nueva Justicia Constitucional de Costa Rica”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Costa Rica, 1995, p. 55.

<sup>384</sup> Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, La defensa de la Constitución, los modelos de control de constitucionalidad y las relaciones y tensiones de la judicatura ordinaria y los tribunales constitucionales en América del Sur, op. cit., p. 183.

decisivo, pero la recepción no fue servil, sino que fue adoptada a las cambiantes necesidades del medio. Esto es, el nuevo continente hispano-americano tenía tras de sí una rica experiencia, nutrida por sus propias tradiciones culturales (sobre todo en el mundo andino y en el azteca y maya), y además, una vivencia jurídica proveniente del derecho castellano y de la legislación indiana, que fue asimilada y desarrollada durante siglos. Por tanto, una incorporación simple y llana no podía darse, toda vez que, además, el sistema jurídico en el cual se enrolaban las nuevas naciones, era de base romanista, y por otro, los Estados Unidos se movían en la esfera del *comomon law*, por lo cual la recepción tenía que ser un acto complejo.<sup>385</sup>

Así se explican los avances del amparo en México (nacido en 1841 y en continuo desarrollo hasta el presente) del control constitucional en Argentina y Brasil, y sobre todo, el desarrollo existente en Venezuela, que desde el siglo pasado creó una acción popular de inconstitucionalidad, con carácter *erga omnes*, primero en la Constitución de 1858 y luego en la de 1863, que adelantó características de lo que luego sería el modelo concentrado, porque conjuntamente con el alcance general de las sentencias, se encargaba a una sola dependencia u organismo, resolver los casos de inconstitucionalidad.<sup>386</sup>

Algunos, casos que podemos mencionar para observar la versatilidad y la existencia del sistema de control constitucional latinoamericano, como un medio diferente al concentrado y al difuso, y son los siguientes: Guatemala que creo una Corte de Constitucionalidad, en 1965, y luego la reitero en la Constitución vigente de 1985, otro fue Perú, en la Constitución de 1979, incorporo el Tribunal de Garantías Constitucionales. La Carta Fundamental dio origen a lo que hemos llamado el modelo dual o paralelo, pues en ese momento coexisten, en forma pacífica, los dos controles, el difuso y el concentrado. En la Constitución vigente de 1993 ha quedado ratificado el órgano de control constitucional, con el nombre de Tribunal Constitucional. Bolivia creo el Tribunal Constitucional en 1994,

---

<sup>385</sup> Cfr. García Beluande, Domingo, "De la Jurisdicción constitucional al derecho procesal", op. cit., p. 312.

<sup>386</sup> Cfr. Ibidem, p. 313.

mediante expresa reforma que se hizo ese año a su Constitución de 1967, aun cuando el Tribunal sólo se ha instalado en junio de 1999, y se encuentra en sus inicios. En esa diversidad desarrollada encontramos la introducción de Salas Constitucionales: El Salvador tiene una Sala Constitucional desde 1983, Costa Rica creó una Sala Constitucional en la reforma de 1989, Paraguay creó en la Constitución de 1992 una Sala Constitucional, Nicaragua incorporó la Sala de lo Constitucional en la reforma de 1995, en la Constitución vigente de 1987, también Venezuela en su Constitución de 1999 creó una Sala Constitucional, que igual que las anteriores es parte de la Corte Suprema.<sup>387</sup>

El conferencista chileno Andrés Bordali Salneré<sup>388</sup>. –en el Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, (realizado en el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM del día 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2005)- Al decir como calificaba al sistema mexicano, estableció que la jurisdicción constitucional mexicana, es concentrada, defiende a los sistemas federales, en el sistema latinoamericano, no somos del sistema concentrado ni mixto, sino de un sistema que debe tener su propia identidad *como sistema latinoamericano*. En este orden de ideas México representa un caso especial, en donde sucesivas reformas, y en especial la de 1994,<sup>389</sup> han hecho que la Corte Suprema mexicana sólo analice temas específicamente constitucionales, con lo cual tiene cierto parentesco con las Salas Constitucionales que vemos en otros países, o con los tribunales o cortes constitucionales. Esto ha llevado a un sector mayoritario de la doctrina mexicana<sup>390</sup>, a sostener que, en la actualidad, la Corte Suprema mexicana es una

---

<sup>387</sup> Cfr. Ibidem, pp. 324-326.

<sup>388</sup> Conferencia del Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, (realizado en el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM del día 28 de noviembre al 2 de diciembre) Mesa V sobre relaciones entre Tribunales constitucionales y tribunales supremos, se realizó el viernes 2 de diciembre de 2005.

<sup>389</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Ensayos sobre derecho procesal constitucional, op. cit., p. 56. en su ensayo: “Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En relación a las reformas encaminadas a convertir a la Suprema Corte en un tribunal constitucional, dice: “... las señaladas reformas constitucionales de 1987, 1994, 1996, y 1999, junto con los acuerdos generales referidos, de manera consciente han marcado las directrices para convertir a la Suprema Corte de Justicia como un órgano jurisdiccional especializado en materia constitucional”.

<sup>390</sup> En relación a como se concibe a la Suprema Corte en el sistema jurídico mexicano, en Oñate Laborde, Alfonso, “En entrevista al Lic. Castro Lozano, Juan de Dios, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal”, *Revista Nuestra Democracia. Actualidad y Opiniones sobre Controversias Constitucionales*, México, año 1, núm. 6, marzo de 2006, p. 4. ¿La Suprema Corte de Justicia de la Nación se puede considerar como un

corte constitucional.<sup>391</sup> Sin embargo, otros autores como Joaquín Brage, cree que no contrasta con la realidad de los tribunales constitucionales, entre otras razones, porque dicha Corte ve muchas cosas relacionadas con el quehacer judicial de la Federación y es además el ente jerárquico más alto del Poder Judicial de ese país, por lo que equiparar dicha Corte Suprema a un Tribunal Constitucional, es, en realidad, un exceso. Lo que se rescata es el avance de la constitucionalidad mexicana y el nuevo papel que ha adoptado la Corte Suprema, no debe imputársele ser un tribunal constitucional, sino en todo caso, una corte ordinaria con prevalente función constitucional.<sup>392</sup>

### 3.3 La figura del Tribunal Constitucional

En éste apartado, estudiaremos la Institución jurídica conocida como Tribunal o Corte constitucional<sup>393</sup>, nos enfocamos principalmente a dos países, a la Corte Suprema de Norteamérica, y al Tribunal Constitucional español, pero porque estos países y no otros, las razones son: de la Corte del primer país, por la influencia que tuvo para desarrollar el modelo de control difuso en nuestro sistema jurídico y para la creación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana. Y del segundo, el país Ibérico, -podríamos haber escogido la Corte Constitucional austriaca por haber sido obra del creador y propulsor Hans Kelsen- pero seleccionamos a España ya que fue uno de los primeros países europeos en instaurar una Corte Constitucional fuera del Poder Judicial, y por la experiencia

---

*Tribunal Constitucional? Y responde* “En términos generales, sí. Aunque no lo sea en sentido estricto – porque el Constituyente Permanente decidió mantener el modelo norteamericano y no crear un órgano para la exclusiva interpretación constitucional ajeno a la Corte –las facultades de la Suprema Corte la convierten en nuestro Tribunal de interpretación constitucional directa”.

<sup>391</sup> Nota tomada en el Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, (realizado en el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM del día 28 de noviembre al 2 de diciembre) Mesa V sobre relaciones entre Tribunales constitucionales y tribunales supremos, se realizó el viernes 2 de diciembre de 2005. En opinión del Ministro Góngora Pimentel: “*La Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el Tribunal Constitucional de México, la creación de un órgano diferente pondrían un desajuste, en el equilibrio*”.

<sup>392</sup> Cfr. García Beluande, Domingo, “De la Jurisdicción constitucional al derecho procesal” op. cit., p. 326.

<sup>393</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, op. cit., p. 38. En consecuencia, es necesario conocer las atribuciones y competencias del órgano para determinar su naturaleza jurídica. Para él autor: “En este sentido, *entendemos por tribunal constitucional a los altos órganos judiciales o jurisdiccionales situados dentro o fuera del poder judicial, independientemente de su denominación, cuya función materia esencialmente consista en la resolución de los litigios o conflictos derivados de la interpretación o aplicación directa de la norma constitucional.*”.

que ha tenido en su funcionamiento, además por cuestiones históricas y culturales es de los países que ha tenido gran influencia jurídica en México.

### 3.3.1 Tribunal Constitucional Español

El Tribunal Constitucional español fue creación de la Constitución aprobada por las Cortes el 26 de octubre y ratificada por referéndum el 6 de diciembre de 1978, restableció en España el orden constitucional después de la prolongada dictadura del Generalísimo Francisco Franco, y en virtud de una rápida transformación política a raíz de la muerte del caudillo, estableció un sistema de justicia constitucional en cierto modo similar al de la Carta Republicana de 1931, pero perfeccionándolo en varios aspectos.<sup>394</sup>

En efecto, en los artículos 159 a 165 de la nueva Ley Fundamental, se regula la organización, competencia y funcionamiento del Tribunal Constitucional, que además del antecedente del anterior Tribunal de Garantías Constitucionales de la Constitución de 1931, es evidente que recibe la influencia de la Corte Constitucional austriaca en virtud de que fue la inspiradora de la mayoría de Cortes existentes en los países europeos.

#### a) Ubicación del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional español, como órgano constitucional, es autónomo e independiente de los tres poderes clásicos, es decir, se encuentra fuera del Poder Ejecutivo, Legislativo y del Judicial. Es un órgano constitucional con facultades concentradas para realizar la defensa de la Carta Magna, y su interpretación y concordancia.

La relación entre el Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo, aunque en ocasiones parece que el Tribunal Constitucional es de mayor rango que el Tribunal Supremo, esto no es así. Su relación no es jerarquía sino competencial. El Tribunal Supremo es el de más rango dentro del Poder Judicial. Sin embargo, el

---

<sup>394</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie B, estudios comparativos b) Estudios especiales. núm. 16, 1980, p. 100.

Tribunal Constitucional se encuentra fuera de esa jerarquía y forma una categoría constitucional propia. Su obligación es velar por el cumplimiento de la Constitución y para ello tiene potestad para declarar nulas las leyes inconstitucionales y para defender al ciudadano de violaciones de sus derechos fundamentales (recurso de amparo).

#### b) Composición

La conformación del Tribunal Constitucional español, esta regulada en el artículo 159.1. de la Constitución española de 1978,<sup>395</sup> este nuevo órgano constitucional, según el precepto jurídico citado, estará integrado de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuestas del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. Serán nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. Los magistrados se renuevan por terceras partes cada tres años.

La condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible: con todo mandato representativo; con los cargos políticos o administrativos; con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y

---

<sup>395</sup> “Artículo 159. 1. El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. 2. Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. 3. Los miembros del Tribunal Constitucional serán designados por un periodo de nueve años y se renovaran por terceras partes cada tres. 4. La condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible: con todo mandato representativo; con los cargos políticos o administrativos; con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal; y con cualquier actividad profesional o mercantil. En lo demás, los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del poder judicial. 5. Los miembros del Tribunal Constitucional serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato”.



con cualquier actividad profesional o mercantil. En lo demás, los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del poder judicial. Los miembros del Tribunal Constitucional serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato.

### Organización

El Tribunal Constitucional se organiza en el Pleno, compuesto por los doce Magistrados, y en dos Salas, integradas cada una por seis Magistrados. Para el despacho ordinario y la decisión sobre la administración de los recursos, el Tribunal se divide en Secciones, integradas cada una de ellas por tres Magistrados.

El Tribunal Constitucional en pleno elige de entre sus miembros, en votación secreta, a su Presidente y propone al Rey su nombramiento por tres años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez. Igual procedimiento se sigue para el nombramiento del Vicepresidente, al que corresponde la sustitución del Presidente en caso de vacante, ausencia u otro motivo legal.

Para el desempeño de su función jurisdiccional, el Tribunal Constitucional cuenta con cinco Secretarios de Justicia que, bajo la dirección de los respectivos Secretarios Judiciales, se ocupan de la tramitación de los asuntos que corresponden al Pleno y a cada una de las Salas. Las Secretarías de Justicia cuentan con personal de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia.

Al servicio de su función jurisdiccional, el Tribunal, en cuanto órgano constitucional, dispone de una estructura organizativa propia, con órganos de dirección y de apoyo en el plano administrativo. En garantía de su posición como órgano constitucional, el Tribunal goza de autonomía presupuestaria y administrativa (elaboración de su propio proyecto de presupuesto, y reglamento de organización y personal).

### c) Competencia y atribuciones

En todo el territorio español, el Tribunal Constitucional<sup>396</sup> es el órgano constitucional competente para conocer de lo siguiente:

Primero. Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley (ejemplos, Decretos-Leyes y Decretos legislativos), está regulado por los artículos 161, fracción 1, inciso a); 162, fracción 1, inciso a), 163 y 164 de la Constitución española de 1978, de acuerdo con los cuales dicho recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley puede plantearse ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.<sup>397</sup> De acuerdo a los preceptos, cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez depende el fallo, puede ser contrario a la Constitución, *planteara la cuestión* ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.

Segundo. Del recurso de amparo por violaciones de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, parece concebirse el derecho de amparo como un recurso de una sola y última instancia ante el Tribunal Constitucional, ya que los

---

<sup>396</sup> La Constitución española regula la competencia del Tribunal Constitucional en el: “Artículo 161. 1 El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer.

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra Leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de Ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de Ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violaciones de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2, de esta Constitución, en los casos y formas que la Ley establezca.

c) De los conflictos de competencia entre el estado y las comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las Leyes orgánicas.

2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La Impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un caso no superior a cinco meses”.

<sup>397</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, op. cit., p. 106.

afectados en sus derechos fundamentales, deben acudir previamente ordinarios, por conducto de un procedimiento de carácter preferente y sumario para impugnar las violaciones a esos derechos.<sup>398</sup>

Tercero. De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí; y

Cuarto. De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes.

Del recurso de ilegalidad de los reglamentos, es competente la jurisdicción contencioso-administrativa, no el Tribunal Constitucional, ya que al ser normas emanadas del Gobierno y de la Administración pública, (a través de la potestad reglamentaria) que no tiene fuerza de ley, no cabe recurso de inconstitucionalidad. El tribunal con competencia última en esa materia sería el Tribunal Supremo.

Los Tratados internacionales, sin embargo si cabe recurrirlos por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional porque la Constitución española les otorga fuerza de Ley.

Los sujetos legitimados, están regulados en el numeral 162 de la Carta Fundamental española:

1. Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas. -En el sistema jurídico mexicano esta figura jurídica esta regulada en el artículo 105 fracción II, de la Constitución federal, conocida como acciones de inconstitucionalidad-.

---

<sup>398</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 103.

2. Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.
3. Las personas y órganos legitimados en la ley orgánica.

Conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional expedida en 1979

Por lo que se refiere al denominado *recurso de amparo constitucional*, la referida Ley Orgánica atribuye su conocimiento a las *dos salas de seis magistrados* nombrados por el Tribunal en Pleno, en los términos del artículo séptimo del mencionado ordenamiento, y los actos que pueden ser objeto del mismo se dividen en tres sectores, es decir, en primer lugar las decisiones o actos sin valor de la Ley emanados de las Cortes o cualquiera de sus órganos o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o de sus órganos (artículo 42); las violaciones de los derechos y libertades tuteladas, disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas o de sus autoridades, funcionarios o agentes (artículo 43) y finalmente las violaciones de los propios derechos y libertades que tengan su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial (artículo 44).

El recurso de amparo constitucional en sentido estricto no puede interponerse ante el Tribunal Constitucional, sin agotar previamente el procedimiento seguido ante los tribunales ordinarios, y basándose en los principios de preferencia y sumariedad.<sup>399</sup>

Por lo que se refiere a la *declaración de inconstitucionalidad*, su conocimiento se atribuye al Pleno del Tribunal Constitucional (artículo 10, inicio a), y la misma se puede plantear a través de dos vías, es decir, en primer término por conducto del llamado *recurso de inconstitucionalidad*, y en segundo lugar a través de la *cuestión de inconstitucionalidad* promovida por jueces o tribunales (artículo 29 de la citada ley Orgánica).

---

<sup>399</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 108-109.

El *recurso de inconstitucionalidad* puede promoverse, de acuerdo, con las disposiciones constitucionales, por el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados o cincuenta senadores, o en su caso, los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto, y la demanda puede plantearse dentro del plazo de tres meses contados a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de ley, y de dicha demanda se corre traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y, en su caso, a los órganos legislativo y ejecutivo de la comunidad autónoma correspondiente (artículos 31 a 34 de la Ley Orgánica).

Por lo que se refiere a la *cuestión de inconstitucionalidad* promovida por jueces o tribunales, esta puede plantearse cuando dichos organismos judiciales consideren de oficio o a instancia de parte, que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez depende el fallo puede ser contraria a la Constitución, y en ese supuesto sólo cuando se hubiesen concluido el procedimiento ordinario y dentro del plazo para dictar sentencia, debe elevarse la cuestión al Tribunal Constitucional para que la decida en Pleno, previa audiencia de las autoridades legislativas correspondientes y los gobiernos respectivos (artículos 35 a 37 de la Ley Orgánica que se ha venido estudiando).<sup>400</sup> En la Constitución federal mexicana, no contamos con esta figura jurídica.

En los términos del artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el *Boletín del Estado*.

---

<sup>400</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 110.

#### d) Efectos de las resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional Español

En este punto observamos una de las características más importantes del Tribunal Constitucional, es decir, de los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad donde se sigue claramente el sistema austriaco, abandonándose toda vinculación con el americano, ya que según la parte conducente del artículo 164 de la Constitución española, las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos, si el fallo, no dispone otra cosa, debe subsistir la vigencia de la ley impugnada en la parte no afectada por la inconstitucionalidad.

En los términos del artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, y cuando se trate de sentencias recaídas en cuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional debe comunicarlas a los órganos judiciales competentes para la decisión de los procesos ordinarios en los cuales se hubiesen planteado, y estos últimos, a su vez, deberán notificarlas a las partes, quedando dichos órganos judiciales vinculados desde que tuvieren conocimiento de la sentencia constitucional y las partes desde el momento en que sean notificadas.<sup>401</sup>

### 3.3.2 La Corte Suprema de los Estados Unidos

El estudio de la Corte Suprema de Norteamérica, es importante en este trabajo ya que nos permite observar las características del sistema de control constitucional denominado difuso.

---

<sup>401</sup> Cfr. Idem.

El Máximo Tribunal es parte del Poder Judicial<sup>402</sup>, además éste poder está compuesto por los tribunales federales de distrito (al menos uno en cada estado), 11 tribunales federales de apelación, y, la Corte Suprema. Los jueces federales son nombrados por el presidente con la aprobación del Senado; para minimizar las influencias políticas, los nombramientos son de por vida. Los tribunales federales deciden casos relacionados con la ley federal, conflictos entre estados o entre ciudadanos de distintos estados. Un estadounidense que sienta que ha sido sentenciado bajo una ley injusta, puede apelar y llevar su caso hasta la Corte Suprema, la cual puede decidir que la ley es inconstitucional. En ese caso la ley queda anulada.

#### a) Ubicación de la Corte Constitucional

La Corte Suprema de Norteamérica, conforme al artículo tres, primera sección, de la Carta Fundamental de Norteamérica, está ubicada dentro de uno de los tres clásicos poderes, es decir, esta dentro del *Poder Judicial*, y jerárquicamente es el órgano que se encuentra en la cúspide.

#### b) Composición

El máximo órgano del Poder Judicial federal es la Corte Suprema de los Estados Unidos<sup>403</sup> esta integrada por nueve magistrados –aclaración le denominamos magistrados aunque la Constitución de Norteamérica los denomina como Jueces-vitalicios nombrados por el Presidente con acuerdo del Senado, como requisito se les exige como mínimo tres años de experiencia en la practica, dentro del Poder Judicial encontramos diez Cortes de Circuito de Apelación, numerosas Cortes de Distrito, y la Corte de Reclamación.

---

<sup>402</sup> La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica fundamenta al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional, en el artículo tres que dice: “ Primera Sección

1. Se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un *Tribunal Supremo* y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán en periodos fijos, una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo...”

<sup>403</sup> El número de magistrados que componen la Corte Suprema, ha ido modificándose; en 1789 eran (6), se modifico a (7) en 1807, se implemento a (9) en 1837, y se aumento a (10) en 1863 y finalmente se quedo en el número actual de (9) regulado por la *Circuit Judgest Act* de 1869. También se considera que la Corte Suprema de Norteamérica fue la primera que tuvo su nacimiento en el constituyente originario.

De los nueve magistrados que componen la Corte Suprema, -regulado por la *Judiciary-acta de 1789*- uno desempeña la función de presidente y los otros ocho magistrados se denominan asociados. La presidencia se asigna al magistrado con más edad, y el cargo es de carácter vitalicio, durante el tiempo de su desempeño la jurisprudencia de ese periodo se identifican con el nombre del magistrado presidente.

### c) Competencia y atribuciones

El máximo órgano del Poder Judicial federal, es decir, la Corte Suprema de Norteamérica tiene las competencias de acuerdo con la Constitución de Norteamérica, conforme al artículo tres, segunda sección que dice:

#### “... Segunda Sección

1. El *Poder Judicial entenderá en todas las controversias*, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de altamirantazgo y marítima; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o mas Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.

2. En todos los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, así como en aquellos en que sea parte de un Estado, el Tribunal Supremo poseerá jurisdicción en única instancia. En todos los demás casos que antes se mencionaron el Tribunal Supremo conocerá en apelación, tanto del derecho como de los hechos, con las excepciones y con arreglo a la reglamentación que formule el Congreso.” En este precepto encontramos tanto el fundamento como la competencia del Tribunal Constitucional...”

Los supuestos contenidos en el precepto y en la sección referida, se le denomina en el derecho norteamericano, como la jurisdicción de la Corte Suprema, se deriva en jurisdicción originaria y los demás casos de jurisdicción se denominan



de apelación, y ambas constituyen la jurisdicción de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América.

Dentro de la competencia del Máximo Tribunal del Poder Judicial de Norteamérica también encontramos las siguientes:

1. La facultad de revisión judicial.
2. La facultad de declarar la inconstitucionalidad de la ley es tanto federales o estatales, así como las acciones de los poderes Ejecutivo Federal y Estatal.
3. También conoce de la suplica de jurisdicción originaria, (donde la Corte contesta la duda sobre una ley inconstitucional, o se le encomienda a un órgano superior del que lo tramita).
4. Petición para la escritura de *certiorari*.

d) Efectos de las sentencias de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

Las resoluciones que emite la Corte Suprema, tiene efectos generales, siempre que sea emitida por lo menos por cinco votos a favor tiene, como efecto derogar las leyes que fueron objeto de la sentencia, estas resoluciones al publicarse se acompañan, de los votos concurrentes o disidentes, es decir de los votos particulares de los magistrados, a favor o en contra de la resolución, además todos los órganos jurisdiccionales tiene la obligación de respetar y acatar las decisiones del Máximo Tribunal.

Los demás órganos jurisdiccionales inferiores de la Corte Suprema, tienen la facultad de dejar de aplicar una ley que tenga el carácter de inconstitucional en los casos concretos. Y de acatar las resoluciones emitidas por el Máximo Tribunal. Las Cortes locales no tiene capacidad para derogar una ley.

### **3.3.3 Análisis comparado de las similitudes y diferencias con la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México.**

Del estudio del tribunal Constitucional español, que es un representante del sistema de justicia constitucional concentrado, y por otro lado la Corte Suprema de Norteamérica máximo representante del modelo difuso de control constitucional. Estos dos sistemas tienen sus diferencias y similitudes con la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México.

Primera. El Tribunal Constitucional español, se encuentra fuera de la trilogía de poderes, la Corte Suprema de Norteamérica forma parte del Poder Judicial, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, al igual que la Corte de Estados Unidos, esta dentro del Poder Judicial, y es el órgano que se encuentran en la cúspide, es decir, como el órgano de mayor jerarquía.

Segunda. El número de integrantes de los órganos que ejercen el control constitucional, varía en cada uno, el número de integrantes del sistema español es de doce, mientras que en el sistema americano esta conformado por nueve, en nuestro país por once miembros, en estos dos últimos sistemas se tiene un número impar, la finalidad es evitar empates en los votos de las resoluciones. En los tres modelos encontramos un presidente.

Tercera. En cuanto a los efectos de las sentencias que se emiten, sólo las emitidas con cinco votos de la Corte Americana tendrán efectos de anulación de la ley inconstitucional y será obligatoria para todos los demás órganos inferiores, los efectos de las resoluciones emitidas por la Corte del país Ibérico tiene efectos generales, y se anula la ley en la parte que se haya declarado inconstitucional, y en México cuando se declare por lo menos por ocho votos la inconstitucionalidad de una ley, tendrá efectos generales. Los efectos frente a todos y la anulación de la ley inconstitucional es una característica de los tres modelos de justicia constitucional analizadas.

Cuarta. En cuanto a la competencia, la Corte Suprema Norteamericana, la Corte Constitucional española, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México,

los tres órganos encargados de ejercer el control constitucional, conocen y resuelven de las controversias constitucionales, el órgano español conoce del recurso de amparo por violación de derechos, y en México quien conoce son los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito, y en casos relevantes la Suprema Corte.

## **CAPÍTULO CUARTO. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SUS FUNCIONES DE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

### **4.1 Marco legal de competencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

En este apartado, estudiaremos algunas de las facultades que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, en sus funciones de Tribunal Constitucional. En virtud de que el papel que desarrolla como Corte Constitucional en la modernización y democratización del sistema jurídico, se constituye en una pieza central del Estado constitucional y democrático de derecho. Para así, preguntarnos si es idóneo que la Suprema Corte, siga realizando las funciones de control constitucional, o si ya es momento de crear un Tribunal Constitucional Independiente y con plena autonomía, que tenga a su cargo la defensa de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se convirtió en el órgano cúspide que tiene bajo su encomienda la custodia de la Constitución y, por ende, en el máximo intérprete de la Constitución. Mediante la competencia de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales principalmente, la Corte se ha convertido en el puntal de un nuevo orden constitucional. Así, los conflictos constitucionales que decide la Suprema Corte de Justicia de la Nación son conflictos políticos, que se deciden jurídicamente, es decir, lo peculiar es que se resuelven mediante métodos jurídicos y razones jurídicas, con base en lo establecido en la Constitución.

En el modelo de Estado constitucional y democrático de derecho, la justicia constitucional ha excluido la politización desde el momento en que los jueces constitucionales empezaron a extender el control jurídico, es decir, un control objetivado, necesario y técnico sobre las irregularidades del poder, a fin de

salvaguardar los derechos fundamentales y el principio de supremacía constitucional.

En relación a la forma en como percibe la sociedad a la Suprema Corte de Justicia de Nación, nos apoyamos en la investigación de campo (con una muestra de población heterogénea de 1794 personas mayores de 15 años) que se realizó en 2003, bajo el título, "Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores", la cual fue realizada por experimentados investigadores; Hugo A. Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores, y Diego Valadés.<sup>404</sup> De la investigación realizada se desprenden los siguientes análisis:

Primero. El cambio en el papel asumido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se ha manifestado en la percepción de una mayor independencia con respecto a los otros dos poderes de la Unión y en su mayor presencia como actor relevante en el escenario político nacional, han sido valorados positivamente por la población. No obstante esto, se advierten dudas muy pronunciadas con relación a la defensa de los derechos de las personas ante los abusos de la autoridad.<sup>405</sup>

Segundo. El conocimiento ciudadano acerca del Poder Judicial es menor en comparación con los restantes poderes de la República, sin embargo parece existir una aceptable imagen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como instancia para dirimir posibles conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso, y por lo tanto, como contrapeso real a ambos.

Tercero- Así, se determinó que el 58.4% de los entrevistados *ve como algo bueno o muy bueno que la Suprema Corte de Justicia intervenga en los conflictos entre el presidente y el Congreso*, mientras que 11.2% lo valora como *malo o muy malo*. En la opinión del 19.5% de los entrevistados este hecho *no es ni bueno, ni malo*.

---

<sup>404</sup> Cfr. Concha Cantú, Hugo A., et al, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Serie doctrina jurídica*, núm. 174, México, 2004, p. 40.

<sup>405</sup> Cfr. *Idem*.

Nuevamente fue elevado el porcentaje de entrevistados que dijeron *no saber* sobre el tema (10.0%), mientras que 0.5% ofreció otra respuesta y 0.3% no contestó.<sup>406</sup>

Cuarto- ¿Cuán justas o injustas les parecen a los entrevistados las sentencias de la Suprema Corte de Justicia? La mitad de los encuestados (50%) declaró que las considera *justas o muy justas*, 10.4% consideró que *depende de los casos*, mientras que 29.7% las evaluó como *injustas o muy injustas*. El porcentaje de entrevistados que dijo no saber fue de 9.4%, mientras que 0.2% mencionó otra respuesta y 0.4% no contestó.<sup>407</sup>

Quinto- Los porcentajes de entrevistados que dicen *no saber* es superior para los niveles educativos más bajos (16% para los que tienen primaria completa con relación a 2.1% de los que tienen nivel universitario o más). En definitiva, si bien no existen tendencias claras en función de las variables socioeconómicas a estas preguntas, se presenta una evaluación mayoritaria y positiva a este papel de la Suprema Corte, aunque no se maneje un conocimiento especializado sobre el funcionamiento de este tipo de instituciones entre la población.<sup>408</sup>

Sexto- La Suprema Corte de Justicia sigue siendo la institución que incide en la forma en que los juicios de amparo son resueltos, al menos si no directamente sí como la cabeza del Poder Judicial federal y la principal creadora de jurisprudencia. En este sentido sigue siendo importante observar, el grado en que la ciudadanía percibe que la tutela jurisdiccional de los derechos funciona de manera adecuada. Principalmente en el amparo contra leyes. Cuando conoce nuestro Máximo Tribunal, en la revisión de las sentencias de amparo contra disposiciones generales de carácter inconstitucional.

---

<sup>406</sup> Cfr. Idem. (En la investigación de campo de referencia, pueden observarse las tabla 119).

<sup>407</sup> Cfr. Idem. (obsérvese la tabla 120)

<sup>408</sup> Cfr. Idem.

#### 4.1.1 Constitución

La Constitución como la cúspide de la Columna vertebral, del sistema constitucional mexicano, con la reforma a la Carta Magna de 1995 al Poder Judicial realizada por el Órgano Revisor de la Constitución, fue una reforma sustancial, ya que modificó su estructura orgánica, su funcionamiento y su ámbito competencial. Y sirvió como punto de partida para desplegar el control constitucional que se puede ejercer a través de la Suprema Corte.

En este sentido, mediante las reformas al artículo 105 de la Constitución Federal, se incrementaron las hipótesis de las controversias constitucionales bajo la competencia de nuestra Suprema Corte, las cuales tienen por objeto, como se sabe, dirimir conflictos entre órdenes u órganos (incorporando como sujetos legitimados a los municipios y al Distrito Federal) y defender así, primordialmente, el sistema federal, el régimen municipal, y la división de poderes. A esta reforma se sumó la emisión de la respectiva Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La cual será analizada en el siguiente punto.

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

Durante los recientes diez años se han promovido 956 controversias constitucionales, con base en la ley reglamentaria en estudio (tomando en cuenta desde la controversia constitucional 1/ 95,<sup>409</sup> a la 83/2005,<sup>410</sup> en un periodo de

---

<sup>409</sup> La No. 1/95 Actor: Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León. Demandados: Congreso, Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno y Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León. Actos Reclamados: “La expedición y aplicación de la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución Política del Estado; del decreto número 213 que contiene la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado...”. Resoluciones: El 5 de diciembre de 1995, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva; **declarando que es procedente; el actor no probó su acción; y se reconoce la validez de los actos reclamados** en la presente controversia constitucional. Ministro ponente: Azuela Güitron.

<sup>410</sup> La No. 81/ 2005, Partes: Actor: Municipio de Picaflores, Estado de Hidalgo. Demandado: Congreso del Estado de Hidalgo. Actos Reclamados: “IV. NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE

tiempo de diez años que comprende del año de 1995 al 15 de diciembre de 2005) la mayoría de las cuales han tenido una gran relevancia práctica y una importante incidencia política.

Ello es así, en virtud de la existencia de gobiernos divididos, con partidos políticos diferentes, conformando el Poder Ejecutivo y los cuerpos legislativos. Así, el titular del Poder Ejecutivo Federal coexiste con gobernadores pertenecientes a tres partidos políticos diferentes. En el ámbito local, muchos gobernadores conviven con Congresos Locales controlados por un partido diferente al que pertenecen y con presidentes municipales pertenecientes a diversos partidos políticos.

Por su parte, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear directamente ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción entre una norma de carácter general, ya sean leyes federales o locales (incluidas las leyes electorales, a raíz de la reforma de 1996), o tratados internacionales, y la propia Constitución, (elevándose el número a 207 contando desde la 1/95<sup>411</sup> a la 39/ 2005<sup>412</sup>, tomando en cuenta desde 1995 hasta diciembre

---

DEMANDA.- La invalidez del Dictamen emitido con fecha 05 de diciembre del 2005, emitido por la H. Comisión Instructora del Congreso Libre y Soberano del Estado de Hidalgo, y su aprobación por el H. Congreso del Estado de Hidalgo en sesión Extraordinaria Secreta celebrada a las 14:00 horas del día 14 de Diciembre del 2005, por la cual se determinó separar del cargo de Presidente Municipal de Pisaflores, Hidalgo al CIUDADANO FELIPE CERVANTES CRUZ, dictamen notificado por conducto de su diverso defensor el día 14 de Diciembre del 2005. Y como consecuencia se demanda la RESTITUCIÓN INMEDIATA DEL CARGO Y CON EL CARÁCTER DE URGENTE, DEL CIUDADANO FELIPE CERVANTES CRUZ, Presidente Constitucional Municipal de Pisaflores, Hidalgo, toda vez que la función pública así lo requiere, y que siga rigiendo su fuero constitucional.” Resolución en trámite hasta el día 2 de febrero de 2006. Ministro Ponente. Gudiño Pelayo.

<sup>411</sup>Partes: Promovida por Diversos integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Demandados: Asamblea de representantes del Distrito Federal y otras autoridades, actos reclamados: Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal. Resultado: El 31 de octubre de 1995, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva **declarando sobreeser** en la presente acción de inconstitucionalidad. Ministro Ponente Juventino, Castro y Castro.

<sup>412</sup> Partes: Promoviente: Presiente del Comité Directivo en el Estado de San Luis Potosí, del Partido Revolucionario Institucional. Demandados: Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas. Actos reclamados: “a) Se reclama como norma General Impugnada, el artículo 37 en su primer párrafo del Código Electoral del Estado de México el 2 de marzo de 1996. b) Como consecuencia de la invalidez de la norma impugnada, se deberá declarar del acto de autoridad que la aplica, que en el caso específico es el Acuerdo No. 133 de 14 de octubre del 2005, emitido por el Congreso General del Instituto Electoral del Estado de México, mediante el cual con la aplicación de la norma impugnada se determina que ALTERNATIVA SOCIALDEMOCRATICA Y CAMPESINA PPN no podrá participar en las elecciones del proceso electoral del Estado de México 2005-2006 por el que se elegirán Diputados a la LVI Legislatura del mismo estado, así



de 2005, en un periodo de actividad de más o menos de diez años), la mayoría de las cuales han versado sobre materia electoral.

Como es bien sabido, las resoluciones estimativas de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad pueden traer consigo la declaración general de inconstitucionalidad o invalidez de la norma impugnada, acarreando que esta última sea expulsada del sistema jurídico, cuando las mismas sean aprobadas por una mayoría de, por lo menos, ocho Ministros.

Es el panorama general que ha surgido en el mosaico político y jurídico del país en un periodo de aproximadamente diez años de vigencia de la citada ley reglamentaria, debido a la diversidad de partidos políticos en el poder, en los tres niveles (federal, estatal y municipal), lo que ha generado la necesidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mantenga el control de constitucionalidad, a través de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales.

Esta ley reglamentaria, así como la Ley Orgánica de del Poder Judicial Federal, forman el entramado que componen las leyes que regulan el derecho procesal constitucional en México.

#### 4.1.3 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

La ley orgánica en estudio,<sup>413</sup> fue emitida en el periodo en el que se realizaron las grandes reformas del poder Judicial Federal, se realizó en el año de 1995,

---

como a los integrantes de los 125 Ayuntamientos de la entidad” Resultado: El 17 de noviembre de 2005, el Tribunal Pleno, dictó sentencia definitiva **desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia** en las acción de inconstitucionalidad. El Ministro Ponente: Aguirre Anguiano.

<sup>413</sup> En el artículo transitorio, Décimo Quinto párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, que dice: “En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del poder ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, **a los veinticinco días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco**. El presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. *Ernesto Zedillo Ponce de León*.- Rúbrica. El Secretario de Gobernación, *Esteban Moctezuma Barragán*.” (Las negritas son nuestras).

(publicados en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995) durante el periodo del Presidente Constitucional Ernesto Zedillo Ponce de León, quien en su momento renovó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la ley Orgánica del Poder Judicial Federal, encontramos cuestiones que tienen íntima relación y que regulan algunos aspectos del control constitucional, tanto de las figuras jurídicas como de los órganos que lo realizan.

Lo analizado se encuentra principalmente en el Título segundo, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se tomarán por unanimidad o por mayoría de votos, pero en los casos contenidos en el artículo 105 de la Constitución, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, *en lo que se requerirá una mayoría de ocho votos de los ministros presentes*. Es decir, para que las resoluciones sobre las controversias constitucionales (sobre disposiciones generales) y las acciones de inconstitucionalidad (sobre la contradicción de una norma de carácter general y la Constitución Federal), tenga efectos generales se requerirá una mayoría calificada de ocho ministros como mínimo. Es importante destacar que cuando, un ministro disienta del proyecto de sentencia, podrá formular su voto particular, el cual se anexará a la ejecutoria respectiva.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el control constitucional a parte de tener competencia para resolver las controversias y acciones de inconstitucionalidad, conocerá del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por jueces de distrito o de los tribunales colegiados de circuito cuando: a) 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. Y 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 violación se 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 casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales. (artículo 10º . Fracción II, inciso a) y fracción II).

En relación al control de constitucionalidad a las dos Salas de las que se compone la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocen: 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 supuestos: 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 gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias. Y del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito: 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. (artículo 21, fracciones: II, inciso b) y la fracción III.)

## **4.2. Competencia de la Suprema Corte para conocer del control de constitucionalidad**

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reforzando las reformas al Poder Judicial federal, ayuda a una más amplia y detallada regulación, junto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la correspondiente Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Regulan en su conjunto lo que es el control de constitucionalidad, así como los órganos competentes para realizarlo.

En estos tiempos donde el derecho es más dinámico y donde el derecho constitucional y la justicia constitucional se han globalizado, quizás sea necesario pensar en modificar la Norma Fundamental creando un Tribunal Constitucional, independiente y autónomo, además de estudiar doctrinalmente si es posible someter a control constitucional, las mismas reformas de la Constitución, en cuestiones de forma (proceso de creación) y de fondo (principios fundamentales).

### **4.2.1 Reformas a la Constitución la posibilidad de su control**

Es importante analizar, las posibilidad de poder controlar las reformas que se hacen a los preceptos de la Constitución Federal, para evitar un *Caballo de Troya (in) constitucional*.<sup>414</sup> Es decir para evitar alojar dentro de la Norma Fundante, un supuesto normativo que atente contra su naturaleza, sus principios o el espíritu de lo que plasmo el constituyente originario.

Por otro lado, algún sector doctrinal ha sostenido que, por medio de la acción de inconstitucionalidad, no pueden impugnarse las reformas constitucionales: ni la genérica del artículo 135 constitucional, ni las especiales –que son obra exclusiva del Congreso de la Unión sin el concurso de las legislaturas de los estados-

---

<sup>414</sup>Cfr. Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 256.

(artículo 73. I, IV y V). Y ello, a juicio de Arteaga Nava, porque “una vez que concluye el proceso legislativo, forman parte integrante de la Constitución a pesar de que, como se ha dicho, son obra del Congreso de la Unión. Lo mismo puede afirmarse por lo que toca a las normas de naturaleza transitoria que regulan la entrada en vigor de las reformas constitucionales”.<sup>415</sup>

En el mismo sentido se pronuncia Madrazo,<sup>416</sup> quien señala explícitamente que:

Por último, y en relación con la posibilidad de que el Poder Judicial pueda apreciar probables vicios en la tramitación de una reforma constitucional, es incontestable que en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico tal posibilidad es inexistente, pues para ello sería necesario que así lo declarase la propia Constitución, sumando al poder revisor de la Constitución el órgano y la instancia judicial, lo que en la especie no sucede. Hasta ahora el amparo es un medio de control de la constitucionalidad y no de la Constitución. Sólo una interpretación errónea e interesada podría colocar al Poder Judicial Federal, en tanto que poder constituido, por encima del poder revisor o constituyente permanente.

La Suprema Corte ha mantenido, en los últimos años, una postura inicialmente favorable al control procedimental de la constitucionalidad de las reformas constitucionales. Así, en un famoso amparo promovido por don Manuel Camacho, la Corte o, más exactamente, la mayoría de sus miembros (seis a cinco), sostuvo la siguiente opinión (sentencia de 30 de agosto de 1996):

Primera. El quejoso no cuestiona el contenido de la reforma constitucional sino única y exclusivamente el procedimiento legislativo que culminó con ésta.<sup>417</sup>

---

<sup>415</sup> Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 53.

<sup>416</sup> Cfr. Madrazo, Jorge, *El artículo 135. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, 14 ° ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1995, t. II, pp. 1407 a 1417.

<sup>417</sup> Cfr. Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 257.

Segunda. No obstante que el resultado del procedimiento de reforma hubiere quedado elevado formalmente a la categoría de norma suprema, dicho procedimiento es impugnabile a través del juicio de amparo, ya que en la legislación mexicana no existe disposición expresa que prohibía el ejercicio de la acción de amparo en contra del proceso de reformas a la Ley Suprema.<sup>418</sup>

Tercera. El artículo 103 Constitucional otorga a los Tribunales Federales competencia para resolver toda controversia que se suscite por actos de autoridad o leyes en sentido amplio sin distinguir si son constitucionales, fundamentales, primarias, orgánicas, secundarias o de cualquier otra índole; por tanto su contenido normativo no puede quedar reducido a una simple cuestión terminológica, si dentro del término “ley” queda o no comprendida la Constitución.<sup>419</sup>

Cuarta. Las entidades que intervienen en el proceso legislativo de una reforma constitucional y que en ejercicio de sus atribuciones secuenciales integran el órgano revisor, son autoridades constituidas en tanto que se ha determinado que tienen tal carácter las que dictan, promulgan o publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado.<sup>420</sup>

---

<sup>418</sup> Cfr. Idem.

<sup>419</sup> Cfr. Idem.

<sup>420</sup> El criterio de los cinco ministros disidentes fue el siguiente en esencia: 1) El propósito del quejoso es obtener una sentencia en contra del artículo 122 de la Constitución General de la República; 2) la acción de amparo no procede para cuestionar la regularidad constitucional de un procedimiento de reformas a la propia Constitución, ya que ésta no ha otorgado a la Suprema Corte de Justicia competencia para ejercer control sobre tal proceso reformador; 3) No es factible disociar los vicios de procedimiento de la reforma, de los vicios del propio texto; 4) El lenguaje empleado por los autores de las normas constitucionales para identificar la materia sobre la cual puede versar el juicio de amparo permite afirmar que la voluntad del constituyente fue, desde luego, la de consagrar su procedencia en contra de leyes ordinarias entendidas como aquellas que emanan de la actuación del Congreso de la Unión, de las legislaturas estatales y de los demás órganos constituidos encargados de la función legislativa y en contra de actos realizados por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial como autoridades estatales; 5) Si bien el texto constitucional no contiene una declaración prohibitiva en relación con la procedencia del amparo para casos como el presente, su inclusión sería incongruente a la lógica del sistema de amparo; 6) El órgano reformador es un órgano intermedio entre el constituyente originario y las autoridades constituidas, en consecuencias, no puede sostenerse que el órgano revisor sea para efectos del amparo una autoridad equiparable a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En efecto, pues si bien es exacto que se halla sometido al constituyente originario al menos desde el punto de vista formal, también lo es que, a su vez, se encuentra por encima de dichos poderes constituidos, por cuanto puede establecer sus atribuciones. Finalmente, aceptar la procedencia del amparo que se presentó a la

Después, la Corte, en lo que constituye por ahora el último capítulo de la serie, ha dado un giro y ha sostenido (por mayoría de ocho votos sobre once), si bien es cierto que ahora en el marco de una controversia constitucional, exactamente lo contrario de lo defendido antes:

De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela (sic) jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios, y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a “disposiciones generales” comprenda las normas constitucionales.<sup>421</sup>

---

consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, sería resquebrajar la unidad del sistema constitucional derivándose de ello grandes perjuicios para la sociedad y el orden jurídico nacional.

<sup>421</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: tomo XVI, septiembre de 2002, p. 997, Controversia constitucional 82/2001, Tesis Jurisprudencial 40/2002. Es curioso que la ponente de dicha sentencia, la ministra Olga Sánchez Cordero, dio una conferencia, cuyo texto aún puede leerse en su página web personal oficial de la Suprema Corte, en la que, tras aludir a la doctrina sentada por la Corte en el amparo de don Manuel Camacho respecto a la posibilidad de controlar la constitucionalidad de las reformas constitucionales, afirmó, según allí consta, que la sentencia dictada en ese amparo fue “una de las resoluciones que demuestra en forma patente tanto la independencia como la autoridad de los fallos emitidos por el Máximo Tribunal de la República”. Y ciertamente así sería de no ser por la rectificación jurisprudencial inmediata que supone el segundo criterio. Cfr. <http://www.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/Conf-003.htm>.

La cuestión es tan importante como compleja, pues lo que está en juego es la misma supremacía constitucional, al menos tal y como nosotros lo concebimos. Por ello, el examen de la cuestión requiere un examen detallado y en profundidad.<sup>422</sup>

En relación con otros sistemas jurídicos, no pueden dar otra perspectiva: En España algún sector doctrinal sostiene la incontrolabilidad constitucional de las reformas constitucionales, considerando que las normas reformadoras de la Constitución participarían de la misma naturaleza que las normas constitucionales, o argumentándose también que algunas de estas reformas exigen necesariamente la aprobación popular explícita y que, en todo caso un, pequeño grupo de parlamentarios puede provocar el sometimiento a referéndum de cualquier reforma constitucional, con lo cual esta *appellatio ad populum* haría innecesario todo control en la lógica de la Constitución.<sup>423</sup>

En este tenor en Francia, donde hay un largo debate al respecto y una tradición fuerte de rechazo, el Consejo Constitucional, en su decisión de 26 de marzo de 2003, fuertemente inspirado en Vedel, se ha llegado a declarar incompetente para controlar la constitucionalidad de las reformas constitucionales, si bien esta decisión no puede desmarcarse de la fuerte tradición (Béguin), que hace del tema casi un tabú (y un sacrilegio la admisión del control constitucional: Favoreu) y que no permite un trasvase fácil a ningún otro país (recuérdese que se decía ya en la ultrademocrática y jacobina Constitución de 1793, durante la época del gobierno de “El Terror”).<sup>424</sup>

Por lo tanto es obvio que la reforma constitucional no se aprueba por medio de un acto o una norma administrativa del Congreso de la Unión, sino por medio de una ley: ése es, justamente, el instrumento técnico utilizado, y no otro, pues las

---

<sup>422</sup> Cfr. Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 259.

<sup>423</sup> Cfr. Trujillo Fernández, Gumersindo, “Recurso de inconstitucionalidad”, en Aragón Reyes, Manuel (coord.), *Temas básicos de Derecho Constitucional, Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales*, España, Civitas, 2001, t. III, p. 39

<sup>424</sup> Cfr. Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 259.



reformas constitucionales no son sino *leyes de reforma* expedidas por el Congreso de la Unión con mayoría reforzada y con la aprobación adicional de la mayoría de las legislaturas locales. Y dado que el actual artículo 105 constitucional no excluye a tales leyes del control a través de la acción de inconstitucionalidad, ni tampoco se deduce ello de otro precepto constitucional, no hay razón alguna para sostener su exclusión, al margen de cual sea la opinión de *lege ferenda* que cada cual pueda libremente sostener e, incluso, de algún precedente de derecho comparado que pueda encontrarse.<sup>425</sup>

La experiencia de tantos y tantos países muestra que no se hace realidad el temor que tenía Lambert al control de constitucionalidad de las reformas constitucionales como manifestación máxima de un *gouvernement des juges*". Hasta en Suiza, donde las leyes federales no están sujetas a control de constitucionalidad (pues basta con que unos miles de ciudadanos lo soliciten, para que la ley tenga que someterse a un referéndum, con lo cual se activa un control democrático), se ha criticado el entendimiento contrapuesto de este control constitucional y el democrático, pues en la práctica ello "permite al legislador derogar la Constitución, a través de la adopción de una simple ley, con total impunidad" (son palabras de Hottelier). En Argentina, la Corte Suprema ha consagrado también, por vía jurisprudencial en el caso *Fayt*, la posibilidad de un control formal de la constitucionalidad de las reformas constitucionales."<sup>426</sup>

No cabe alegar tampoco que, una vez que se aprueben las reformas a la Constitución federal por el Congreso de la Unión, "forman parte integrante de la Constitución".<sup>427</sup> Tal argumento está viciado, pues precisamente lo que se está

---

<sup>425</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 261 y 262.

<sup>426</sup> *Ibidem*, p. 263

<sup>427</sup> Por lo demás, un anterior presidente de la Corte de la Suprema Corte de Justicia, con antelación a la reforma de 1994, sostenía expresamente: "Las reformas nunca pueden cuestionarse por los contenidos que llegaren a incorporar, pero sí por los vicios formales que tuvieren, esto es, por desconocer los procedimientos o requisitos de integración de los órganos. Siendo el juicio de amparo procedente a instancia de parte agraviada, según lo determina la fracción I del artículo 107 constitucional, la impugnación de una reforma constitucional por vicios de forma sólo podrá plantearse al resultar afectado algún particular". Se afirmaba así explícitamente la posibilidad del control de constitucionalidad de las reformas por la vía de amparo, y nada menos que por el presidente de la Suprema Corte. En ésta, en todo caso, una cuestión distinta del objeto de

discutiendo es eso: si la reforma constitucional ha cumplido los requisitos que el constituyente originario ha querido que se respetaran para, de ser así, y sólo en la medida en que así fuera, considerar a esas leyes como parte integrante de la Constitución. En este sentido, es atinado, aunque incongruente con su doctrina sobre el control de las reformas constitucionales federales, el criterio de la Suprema Corte sostenido en la Acción de inconstitucionalidad 23/2003, al sentar la Tesis jurisprudencial núm. 34/2004:

Del artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora se desprende que para que la misma pueda ser adicionada o reformada es necesario que se satisfagan dos requisitos, a saber: 1. Que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso; y 2. Que se aprueben por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, en la inteligencia de que la aprobación debe constar de manera fehaciente y no inferirse. En consecuencia, si de las actas de cabildo que el Congreso tomó en cuenta para el cómputo respectivo se advierte que se presentaron para su discusión y "aprobación" las reformas o adiciones constitucionales, pero sin que conste de manera expresa que las aprobaron, es claro que estas actas no acreditan la aprobación de dichas reformas, como tampoco aquellas en las que se haga referencia a otra ley o decreto, ni en las que el cabildo autorizó al diputado de su distrito a decidir sobre su aprobación.

Pues bien, la Constitución mexicana prevé unos mecanismos de reforma de la misma en sus artículos 135 y 73 y es evidente que esas previsiones no se sitúan fuera del *corpus* constitucional, sino que se integran en él, forman parte de la Constitución. A esas disposiciones se extiende también la supremacía normativa de la Constitución; la Constitución ha querido que su reforma se rodease de unas ciertas garantías. Es claro que toda reforma de la Constitución ha de cumplir los requisitos que ésta ha previsto para su reforma. Y, en tanto las leyes de reforma no se excluyan constitucionalmente, y de manera expresa, del control de constitucionalidad, éste también ha de extenderse a ellas.

---

nuestro análisis, en la que por ello no entraremos, aunque relacionada con el mismo y muy significativa por lo demás. Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 263.

Y no cabe alegar tampoco que, si se admite el control de constitucionalidad en estos supuestos, entonces lo que ocurre es que quien se sitúa al mismo nivel del poder constituyente originario es el órgano de constitucionalidad, aquí la Suprema Corte conociendo de la acción de inconstitucionalidad. Esa vieja objeción es ya conocida; pero, como García de Enterría señala, el órgano de constitucionalidad es un poder neutro, que se limita a sostener la efectividad del sistema constitucional: “Pero que en modo alguno le configura y, menos aún, impide su cambio. Es en la facultad de acordar este cambio donde justamente hay que ver la nota de la soberanía y lo que constituye el límite infranqueable de la justicia constitucional. Ésta no sólo no puede impedir la revisión de la Constitución, sino que, justamente... viene a garantizar que esa revisión tenga que hacerse por los causes que las técnicas de rigidez constitucional le reservan.”<sup>428</sup>

En este sentido el profesor De Vega, de forma contundente, ha sostenido en un conocido estudio que: “La problemática de la reforma... quedaría reducida a una mera disquisición doctrinal, más propia de la metafísica política que de la teoría del Estado constitucional, si no existieran unos controles a través de los que se aseguran efectivamente su actuación, se garantizara su procedimiento y se fijaran los límites.”<sup>429</sup> En México, se debe permitir dicho control, pues de lo contrario se estaría aceptando una norma constitucional de contrabando, que es tanto como negar la supremacía constitucional, que paradójicamente la Constitución proclama como la norma central de todo el sistema constitucional tan cuidadosamente construido y que por la vía de rechazar el control de la constitucionalidad de las reformas constitucionales se pone en riesgo la misma Norma Fundante.

También podríamos contemplar la posibilidad de que se pueda someter al control de constitucionalidad de la Suprema Corte, el control material de constitucionalidad. Porque hasta este momento nos hemos venido refiriendo al

---

<sup>428</sup> García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*, España, Civitas, 1979, pp. 198 y 199.

<sup>429</sup> De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, España, Tecnos, 1985, p. 926.

control de constitucionalidad de carácter formal, es decir, a un control sobre la observancia del procedimiento legislativo ad hoc previsto en la propia Constitución para la aprobación de las reformas de su texto. Pero, junto a este control de constitucionalidad de carácter formal, se plantea la posibilidad de otro de naturaleza sustancial o material. El presupuesto indispensable para un control de este tipo es, lógicamente, la existencia en la propia Constitución de unos límites materiales a su reforma, esto es, el establecimiento de un ámbito o unos principios que no podrán ser alterados por el legislador de reforma.<sup>430</sup>

En la Constitución mexicana no existe, claramente, ningún tipo de límites expresos al ejercicio del poder de reforma de la Constitución, que sí existían, en cambio, en la Constitución de 1824.<sup>431</sup> También en México la doctrina se encuentra dividida en este punto, pero hay quienes consideran que existen ciertos principios que no pueden ser suprimidos, con el sistema federal y la división de poderes, por más que “en la realidad mexicana, el poder revisor no ha respetado ningún límite”.<sup>432</sup>

Por ende concentrando nuestra reflexión en la Constitución mexicana, tampoco hay en este caso consenso en la doctrina sobre la existencia o no de límites implícitos. No interesa ahora tanto entrar en esa discusión, que nos llevaría demasiado lejos, cuanto dejarla apuntada y señalar que, de aceptarse una postura de este tipo, se haría posible un control de la constitucionalidad de las reformas constitucionales más allá de su regularidad formal, extendiéndose hasta su validez material en cuanto fuesen o no compatibles con esos límites.

Todo esto por lo que se refiere a las reformas a la propia Constitución federal porque, con respecto a las reformas a las Constituciones de los estados, hay que señalar que están plenamente sometidas a la Constitución federal y, en particular,

---

<sup>430</sup> Cfr., Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 269.

<sup>431</sup> Artículo 171: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de Poderes Supremos de la Federación y de los Estados”.

<sup>432</sup> Cfr. Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, México, UNAM, Porrúa, 2003, p. 16.

a las disposiciones de ésta que establecen las bases generales de la organización político constitucional a nivel estatal (o del Distrito Federal).

Por lo tanto el control de las reformas constitucionales, en sus dos aspectos: *tanto formal* (vicios o irregularidades en las reglas constitucionales para realizar las reformas constitucionales) como *materiales* (es decir, sobre los principios que no deben cambiarse o contradecirse en la Carta Magna como: federalismo, supremacía constitucional, división de poderes, democracia. También es verdad que sería difícil unificar cuales serían los únicos principios que se tomen como límite en las reformas). En los dos aspectos de control, debemos observar el tipo de interpretación a la que debemos atender. Aspecto que será analizado en el siguiente punto.

#### **4.2.2 Interpretación directa de preceptos constitucionales**

Es menester entrar al estudio de lo que es la interpretación, más cuando se trata de hacerlo en las normas de carácter constitucional, al realizar el control de constitucionalidad, máxime que lo realiza en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al dar significado mediante sus resoluciones a las normas constitucionales.

Partimos del hecho de que: “Interpretar, por tanto, consiste en *dotar* de significado, mediante un lenguaje significativo, ciertas cosas, signos, fórmulas o acontecimientos (objeto significado). De ahí que interpretar consista en un acto de significación, esto es, un acto por el cual se asigna un significado específico a ciertos hechos, signos, fórmulas o palabras. El acto de significación es siempre expresado en un lenguaje”<sup>433</sup>.

---

<sup>433</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, “La interpretación constitucional (la falacia de la interpretación cualitativa)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4º ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, p. 3536.

Al dar significado a los preceptos constitucionales, nos planteamos las siguientes interrogantes: ¿Para qué se interpreta? ¿Quiénes interpretan? Hemos visto que cualquiera que de significado un lenguaje realiza una interpretación, de ahí que cualquiera que dote de significado a estos “materiales jurídicos”, es decir, quien otorgue cierto significado al lenguaje jurídico escrito, se encuentra interpretándolo. Y lo hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando le da un significado a los preceptos constitucionales, porque esta fungiendo como interprete, y voz del lenguaje constitucional.

*Una de las formas es la interpretación positiva o auténtica.* La interpretación es, pues, un proceso intelectual que acompaña necesariamente el proceso de aplicación del derecho en su progresión de un grado superior a un grado inferior.<sup>434</sup>

La interpretación positiva aparece, en consecuencia, como el acto de significación mediante el cual el órgano (Suprema Corte de Justicia de la Nación) determina el significado de los materiales jurídicos (como parte del lenguaje jurídico) que él tiene que aplicar a fin de continuar el proceso progresivo (gradual) de creación del derecho, el cual se inicia en la constitución y se termina en el último acto individualizado de ejecución.<sup>435</sup> La interpretación positiva, la significación a los materiales jurídicos (o, simplemente, al derecho escrito) se manifiesta en actos de aplicación (y creación) del orden jurídico positivo.

*Otra forma es la interpretación dogmática o doctrinal.* Cualquiera que dote de significado el lenguaje jurídico, realiza una interpretación jurídica.

En el caso de la interpretación no positiva el significado suministrado a los materiales jurídicos no se manifiesta en actos de aplicación del derecho. En este caso la interpretación no acompaña la producción de nuevos materiales. El

---

<sup>434</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, Gernika, 1993, pp. 63-64.

<sup>435</sup> Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, “La interpretación constitucional (la falacia de la interpretación cualitativa)”, op. cit., p. 3541.

significado asignado a los textos interpretados no es parte de la experiencia jurídica (esta se agota con los actos de creación y aplicación del derecho). La interpretación no positiva o no auténtica es sólo significación (cognición o descripción) del derecho. Se puede decir que es un discurso descriptivo.<sup>436</sup>

Al lenguaje mediante el cual la ciencia del Derecho otorga cierto significado a los materiales jurídicos se conoce como “discurso descriptivo o cognoscitivo”, en oposición a “discurso prescriptivo” que señala el lenguaje en que se formula el Derecho positivo. De lo anterior resulta que, en cuanto al problema de la interpretación del Derecho positivo, disponemos (*Inter alia*) de dos formas de interpretación: (1) los actos de aplicación de los órganos del Estado (los enunciados prescriptivo) y (2) lo que dicen los juristas (los enunciados de la ciencia jurídica) que proporciona la significación jurídico-cognoscitiva.<sup>437</sup>

Estos sistemas de interpretación, aunque fundamentalmente distintos, se encuentran persistentemente relacionados. En la medida en que la ciencia del derecho proporciona la descripción de los conceptos jurídicos y la forma de interpretarlos, se convierte en, algo así como el “metalenguaje del discurso jurídico prescriptivo”.

La constitución de un orden jurídico

*Observando el orden jurídico, nos percatamos que, contrariamente a lo que habitualmente se cree, la constitución no es una “cosa” sino una función. Esta función, que denominaré “constitucional”, es esencial al orden jurídico puesto que es la que permite la creación sucesiva de los diferentes elementos que forman un orden jurídico. Los materiales jurídicos (leyes, testamentos, tratados, constitución) no son independientes unos de otros; estos materiales jurídicos se relacionan en*

---

<sup>436</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 3543 y 3544.

<sup>437</sup> Cfr. *Idem*.

“cadenas de validez” donde la función constitucional explica su alcance y significado.<sup>438</sup>

### La interpretación constitucional positiva

La Constitución es parte del discurso prescriptivo y se encuentra dirigida a ciertos individuos (órganos), que tienen que aplicarla. Para que se cree el sistema por la Constitución, estos órganos tienen que aplicarla con objeto de proseguir la creación del derecho. La constitución, como cualquier norma que prescribe tiene que ser aplicado. Sin embargo, para que un órgano aplique el derecho es necesario que establezca el significado del derecho que tiene que aplicar.

En este sentido para que los órganos correspondientes puedan aplicar la Constitución es necesario que determinen el significado que guarda el lenguaje constituyente. Si la interpretación acompaña la aplicación del Derecho entonces la interpretación es el acto de significación que acompaña siempre la aplicación de la constitución. La interpretación positiva de la constitución se presenta en el acto del órgano aplicador que establece *ipso ipso*, el significado de los dicho por la constitución. De ese significado dado a la Constitución por el acto del órgano aplicador, al decidir el acto que va aplicar establece, *eo ipso*, el significado que guarda el lenguaje del constituyente y determina, así, el curso de la creación y aplicación subsecuente del derecho. La interpretación positiva de la constitución se manifiesta en los actos que establecen materiales jurídicos (tratados, leyes, reglamentos autónomos y cualquier acto que aplique inmediatamente la constitución) que continúan y complementan el orden jurídico “propuesto” por la Constitución.<sup>439</sup> La interpretación positiva dice lo que la constitución establece realmente.

---

<sup>438</sup> Cfr. Ibidem, p. 3547.

<sup>439</sup> Cfr. Ibidem, p. 3556.



## La interpretación no positiva

El constitucionalismo tradicional se “viste” de “preceptor” o guía del buen proceder del órgano aplicador de la constitución. Es un lenguaje enunciativo o decorativo, la interpretación no positiva. Al conocerlo lo describe y analiza.

La interpretación no positiva de la constitución puede caracterizarse como aquella que no es realizada por los órganos aplicadores de la constitución. De modo que el intérprete, en este caso, se encontrarían ajeno a la relación de aplicación del derecho constitucional. Ahora bien, con el intérprete no tiene la posibilidad de aplicar la constitución que interpreta, entonces la interpretación, se agota con la significación dada al lenguaje del constituyente.<sup>440</sup>

Por lo tanto la interpretación no positiva o descriptiva, se realiza principalmente por la doctrina, y la interpretación positiva o prescriptiva de la Constitución (es decir de sus preceptos constitucionales), la realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando le asigna significado a los preceptos constitucionales, a través de las controversias constitucionales y las acciones de constitucionalidad.

### 4.2.3 Las leyes en general

El control constitucional, se realiza a las leyes en general, comprendiendo (leyes, decretos, acuerdos, reglamentos y tratados internacionales). Es decir, quedan sujetas a control todo tipo de leyes formalmente, es decir, no sólo las leyes de la Federación aprobadas por el Congreso de la Unión, sino también las leyes de los diferentes Estados aprobados por sus respectivos órganos legislativos, así como las leyes que el Congreso de la Unión apruebe para el Distrito Federal.<sup>441</sup> Todas ellas están sujetas al control por vía de la acción de inconstitucionalidad, si bien –

---

<sup>440</sup> Cfr. Idem.

<sup>441</sup> Las reformas constitucionales como leyes sujetas a esta vía de control fueron estudiadas en el punto 1 de este apartado.

como hemos visto- la legitimación para interponer frente a ellas la acción de inconstitucionalidad es distinta en cada caso.<sup>442</sup>

También han de incluirse, en particular, las Constituciones locales, pues si bien es tesis jurisprudencial la de que “las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de estas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien de tratados internacionales”,<sup>443</sup> también lo es que la acción de inconstitucionalidad “es procedente para impugnar Constituciones locales, al ser éstas normas de carácter general y estar subordinadas a la constitución federal”, ya que dentro del concepto de “normas generales” han de comprenderse “todas las disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de órganos legislativos”, y en concreto no resultaría admisible la exclusión de control por esta vía de las Constituciones locales pues, aunque los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal” (Ley Suprema), por mandato expreso de la Constitución federal, por lo que no puede aceptarse una exclusión de control por esta vía que “implicaría que estos ordenamientos locales pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución federal”<sup>444</sup>.

---

<sup>442</sup> Cfr. Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 220.

<sup>443</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo IX, abril de 1999, p. 257, Acción de inconstitucionalidad 4/98.

<sup>444</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIII, marzo de 2001, p. 447, Acción de inconstitucionalidad 9/2001. También es tesis jurisprudencial que “las resoluciones de la suprema corte de justicia de la nación que declaren la invalidez de normas generales emitidas por los órganos legislativos estatales, no vulneran ni restringen la soberanía de los estados. De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se infiere que ésta es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones en ningún caso podrán contravenir las disposiciones establecidas en aquélla. Por tanto, la decisión de fondo que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105, fracción II, de la citada Constitución Federal, en el sentido de declarar la invalidez de normas generales emitidas por los órganos legislativos locales, no vulnera ni restringe la soberanía de los Estados miembros de la Federación, toda vez que al ingresar en un Pacto Federal, quedaron obligados a su respeto y a no contravenir ante todo en las Constituciones locales, por imperativo propio del mencionado artículo 41, máxime si se toma en consideración que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control garante de ese respeto” Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIII, marzo de 2001, Acción de inconstitucionalidad 9/2001, Tesis jurisprudencial 17/2001.

En el sistema jurídico mexicano, el artículo 105. fracción. II, de la Constitución Federal se refiere a “normas de carácter general” en su enunciado inicial no es obstáculo para ello si esa referencia se interpreta sistemáticamente y con sentido común, pues esta prescripción no puede interpretarse en el sentido restrictivo de que las normas que luego dicho precepto concreta como posible objeto de la acción (leyes y tratados internacionales) sólo podrán impugnarse cuando sean de carácter general. Esta interpretación es tan enrevesada como tergiversadora. La utilización del concepto de “norma de carácter general” en el inciso primero del artículo 105. fracción. II, se explica, mucho más sencillamente, porque es un concepto genérico que, a falta de otro posible, abarca tanto a las leyes como a los tratados internacionales, que son los posibles objetos de la acción, como luego se encarga de precisar el propio precepto con toda claridad. Y es que la generalidad es una característica común u ordinaria de las leyes y tratados internacionales, aunque no un elemento esencial constitutivo de los mismo como se pretende en la sentencia y en el propio voto disidente, y es por ello por lo que, con toda normalidad, dentro del concepto de “normas generales”, sin mayores precisiones, se entienden comprendidos por la doctrina de todos los países a las leyes y a los tratados internacionales (y también a los reglamentos o decretos, por cierto) lo cual no significa que todas las leyes y tratados sean, siempre y en su integridad, “generales”. Pero si el precepto utiliza en su primer inciso el concepto de “normas generales” en este sentido genérico, por así decirlo, comprensivo tanto de las leyes como de los tratados internacionales, lo importante es que luego concreta, ahora ya sí con un marcado y preciso sentido técnico, qué normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y tales normas son leyes y los tratados internacionales, sin que aquí quepa luego establecer restricciones sobre la base de verdaderos prejuicios dogmáticos sobre la “generalidad” de las leyes (que a veces, por lo demás, puede ser una cuestión sobre todo de redacción, abstracta o no), un dogma además hoy enteramente superado en todos los Estados constitucionales.

Por lo que, se sostiene que sólo las leyes (federales o locales) y tratados internacionales “generales” pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad- que basta al legislador con prescindir de la generalidad para eludir el control a través de la acción de inconstitucionalidad, pues con ello se eludiría este control justamente en algunos de los supuestos en que el riesgo de arbitrariedad, injusticia y actuación inconstitucional por parte del legislador es mayor (leyes de caso único, por ejemplo). Precisamente porque la generalidad es, o ha de ser, una característica común u ordinaria (aunque no esencial o constitutiva) de las leyes y tratados internacionales, las leyes que no sean generales han de ser susceptibles, con mayor razón si cabe que las generales, de control a través de las acciones de inconstitucionalidad. Esa “burla” del específico sistema de control constitucional cuidadosamente construido por el Constituyente en el artículo 105. fracción. II, de la Constitución Federal, y precisamente respecto de las leyes que no sean generales (que son las que hay que controlar con mayor razón), es algo que no puede haber sido por éste, ni puede admitirse en una interpretación sistemática, y a la luz del principio vertebrador del sistema jurídico-constitucional mexicano de la supremacía constitucional, de la Constitución.<sup>445</sup>

La cuestión de si hay, desde una perspectiva formal, algún tipo de ley excluido de este control, pueden suscitarse dudas respecto de si hay alguna exclusión desde una perspectiva material: si hay leyes, en suma, que por razón de su contenido o de la materia que regulan, quedan exentas de todo control de constitucionalidad por la vía procesal a que venimos refiriéndonos. Es claro, por lo pronto, que si quisiera excluir alguna materia del objeto de la acción de inconstitucionalidad, tal excepción habría de constar expresamente en la Constitución –y el artículo 105 sería su sede natural- o a lo sumo, deducirse de una manera clara y terminante de una interpretación sistemática de diversas prescripciones constitucionales.

---

<sup>445</sup> Cfr. Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 227.

El hecho de que el legislador de reforma haya incluido en la regulación originaria una excepción de la *materia electoral*, hoy suprimida,<sup>446</sup> y la haya mencionado expresamente, para excluirla de manera terminante de todo control de la constitucionalidad, no es sino una confirmación de que sólo quería excluir esa materia y no ninguna otra. Al suprimirse por la reforma de 1996 la exclusión de la materia electoral, parece que todas las leyes, sin excepciones posible y cualquiera que sea su contenido, están sujetas al control a través de la acción de inconstitucionalidad; la única excepción que quiso inicialmente establecer el legislador de reforma, la introdujo expresamente y, derogada ya tal excepción, parece que no hay exclusión material de ninguna ley. La anomalía, no tardo mucho en subsanarse, pues la reciente reforma constitucional de agosto de 1996, va a eliminar esa excepción, por lo que las leyes electorales no van a tener una regulación especial respecto de las demás leyes, federales o estatales en este ámbito, sino que son impugnables por vía de acción de inconstitucionalidad en los mismo términos que ésta, sin perjuicio de la legitimación especial o específica de los partidos políticos, para impugnar las leyes electorales, con lo cual dichas leyes ya no quedan excluidas del control de constitucionalidad, sino que éste resulta particularmente reforzado frente a ellas.

#### a) La Ley de Amparo

La relación que tiene la materia de amparo con la acción de inconstitucionalidad, es de complemento, en virtud de que con la reforma constitucional de 1994 se genera una nueva vía de control de la constitucionalidad que consiste en un control abstracto que conoce directamente la Suprema Corte y que se caracteriza por la eficacia general de las declaraciones de inconstitucionalidad a que eventualmente puede dar lugar, plantea un problema de coordinación con la vía tradicional hasta ahora de control de la constitucionalidad en México, que la reforma mantiene y que consiste en un control incidental por vía de amparo a cargo de cualquier juez o tribunal federal, sistema este último que se caracteriza

---

<sup>446</sup> En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

además, conforme a la ya aludida “formula Otero”, por la eficacia limitada a las partes que intervienen en el litigio de que en cada caso se trate.<sup>447</sup>

La articulación entre estos dos sistemas, tan diversos en su estructura, de control de la constitucionalidad ha tratado de lograrse, por una parte, por medio de una doble competencia que permite a la Suprema Corte pronunciarse respecto de amparos contra leyes por la vía de recurso, con lo cual se evitan incongruencias entre la jurisprudencia que pueda sentarse por la vía de la acción de inconstitucionalidad y la establecida por la vía del amparo; y, por otra parte, esa coordinación se logra sobre todo por medio de la suspensión de los juicios de amparo contra leyes que versen sobre las mismas normas que una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolverse. Veamos, concretamente, esas tres vías de articulación:

Primera- De un lado, se prevé un *recurso de revisión* (apelación, en realidad contra las sentencias pronunciadas en audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiesen impugnado una ley federal, local o del Distrito Federal, o un tratado internacional por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitucionalidad de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al artículo 10º . fracción II, Inciso. a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

Segunda- De otro lado, se regula asimismo un *recurso de revisión* (apelación) contra las 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, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiéndose limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente

---

<sup>447</sup> Cfr. Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 124

constitucionales. (de acuerdo con el artículo 10 fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

Tercera- Se faculta, a la Suprema Corte de Justicia, a solicitar de alguno de los integrantes, para decidir, mediante acuerdos generales, el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella y que tengan por objeto la impugnación de la constitucionalidad de las mismas normas que las que son objeto de una acción de inconstitucionalidad ya planteada ante la propia Suprema Corte. La suspensión se producirá hasta que se resuelva la acción de inconstitucionalidad, estableciéndose adicionalmente, y de manera expresa, que no correrá, entre tanto, el plazo de caducidad previsto legalmente para los juicios de amparo (artículo 37 en relación al artículo 69 de la Ley Reglamentaria del las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Se trata, de este modo, de salvar la congruencia de las decisiones de la Suprema Corte, dándose prioridad lógicamente a la sentencia a pronunciarse en la acción de inconstitucionalidad, siendo después resueltos los amparos planteados contra las mismas normas y ello, naturalmente, en el mismo sentido en que se hizo en el proceso de control normativo iniciado por la acción de inconstitucionalidad.

Digamos para terminar que el perfeccionamiento del sistema exige de manera ineludible tal y como viene reclamándolo la doctrina mexicana desde hace ya décadas, y al margen ya de otras mejores posibles dotar, bajo ciertas condiciones, de *efectos generales a estas sentencias pronunciadas por la Suprema Corte en los juicios de amparo contra disposiciones legales generales frente a la tradicional relatividad de sus efectos* que ha venido caracterizando desde siempre al amparo mexicano<sup>448</sup> conforme a la “fórmula Otero”, fórmula que si bien pudo cumplir en su

---

<sup>448</sup> No obstante, debe señalarse que, con arreglo a la llamada “suplencia de queja” regulada en los artículos 107.II de la Constitución y 76.I de la Ley de Amparo, manifestación de la regla *iura novit curia*, “el juez de amparo tiene la obligación de corregir los errores de técnica jurídica del promovente de un juicio de amparo cuando la conducta de la autoridad que afecte sus derechos se apoye en disposiciones legislativas que la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte hubiese declarado inconstitucionales, aun cuando el propio reclamante no hubiese impugnado específicamente dichas normas, lo que extiende, así sea en forma limitada,

momento una función importante, en los tiempos actuales ha quedado desde luego completamente obsoleta. Por ello compartimos por entero la certera opinión de Fix-Fierro de que: “La reforma de 1994 no estará completa sino se modifica también a fondo el instrumento más tradicional de defensa de la constitucionalidad, que es el amparo. En particular, por diversas razones, entre ellas la muy importante de la igualdad, es necesario que en el amparo contra leyes exista la posibilidad de la declaración general de inconstitucionalidad, reclamada por parte de la doctrina desde hace tiempo”<sup>449</sup>

#### b) Tratados internacionales

Por lo que a los tratados internacionales se refiere, en México a través de la acción de inconstitucionalidad, es el vehículo por el cual se puede atacar su inconstitucionalidad. Y también por medio de amparos contra leyes por la vía de recurso.

La doctrina en México ha analizado la acción de inconstitucionalidad, y debe decirse que hay muy serias razones para propugnar un tratamiento especial, que lamentablemente no fue previsto por el constituyente de reforma en 1994 ni tampoco, más recientemente, en 1996. Nos referimos a un control de la constitucionalidad de carácter previo, tal como el que fue previsto por la Constitución francesa de 1958 (artículo 54 ).<sup>450</sup>

---

los efectos particulares de las sentencias de amparo contra leyes a otros casos diversos de aquellos en los cuales se hizo la declaración de inconstitucionalidad, pero siempre que en los mismos se impugnen actos apoyados en disposiciones normativas que la mencionada jurisprudencia obligatoria hubiese considerado violatorias de la Carta Fundamental”. (Fix-Zamudio, Héctor, Carpizo, Jorge y Cossío Díaz, José R. “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995, pp. 770 y 771).

<sup>449</sup> Fix-Fierro, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, *La reforma constitucional en México y Argentina*, México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, núm. 19, 1996, p. 56. Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica y el juicio de amparo mexicano”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 6, 2002, pp. 87 y ss.

<sup>450</sup> Cfr. Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 243



El régimen general español de control de la constitucionalidad es, claramente, más próximo al ahora adoptado en México, en cuanto que es un control *a posteriori*, siendo por lo demás inconcebible en la tradición jurídica mexicana un control *a priori* de la legislación como el que funciona en Francia.<sup>451</sup>

*El caso español*, debe decirse que la Constitución española de 1978 prevé la posibilidad de un control de constitucionalidad de los tratados internacionales de carácter preventivo, frente al control de constitucionalidad *a posteriori* que el Tribunal Constitucional ejerce frente a las leyes. El artículo 95 es el que prevé tal supuesto y así, luego de establecer en su apartado 1 que “la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional”, preceptúa que tanto el gobierno como cualquiera de las Cámaras (el Pleno del Congreso o el Senado)<sup>452</sup> “pueden requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción”.<sup>453</sup>

Resulta, así, que en España cualquier tratado puede ser declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional, exactamente igual que una ley, una vez que ha entrado en vigor. No hay un régimen distinto en este aspecto para los tratados del que rige para las leyes. Pero, para los tratados, prevé la Constitución un procedimiento específico de control preventivo, que puede ser instado por el gobierno, por el Congreso o por el Senado, y que no existe, en cambio, para las leyes. De su regulación por la legislación de desarrollo, merecen ser destacados dos aspectos:

1. El objeto de control está constituido por tratados internacionales “cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado, pero al que no se hubiere presentado aún el consentimiento del Estado”. Si se acuerda requerir al Tribunal Constitucional para

---

<sup>451</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 244.

<sup>452</sup> En el caso del Congreso, a iniciativa de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados. En el caso del Senado, a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores.

<sup>453</sup> Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 244.

que se pronuncie sobre la contradicción del tratado internacional con la Constitución, ello implicará la suspensión de la tramitación parlamentaria.<sup>454</sup>

2. El Tribunal emplaza a todos los órganos legitimados, no sólo al solicitante, a fin de que, en el término de un mes, expresen su opinión fundada sobre la cuestión. Dentro del mes siguiente al curso de este plazo ha de emitir el Tribunal Constitucional su declaración, que, de acuerdo con una interpretación sistemática del artículo 95 de la Constitución, tendrá carácter vinculante; el Tribunal examinará la compatibilidad del tratado internacional con toda la Constitución (y no sólo respecto de los preceptos de la misma alegados como supuestamente vulnerados), pero su enjuiciamiento se limitará a los aspectos o preceptos del tratado a que se refiere el *petitum* de la demanda del órgano requirente. Podrá ampliar el tribunal ese plazo sólo en el caso de que haga uso de su facultad de solicitar de los órganos legitimados o de otras personas físicas o jurídicas u otros órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas “cuantas aclaraciones, ampliaciones o precisiones estime necesarias”, debiendo ser la prórroga para emitir la declaración del “mismo tiempo que hubiese concedido para responder a sus consultas” y sin que exceda en ningún caso de treinta días.<sup>455</sup>

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, establece en su artículo 26 que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” y no sólo eso sino que, además, contempla expresamente la posibilidad de contradicción del tratado con las normas internas del país de que se trate, y resuelve la cuestión de manera tajante a favor de la primacía incondicional de los tratados, en cuanto que ninguna de las

---

<sup>454</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 245.

<sup>455</sup> Muy positiva nos parece la determinación del artículo 101 de la Constitución de Andorra en el sentido de que “este procedimiento tendrá carácter preferente”, que tiene después una regulación legal en la LQTC acorde con tal principio y absolutamente con un Tribunal de esa actividad: “El magistrado ponente ha de recoger todos los informes y documentos que estime necesarios para formular su propuesta de dictamen, que, en todo caso, ha de presentar al presidente del Tribunal en un término máximo de quince días hábiles contados desde la fecha de entrada del escrito de contestación. El Tribunal emitirá el dictamen de constitucionalidad dentro de los tres días posteriores al de la formulación de la mencionada propuesta” (artículo 61 LQTC).

partes podrá “invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado”.

De ello se desprende que, para los países adheridos a la Convención de Viena citada –y entre otros se encuentran tanto España como México (que la ratificó en 1974)-, cualquier tratado que celebren es vinculante *en términos de derecho internacional*, incluso en el caso de que sea contrario a la Constitución del Estado de que se trate, pues no es admisible la invocación de “disposiciones de derecho interno” y entre ellas se encuentra la propia Constitución, obvio es decirlo. Es decir, una vez ratificado el tratado internacional, no hay forma de destruir ni la vinculación internacional del propio Estado, ni tampoco la consiguiente responsabilidad por incumplimiento, incluso en el caso de que el órgano competente para ello declare inconstitucional tal tratado, con la sola excepción de que lo haga por motivos de falta de competencia, pues la única excepción que la Convención citada admite respecto de la regla de no invocación de normas internas, es la referida a aquellas normas internas que regulen la competencia para celebrar tratados, pero incluso en tal caso la violación de tales normas ha de ser manifiesta y afectar a una norma de importancia fundamental en derecho interno, estableciendo el artículo 46.2 de la Convención de Viena que una obligación es manifiesta “si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe”. Fuera de este caso, y siempre que se concierte con la otra parte dar por terminado o suspendido (total o parcialmente) el tratado o modificarlo en el punto en cuestión, el incumplimiento de un tratado internacional por inconstitucional generará siempre responsabilidad internacional del Estado.

Sobre las distintas posibilidades, al respecto,<sup>456</sup> Roa Ortiz, Emmanuel. El autor asume la ventaja adicional que conlleva para la impartición de justicia el control previo de constitucionalidad al propiciar una aplicación decidida por la judicatura

---

<sup>456</sup> Cfr. Roa Ortiz, Emmanuel, “Tratados internacionales y control previo de constitucionalidad”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I*, México, UNAM, 2001, pp. 205 y ss.

de las normas internacionales al eliminar las dudas sobre su constitucionalidad. También la asume, por ejemplo, Casarín León, Manlio Fabio.<sup>457</sup>

En relación también a los tratados internacionales, hemos de hacernos eco de otra cuestión, suscitada por Arteaga Nava<sup>458</sup>, quien opina que, al referirse el artículo 105 constitucional a los “tratados” exclusivamente, no comprende a los “convenios internacionales”, puesto que la Constitución distingue entre unos y otros en sus artículos 15 y 76.I. Tal opinión, en la que no profundiza sino que apenas la apunta, no nos parece suscribible en modo alguno. En primer lugar, y conforme a un criterio literal, la Constitución no distingue en esos artículos entre tratados y convenciones internacionales solamente, sino que, mientras el primero de ellos habla de convenciones o tratados, el segundo habla de tratados internacionales y convenciones diplomáticas. De su contexto se deduce, por otra parte, que no hay voluntad alguna de distinguir entre unos y otras, sino que se emplean como términos sinónimos.

En efecto, la Ley sobre la Celebración de Tratados, de 2 de enero de 1992, establece en su artículo 2º., fracción I que en el ordenamiento jurídico mexicano se entenderá por tratado internacional el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación se requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, *cualquiera que sea su denominación*, mediante el cual los Estados Unidos mexicanos asumen compromisos.<sup>459</sup>

Si todo ello es claro a nivel del derecho (constitucional) interno mexicano, en el ámbito internacional es una cuestión indiscutible. En efecto, es la propia

---

<sup>457</sup>Cfr. Casarín León, Manlio Fabio, “Balances y perspectivas del derecho procesal constitucional mexicano”, en Miguel Carbonell (coord.), *Derecho constitucional, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrinal jurídica, 2004, p. 328.

<sup>458</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 55.

<sup>459</sup> Cfr. Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, op. cit., p. 253.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, la que se refiere expresamente a esta cuestión terminológica casi en el mismo sentido. Y lo hace cuando, al definir en su artículo 2º. Al tratado como todo “acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados<sup>460</sup> y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos”, termina esta definición con la importante precisión de que se entiende por tratado cualquier acuerdo internacional que cumpla esos requisitos “*cualquiera que sea su denominación particular*”, expresión esta última que después ha tomado literalmente la ley mexicana sobre la Celebración de Tratados en su artículo 2º., como ya hemos visto.

Lo que podemos determinar en relación con el control constitucional de los tratados internacionales, es lo único real, y es que no existe un control previo de los tratados internacionales, la forma de control que rige en el sistema jurídico mexicano es el control posterior. Por medio de la acción de inconstitucionalidad y del amparo contra leyes.

#### c) Reglamentos o decretos federales

Este punto tiene por objeto, estudiar la constitucionalidad de los decretos emitidos por el titular del Ejecutivo Federal (como lo hace al establecer exenciones de impuestos) así como la posibilidad de que éstos sean impugnados por el Congreso de la Unión a través de un juicio de controversia constitucional de los previstos en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, se trata de examinar la procedencia y alcance de este medio de control constitucional en otra materia constitucional, como lo es la exención de impuestos decretada por el Presidente de la República.<sup>461</sup>

---

<sup>460</sup> O también entre Estados y Organizaciones Internacionales a la luz de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, ratificada por México en 1988.

<sup>461</sup> Cfr. Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, “La impugnación de los decretos de exención de impuestos del ejecutivo federal mediante la controversia constitucional” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho*

Es una práctica reiterada del Presidente de la República emitir decretos de esa naturaleza con fundamento en lo dispuesto por los artículos 89, fracción I, de la Constitución Federal, y 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación. Se analiza la procedencia de la controversia constitucional y los posibles motivos de invalidez de esos decretos.

Es decir, sólo la Constitución puede autorizar que el legislativo, titular primario de la potestad legislativa, permita que el ejecutivo dicte normas con rango y fuerza de ley en una determinada materia. Los únicos ejemplos de legislación delegada los encontramos en los artículos 29 y 131 constitucionales, a través del decreto-ley y del decreto legislativo, respectivamente. Fuera de estos dos casos, no encontramos en la Constitución Federal ningún otro supuesto de la delegación legislativa.

En la reserva absoluta la materia reservada sólo puede ser regulada por normas primarias, es decir, con rango de ley, de manera que sería ilegítima la regulación a través de normas secundarias (reglamentos).

La procedencia de la controversia constitucional y los posibles motivos de invalidez del decreto de exención de impuestos del ejecutivo federal. Los decretos de exención de impuestos emitidos conforme a la norma deslegalizadora en comento han tenido como finalidad eximir total o parcialmente a todos o una categoría de los respectivos contribuyentes citados como fuente de tales atribuciones, incluso, lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución General de la República.

Se considera procedente la controversia constitucional que llegara a promover el Congreso de la Unión en contra de algún decreto de la referida naturaleza, pues dicha controversia es el medio idóneo para tutelar el sistema constitucional de

distribución de competencias entre los diversos órganos del Estado. En efecto, la controversia constitucional es un proceso constitucional especial y exclusivamente diseñado para dirimir los conflictos relativos a la titularidad o al modo de ejercicio de tales competencias. Los decretos referidos sí afectan la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión.

Asimismo, tales decretos invaden las facultades del Congreso de la Unión en materia presupuestaria contenidas en los artículos 73, fracción VII, y 74, fracción IV, constitucionales; es decir, la facultad de aprobar las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto, así como la de autorizar los gastos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>462</sup>

Así, el efecto de la reserva de ley es que la potestad legislativa resulta obligada –e irrenunciable- en la materia reservada. Por ello, las reservas de ley pueden considerarse reservas de Parlamento, es decir, atribuciones exclusivas de la materia al órgano legislativo. En síntesis, la reserva de ley tiene el significado constitucional de impedir la disposición de la materia por órgano distinto que el legislativo.

Esta prohibición de invadir materias reservadas a la ley, así como la subordinación jerárquica de las normas reglamentarias a la ley, han sido reconocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siguiente criterio:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, facultad al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos

---

<sup>462</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 844.

principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, completamente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.<sup>463</sup>

Por tanto, los decretos de exentor de impuestos emitidos por el Ejecutivo Federal se traducen en una invasión del Ejecutivo Federal sobre materias propias del Legislativo, degradando como consecuencia de ello la jerarquía que constitucionalmente deben tener las leyes que establezcan exenciones de impuestos.

La controversia constitucional que promueve el Congreso de la Unión en contra de los decretos de esa naturaleza resulta procedente, pues dicha controversia es el medio idóneo para resolver conflictos que afecten el ámbito competencial de los diversos órganos del Estado. Esto por invasión de competencia conforme al artículo 105 Constitucional fracción I. Es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una de las finalidades de la controversia constitucional es mantener el equilibrio y división de competencias en los poderes del Estado.

Pero también podría darse el caso de que un decreto o reglamento federal, (considerados en sentido amplio como leyes) fueran contrarios a la Constitución Federal. Por lo que podrían invalidarse por medio de la acción de inconstitucionalidad.

#### d) Constituciones de los Estados

---

<sup>463</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo IX, Abril de 1999, Tesis 2ª./J. 29/99, p. 70.



Las entidades federativas, que forman parte de los Estados Unidos Mexicanos, tienen su Constitución local, la cual tiene la obligación de no contravenir en sus principios y estructura fundamental, a la Constitución Federal.

Si bien es cierto que los Estados, tienen la facultad de generar su Constitución local, también lo es que tiene la obligación de no contravenir a la Constitución Federal, y en caso de que lo hiciera se tiene la posibilidad de ser sometida al control constitucional por medio del control abstracto de constitucionalidad. Conforme al artículo 105 fracción II, de la Norma Fundamental.

También cierto es, que en México ha empezado a surgir, un derecho procesal constitucional local<sup>464</sup>, lo cual ya se ha determinado que no invade la esfera de competencia de la Constitución Federal.

En algunas constituciones locales, su defensa se hace por medio de los tribunales de los estados; originalmente fue algo teórico, que sólo contemplaba la doctrina o que era considerado por uno que otro legislador estatal; con el tiempo, sobre todo en los años recientes, ha sido objeto de regulación por el derecho positivo.<sup>465</sup>

Se ha producido un cambio, algunas entidades, en sus constituciones, han incorporado principios para regular las diferentes instituciones a través de las cuales se hace operante la defensa, se norma la actuación de los tribunales, se

---

<sup>464</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo “Derecho procesal constitucional local en México”, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2004, p. 193. Es interesante como ha venido tomando interés las constituciones locales, principalmente a partir de la constitución local que genero un parteaguas en México, y el constitucionalismo local. “El 3 de febrero de 2000 aparece publicada en la Gaceta Oficial número 24 del Estado de Veracruz, la Ley No. 53, que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de dicha entidad que data de 1917. Para comprender su importancia en lo relativo al control de la constitucionalidad local, es necesario acudir a su iniciativa, al debate en el Congreso y a su protección final que le atribuye una nueva composición orgánica a su Poder Judicial, así como novedosas competencias que resultan características de los tribunales constitucionales contemporáneos; siendo relevante la articulación de estos mecanismos con los previstos a nivel federal y el fallo reciente de la Suprema Corte de Justicia que avala la constitucionalidad de los instrumentos locales”.

<sup>465</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, “La constitución local y su defensa, elementos para una teoría del control de la constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo(coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, t. IV, p. 3616.

determina el papel de las partes y se fijan los términos y las condiciones para que ellas accedan a esa clase de justicia.

La defensa de la constitución estatal es una institución de naturaleza netamente local; legislar sobre ella corresponde únicamente a los congresos de los estados, cuando reforman la constitución local o cuando, con base en ellas, emiten leyes ordinarias; ellos lo hacen en ejercicio de la autonomía que se reconoce a las entidades federativas; como consecuencia de lo anterior, la aplicación de los principios normativos compete, en forma privativa, a los tribunales locales.<sup>466</sup>

El establecer un sistema de control local implica tener que dar soluciones a varios problemas o procurar respuestas válidas a ciertas interrogantes: ¿las constituciones locales son de naturaleza suprema?; qué debe entenderse por defensa de la constitución local; por qué es necesario regular, desarrollar y estudiar la institución; definir cuál debe ser el papel del control de la constitución local con relación al sistema general de defensa de la constitución federal; determinar quién será el responsable de realizarlo, bajo qué principios y con qué alcance; cuáles serán las vías para hacerlo; quienes podrán recurrir a esas vías; y cuál será el papel de los tribunales federales en la revisión de las sentencias locales que declaren constitucionales o inconstitucionales un acto de autoridad.

#### *La supremacía de las constituciones locales*

En el sistema jurídico mexicano, la naturaleza suprema de las constituciones locales se desprende:

Lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución federal:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes

---

<sup>466</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 3617.

interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

De lo que dispongan en forma expresa y terminante algunas de las constituciones de los estados, como las de los estados de Veracruz y Colima:

Artículo 80. En el Estado de Veracruz, la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución será la ley suprema.

La Constitución de Colima dispone lo siguiente:

“Artículo 129. El Estado no reconoce más ley fundamental para su gobierno interior, que la presente Constitución y nadie puede dispensar su observancia. ...”

En otros estados el carácter de suprema de las constituciones se deriva de la mención de que se trata de una norma de naturaleza fundamental, o del hecho de que se obligue a los servidores públicos a protestar su cumplimiento, así como el de las leyes que de ella emanen (arts. 34, 157, 164 y 165 de la Constitución de Sonora).

Las constituciones de los estados son de naturaleza suprema a pesar de que ellas no prevén la existencia de poderes y autoridades, de que en el sistema jurídico mexicano esa función está a cargo de la constitución federal; los son por cuanto a que regulan la organización de ellos, establecen sus facultades, norman su actuación y les establecen limitaciones, obligaciones e inhibiciones.<sup>467</sup>

La Suprema Corte de Justicia puede conocer de controversias en las que estén de por medio cuestiones de constitucionalidad, únicamente en el caso de que ellas estén referidas a la Carta Magna Federal.

---

<sup>467</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 3619.

Por lo que los sistemas de defensa, para ser operantes, únicamente pueden ser establecidos en la constitución de los estados. No es factible hacerlo en las leyes ordinarias por cuanto a que ellas no son de naturaleza suprema.

Cuando se trata de poderes o autoridades locales, es de esperarse que recurra a la controversia constitucional, invocando como concepto de invalidez el que se trata de una autoridad incompetente. Esto se hizo en la controversia 34/97, planteada por el consejo de la judicatura del estado de Guanajuato en contra del congreso local, en el que se planteó un problema de violación a la constitución local.

Cómo debe operar un control de la constitución local con relación al sistema general de defensa de la constitución general. No puede comprender actos o leyes emanados de los poderes de un estado que violen la constitución de otro estado, permitirlo sería contrario a la fracción I del artículo 121, en relación con los artículos 104, fracción V y 105 constitucionales.

No puede comprender actos de las autoridades federales que actúen dentro del territorio de las entidades; en aplicación del artículo 124 ellos únicamente son revisables a través de las instancias que establece la constitución; contrariamente a lo que sucede con los estados, que sí están facultados para aplicar leyes federales (art. 104, fracción I y 120), las autoridades federales no tienen competencia para aplicar el derecho local.<sup>468</sup>

La forma de operar con vista a instituciones locales que establecen sistemas de sanción para quienes violan la constitución de un estado. Un sistema de control de la constitucionalidad debe estar encaminado preferentemente a anular, neutralizar o dejar sin efectos actos de autoridad que sean contrarios a la Carta Magna local.

---

<sup>468</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 3623.

¿Quién debe ser el responsable del control de la constitucionalidad local? Frente a un acto de autoridad local que viole la constitución de su entidad, debe operar, ante todo, el auto control. Cuando lo que se persigue es la anulación del acto que sea contrario a la constitución local; de todas las posibilidades que existen, no queda más que admitir que hacerlo es una función de naturaleza jurisdiccional, que sólo una autoridad judicial puede realizar. En el caso no importa que quien demande la anulación sea un particular o una autoridad.

En este sentido el Autor Elisur Nava, da las siguientes posibilidades: a) que sea un tribunal, diferente de la rama judicial local, creado ex profeso, para desempeñar la función; b) que sea el tribunal superior o una de sus salas quienes, en forma específica, desempeñen la función; c) que todas las salas, actuando por separado, sean las que tengan competencia para resolver; y d) que, respecto de violaciones judiciales no graves, sea la propia autoridad, a través de un incidente específico de inconstitucionalidad, quien conozca de su propia violación, con la posibilidad de que su resolución sea revisada por algunas de las instancias mencionadas antes.<sup>469</sup>

¿Cuáles deben ser los principios según los cuales operen los controles y cuál será el alcance de las resoluciones que se dicten? El sistema de defensa sólo puede estar referido a controversias que se susciten con motivo de violaciones a la constitución de un estado por leyes o actos de las autoridades locales, que deriven del ejercicio de una facultad o atribución de naturaleza estatal.

Para el caso no importa que las leyes o actos de autoridad emanen de los poderes, entes y ayuntamientos de los estados en ejercicio o usurpación de una facultad o atribuciones; dentro de este rubro general están comprendidas las leyes que los gobernadores emitan en uso o ejercicio de facultades extraordinarias que se le confieran.<sup>470</sup>

---

<sup>469</sup> Cfr. Ibidem, p. 3624.

<sup>470</sup> Cfr. Ibidem, p. 3625.

Sobre las funciones de control de constitucionalidad por medio de órganos locales, fue puesto en tela de juicio, y se consideraba que invadía competencias de órganos federales por lo que: el 9 de mayo de 2002, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió diversas controversias constitucionales (15, 16, 17, 18/2000),<sup>471</sup> presentadas por varios Ayuntamientos del Estado de Veracruz que demandaron, entre otras cuestiones, la invalidez del decreto de reforma integral a la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del juicio para la protección de derechos humanos, cuya competencia se le atribuye a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, se invade la esfera competencial de los tribunales de la federación, específicamente por lo que hace al juicio de amparo federal.

La Suprema Corte federal (por mayoría de votos) estimó constitucional la reforma aludida, al estudiar esencialmente que el juicio para la protección de derechos humanos sólo se limita a salvaguardar a la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del estado de Veracruz, como lo es la Sala Constitucional, sin que ésta cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución federal, además de que el instrumento local prevé la reparación del daño, característica ésta que difiere con el juicio de amparo federal. Asimismo, los artículos 39, 40 y 41, párrafo primero, de la normativa suprema federal establecen las bases de la autonomía local, en tanto de ellos deriva el régimen de gobierno republicano federal, integrado por Estados libres y soberanos en todo lo relativo al régimen interno, aunque unidos en un pacto Federal; y que el pueblo ejerce su soberanía por lo que hace a dichos regímenes interiores, en los términos que dispongan las Constituciones locales. Esta autonomía local, incluso, se prevé de manera directa en el artículo 116, fracción III, de la Constitución federal, que establece la posibilidad de que los poderes de los Estados se organice conforme a la

---

<sup>471</sup> Estas controversias constitucionales fueron presentadas por los Ayuntamientos del municipio de la Antigua (15/2000), Municipio de Córdoba (16/2000), Municipio de Tomatlán (17/2000) y Municipio de San Juan Rodríguez Clara (18/2000), todos del Estado de Veracruz.

Constitución de cada uno de ellos; y específicamente el Poder Judicial se ejercerá por los tribunales y mediante las reglas que señalen dichos Ordenamientos locales.<sup>472</sup>

En este sentido el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedo reflejado en la tesis XXXIII/2002, cuyo rubro y texto señalan:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL. De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio para la protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserva a los gobernados de esta entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reservan implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4º de la propia Constitución estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.”

---

<sup>472</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo “Derecho procesal constitucional local en México”, op. cit., p. 198.

“Cuatro ministros formularon voto minoritario, sosteniendo la invalidez del precepto que regula el juicio para la protección de derechos humanos, considerando fundamentalmente que al coincidir el catálogo de los derechos previstos en la Constitución veracruzana, con las garantías individuales establecidas en la Constitución federal, se duplican las instancias, siendo atribución exclusiva de los tribunales de la federación, a través del juicio de amparo, conocer de los actos o leyes que vulneren dichas garantías individuales, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución federal.”<sup>473</sup>

Por ende a partir del año 2000 y mediante las reformas a las Constituciones de los estados de Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, resurge un nuevo sector del *derecho procesal constitucional* en México, que denominamos como *local*, debido a la creación de distintos instrumentos de índole jurisdiccional para la protección, preservación, interpretación y aplicación directa de la normativa suprema de esas entidades federativas. Ello implica el reconocimiento de una auténtica supremacía constitucional estatal que debe ser materia de mayor atención y desarrollo de la doctrina y jurisprudencia mexicana, siendo necesaria una nueva lectura al artículo 40 de la Constitución federal.<sup>474</sup>

En general este es el panorama, que ha empezado a surgir en el derecho procesal constitucional en México, y la tendencia que nuestro Máximo Tribunal, ha marcado sobre la existencia de órganos internos que se encargue del control de constitucionalidad local. Lo que permitirá que se genere mayor autonomía en los sistemas de control constitucional local, y evitar toda la carga de trabajo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### e) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Por lo que hace al conocimiento de los cuestionamientos que se formulen respecto de las reformas al estatuto de gobierno del Distrito Federal es competencia del pleno de la Corte, en virtud de que se trate de la actuación del Congreso de la

---

<sup>473</sup> Ibidem, p. 199.

<sup>474</sup> Cfr. Ibidem, p. 204.



Unión (art. 105. I, frac. Inciso. a, frac. II, Inciso a); ellos se pueden formular a través de las vías que se establece la constitución.<sup>475</sup>

De acuerdo con el autor Elisur Nava. “En el Distrito Federal, mientras exista el actual artículo 122 constitucional, proveer lo relativo a la defensa del estatuto de gobierno, es tarea que corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión.”<sup>476</sup>

Por lo que toca al Distrito Federal, la naturaleza suprema del estatuto de gobierno se desprende del hecho de que es expedido y reformado por el Congreso de la Unión, y de que, salvo el derecho de iniciativa, los poderes locales de esa entidad están al margen de esa actividad.

Son de naturaleza suprema tanto las constituciones y el estatuto de gobierno en sí, como las reformas que se les hagan por los poderes facultados para ello.

#### f) Leyes municipales

Uno de los logros de la revolución mexicana de 1910 fue una plena libertad municipal, cuando se aprobó la Constitución de 1917, se hizo referencia al municipio en muy distintas y numerosas disposiciones, regulación que ha venido ampliándose a lo largo de sus años de vigencia, habiéndose consagrado diversos principios, garantías y mecanismos que se han propuesto fortalecer dicha institución y establecer para ella una adecuada defensa constitucional.<sup>477</sup>

En la doctrina mexicana ha sido criticada la formulación original del art. 115. El distinguido jurista Jorge Carpizo, señaló que al municipio “se le quería fuerte y

---

<sup>475</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, “La constitución local y su defensa, elementos para una teoría del control de la constitucionalidad” op. cit., p. 3621.

<sup>476</sup> Ibidem, p. 3617.

<sup>477</sup> Cfr. Valencia Carmona, Salvador, “La defensa constitucional del municipio mexicano”, en Ferrer MacGregor, Eduardo, (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4º ed., México, UNAM, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, p. 3865.

sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba base de la división territorial y la base política y administrativa del estado. ...”<sup>478</sup>

Una de las reformas más importantes es la reforma del 23 de diciembre de 1999, donde se hicieron las siguientes modificaciones: reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno; precisiones a la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones en los servicios públicos y en los ingresos municipales; asociación de municipios más amplia; reformulación en desarrollo urbano ecología y planeación regional. Esta iniciativa fue resuelta del acuerdo que lograron varios partidos políticos nacionales y sus efectos pueden también considerarse positivos para el municipio.<sup>479</sup>

Se ha reconocido a los municipios una facultad muy amplia para proveer controversias constitucionales que esta institución pudiera tener con otros municipios, entidades federativas o la propia Federación.

Ciertos preceptos constitucionales relacionan al municipio con el proceso electoral y las actividades religiosas en este sentido tenemos: a) se otorga el derecho a los partidos políticos nacionales a “participar en las elecciones estatales y municipales” (art. 41, fracción I, párrafo primero); b) las constituciones y las leyes de los estados en materia electoral deben garantizar que las elecciones de los gobernadores, los legisladores y los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (art. 116, fracción IV, inciso a); c) se atribuyen facultades y responsabilidades para los municipios, los estados y la Federación respecto de las iglesias (art. 130, párrafo final).

Han recibido los preceptos constitucionales una abundante y heterogénea regulación en el derecho mexicano. El propio derecho que generan las

---

<sup>478</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 4º ed., México, UNAM, Porrúa, 1994, p. 511.

<sup>479</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, Pérez López, Miguel, Núñez Mercado, Juvenal Alejandro y Valencia Carmona, Salvador “La Reforma Constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4, enero-julio 2001, p. 241 y ss.

corporaciones municipales, que encarna en los bandos de policía y buen gobierno, en los reglamentos, en las circulares y en diversos actos jurídicos. Lo que en sentido amplio podemos considerar como leyes del municipio.

El complicado y a veces contradictorio entramado jurídico que rige al municipio, mismo que requiere de una revisión a profundidad y de imprimirle mayor coherencia. Los propios municipios hagan un ejercicio más intenso y congruente de las facultades que tienen a su cargo, para que el derecho municipal se modernice y pueda responder a los desafíos que plantean las actuales circunstancias del país.<sup>480</sup>

En la defensa del municipio. Se examina de manera preferente las controversias constitucionales a cargo de la Suprema Corte, que se han venido revelando como un medio de protección eficaz para los ayuntamientos.

*En un buen número de constituciones se favorece al Congreso Local como el órgano idóneo para dirimir los conflictos que tengan los ayuntamientos.* En este grupo se encuentran los siguientes estados: Aguascalientes, art. 27, fracción XXI, señala como una facultad de Congreso “dirimir las controversias que no siendo de carácter judicial, se susciten entre los ayuntamientos”; Baja California Norte, art. 27, fracción XXIII, indica que el órgano legislativo local puede “dirimir los conflictos que surjan entre el Poder Ejecutivo y los ayuntamientos”; Guanajuato, art. 63, fracción V, atribuye al Congreso local “dirimir las controversias entre el municipio y entre éstos y los poderes Ejecutivo y Judicial”; Quintana Roo, en el art. 75, fracción XXXVI, se expresa que el órgano legislativo puede “resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos entre sí y entre éstos y el Ejecutivo del estado, salvo cuando tengan carácter contencioso”; Tabasco, en el artículo 36, fracción XX, se dice que el Congreso tiene facultad “dirimir los conflictos políticos y de límites entre el municipio y el estado y de los municipios entre sí”; Tlaxcala, en su art. 54, fracción X, se dispone que el Congreso podrá “conocer de los conflictos

---

<sup>480</sup> Cfr. Valencia Carmona, Salvador, “La defensa constitucional del municipio mexicano”, op. cit., p. 3872.

que se presenten respecto de la integración, toma de posesión o del funcionamiento de los ayuntamientos, emitiendo la resolución que corresponda”, además, en las fracciones XXIV, se advierte que a dicho órgano le corresponde también “resolver en definitiva las controversias que surjan entre los municipios de la entidad y entre estos y el Ejecutivo”<sup>481</sup>

*En otras constituciones se confía la resolución de los conflictos de los municipios al Poder Judicial local.* Se ubican en este grupo: Colima, en el art. 74, fracción VI, se prescribe que corresponde al Supremo Tribunal de Justicia del estado “dirimir los conflictos que surjan entre los municipios y cualquiera de los poderes del Estado y que no sean previstos por la fracción XX del art. 33 de esta Constitución” (esta fracción se refiere a las cuestiones de límites dentro los municipios que resuelve el Congreso local); Chihuahua, en el art. 109, fracciones XIII y XIV, se señala que corresponda al Tribunal Superior de Justicia del estado, resolver las controversias entre los ayuntamientos y el Congreso, entre dos o más municipios, entre los municipios y el Ejecutivo del estado.<sup>482</sup>

*Otras constituciones han optado por fórmulas mixtas, hacen intervenir para algunos conflictos al legislativo y en otros al judicial locales.* Siguen este sistema: Hidalgo, en su art. 56, fracción XII, indica que es facultad del Congreso “resolver los conflictos que surjan entre dos o más municipios de la entidad, así como entre los Ayuntamientos y el Ejecutivo del estado” y en el art. 99 A, fracción XII, se señala como facultad del Tribunal “resolver los conflictos que surjan entre los municipios y el Congreso”; Durango, en su art. 55, fracción XXXIV, se otorga facultad, por una parte, al Congreso local para resolver controversias entre los municipios, y entre éstos y el ejecutivo del estado, y por otra, en el art. 97, fracción

---

<sup>481</sup> Constitución Política del Estado de Aguascalientes. 13-08-1950 (ult. Ref. 23/0811998); Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. 16-08-1953 (ult. 06-10-2000); Constitución Política del Estado de Guanajuato. 16-02-1984 (ult. Ref. 20-03-2001); Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, ult. Ref. 12-09-1996; Constitución Política del Estado de Tabasco. 05-04-1919 (ult. Ref. 30-12-2000); Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. 04-02-1982 (ult. Ref. 18-05-2001).

<sup>482</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. 20-10-1917 (ult. Ref. 26-07-2000); Constitución Política del Estado de Chihuahua. 17-06-1950 (12-05-1999).

IX, se da competencia al Tribunal Superior para dirimir los conflictos entre los ayuntamientos y los poderes del estado (no precisa cuáles debe tratarse del Congreso); Oaxaca, en el art. 59, fracción XII, se expresa que es facultad del legislativo “resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos entre sí y los poderes del estado”, pero en el art. 127, fracción V, se prescribe que el Tribunal Superior puede “conocer de las controversias que se susciten entre los Ayuntamientos del Estado y el Ejecutivo del mismo”; Zacatecas, en el art. 65, fracción XXX, se dice que corresponde al Congreso “dirimir, en la vía conciliatoria los conflictos políticos entre el ejecutivo y judicial; de los municipios entre sí y con otros poderes estatales”, y el art. 100, fracción IV, se ordena que el Tribunal puede “conocer de las controversias que se susciten entre dos municipios y entre éstos y el estado en los casos que se ejerciten derechos no políticos”.<sup>483</sup>

Pero los mecanismos establecidos son insuficientes para una protección integral y efectiva del municipio. Hace falta extender dicha protección a otros aspectos de la acción municipal donde pueden surgir conflictos para los cuales los ayuntamientos carecen de mecanismos y procedimientos adecuados para solucionarlos.<sup>484</sup>

De los instrumentos que forman parte del derecho procesal constitucional mexicano, los que han tenido implicaciones con el municipio son: el juicio de amparo y las controversias constitucionales en relación con el ayuntamiento, en virtud de que en ellos se han generado progresos notorios.

La Suprema Corte ha señalado en diversas resoluciones que cuando los municipios actúan en protección de sus intereses en su carácter de entidades públicas, es decir, no patrimoniales, el amparo no es procedente. Específicamente, en el caso de los ayuntamientos, la Corte ha dicho: “ahora bien si un ayuntamiento no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad

---

<sup>483</sup> Constitución Política del Estado de Hidalgo (ult. Ref. 09-05-1998); Constitución Política del Estado de Durango. 01-01-1917; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15-04-1922 (ult. Ref. 24-03-2000); Constitución Política del Estado de Zacatecas. 04-02-1984 (ult. Ref. 10-05-2000)

<sup>484</sup> Cfr. Valencia Carmona, Salvador, “La defensa constitucional del municipio mexicano”, op. cit., p. 3876.

jurídica y en defensa de sus derechos privados, sino como una entidad pública, y para proteger de un acto que lesiona derechos públicos, como es la orden para ser incautados los arbitrios del municipio debe sobreseerse dicho amparo”.<sup>485</sup>

Tampoco pudieron los municipios, además, acudir al amparo fundados en las fracciones II y III del art. 103 constitucional, que contienen el llamado amparo “por invasión de esferas” o amparo “soberanía”, porque tales fracciones si no sirvieron para resolver los conflictos entre los estados y la federación, mucho menos tratándose de aquellos que afectan a los municipios.

Por no encontrar los municipios en el amparo una protección amplia y suficiente, tuvieron que recurrir a la controversia constitucional prevista en el art. 105 constitucional, que en su texto original daba competencia la Corte para conocer de las controversias entre los estados, los poderes de un mismo estado o de éstos con la federación, sin aludir expresamente a los municipios.

Bajo el texto primitivo del precepto mencionado las controversias constitucionales no fueron muy numerosas. Durante su vigencia se promovieron 55 controversias constitucionales; de las cuales 14 se suscitaron entre la federación y un estado, 22 entre poderes de un mismo estado, una entre estados, doce entre municipios y estados y una entre un municipio y un estado (Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Mediante la resolución de estas controversias se fijaron criterios sustantivos y procedimentales, estos últimos en virtud de que bajo la vigencia del derogado art. 105 no se promulgó la correspondiente Ley reglamentaria.<sup>486</sup>

Como se deduce del párrafo anterior, ha pesar de que los municipios habían sido ignorados en la regulación constitucional de las controversias, acudieron desde

---

<sup>485</sup> Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1987-1988, segunda parte, salas y tesis comunes, p. 1342.

<sup>486</sup> Cfr. Cossío D., José Ramón, “Comentario al artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, op. cit., p. 1039. La enumeración incluye el caso Chihuahua.

época muy temprana ante la Suprema Corte en ejercicio de este medio de defensa, pero el criterio que prevaleció en nuestro máximo tribunal fue que no tenía derecho a tal vía por no tener el carácter de un poder, pues sólo habían los tres poderes tradicionales reconocidos constitucionalmente, además, tampoco podía ejercitar la controversia porque sólo tenía jurisdicción en parte del territorio de un Estado, y no en toda su extensión como se requería para que actuara la Corte.

En la controversia constitucional 2/36, se corroboraron los argumentos que negaban al municipio el carácter de poder y evidenciaban su jurisdicción restringida, puntualizándose que: “los ayuntamientos no tienen el carácter de poder, en el sentido en que esta palabra está utilizada por el Constituyente; pues aun cuando la base política y administrativa de los estados es el Municipio Libre, y aun cuando forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre el territorio de un Estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en la aludidas controversias”, además, “el reconocimiento del Municipio Libre, con derecho a ser administrado por un ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto Poder.”<sup>487</sup>

Hasta la década de los noventa del siglo XX estuvo vigente este criterio jurisprudencial, que impedía que los municipios acudieran a la controversia constitucional, pero entonces se inició un cambio decisivo en varios casos que resolvió la Suprema Corte y que abrieron definitivamente el acceso de dicha vía a tales corporaciones.

Un paso definitivo se dio con el ahora llamado “amparo Mexicali”, en revisión y con el número 4521/90, que había sido promovido por el ayuntamiento de Mexicali

---

<sup>487</sup> Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique, pp. 4704- 4705 aparece en Tomo XLVIII, p. 349, controversia 2/36, Tremari Arturo y coagraviados, 6 de abril de 1936, unanimidad de 16 votos; *La constitución y su interpretación*, tomo II, pp. 1230 y 1231.

contra los poderes Legislativo y Ejecutivo del mismo estado, en virtud de que dichas autoridades mediante decreto le habían disminuido sus participaciones federales. Paradójicamente, en su demanda el ayuntamiento, sabedor del criterio de la Corte, había sostenido de manera hábil que acudía a la vía de amparo y no a la controversia, porque no tenía el carácter de poder. Aunque finalmente el amparo fue sobreseído, ello no mengua el valor de la resolución que otorgó al municipio el carácter de poder, considerándolo un tercer nivel de gobierno como los estados y la federación y que su estatus como ente se había transformado a partir de la reforma constitucional de 1983.<sup>488</sup>

En la referida resolución, aprobada por mayoría y después de un intenso debate en el Pleno de 1º de febrero de 1991, se expresó que “el municipio constituye un poder pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un Poder Político. Si de manera analítica se llama Poder Político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno”. Más adelante, se corrobora que “una interpretación de los arts. 105, 115 y 116 Constitucionales en forma relacionada para desentrañar su verdadero sentido y alcance, permiten concluir que al ser el Municipio en la actualidad un poder, está facultado para promover una controversia constitucional a fin de defender las prerrogativas que la reforma (de 1983) le confirió, cuando sus intereses se vean lesionados por otro de los Poderes del estado”.<sup>489</sup>

Una vez recorrido ese largo y escabroso camino se abrió el terreno para la reforma constitucional que se produjo en 1994, en la cual se reconoció de manera amplia y expresa en el art. 105, fracción I, que el municipio podía recurrir a la controversia constitucional en múltiples casos. Y se abrió un abanico de posibilidades y se establece que la Corte conocerá de controversias

---

<sup>488</sup> Cfr. Valencia Carmona, Salvador, “La defensa constitucional del municipio mexicano”, op. cit., p. 3883.

<sup>489</sup> Idem.



constitucionales en que intervenga un municipio, en los siguientes casos: 1) la federación y un municipio, inciso b) de dicha fracción; 2) el Distrito Federal y un municipio, inciso f; 3) dos municipios de diversos estados, inciso g; 4) un estado y uno de sus municipios inciso h; 5) un estado y un municipio de otro estado, inciso j.

Entre los años de 1993 al 2000 se han resuelto 126 controversias, las cuales en su mayoría han sido planteadas por los municipios y han sentado puntos relevantes para sus relaciones con los gobiernos estatales y aun con el federal.<sup>490</sup>

Entre las resoluciones que han favorecido a los municipios, destacan las siguientes: a) declaración de inconstitucionalidad de una disposición de la constitución política estatal que autoriza al gobernador a nombrar a los jefes de la policía municipal, controversia 19/95, cuyo actor fue el ayuntamiento de Río Bravo Tamaulipas, contra el gobernador, procurador y otras autoridades de esa entidad; b) se han establecido criterios para los conflictos de límites de los ayuntamientos, en la controversia 27/97, el ayuntamiento de Tarímbaro, Michoacán, obtuvo la invalidez de un acuerdo de la legislatura local que segregaba un fraccionamiento y lo atribuía al gobierno de Morelia.<sup>491</sup>

En este sentido también ha habido resoluciones que han acotado a los municipios o deslindado sus relaciones con el gobierno estatal y federal, entre las que sobresalen: a) declaración de invalidez del reglamento de seguridad y protección bancaria expedido por el ayuntamiento de Guadalajara por ser de competencia federal en la controversia 56/96, promovida por el Consejero Jurídico del Gobierno federal, en representación del Presidente de la República; b) declaración de invalidez de la parte relativa a transporte del reglamento de tránsito y transporte del municipio de Oaxaca de Juárez por ser materia de los poderes estatales, en la

---

<sup>490</sup> La Información obtenida en la Unidad de registro de las Controversias y Acciones Constitucionales, así como en los CD-ROM Facultades Exclusivas 3ª Versión, Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad, junio de 2000; La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, agosto de 2000; Jurisprudencia y tesis aisladas IUS, abril de 2000.

<sup>491</sup> Cfr. Valencia Carmona, Salvador, "La defensa constitucional del municipio mexicano", op. cit., p. 3886.

controversia 2/98 promovida por el gobierno del estado de Oaxaca; c) se declararon nulos varios acuerdos del cabildo del municipio de Puebla sobre desarrollo urbano y asentamientos humanos, en la controversia 25/97 promovida por el poder ejecutivo de dicho estado.<sup>492</sup>

En las controversias antes citadas, se observa claramente como se limitan las facultades legislativas de los municipios, (sobre la leyes que emiten) cuando invaden competencias ya sean estatales o federales. Por nuestro Máximo Tribunal. Nadie duda del enorme logro que entraña haber conferido el rango de poder al municipio, no tampoco el acierto de haber mejorado su defensa a través del acceso a la controversia constitucional.

Una vez que hemos recorrido el complejo camino, de la existencia jurídica del municipio desde la Constitución de 1917, cuando paso a componer la célula política que integraba los estados, y a su vez la federación, pero con pocas o nulas competencias y atribuciones en el mundo fáctico-jurídico, estaban muy desprotegidos, hasta que en 1994 se le reconoció explícitamente como un poder más, que podría recurrir de forma autónoma e independiente a defenderse por medio de las controversias constitucionales. Recordemos a través de la jurisprudencia se había librado una batalla en nuestro sistema judicial, para que se le reconociera como un poder ya que desarrollaba las funciones: ejecutiva, legislativa y judicial.

#### g) Efectos de las sentencias de amparo respecto de normas generales

Una vez que analizamos la competencia que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus funciones de Tribunal Constitucional. Llegamos a otro aspecto trascendente en el sistema jurídico, y es el efecto que tienen las sentencias de amparo<sup>493</sup> respecto de disposiciones generales. Principalmente

---

<sup>492</sup> Cfr. Idem.

<sup>493</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, op. cit., pp. 261 y 262. El jurista en el párrafo 591 señala que: “B) En el ámbito nacional, el amparo fue establecido en el

cuando conoce de estos amparos por el denominado recurso de revisión (que en realidad es una apelación).

Las sentencias de amparo a las que hacemos especial referencia son las que se generan desde el punto de vista del ilustre jurista Fix-Zamudio en: “Un segundo tipo de proceso ha sido denominado *amparo contra leyes*,... que constituye la vía por medio del amparo para combatir las disposiciones legislativas, entendidas en sentido amplio, es decir, leyes, reglamentos y tratados internacionales incorporados al ordenamiento interno. Existen dos modalidades: a) la que podemos calificar como acción de inconstitucionalidad (de carácter concreto), ya que es la interpuesta por los particulares afectados por la expedición y promulgación de las normas generales. En esta modalidad del amparo deben señalarse como autoridades demandadas a las que hayan intervenido en el procedimiento legislativo, es decir, el Congreso de la Unión (Senado federal, tratándose de tratados internacionales), legislaturas locales, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Presidente de la República, gobernadores de los estados o jefe del gobierno del Distrito Federal. La primera instancia se sigue ante los jueces federales de distrito, y el segundo grado, por medio del llamado recurso de revisión (en realidad, de apelación), antes la Suprema Corte de Justicia (artículos 107, fracciones VII y VIII, de la Constitución federal; 84, fracción I, inciso a) y c), 114, fracciones I, de la Ley de Amparo, así como 10, fracción II, y 55, fracciones II,

---

documento denominado Acta Constitutiva y de Reformas, expedido el 18 de mayo de 1847, que introdujo modificaciones a la Constitución Federal de 1824, cuya vigencia había sido restablecida. **La citada Acta de Reformas se inspiró en forma indiscutible en el proyecto redactado por otro distinguido jurista y político mexicano, Mariano Otero**, considerado como el segundo padre del derecho de amparo, ya que lo concibió como **un instrumento para proteger los derechos fundamentales de los habitantes del país contra toda disposición general** o acto de autoridad, y que debía promoverse ante los tribunales federales, de acuerdo con el artículo 25 del propio documento constitucional, **el cual, además, introdujo la disposición calificada como “fórmula Otero”,** que todavía subsiste, y **de acuerdo con la cual la sentencia que otorgue el amparo no debe contener declaraciones generales**, de manera que cuando se combate la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, **dicha tutela se traduce en la desaplicación del ordenamiento impugnado exclusivamente en beneficio de la parte reclamante.**” (Las negrillas son nuestras). También confróntese entre otros Fix-Zamudio, Héctor, Fix-Fierro, Héctor, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Comentarios al artículo 107*, op. cit., p. 1091. Y Casarín León, Manlio Fabio, “Balances y perspectivas del derecho procesal constitucional mexicano”, op. cit., pp. 331 y 332.

según la materia, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de mayo de 1995).<sup>494</sup>

El denominado *amparo contra leyes*, y la acción de inconstitucionalidad, tienen un mismo fin anular las disposiciones generales que son contrarias a la Norma Fundamental, la diferencia es que en las sentencias de este amparo, sólo se hacen declaraciones particulares que benefician a los sujetos que lo promovieron.<sup>495</sup> Y en la segunda figura jurídica, cuando en la resolución se obtiene una mayoría de ocho votos de los ministros, se hace una declaración con efectos generales, que beneficia a todos los individuos.

En el tenor de lo efectos particulares el Autor Coello Cetina Rafael señala que: “En estrecha relación con el estudio de los efectos específicos de todo fallo protector, conviene destacar que al tenor de lo previsto en la legislación de amparo, la sentencia concesoria únicamente puede trascender a la esfera jurídica del quejoso o de los quejosos, sin que la respectiva declaración de inconstitucionalidad pueda jurídicamente beneficiar a diversos gobernados, aspecto normativo que debe estudiarse inicialmente, en tanto acota los efectos de una sentencia concesoria”<sup>496</sup>.

Desde el punto de vista legal los efectos protectores limitados a la parte quejosa. *Deriva de lo dispuesto en los artículos. 107, fracción II,<sup>497</sup> de la Constitución*

---

<sup>494</sup> Ibidem, p. 267.

<sup>495</sup> La sentencia dictada en esta materia por la Suprema Corte se traduce exclusivamente en la desaplicación para el caso concreto y con efecto únicamente para las partes, de las normas generales impugnadas, sin formular una declaración general.

<sup>496</sup> Coello Cetina, Rafael, “Los efectos de las sentencias concesorias contra leyes tributarias”, en Ferrer MacGregor, Eduardo(coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4º ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de a Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, t. I, p. 643.

<sup>497</sup> Báez Silva, Carlos, “Cambio político y poder judicial en México”, en David Cienfuegos Salgado, Miguel Alejandro López Olvera(coords), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrina jurídica, núm. 216, 2005, p. 28. El autor señala que: “Las sentencias de amparo que determinar la inconstitucionalidad de alguna norma general, como una ley, no tiene efectos generales, sino que se limitan “a dejar dichas leyes sin aplicación al caso concreto”, en otras palabras, la famosa “fórmula” Otero es considerada un factor de debilidad del Poder Judicial federal.” Por otro lado véase el resumen de la Conferencia dictada en el diplomado Universidad Americana de Acapulco –Instituto Nacional de Controversias y Acciones de Inconstitucionalidad, Corzo, Edgar, “¿Es la Suprema Corte de

*General de la República y 76 de la Ley de Amparo, las sentencias que conceden la protección constitucional se limitaban a beneficiar a los gobernados que hayan promovido el respectivo juicio de garantías, sin que en ellas sea posible realizar una declaración general en cuanto a la ley o el acto reclamado. Este principio denominado de relatividad de la sentencia de amparo o cláusula Otero ha sido objeto de estudios minuciosos.*

Así, en relación con un juicio de amparo en el que el acto cuya constitucionalidad se convierte en una disposición de observancia general, resulta pertinente señalar que de ser fundado alguno de los conceptos de violación enderezados en contra de ésta, si el juicio se promovió en la vía indirecta,<sup>498</sup> el pronunciamiento respectivo se hará constar tanto en la parte considerativa de la sentencia como en uno de sus puntos resolutivos bien sea en la sentencia que ponga fin a la primera instancia de dicho juicio es decir, la emitida por un juez de Distrito, un Tribunal Unitario de Circuito o una Sala de un Tribunal Superior de Justicia, o en la que se resuelva el respectivo recurso de revisión,<sup>499</sup> por la Suprema Corte de Justicia de

---

Justicia de la Nación o no un Tribunal Constitucional?”, *Nuestra Democracia. Actualidad y Opiniones sobre Controversias Constitucionales*, México, año 1, núm. 6, marzo de 2006, p. 72.

<sup>498</sup> Cabe señalar que solamente en la demanda de amparo indirecto puede señalarse como acto reclamado de una disposición de observancia general, sin que ello sea posible validamente en una demanda de amparo directo por lo que tal como deriva de lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo de la Ley de Amparo, en un juicio de amparo que se promueva en esta última vía, solo en el capítulo de conceptos de violación se impugnaran actos de esa naturaleza, en el juicio no se llamara como responsables a las autoridades que expidieron la norma respectiva y en los puntos resolutivos de la sentencia que emita un Tribunal Colegiado de Circuito, en primera instancia, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el respectivo recurso de revisión, no se hará pronunciamiento alguno sobre la disposición general impugnada y, en caso de que esta resulte inconstitucional ello dará lugar únicamente a que en los dispositivos de la sentencia se conceda la protección de la Justicia de la Unión contra la sentencia definitiva o resolución que ponga fin al juicio sin resolverlo en lo principal en la medida en que dicha norma le sirve de sustento. Sobre este último punto resulta ilustrativa, en los conducente, la tesis que lleva por rubro y datos de identificación: “SENTENCIAS DE AMPARO. LA PROTECCIÓN OTORGADA RESPECTO DE UNA NORMA CONTROVERTIDA CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN ES EXTENSIVA UNICAMENTE A LAS CONCLUSIONES ADOPTADAS EN ESTE, QUE JURÍDICA Y LÓGICAMENTE SE SUSTENTEN EN AQUELLA” ( Novena Época, segunda Sala, semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: X, julio de 1999, tesis: 2ª XCIV/99, p. 369).

<sup>499</sup> La declaración de inconstitucionalidad de una disposición de observancia general tiene el mismo efecto respecto de las partes que acudieron al juicio de amparo con independencia de que se realicen una ejecutoria dictada por un Juez de Distrito o por el órgano que conozca del respectivo recurso de revisión, sin embargo, respecto del resto de gobernados el hecho de que el fallo protector sea el emitido por el órgano terminal o revisor si implica un beneficio para estos, pues tales determinaciones podrán generar la integración de jurisprudencia, bien sea por reiteración o al resolver una contradicción de tesis, la que en términos de lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley de Amparo, es obligatoria para todos los Tribunales que integran el

la Nación o por un Tribunal Colegiado de Circuito, y además, para determinar cuales son las consecuencias de esa declaración de inconstitucionalidad debe acudirse a lo dispuesto en los artículos 107, Fracción II de la Constitución General de la república; segundo, 76 y 80 de la Ley de Amparo; así como los relevantes criterios que sobre ese tema ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además el último proyecto de Ley de Amparo propuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se establece un mecanismo que, sin desconocer el principio de relatividad de las sentencias de amparo<sup>500</sup>, permite que con la emisión de tres precedentes de este Alto Tribunal, en los que se declare la inconstitucionalidad de una disposición de observancia general o bien en los que se arribe a su interpretación conforme, sea posible integrar jurisprudencia que tendrá efectos generales únicamente hacia el futuro, salvo en materia penal sí tendrá efectos retroactivos.<sup>501</sup>

En cuanto al alcance del principio de relatividad de las sentencias, conviene destacar que en los últimos años la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la posibilidad de que un fallo protector beneficie a sujetos de derecho diversos a los que promovieron el correspondiente juicio de amparo, como consecuencia de que el acto de autoridad cuya constitucionalidad se reclama trasciende a un derecho que no está incorporado exclusivamente en la esfera

---

orden jurídico nacional, tal como se reconoce en la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: "JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUNTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADADOS EN ESA LEY" (Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: XVI, Agosto de 2002, tesis: P./J.38/2002, p. 5). Es importante señalar que este criterio jurisprudencial conlleva el que los actos administrativos basados en normas declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia se nulificaran en los juicios contencioso administrativos, con lo que las sentencias que integran las respectiva jurisprudencia estarán trascendiendo indirectamente, incluso, a la validez de actos administrativos dirigidos a otros gobernados.

<sup>500</sup> Cfr. los artículos 71 y 232 al 235 del proyecto de la nueva Ley de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2000.

<sup>501</sup> Cfr. Coello Cetina, Rafael, "Los efectos de las sentencias concesorias contra leyes tributarias" op. cit., p. 645.

jurídica del quejoso, sino que por su naturaleza también se proyecta, simultáneamente, sobre la esfera de otros gobernados, en virtud de lo cual todos ellos, procesalmente hablando, forman una parte compleja dentro del juicio natural del que emana el acto reclamado, que debe ser escuchada en aquél para evitar el dictado de sentencias contradictorias, de sentencias que difícilmente puedan ejecutarse e incluso, para respetar el derecho de audiencia de éstos. Dicho criterio se ha sostenido tratándose del litisconsorcio pasivo necesario, que se presenta dentro de un juicio ordinario entre dos o más gobernados que tiene un interés común de tal carácter indisoluble,<sup>502</sup> que el juzgador está impedido para resolver el conflicto sin escuchar a todos los litisconsortes.<sup>503</sup>

En relación con este tema, de especial relevancia resulta distinguir cuándo se está en presencia de un litisconsorcio pasivo<sup>504</sup> necesario o voluntario. Al respecto, cabe recordar que esa institución procesal se da con el carácter de necesaria cuando exista una relación jurídica extraprocesal o de naturaleza material, en la cual, y según el derecho sustantivo regulador de ella, la consecuencia de los efectos pretendidos en el juicio exige de suyo la concurrencia de todas aquellas personas que, merced a su interés en aquella situación, tiene una comunidad indisoluble respecto de uno de sus derechos.

En esos términos, como lo reconoce diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>505</sup> la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una

---

<sup>502</sup> Al respecto ver las tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: “SENTENCIAS DE AMPARO. CUANDO ORDENEN REPONER EL PROCEDIMIENTO, SUS EFECTOS DEBEN HACERSE EXTENSIVOS A LOS CODEMANDADOS DEL QUEJOSO, SIEMPRE QUE ENTRE ÉSTOS EXISTA LITISCONSORCIO PASIVO NECESARIO” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Febrero de 1996, Tesis: P./J. 9/96, p. 78) y “LITISCONSORCIO PASIVO NECESARIO. DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: VIII, Agosto de 1998, Tesis: P./J 40/98, p. 63)

<sup>503</sup> Cfr. Coello Cetina, Rafael, “Los efectos de las sentencias concesorias contra leyes tributarias”, op. cit., p. 645 y 646.

<sup>504</sup> La litis consorcio pasivo, se distingue porque predomina la pluralidad de sujetos demandados o reos, y es voluntario si procede del acuerdo con los litisconsortes, o necesario, si esta determinado por precepto legal. Cfr. Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8° ed., México, Harla, 1990, p. 347.

<sup>505</sup> Al respecto ver las tesis que llevan por rubro y datos de identificación “AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO SU APLICACIÓN PRESENTE O FUTURA”

disposición de observancia genera tendrá efectos restitutorios hacia el pasado destruyendo, en su caso, el acto de aplicación que dio lugar a la demanda y los que se hayan dado durante la tramitación del mismo en perjuicio del quejoso y, además, tendrá efectos vinculatorios hacia el futuro o *ex nunc* al impedir que en lo sucesivo se aplique a ese gobernado lo dispuesto en el numeral inconstitucional, en tanto ese precepto no será modificado por un nuevo acto legislativo.<sup>506</sup>

En cuanto a los efectos *ex nunc* del fallo que declara la inconstitucionalidad de una ley, éstos no implican una violación al principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues las resoluciones únicamente se estará ocupando de los individuos o personas morales que hayan promovido la demanda, por lo que de ninguna manera implica una declaración general sobre la invalidez de norma impugnada, pues a pesar del vicio que ésta presente, continuará estando vigente dirigida a un número indeterminado de gobernados, todos los que se ubiquen en el respectivo supuesto de hecho.<sup>507</sup>

*En contra de la eliminación de la “formula Otero” se esgrimen las siguientes razones:*

Primera- Se dice que dotar de efectos *erga omnes* a las resoluciones de amparo, el Poder Legislativo quedaría supeditado al Judicial, lo que provocaría el desequilibrio entre los poderes del Estado<sup>508</sup>.

---

(Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P./J. 112/99, p. 9); “LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE LA SENTENCIA PROTECTORA FRENTE A LOS ÓRGANOS QUE CONCURRIERON A SU FORMACIÓN” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Noviembre de 1996, Tesis: P.CXXXVII/96, p. 135 y “LEYES, AMPARO CONTRA, EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN” (Octava Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: III, Primera Parte, Enero a junio de 1989, Tesis: P./J. 31 5/1989, p. 228).

<sup>506</sup> Así deriva de la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “LEYES, AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRTARSE DE UN ACTO LEGISLATIVO DISTINTO” (Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Diciembre de 1997, Tesis: P./J. 89/97, p. 10)

<sup>507</sup> Cfr. Coello Cetina, Rafael, “Los efectos de las sentencias concesorias contra leyes tributarias”, op. cit., p. 655.

<sup>508</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, op. cit., pp. 279-280.



Con respecto a este punto vale la pena recordar que, como señala Fix-Zamudio: "...la intervención de los tribunales en la delicada función de proteger las disposiciones constitucionales contra extralimitaciones de cualquier autoridad, incluyendo las legislativas, no ha producido los conflictos políticos que se vaticinaban, sino todo lo contrario: se ha establecido una corriente de comprensión entre los órganos legislativos y los judiciales, debido a la labor eminentemente técnica y delicadamente equilibradora de los segundos."<sup>509</sup>

El autor Miguel Carbonell, señala, que: En este supuesto no se trata de una oposición entre órganos del poder; no es que litiguen entre sí el Poder Judicial y el Legislativo. Por el contrario, lo que sucede es que se da una confrontación entre lo previsto en la Constitución y lo realmente actuado por el Poder Legislativo; por tanto, no es que el Judicial anule por sí y ante sí un acto de otro poder, es la Constitución la que lo hace, imponiéndose de esta forma a todos los poderes, incluyéndose al Judicial pues sus resoluciones en todo caso deben estar dictadas conforme al texto de la Constitución.<sup>510</sup>

Segunda- La declaración general de inconstitucionalidad, en caso de instaurarse, podría privar de su vigencia a alguna norma jurídica cuyos resultados aplicativos en la realidad económica, social, política o cultural de México puedan ser benéficos o convenientes para la colectividad<sup>511</sup>.

Por su parte el citado autor Miguel Carbonell, señala que: "Este argumento es totalmente erróneo ya que, en principio, a nadie debe beneficiar un acto inconstitucional; en segundo lugar, si en efecto la aplicación del acto

---

<sup>509</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo", *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2ª. Ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1999, p. 214.

<sup>510</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*. 2º ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, serie estudios jurídicos, pp. 177. También puede confrontarse Carbonell, Miguel, "Algunas posibles reformas al poder judicial en México", en Juan Vega y Edgar Corzo Sosa, (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 108, 2002, p. 119.

<sup>511</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, op. cit., pp. 279-280.

inconstitucional es más benéfica que lo estipulado por la Constitución, entonces lo que hay que hacer es modificar la Constitución y no convalidar con argumentos utilitaristas la subversión del sistema jurídico; en tercer término, ¿puede alguien *legítimamente* beneficiarse de actos que sean contrarios a la Constitución y además esgrimir tales beneficios para mantener la “fórmula Otero”? El despropósito de este argumento es de una entidad muy difícil de superar.”<sup>512</sup>

Tercera- Finalmente, también se dice que la “fórmula Otero” representa una tradición histórica muy importante que hay que preservar. Por una parte, se sostiene, es heredera del principio clásico de *res Inter alios acta* según el cual los efectos de los actos jurídicos deben limitarse a las partes que en ellos intervienen y no afectar a los que no han tenido que ver en una determinada relación jurídica; por otro lado, se considera que es una parte importante de la tradición jurídica nacional al haberse mantenido vigente durante más de 150 años<sup>513</sup>.

Miguel Carbonell señala que: Si este argumento se hiciera extensivo a otras instituciones jurídicas, lo más probable es que nos seguiríamos rigiendo, con suerte, por las “Leyes de Indias”. Se trata del argumento conservador por antonomasia; “nada debe cambiar porque esto siempre ha sido así o lleva mucho tiempo siéndolo”.<sup>514</sup>

*A favor de la supresión de la mencionada “formula” se citan las siguientes razones:*

Primera- “Al limitarse la eficacia protectora del amparo al sujeto que actúo dentro de un procedimiento se provoca una importante desigualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional sigue aplicándose a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías.”<sup>515</sup> Esto supone la *consagración jurídica de la*

---

<sup>512</sup> Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, op. cit., p. 120.

<sup>513</sup> Cfr. Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, op. cit., pp. 33-34.

<sup>514</sup> Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales* op. cit., p. 121

<sup>515</sup> Fix-Zamudio, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, op. cit., p. 231.

*desigualdad*, pues desde el propio texto constitucional se impone un tratamiento desigualitario a sujetos que se encuentran en los mismos supuestos normativos. En este sentido, se puede sostener que la “fórmula Otero” choca con uno de los principios más elementales de la democracia: aquel de acuerdo con el cual la ley debe tratar a todos los ciudadanos por igual, evitando situaciones que pueden representar una discriminación *de iure* entre ellos.

Segunda- Al no permitirse la declaración general de inconstitucionalidad se va en contra del principio de economía procesal, pues se obliga a los ciudadanos afectados a tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sin número de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia.<sup>516</sup>

Tercera- Finalmente, un tercer argumento importante es que con la “fórmula Otero” se burla de forma ostensible el principio de supremacía constitucional, pues se condiciona la superioridad de la carta magna al hecho de promover y ganar un amparo; es decir, para todos aquellos que por ignorancia, por falta de recursos o por no haber podido superar los innumerables tecnicismos consagrados en la Ley de Amparo no han podido obtener una sentencia favorable de los jueces federales, la supremacía constitucional es puro papel mojado, pues se les siguen aplicando las leyes, reglamentos o tratados que ya han sido considerados inconstitucionales.<sup>517</sup>

A pesar de las buenas razones que puedan existir para derogar la “fórmula Otero”, en una encuesta levantada por solicitud de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en junio de 1994, entre abogados de toda la República (y que hasta donde entiendo, nunca fue publicada), a la pregunta “¿Está usted a favor de los efectos relativos del amparo o cree que debería tener efectos derogatorios

---

<sup>516</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales* op. cit., p. 122.

<sup>517</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 123.

generales?, el 41.9% de los encuestados se mostró “totalmente a favor” de los efectos relativos, y un 26.6% simplemente “a favor”. Por el contrario, un 17.5% dijo estar “a favor” de los efectos derogatorios generales y un escaso 3.4% “totalmente a favor de los mismos”.<sup>518</sup>

*De las consideraciones doctrinales antes citada podemos realizar las siguientes reflexiones:*

Primera- Con el recorrido doctrinal que se ha realizado sobre las razones a favor y en contra, sobre la supresión de la histórica “formula Otero”, no se pretende agotar el tema, pues sería imposible hacerlo en este apartado, además es un punto se relaciona con el objeto de la investigación, pero no constituye el fin de la investigación. A pesar de que se ha determinado que los órganos que realizan las funciones de un Tribunal Constitucional, deben realizar en este tipo de sentencias declaraciones generales, en virtud de que esta es una cualidad de las Cortes Constitucionales, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación esta lejos de cumplir con esta característica, a pesar de que se ha manejado como nuestro Máximo órgano de control constitucional.

Segunda- En este tenor, consideramos necesario, que el órgano que en el futuro y presente, realiza las funciones de control constitucional, realice declaraciones siempre generales sobre la inconstitucionalidad de disposiciones generales. Y esperamos que en el futuro sea un Tribunal Constitucional Independiente del Poder Judicial Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dejando a esta última solo las cuestiones de legalidad.

Tercera- De encuesta señalada se desprende que los litigantes, en un porcentaje mayor están a favor de que subsista el principio de relatividad de la sentencia de amparo.

---

<sup>518</sup> Cfr. Ibidem, p. 125. El tratadista Miguel Carbonell, señala que pudo tener acceso a los datos de la encuesta gracias a las facilidades y a una copia que le proporciono Mario Melgar Adalid.

### **4.3 Examen teórico de los instrumentos de control constitucional de nueva generación en México.**

Los medios de control constitucional en México, a partir de la reforma constitucional de 1994, se puede decir, que a partir de ahí, se cuenta con nuevas y novedosas figuras, pero dentro de esa evolución ha faltado incrementar instituciones que ahora se hacen necesarias y que no forman parte del sistema de control constitucional federal, y los problemas que genera su ausencia, se puede resolver implementándolas. Cuestiones que analizaremos y desarrollaremos en los puntos siguientes.

#### **4.3. 1 Vulneración del control de constitucionalidad**

Algunos de los actuales problemas del control de constitucionalidad en México, es que falta afinar el sistema, entre otros es el hecho, de que esa facultad la realiza, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como parte integrante del Poder Judicial, y por lo tanto no se observa una total independencia, y autonomía que debe tener un "Tribunal Constitucional" en cuanto a la libertad, que debe tener al momento de tomar las decisiones, cuando emite sus resoluciones, es decir, al efectuar el control de constitucionalidad. No se puede ignorar, que gran parte del funcionamiento de los Estados constitucionales, radica en el buen desempeño de estos órganos de control constitucional, ya que bajo sus hombros esta la responsabilidad de mantener el equilibrio del poder de un Estado, y la supremacía de la norma fundante, ratificando en cada momento las limitaciones que tiene cada uno de los poderes de acuerdo a la Constitución. Es por ello que ahora se ha manejado, como el tiempo del gobierno de los Jueces.

- a) Los bemoles de la Suprema Corte como Juez Constitucional y Poder concentrador.

Uno de los inconvenientes que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que los Ministros (los Jueces constitucionales), forman parte del Poder Judicial Federal, y dentro de éste se concentran muchas atribuciones no sólo de control constitucional, lo que de alguna forma le resta concentración en el control de constitucionalidad y le incrementa trabajo en otras áreas. El tener el control de todos los asuntos más importantes del país o de aquellos en que sea parte la federación, proyecta que lo que interesa es el mantener el monopolio del Poder Judicial a través de la Suprema Corte, como órgano supremo de ese poder.

#### b) Las omisiones legislativas

Una figura jurídica que esta ausente dentro del sistema federal de control constitucional en México, es la *omisión legislativa*, (no podemos dejar de señalar que desde la *reforma de febrero del año 2000*<sup>519</sup> en una inercia de generar un derecho procesal constitucional local en el país, ya se regula en el Estado de Veracruz Llave, y con posterioridad en el Estado de Tlaxcala), este instrumento de control, permitiría poner en movimiento la maquinaria del poder legislativo, cuando este tenga un deber jurídico contenido en la Norma Fundante, y éste no lo haya cumplido.

Ahora, pasaremos a desarrollar doctrinalmente el estudio de la figura jurídica denominada *omisión legislativa*, o también conocida como *ocio legislativo*. No cabe duda que la inconstitucionalidad por omisión es uno de los temas que necesitan más análisis y propuestas de solución en los predios de la teoría constitucional y, en especial, del derecho procesal constitucional.<sup>520</sup> Se ha

---

<sup>519</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, op. cit., pp. 193 y ss. Y Amezcua, Luis, "Omisiones legislativas en México", en Miguel Carbonell (coord.), *Derecho Constitucional. Marco del Congreso del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrinal jurídica 199, 2004, p. 945. Las omisiones legislativas, es un instrumento jurídico de control constitucional, que de forma directa se encuentra ausente de regulación en el sistema jurídico mexicano, a nivel federal, a pesar de que la partida la han ganado algunas entidades federativas, como Tlaxcala y Veracruz.

<sup>520</sup> Cfr. Eto Cruz, Gerardo, "Una defensa constitucional: la acción de inconstitucionalidad por omisión", en Juan Vega y Edgar Corzo Sosa, (coords.), *Instrumentos de Tutela y Justicia Constitucional, Memoria del VII*

avanzado en esta institución, ya que ahora se postulado por la teoría<sup>521</sup> la posibilidad de regular al poder legislativo, cuando antes se pensaba que era una cuestión con tintes netamente políticos. Tampoco podemos dejar de mencionar que en el derecho comparado hay países<sup>522</sup>, que ya ha atendido su problemática regulándola en su Carta Magna.

El tratadista, Néstor P. Sagüés, la omisión legislativa la postula como: “La inconstitucionalidad por omisión se produce cuando un órgano del Estado no ejecuta un deber constitucional. Ese <<encargo constitucional>> puede ser expreso o tácito.”<sup>523</sup>

No obstante que la problemática de la inconstitucionalidad por omisión se presenta en varios aspectos, en forma estricta cabe aludir a la actitud renuente y omisiva del legislador que incumple con desarrollar determinadas cláusulas constitucionales, a fin de tornarlas operativas. La doctrina coincide que la omisión legislativa está vinculando fundamentalmente a la estructura y naturaleza de determinadas normas o cláusulas constitucionales, a fin de tomarlas operativas. La doctrina coincide que la omisión legislativa está vinculado fundamentalmente a

---

*Congreso Iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 108, 2002, p. 165.

<sup>521</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 168. “Ocurre que en el campo del derecho, la desobediencia no sólo se da por vías de hechos: como dar una ley contraria a un mandato expreso o tácito de la Constitución, o contradecir algún principio o valor fundamental; sino cuando se omite, o sea, se desobedece el Código Político que establece una pauta de comportamiento del poder constituido”.

<sup>522</sup> Los sistemas constitucionales que lo han positivizado en el plano formal son:

**1) La ex Yugoslavia que fue un primer precedente en la comparativa constitucional, la misma que fuera consagrada en la abrogada Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia del 21 de febrero de 1974, en el artículo 377. 2) Portugal: que es el segundo caso con la Constitución del 2 de abril de 1976 y cuyo texto luego habría de ser reformado en 1982; en el artículo 213 se consagra el instituto. 3) Brasil: prevé en su texto del 5 de octubre de 1988 prácticamente dos grandes procesos constitucionales para conjurar las omisiones inconstitucionales: por un lado a través de la acción de inconstitucionalidad por omisión; y b) por otro, la figura del “mandado de injuncao” (artículo 5º., inciso LXXI; artículo 102, inciso a, y artículo 105, inciso I, h). 4) Argentina: vía la Constitución de la Provincia Federal de Río Negro. 5) Costa Rica: vía la Ley de Jurisdicción Constitucional (Ley 7315/1989 del 18 de octubre), en sus artículos 73, inciso F y artículo 75. 6) Hungría: con la Constitución de 1989 en la cláusula 32.A. 7) Venezuela: con la Constitución de 1999: artículo 336, inciso 7.**

<sup>523</sup> Sagüés, Néstor Pedro, “Instrumentos de la justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión”, *Instrumentos de Tutela y Justicia Constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 108, 2002, p. 605.

la estructura y naturaleza de determinadas normas o cláusulas constitucionales. Es decir, no todo incumplimiento total de las cláusulas constitucionales generan la omisión inconstitucional en sentido estricto, sino sólo aquellas de carácter programáticas que, de ordinario, requieren de una debida legislación para que puedan aplicarse.<sup>524</sup>

La figura jurídica de la omisión legislativa ¿Será necesario que se integre al sistema de justicia constitucional federal en México? ¿Por qué es necesaria? ¿Quién debería de conocer? Son algunas de las interrogantes que se pretenden vislumbrar.

Las omisiones legislativas, no han tenido su debida atención en México, y en consecuencia, en su aspecto de regulación positiva también se ha olvidado, ha excepción de los Estados antes mencionados. A pesar de los instrumentos que se han dado en nuestro sistema jurídico por la defensa de la Constitución, se puede señalar que sin embargo, a pesar de esa preocupación constante, existe un campo sumamente importante que, por igual, transgrede la supremacía constitucional: las omisiones legislativas.<sup>525</sup>

Por lo que se puede afirmar, que la supremacía de la Constitución no solamente puede ser vulnerada por acción, sino también por omisión, Kelsen, el célebre jurista, ha sostenido que “la violación de la Constitución significa la verificación de un hecho que contradice a la Constitución, sea por acción o sea por *omisión*”.<sup>526</sup> Es decir, cuando el legislador omite realizar los encargos que le encomienda el Constituyente, aquel vulnera la condición suprema de la ley constitucional al no permitirle la realización material y operativa de sus disposiciones jurídicas.

---

<sup>524</sup> Cfr. Eto Cruz, Gerardo, op. cit., p. 172.

<sup>525</sup> Cfr. Amezcua, Luis, “Omisiones legislativas en México”, op. cit., p. 945.

<sup>526</sup> Kelsen, Hans, *Quién debe ser el defensor de la Constitución*, España, Tecnos, 1931, p. 3.



Como lo señala el autor Amezcua, Luis, el hecho de “*entender a la Constitución como norma.*”<sup>527</sup> Permite comprender la trascendencia de las omisiones legislativas, en el sistema de control constitucional. A la constitución se le debe llegar a entender como un conjunto de normas jurídicas, efectivas por sí solas, y, por tanto, directamente aplicables ante los tribunales. Si bien, algunos preceptos constitucionales requieren de la actividad del legislador para su adecuado desenvolvimiento, por ello es necesario tener la posibilidad jurídica de poder poner en movimiento al poder legislativo a través de la omisión legislativa.

En este orden de ideas, considerar a la Constitución como norma jurídica, suprema del ordenamiento jurídico, de que en un Estado de derecho todos los órganos de poder deben de acatar lo establecido por la norma fundamental; es decir, al ser la Constitución un ordenamiento jurídico aplicable por sí mismo, que no hay una norma superior a ella –teniendo como consecuencia la existencia de un sistema de garantías de supremacía constitucional- y, además, que en un Estado de derecho, incluso el Poder Legislativo se encuentra sujeto a lo dicho por la ley básica, tiene como resultado que la Constitución puede ser vulnerada por la conducta omisa del legislador. Éste no sólo puede transgredirla al emitir normas inconstitucionales, sino también al no crear las normas necesarias para el efectivo desenvolvimiento de la carta magna.<sup>528</sup>

Con apoyo del doctrinario, Néstor P. Sagüés, se postulan dos variantes básicas de inconstitucionalidad por omisión:

- a) “*Inconstitucionalidad por mora*, que a su vez puede resultar tanto de la *inercia en adoptar una decisión concreta* o de *tardanza en la producción de normas generales*. El caso más frecuente de esta última es el ocio legislativo en sancionar las leyes reglamentarias de la Constitución, o de “desarrollo constitucional”, en cuanto la organización de los poderes

---

<sup>527</sup> Amezcua, Luis, op. cit., p. 946.

<sup>528</sup> Cfr. Ibidem, pp. 946 y 947.

públicos, o para ejecutar las cláusulas “programáticas” de la constitución (vale decir, “no autoejecutivas”), que a menudo requieren normas regulatorias o instrumentadoras para tornarse efectivas.”<sup>529</sup>

- b) *“Inconstitucionalidad por negación.* También llamada inconstitucionalidad por omisión “relativa”, ocurre si el órgano estatal del caso efectiviza el mandato constitucional, por ejemplo sancionando la ley que debe dictar, pero lo hace incorrectamente, retaceando algún derecho que la constitución otorga. Tal sería la norma, v gr., que confiriese el derecho de circular libremente en el territorio nacional a los habitantes (pero no incluyendo a todos ellos), o que negase arbitrariamente a los miembros de determinados cultos la permanencia en el país, cuando por el principio de libertad de confesión tal derecho corresponde ser reconocido a todos. En estos supuestos, se está “omitiendo” a alguien un derecho que le pertenece.”<sup>530</sup>

Esta teoría, llevada al sistema de control constitucional mexicano, podríamos decir, que *la inconstitucionalidad por mora*, es el ocio legislativo, cuando para que una norma constitucional se haga operativa o efectiva se necesita la creación de la norma reglamentaria o secundaria.

En cuando a la *inconstitucionalidad por negación*, también llamado omisión relativa, es decir, cuando una autoridad sólo retrasa un derecho, no sería en sentido estricto una omisión legislativa, pero lo que el doctrinario denomina la inconstitucionalidad por negación, nosotros lo resolvemos a través del recurso de amparo.

### *La jurisdicción constitucional en México*

---

<sup>529</sup> Sagüés, Néstor Pedro, op. cit., p. 609.

<sup>530</sup> Ibidem, p. 607.

Percatándonos de la importancia que revisten las omisiones legislativas para la consolidación de un Estado de derecho, es necesario que el órgano encargado de velar por la supremacía de la Constitución cuenta con los medios necesarios para contrarrestar la actitud omisa del legislador ante los mandatos de la Constitución, el cual vulnera gravemente el carácter supremo de la norma básica de la sociedad. La pregunta es ¿Disponemos de un instrumento de defensa ante las omisiones legislativas?<sup>531</sup>

Para responder éste cuestionamiento, nos apoyados en el criterio de Luis Amezcua, se explican los mecanismos de defensa de la constitución, que tienen quizá teóricamente la posibilidad de aplicación en nuestro sistema jurídico, para las omisiones legislativas, y se desarrollan en seguida:

- 1) *Amparo*. En primer término tenemos la forma más antigua de control constitucional que es el clásico recurso de amparo, como medio de protección de la esfera jurídica del ciudadano, surte sólo los efectos personales. De acuerdo con el principio de relatividad de las sentencias de amparo. Esto hace, en efecto, que el juicio de amparo no pueda interponerse ante las omisiones del legislador, debido a que, como lo ha establecido nuestra Suprema Corte, el hecho de exigir una conducta al legislador omiso, que se traduciría en la emisión de la ley ausente, o bien, en la adecuación de una norma ante lo dispuesto por la Constitución, tendría como consecuencia que la sentencia tuviera efectos erga omnes, en atención de la característica de toda norma jurídica: la generalidad. Siendo así, se transgrediría un principio clave, tan criticable ya en estos momentos, del juicio de amparo: el de relatividad de sus sentencias.<sup>532</sup>
  
- 2) *Acciones de inconstitucionalidad*. Éste medio de control tampoco es el medio más idóneo de control para las omisiones del legislador. El hecho de

---

<sup>531</sup> Cfr. Amezcua, Luis, op. cit., p. 947.

<sup>532</sup> Cfr. Ibidem, p. 948.

que este tipo de recurso constitucional puede interponerse dentro de los treinta días siguiente a la publicación de la norma (considerada inconstitucional) en el *Diario Oficial de la Federación*, obstaculiza la posibilidad de incoarla contra una omisión de carácter absoluto, esto es, ante la ausencia total de norma. Si bien cabe la posibilidad de ejercitar una acción de inconstitucionalidad contra una omisión relativa (atacar una ley como inconstitucionalidad por omitir algunos supuestos exigidos por la Constitución), no lo es así para el caso de omisiones legislativas absolutas, teniendo como consecuencia que las acciones de inconstitucionalidad sean un medio parcial de control de las omisiones del legislador.<sup>533</sup>

- 3) *Controversias constitucionales*. De acuerdo con la Suprema Corte, las controversias constitucionales pueden ser accionadas en contra de actos positivos, negativos u omisiones. Lo anterior nos haría suponer que se pudieran entablar contra las omisiones del legislador, pero de acuerdo con nuestro parecer, aún este mecanismo de control constitucional es viable para las omisiones del legislador. Pero no es lo más idóneo, sería mejor crear una figura autónoma, incorporada como un instrumento de control constitucional, que regulara eficazmente las omisiones del legislador.<sup>534</sup>

Es importante señalar que ante la imposibilidad de nuestro máximo tribunal de conocer controversias constitucionales en materia electoral, se obstaculiza la oportunidad de poder ser ejercidas en contra de omisiones de normas electorales. Esto es una limitante porque el legislador también puede ser omiso en leyes electorales, negando, por tanto, la posibilidad de que la Corte pudiera conocer la inconstitucionalidad de la omisión.

De esta suerte, la acción de las controversias constitucionales no es apropiado para el control de las omisiones del legislador. El fin específico del órgano

---

<sup>533</sup> Cfr. Idem.

<sup>534</sup> Cfr. Idem.

promoviente de una controversia constitucional es impugnar un acto realizado por otro ente de gobierno que le perjudica en su esfera de atribuciones; mientras lo que se pretende con la acción de inconstitucionalidad por omisión es lograr la efectividad de la Constitución. Con esto no se niega que una controversia constitucional también tienda a hacer efectiva la Constitución, a que se cumplan sus preceptos, pero en el caso de las omisiones legislativas lo que se busca no es la realización de un acto en concreto sino, precisamente, hacer eficaz una regla constitucional. Es decir, el órgano promoviente de la acción no necesariamente debe tener una afectación en su ámbito de facultades, sino que sólo busca, reitero, que la Constitución adquiera fuerza normativa a través de una norma de desarrollo, esto es, que el Tribunal Constitucional, una vez declarada la inconstitucionalidad de la omisión, invite al legislador a realizar su encargo.<sup>535</sup>

*De lo que se desprenden las siguientes deducciones y permite contestar las interrogantes planteadas al inicio del apartado:*

Primera- En efecto, el núcleo de toda la problemática radica en el presupuesto de que exista un deber de legislar de parte del órgano encargado de hacerlo, es decir, debe existir una obligación de legislar, bien sea a través de un acto legislativo, formal, ley, decreto legislativo, etcétera.<sup>536</sup>

Segunda- Que el hecho de acreditar un agravio en perjuicio del promoviente de una controversia constitucional es una limitante para las omisiones legislativas, además de la imposibilidad de interponerlas en materia electoral, es un obstáculo para considerar a este medio de defensa constitucional apto para el control de las omisiones legislativas.

Tercera- El control constitucional de las omisiones legislativas puede ser un factor que ayude a cumplir con los principios establecidos por el constituyente originario.

---

<sup>535</sup> Cfr. Ibidem, p. 949.

<sup>536</sup> Cfr. Eto Cruz, Gerardo, op. cit., p. 174.

En un estado constitucional y democrático de derecho la actividad del legislador es de suma importancia para lograr el proyecto de Constitución, y por lo tanto para cumplir con la voluntad del pueblo contenida en la Carta Fundamental.

Cuarta- En México hace falta el mecanismo necesario de control constitucional de las omisiones legislativas. Si bien, en las entidades federativas de Veracruz y Tlaxcala, en sus respectivas constituciones, prevén las omisiones del legislador, en el caso de la Constitución federal está ausente el mecanismo de defensa constitucional ante las omisiones legislativas. Hoy en día hablar de justicia constitucional implica la gama de los mecanismos de defensa para hacer frente a las distintas exigencias de control que exige la norma fundamental, como las omisiones del legislador que imposibilitan la realización de preceptos contenidos en ella.

Quinta- A efecto de contestar otro cuestionamiento, planteado al inicio de este punto, sobre quien debería de conocer de las omisiones legislativas, claro esta que un "Tribunal Constitucional", aunque en México el control constitucional esta en manos de la Suprema Corten de Justicia de la Nación, pero consideramos que ya es tiempo de crear un órgano independiente de nuestro Máximo Tribunal y del Poder Judicial, como un órgano constitucional independiente de los tres poderes clásicos.

Sexta- La omisiones legislativas, bien lo sabemos hace falta integrarlo como tal, en el sistema de defensa de la constitución mexicana, y como los sistemas son perfectibles, también se puede decir que es necesario contar con una figura jurídica conocida como *cuestión de inconstitucionalidad*, que se analizara en el punto siguiente.

c) Las cuestiones de inconstitucionalidad

Uno de los medios de defensa de la Norma Fundante, son las *cuestiones de inconstitucionalidad*, que viene a redondear y ha fortalecer la protección de la Constitución, que tiene tintes de un sistema de defensa conocido teóricamente como *sistema difuso o americano*, por la participación activa que deben tener los jueces de todas las instancias, al encontrarse ante un caso concreto donde tengan la duda o la seguridad de estar en presencia de una norma que contradice a la Carta Magna, donde tengan la obligación de dar aviso al “Tribunal Constitucional” para que determine, si la norma o normas que se van a aplicar están conforme al Código Político.

Ésta figura jurídica en cuestión, actualmente no forma parte del sistema de protección de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de una evolución de nuestro sistema de defensa de la Norma Fundamental, por lo que al cuestionarnos ¿Qué tan necesario y benéfico sería integrar la cuestión de inconstitucionalidad? Partiendo del hecho de que en el derecho procesal constitucional local, algunas entidades federativas como Veracruz y Tlaxcala, ya la han incorporado, como parte del sistema de justicia constitucional local, que ha evolucionado a pasos agigantados.

Analizaremos la cuestión de inconstitucionalidad, a la luz de la doctrina<sup>537</sup> y de las aportaciones que nos pueda dar el derecho comparado como lo es España, país donde forma parte de su derecho positivo.

Es importante considerar la posibilidad de integrar a nuestro sistema jurídico éste instrumento de defensa de la constitución, porque establece, la importancia de colaboración del Poder Judicial en general y del Tribunal Constitucional (actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación), para limpiar el sistema normativo de los preceptos inconstitucionales que por algún motivo no pudieron

---

<sup>537</sup> El autor español, Santaolalla López, Fernando, *Derecho constitucional*, España, Dykinson, 2005, p. 950. A concebido “La cuestión de inconstitucionalidad... [como] una iniciativa de los jueces encargados de aplicar las leyes: no pueden dejar de aplicar una ley por motivos de presunta inconstitucionalidad, pero sí pueden promover que la misma sea revisada por el Tribunal Constitucional. En este sentido, la cuestión de inconstitucionalidad es una garantía no sólo de la Ley fundamental, sino también de los justiciables, que disponen de un mecanismo para evitar que se les imponga una ley inconstitucional contraria a sus derechos e intereses”.

ser anuladas o vetadas antes de formar parte del derecho positivo vigente, del sistema jurídico del país.

*Desde el punto de vista legal. La cuestión de inconstitucionalidad aparece regulada en el artículo 163 de la Constitución española en los siguientes términos: “Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez depende el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos”.<sup>538</sup>*

Al referirse en general ha “órgano judicial”, en el precepto en análisis deja abierto el abanico, y no limita la competencia, es decir, cualquier juez que forme parte del poder judicial, que tenga en su conocimiento un caso, donde tenga que aplicar una norma con el carácter de ley<sup>539</sup>, y que pueda contradecir a la Norma Fundante, debe plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Es una forma de cooperación e integración y de hacer participe al poder judicial, de la defensa de la Constitución.

<sup>538</sup> Constitución Española de 1978, 20° ed., España, Thomson Civitas, 2004. p. 159.

<sup>539</sup> El autor, Caamaño Domínguez, Francisco, et al, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, España, McGraw-Hill/Interamericana de España, 1997, pp. 49-50. Considera que en la cuestión al integrarse la cuestión de inconstitucionalidad a su derecho positivo. “El constituyente instauraba así un instrumento de *control concreto* de la constitucionalidad de las leyes, cuyas diferencias respecto del control abstracto (desempeño, fundamentalmente, a través del recurso de inconstitucionalidad) tuvo el Tribunal Constitucional muy pronto la oportunidad de subraya. <<La cuestión de inconstitucionalidad –afirmó en el fundamento jurídico 1.º de la STC 17/1981- no es una acción concedida para impugnar de modo directo y con carácter abstracto la validez de la ley, sino un instrumento puesto a disposición de los órganos judiciales para conciliar la doble obligación en que se encuentran de actuar sometidos a la ley y a la Constitución>>. Consiguientemente , frente al *control judicial difuso* o sistema americano, erigido sobre el principio de supremacía de la Constitución, la cuestión de inconstitucionalidad parte del presupuesto de que dicho principio ha de conjuntarse necesariamente con el de subordinación de los órganos judiciales a la ley. Doble supeditación que les exige, de una parte, no soslayar la posible inconstitucionalidad de las leyes que deban aplicar para resolver los casos concretos, pero que, de otro lado, en el marco de un sistema de *control concentrado* – anclado, en última instancia, en una concepción rígida del dogma de la división de poderes- les impide inaplicar por sí misma la ley que reputen inconstitucional. La supremacía de la Constitución –continúa el Tribunal Constitucional en el mismo fundamento jurídico de la citada Sentencia 17/1981- <<obliga también a los jueces y tribunales a examinar, de oficio o a instancia de parte, la posible inconstitucionalidad de las leyes en las que, en cada caso concreto, hayan de apoyar sus fallos, pero, en defensa (...) de la dignidad de la ley emanada de la representación popular, el juicio adverso a que tal examen pueda eventualmente conducirlos no los faculta para dejar sin más de aplicarlas, sino sólo para cuestionarlas ante este Tribunal>>”.



También, es cierto que cuando en un sistema jurídico se cuenta con la cuestión de inconstitucionalidad, es un modo concreto de control constitucional sobre leyes,<sup>540</sup> es decir, sobre una norma o normas, que afectan a sujetos específicos, en México contamos con el denominado amparo contra leyes, donde también encontramos sujetos que particularmente son agraviados con la aplicación de una ley, pero la diferencia con la cuestión de inconstitucionalidad es que la participación no es de todo el poder judicial.

En seguida observaremos la forma en que se regula y cuales son los pasos de la figura jurídica en estudio, principalmente en el derecho español.

La cuestión de inconstitucionalidad está denominada por esa exigencia concreta de administrar justicia, es por lo que la depuración del ordenamiento puede hacerse por esta vía con la eficacia con la que se hace. Como reconocería la Sentencia del Tribunal Constitucional español, en la sentencia 17/81, que dice: “la depuración continua del ordenamiento desde el punto de vista de la constitucionalidad de las leyes... es así resultado de una colaboración necesaria entre los órganos de poder judicial y el Tribunal Constitucional, y sólo esa colaboración puede asegurar que esta labor depuradora sea eficaz y opere de manera dinámica y no puramente estática, ya que sólo por esta vía, y no por la del recurso de inconstitucionalidad, cabe tomar en consideración el efecto que la cambiante realidad opere sobre el contenido de las normas”.<sup>541</sup>

La cuestión de inconstitucionalidad es, pues, el resultado de la acción combinada de dos monopolios: el de administrar justicia a favor del poder judicial y el control

---

<sup>540</sup> En la Constitución española de 1978 encontramos una situación interesante, y es que cuando la ley o norma que es contraria a la Constitución, es anterior a la constitución actual, el juez no tiene que hacer la denuncia ante el Tribunal Constitucional de la cuestión de inconstitucionalidad, sino que simplemente no aplica la norma porque se considera derogada, esto tiene su fundamenta en la disposición tercera derogatoria. Que textualmente dice: “Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución”.

<sup>541</sup> Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, 5º ed., España, Marcial pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005, pp. 925 y 926.

de constitucionalidad a favor del Tribunal Constitucional. A través de esa acción combinada es como se da respuesta a la exigencia de que se administre justicia sobre la base de normas inequívocamente constitucionales.

### *Órgano competente.*

La cuestión de inconstitucionalidad está uniformemente a *disposición del poder judicial*, cualquiera que sea la posición que ocupe el órgano judicial en el conjunto del sistema. Únicamente los jueces y tribunales pueden plantearla, pero todos y cada uno de ellos puede hacerlo.<sup>542</sup>

En principio, la Constitución española, previa que la decisión de plantear la cuestión de constitucionalidad, fuera tomada por el órgano judicial, sin que tal decisión pudiera ser instada por alguna de las partes en el proceso, pero en el desarrollo del artículo 163 de la Constitución española por el 35 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se admite que la cuestión de constitucionalidad se planteada “de oficio o a instancia de parte”, desarrollo lógico a la vista de lo expuesto hasta el momento.

Ahora bien el hecho de que las partes puedan instar del órgano judicial el planteamiento de la cuestión, no quiere decir que exista un “derecho” de las partes a que tal cuestión se plante, sino que la decisión de plantearla o no es una decisión discrecional del órgano judicial, no recurrible por las partes, aunque la solicitud de que se plantee dicha cuestión pueda renovarse en instancias ulteriores hasta que exista una sentencia firme (art. 35 LOTC).

### *Objeto de la cuestión de inconstitucionalidad*

---

<sup>542</sup> Lo que podría funcionar en el sistema jurídico mexicano, creando un Tribunal Constitucional, independiente del Poder Judicial, para así involucrar este último en su totalidad, en el control constitucional de las leyes.

A la competencia exclusiva del órgano judicial en este terreno y a su vinculación con la tarea de administrar justicia responden los requisitos que, según la Constitución (art. 163) y la LOTC (ART. 35.1), tienen que concurrir en la norma para que el juez o tribunal pueda plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Son los cuatro siguientes: 1) norma con rango de ley; 2) aplicable al caso; 3) de cuya validez depende el fallo, y 4) que pueda ser contraria a la Constitución.

La Constitución pone a disposición del poder judicial la cuestión de inconstitucionalidad, pero no la pone sin condiciones. La decisión del órgano judicial es discrecional, pero tiene que ser una *decisión motivada*, que se tome en el curso de un proceso y que contenga un *juicio de relevancia* lo suficientemente consistente como para justificar la intervención del Tribunal Constitucional.<sup>543</sup>

Dicho con otras palabras: la cuestión de inconstitucionalidad no lo prevé el constituyente para satisfacer la <<curiosidad científica>> de un órgano judicial, sino para ayudarle a administrar justicia. Por eso, el Tribunal Constitucional puede y debe controlar antes que nada la decisión del órgano que plantea la cuestión y debe no admitirla si no está suficientemente motivada. El respeto a la ley en cuanto expresión de la voluntad popular así lo exige.<sup>544</sup>

#### Tramitación

Las dudas del órgano jurisdiccional, sobre la constitucionalidad de la ley tienen que plantarse en el curso de un proceso. Pero ello no quiere decir que puedan plantearse en cualquier momento del mismo, sino que han de hacerse en un momento en el que resulte indudable que la norma de cuya constitucionalidad se duda es efectivamente aplicable al caso y de cuya validez depende el fallo.

---

<sup>543</sup> Cfr. Pérez Royo, Javier, op. cit., p. 927.

<sup>544</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional español, 166/86.

De ahí que el artículo 35.2 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español, disponga que “el órgano judicial sólo podrá plantear la cuestión una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia”, -en la etapa procedimental denominada juicio-, lo cual es lógico, ya que únicamente en ese momento se puede tener certeza sobre la relevancia de la norma para resolver el caso, además de evitar que se pueda plantear la cuestión por cualquiera de las partes como una maniobra dilatoria.

Antes de dictar el Auto mediante el cual se formaliza la cuestión, el órgano judicial ha de oír a las partes y al Ministerio Fiscal, (Ministerio Público) que disponen de un plazo común e improrrogable de diez días para alegar lo que estimen pertinente. A partir de ese momento el órgano judicial tiene tres días para dictar el Auto de formalización de la cuestión, contra el que no cabe recurso alguno.

Una vez formalizada la cuestión, acompañada del testimonio de los asuntos principales y de las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal, -Ministerio Público-, si las hubiere, el Tribunal Constitucional debe decidir sobre la admisión a trámite de dicha cuestión, admisión que puede ser rechazada mediante Auto, sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, cuando faltaren las condiciones procesales o fuera notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC y ATC 389/90).

Admitida a trámite la cuestión, se concediéndose un plazo común e improrrogable de quince días al Congreso, al Senado, al Gobierno y a la Asamblea legislativa y Gobierno de una Comunidad Autónoma, si la cuestión versa sobre una ley autonómica, para que aleguen lo que estimen oportuno.

A partir de ese momento el Tribunal constitucional dicta sentencias, que deberá ser notificada expresamente al órgano judicial que planteó la cuestión, a fin de que resuelva como estime pertinente el proceso del que arrancó el planteamiento de la misma. (art. 38.3 LOTC).

Es importante este análisis porque establece, la importancia de colaboración del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, para limpiar el sistema normativo de los preceptos inconstitucionales que por algún motivo no pudieron ser anuladas o vetadas antes de formar parte del derecho positivo vigente, del sistema jurídico del país.

No pretendemos traspolación de esta figura al sistema jurídico mexicano, pero su análisis nos sirve para conocer con cierto detalle como se desarrolla ésta institución, en un sistema donde ya es parte del derecho positivo, además el método comparativo es un instrumento más de estudio que estamos usando en este ejercicio académico.

*De este instrumento de defensa de la cuestión de inconstitucionalidad podemos, realizar las siguientes deducciones:*

Primera- Aunque se puede hacer uso de la cuestión de inconstitucionalidad, se trata de un instrumento que todavía no ha sido incorporado al sistema de justicia constitucional federal de México, quizá se porque nos encontramos ante un sistema de justicia constitucional a favor del control abstracto frente al control concreto, del recurso de inconstitucionalidad frente a la cuestión de inconstitucionalidad.

Segunda- Podemos anunciar que es necesario integrar la cuestión de inconstitucionalidad en el sistema de defensa de la Constitución en México, como parte de la evolución que comenzó en el año de 1994, ya es tiempo de sacar al Tribunal Constitucional del Poder Judicial federal, y darle plena independencia y autonomía, para así implementar este medio de control con cierto éxito, dando al poder judicial del país en general en todas las jurisdicciones, (tanto local como federal) la competencia para hacer uso de este instrumento, y así cooperar en la administración y limpieza de las normas inconstitucionales del sistema en colaboración con el anhelado Tribunal Constitucional.

Tercera- La cuestión de inconstitucionalidad, es invariablemente un instrumento de control constitucional, con altos vuelos de eficacia, cuando consideramos que tenemos a todo el sistema judicial cooperando en los casos concretos con el Tribunal Constitucional, para mantener limpio el sistema jurídico de un país.

#### 4.4 La figura del Tribunal Constitucional

Un instrumento de gran importancia y que es objeto principal de este trabajo, es el “*Tribunal Constitucional*”, es el defensor de la Constitución, encargado de hacer respetar los límites y fronteras de los actos y leyes que se rigen por la Norma Suprema, síntoma de los actuales Estados de derecho constitucional y democrático.

Este órgano constitucional, mantiene el equilibrio del poder y tiene un peso fundamental en la construcción y mantenimiento de los actuales Estados modernos, por esa trascendencia e importancia que ha adquirido, doctrinalmente se les han atribuido y exigido determinadas características comunes, que analizaremos en los siguientes apartados.

##### 4.4.1 Rasgos básicos del Tribunal Constitucional

Las propiedades<sup>545</sup>, que el Tribunal Constitucional<sup>546</sup> debe tener y por las cuales debe destacar, y que se verá reflejado al llevar a cabo el control de

---

<sup>545</sup> Gonzalo-Trevijano Sánchez, Pedro José, *El tribunal Constitucional*, España, Aranzadi, 2000, colección divulgación jurídica, pp. 52 y ss. El autor establece las características del tribunal constitucional:

1. El Tribunal Constitucional es un poder del estado.
2. El Tribunal Constitucional se configura como un órgano constitucional: (órgano que recibe directamente de la constitución su status).
3. El Tribunal Constitucional es una jurisdicción.
4. El Tribunal Constitucional es un jurisdicción concentrada.
5. El Tribunal Constitucional es el máximo interprete de la constitución.
6. El Tribunal Constitucional responde a un modelo de jurisdicción constitucional. con una “hipertrofia de competencia” ( amplia gama de atribuciones pero nunca se ejercen de oficio).
7. El Tribunal Constitucional crea derecho.

<sup>546</sup> Las propiedades que se le atribuyen a los Tribunales constitucionales, tiene que ver con el sistema de defensa que se este adoptando, y dependiendo del criterio del autor que lo analiza: Nogueira Alcalá,

constitucionalidad<sup>547</sup>, esos rasgos comunes son la forma de conformarse, la independencia, la inmovilidad, la incompatibilidad, irrecusabilidad, y definitividad, todas relacionadas con el desempeño de su función. Las cuales deben estar sustentadas en la Constitución, ya que de ahí proviene su origen.

#### a) Integración

La conformación<sup>548</sup> del Tribunal Constitucional, es uno de los rasgos que obtiene importancia, entre otros momentos, cuando se emiten las decisiones sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas o actos, es decir, nos referimos al número de votos, que necesariamente debe ser non, -once o trece jueces constitucionales<sup>549</sup>- por una cuestión práctica, para en automático evitar

Humberto, *La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, México, 2004, p. 49. Este autor de acuerdo a su criterio establece que: “Así podemos conceptuar los *Tribunales constitucionales* como *órganos supremos constitucionales de única instancia, de carácter permanente, independiente e imparciales, que tienen por función esencial y exclusiva la interpretación y defensa jurisdiccional de la Constitución, a través de procedimientos contenciosos constitucionales referentes como núcleo esencial a la constitucionalidad de normas infraconstitucionales y la distribución vertical y horizontal del poder estatal, agregándose generalmente la protección extraordinaria de los derechos fundamentales, que actúan en base a razonamientos jurídicos y cuyas sentencias tienen valor de cosa juzgada, pudiendo expulsar del ordenamiento jurídico las normas consideradas inconstitucionales.*” Cfr. Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *El tribunal constitucional, composición y principios jurídico-organizativos (el aspecto funcional)*, España, Universidad de Jaen, Tirant monografías, 2000, pp. 174 y ss.

<sup>547</sup> Alexy, Robert, *Teoría del discurso y derechos constitucionales*, México, Fontamara, 2005, p. 92. “...El control de constitucionalidad está necesariamente conectado con una pretensión de corrección, por lo que si la ponderación o el balanceo fueran incompatibles con la corrección, la objetividad y la justificación, no tendría lugar alguno en el Derecho constitucional”.

<sup>548</sup> Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la constitución?*, op. cit., p. 15. Al tocar el tema de la conformación del Tribunal constitucional el gran tratadista Kelsen señala: “Pero de su resolución –sea ésta afirmativa o negativa- no se sigue nada que hable a favor o en contra de **la transferencia de las funciones señalas a un órgano colegiado**, a cuyos miembros –convocados de alguna manera- les **sea garantizada la plena independencia**; una independencia frente al Gobierno y al Parlamento...” (Las negritas son nuestras). De donde se deduce que el control de constitucional, debe realizarse por un grupo colegiado, no por un sólo individuo. Donde le da énfasis a la independencia (un aspecto que se analiza en el punto siguiente) que deben tener los jueces constitucionales que integran el Tribunal.

<sup>549</sup> De Torqueville Alexis, *La democracia en América*, España, ed J. P. Mayer Orbu, 1985, p. 81. Los requisitos del juez de acuerdo al autor son los siguientes:

“Independencia,  
Requisitos de elegibilidad  
Duración en su mandato

empates.<sup>550</sup> Eso para no tener que recurrir al voto de calidad, que generalmente se le concede al presidente del órgano constitucional.

Pero no es el número de integrantes la cuestión más trascendente, lo que causa un problema mayor, es la forma de elegir a los jueces constitucionales, es decir que poderes u órganos deben intervenir, para decidir quienes deben conformarlo, en la decisión debe intervenir el Presidente de la República, quien debe proponerlos por ternas, si aceptáramos el número once -en el ejercicio académico- cinco los elegiría la Cámara de Diputados, y los otros seis la Cámara de Senadores en ambas cámaras por mayoría absoluta, por qué, deben intervenir estos órganos de poder, bueno una de las razones es que sea por la participación de órganos legitimados por la elección popular, se pide la intervención de los diputados porque son los que representan al pueblo, y de forma indirecta intervendrían en la elección de los jueces constitucionales, y a los senadores, por qué representan el Pacto Federal, y de esta forma las Entidades participarían indirectamente en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional.

Otra cuestión sumamente debatida por la doctrina, es la siguiente, ¿Cómo legitimar al Tribunal Constitucional, si no es elegido por medio de elecciones populares? Bueno ya esta, primero no propuse la elección popular, por qué necesariamente tenía que haber sido propuesto por un partido político, y a los jueces constitucionales, los necesitamos libres de compromisos políticos, por otro lado la *legitimación*, se da de una forma diferente a la de los poderes que los eligen por medio de elección popular, y es a través de sus resoluciones -es decir

---

Renovación parcial

Inamovilidad

Inviolabilidad de opinión y votos”

<sup>550</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, *La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, op. cit., p. 136. “El número de magistrados por regla general debe ser impar, lo que posibilita en mejor forma evitar empates y el ejercicio de calidad del voto del Presidente del Tribunal, lo que le otorga una carga política especial. Siendo poco afortunadas y deficientes técnicamente las integraciones de tribunales constitucionales con un número par.” Por ejemplo los tribunales constitucionales de Chile y Perú están integrados por siete magistrados, el Colombiano y Ecuador por nueve jueces, y el de Bolivia de cinco magistrados. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela está compuesta de cinco magistrados por tanto, todos los tribunales constitucionales sudamericanos cumplen con los requisitos antes señalados. Son conformados en números impares.



con sus argumentos, de acuerdo con Robert Alexis<sup>551</sup>-, si están conforme a la Constitución, y las críticas tanto doctrinales como la anuencia del pueblo que las acepta, entonces se ira legitimando, lo cual tendrá que ir creciendo y fomentando en cada resolución que se emite, y no será en un sólo acto sino que siempre se ira difiriendo durante el tiempo de su función.

## b) Independencia

Un tinte especial, que se le exige a los miembros del Tribunal Constitucional, es la *independencia*<sup>552</sup> que debe ser en varios aspectos; en el político, intelectual, y económico.

La independencia política, es necesaria en virtud, de que sus decisiones no pueden estar influenciadas por intereses de un partido o tendencia política, sino

---

<sup>551</sup> Alexy, Robert, *Teoría del discurso y derechos constitucionales*, op. cit., pp. 102 y 103. “La existencia de argumentos buenos o plausibles es suficiente para la deliberación o la reflexión, pero no para la representación. Para esto, no sólo es necesario que los tribunales sostengan que dichos argumentos son argumentos del pueblo, sino que, además un número suficiente de personas acepte, por lo menos a largo plazo, estos argumentos como razones de corrección. Sólo personas racionales son capaces de aceptar argumentos sobre la base de su corrección o sensatez.” Esto muestra que existen dos condiciones fundamentales para una verdadera representación argumentativa: 1) la existencia de argumentos correctos o razonables y 2) la existencia de personas racionales que estén dispuestas y sean capaces de aceptar argumentos correctos y razonables, por la mera razón de que son correctos o razonables. “El control de constitucionalidad sólo puede tener éxito si los argumentos presentados por el tribunal constitucional son razonables, y si un número suficiente de miembros de la comunidad son capaces de ejercitar sus capacidades racionales y desean hacerlo. Si estas dos condiciones se cumplen, la respuesta a la pregunta anteriormente formulada sobre por qué la argumentación representativa debería tener prioridad sobre la representación basada en elecciones y reelecciones, ya no representa dificultad alguna. El constitucionalismo discursivo, como un todo, es una empresa para institucionalizar la razón y la corrección. Si existen los argumentos correctos y razonables, así como, también, personas racionales, la razón y la corrección estarán mejor institucionalizadas mediante el control de constitucionalidad que sin dicho control.” (Las cursivas son nuestras).

<sup>552</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, *La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, op. cit., pp. 51, 52 y 137. El autor a la letra dice: “La necesidad de dotar de independencia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales al Tribunal Constitucional y de imparcialidad a los magistrados que lo integran, hacen necesario que el ordenamiento jurídico contemple ciertas exigencias que eviten la politización contingente de los jueces, además de una formación y experiencia jurídica sólida, lo que hace dirigir la mirada sobre el sistema y requisitos para ser nombrado juez del Tribunal Constitucional, la duración del cargo, las posibilidades de reelección, el sistema de incompatibilidades, el régimen de inmunidades, como asimismo, el sistema de la elección del Presidente del Tribunal”.

por los principios y límites de la Norma Fundamental, que es la que la sostiene, y da vida a los actuales estados constitucionales.

La independencia intelectual, es también necesaria y obligatoria, ya que tiene que ver con la libre forma de desarrollar y plasmar sus conocimientos sobre materia constitucional, cuando se realizan los argumentos que sustentan sus decisiones. Además debería de ser una exigencia, que los miembros del órgano constitucional, hayan demostrado su trascendencia académica y sus conocimientos sobre la materia constitucional.

La independencia económica, esta referida a varios aspectos, como son; a la facultad de determinar por sus miembros el presupuesto de egresos del Tribunal Constitucional, y por otro lado sobre los sueldos que deben recibir, los cuales deben ser bien remunerados, y no podrán disminuir nunca durante el desempeño de su encargo, para evitar presiones y extorsiones económicas.

Estas tres formas de independencia, sobre los miembros del órgano constitucional, teóricamente, nos garantizan una mayor eficacia en el desempeño de sus funciones. Y de forma general sobre el equilibrio y control del poder, atendiendo y dependiendo sólo de los mandatos y límites de la Constitución.

### c) Inamovilidad

El rasgo de la inamovilidad<sup>553</sup>, se relaciona con el desempeño de las funciones de los miembros del órgano constitucional, en virtud de que la certidumbre y

---

<sup>553</sup> López Guerra, Luis, *Introducción al derecho constitucional*, España, Ed. Tirant lo blanch, 1994, p. 87. El autor, señala: “La técnica fundamental para asegurar la independencia del juez es la inamovilidad en su cargo. Una vez designado, el juez será independiente si no puede ser removido o suspendido en sus funciones a la discrecionalidad de otro poder, público o privado. Ello ha llevado a que, la gran mayoría de los ordenamientos, se haya descartado la vía electiva para el nombramiento (y remoción) de los jueces: siempre será sospechoso de plegarse a la opinión pública el juez que dependa de la buena voluntad de los electores para su continuidad en su puesto. Incluso en los sistemas en que se ha adoptado este procedimiento (jueces estatales en los Estados Unidos) se han arbitrado garantías para evitar que la lucha por los votos conduzca a una subordinación del juez a corrientes populares de opinión (así, acuerdos dentro de las Asociaciones de Juristas o *Bar Associations*, para no presentar candidatos alternativos al juez que ya ocupa el cargo)”.

permanencia en el ejercicio de las funciones, les permite a los jueces constitucionales la tranquilidad que se necesita para desempeñar sus funciones, ya que es necesario para que se obtengan los resultados que demanda un Estado constitucional.

#### d) Incompatibilidad

La función de control constitucional, que desempeñan los miembros del tribunal constitucional, no es compatible con ninguna otra función, de ahí que se postule que durante el ejercicio de tan alta responsabilidad, sea incompatible con el desarrollo de otro trabajo, por qué se requiere exclusividad para ser parte del Tribunal Constitucional.

#### e) Irrecusabilidad

La irrecusabilidad de las funciones del Tribunal Constitucional, esta dirigida a las resoluciones que emiten los jueces constitucionales, en virtud de que una vez que se han emitido las decisiones sobre alguna cuestión donde se tiene que decidir sobre la constitucionalidad de un acto o una ley, no hay posibilidad de modificarla ante ningún órgano, y por ningún medio.

#### f) Definitividad

La definitividad se relaciona como característica del Tribunal Constitucional, con dos aspectos, tanto con la inamovilidad es decir con la definitividad en el cargo de juez constitucional durante un periodo de tiempo –doce o quince años-, y también

---

También, Cfr. López Guerra, Luis, et al, *Derecho constitucional*, 6º ed., España, Ed. Tirant lo blanch, 2003. t. II, pp. 224 y 225. La más tradicional de las garantías de la independencia es la inamovilidad, que la Constitución recoge en el art. 117.1 de la CE como características de los jueces.

la definitividad que deben tener las decisiones que emita este órgano constitucional. Ya que no puede haber otro que las revise.

Una vez estudiadas las características con que debe contar un Tribunal Constitucional, pasaremos al análisis de sus competencias y atribuciones.

#### 4.4.2 Atribuciones y Competencia Constitucional

Otro elemento que es importante, analizar como instrumento preventivo de la defensa de la constitucionalidad, es el *precontrol constitucional de leyes*, ya que como señala el gran jurista Kelsen, "... la <<violación>> de la Constitución significa la verificación de un hecho que contradice a la Constitución, sea por acción o sea por omisión; ..."<sup>554</sup> Entonces, nos podemos preguntar, ¿Sí cuando se esta creando en el poder legislativo una ley inconstitucional, se puede estar por acción violando la Constitución? Partiendo del supuesto de que, el órgano constitucional, encargado de generar leyes, en su seno, puede estar cocinando normas que vayan en contra de la Carta Fundamental, también podemos contemplar la posibilidad, de corregir esa violación antes de que oficialmente decrete como ley, y pase a formar parte del derecho positivo de un sistema jurídico, lo que nos permitiría, prevenir trabajo, y litigios al Tribunal Constitucional, sería una forma paradójica de vacunar antes de salir a las leyes.

##### a) El precontrol Constitucional legislativo

En el derecho comparado<sup>555</sup>, podemos encontrar los referentes, que nos enseñen la forma como funciona esta figura jurídica, que aún no forma parte del sistema de

---

<sup>554</sup>Alexy, Robert, *Teoría del discurso y derechos constitucionales*, op. cit., p. 3.

<sup>555</sup>López Bofill, Héctor, *Decisiones interpretativas en el control de constitucionalidad de la ley*, España, Ed. Tirant lo blanch, IVAP, 2004, p. 185. El sistema de control constitucional francés, cuenta con un medio de control previo de constitucionalidad, que es llevado a cabo por el Consejo Constitucional francés. En comunicación con el Parlamento. "La idea, en pocas palabras, es la siguiente: si lo que buscamos es el dialogo entre legislador y Tribunal Constitucional, una suerte de control preventivo como el que ejerce el Consejo Constitucional francés constituye un referente obligado al disolver algunos de los problemas con los que nos encontrábamos al estudiar los sistemas basados en el control a *posteriori* como el alemán, el italiano o

defensa de la Constitución en México, y que a pesar de que no es el objeto principal de la investigación, de alguna forma toca mi objeto de investigación, y el precontrol constitucional podría redondear un sistema integral para defender a la Norma Fundante.

El derecho español<sup>556</sup>, actualmente cuenta con un control preventivo<sup>557</sup>, pero no de todas las normas en general, sino solo de una de sus especies, que son los tratados internacionales, el cual se encuentra regulado en el artículo 95.2 de la Constitución, según el cual antes de la celebración de uno de esos tratados, “*el Gobierno o cualquiera de las Cámaras pueden requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esta contradicción*”. Se trata de evitar algo tan grave como que se incorpore al Derecho interno un tratado contrario a la Constitución, pues su declaración de inconstitucionalidad, aunque posible siguiendo los procedimientos ordinarios, provocaría serios problemas frente a otros Estados.

El derecho internacional, en un país no puede invocar sus disposiciones internas para justificar el incumplimiento de un tratado o convenio. Y si para evitar esos inconvenientes, se mantuviese el tratado, el resultado sería igualmente

---

el español.” De hechos se considera, que el control previo, en caso de decisión contraria de la jurisdicción constitucional y de voluntad del Parlamento de imponer su regulación, parece predisponer a la aprobación de reformas constitucionales en mucho mayor grado que el control a posteriori. También podemos decir, que la naturaleza previa del control crea las condiciones necesarias para percibir, en mayor medida, el carácter reconstructivo de la actividad del Consejo Constitucional. Aunque otros ejemplos de control preventivo de constitucionalidad puedan encontrarse en Portugal (Art. 278 de la Constitución portuguesa) es en Francia donde tiene gran relevancia al coexistir con procedimientos represivos menores. Y además a través del control *a priori* los puntos de conexión entre jurisdicción constitucional y Parlamento parecen perfilarse con mayor nitidez y consolidan con mayor probabilidad una práctica de influencia recíproca-en general al Consejo Constitucional francés se le considera como un órgano colegislativo, por su función y su eficacia-. Hay lo que se puede decir una relación de comunicación en el sistema de control de la constitucionalidad.

<sup>556</sup> Cfr. Jimeno Bulnes, Mar, “El control concentrado de constitucionalidad en España”, en Víctor Bazan (coord.), Argentina, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, pp. 396 y 397. La declaración sobre la inconstitucionalidad de los tratados internacionales, constituye hoy el único supuesto del llamado “control previo de constitucionalidad” tras la supresión del recurso previo de constitucionalidad contra leyes orgánicas y estatutos de autonomía previstos en el anterior art. 79 LOTC. Supresión que tuvo lugar mediante Ley Orgánica 4/1985, del 7 de julio, modificando asimismo la inicial redacción del art. 2 LOTC que enumeraba taxativamente las competencias del TC.

<sup>557</sup> Cfr. López Guerra, Luis, *Derecho constitucional*, op. cit., pp. 269 y ss. El tercer instrumento procesal que existe para controlar la constitucionalidad de normas con fuerza de ley es el control previo de tratados internacionales. Como fácilmente se deduce de su denominación, la característica más importante de esta técnica de control de constitucionalidad radica en el hecho de que la fiscalización se produce antes de la entrada en vigor de la norma.

inadmisible: transformación en Derecho interno de normas inconstitucionales. De ahí la conveniencia de evitar esta circunstancia. El control previo ofrece precisamente un medio para que sólo se ratifiquen aquellos acuerdos y convenios internacionales ajustados a la Constitución.<sup>558</sup>

*La legitimación* para acudir a esta vía es restringida: el Gobierno, el Congreso y el Senado, en estos dos últimos casos por acuerdo mayoritario de las mismas.

*El proceso.* La Iniciativa debe formularse durante la tramitación del tratado y, en todo caso, antes de su ratificación. Una vez interpuesto el requerimiento dirigido al Tribunal Constitucional, se interrumpe la tramitación del tratado. El solicitante y los demás órganos legitimados deben ser oídos al respecto. Finalmente, el Tribunal Constitucional decide si existe o no contradicción entre el texto del tratado, con la consecuencia de que si la respuesta es afirmativa debe procederse a la revisión constitucional previa a la ratificación, según dispone el artículo 95.1 de la Constitución española.

Precisamente, eso es lo que ocurrió en el caso que se ha aplicado este procedimiento. Durante la tramitación del TUE en 1992, y a requerimiento del Gobierno, el Tribunal Constitucional resolvió (declaración 132 bis/1992) que ciertas disposiciones electorales del mismo chocaban con el artículo 13.2 de la Constitución. En consecuencia, hubo que reformar este último para agregar la referencia al sufragio “*pasivo*” de los extranjeros.<sup>559</sup>

La defensa de la Constitución, también debe estar compuesta por el *precontrol constitucional legislativo*.

El control previo de constitucionalidad puede componerse de instrumentos jurídicos de carácter técnico-consultivo que tiene como propósito vigilar que la

---

<sup>558</sup> Cfr. Santaolalla López, Fernando, *Derecho constitucional*, op. cit., p. 592.

<sup>559</sup> Cfr. Idem.

producción jurídica del Estado se apegue siempre a las disposiciones constitucionales. En el sistema de defensa de la constitución de México, no se ha creado un medio de precontrol constitucional. El proceso de creación de la ley y el de reforma constitucional, se realizan sin llevar a cabo un análisis técnico sobre la constitucionalidad de dicha iniciativa de ley o reforma. Es preciso pues instrumentar acciones de prevención eficaces que sirvan para la defensa previa de la constitucionalidad.<sup>560</sup>

*El precontrol constitucional legislativo, debería funcionar durante el proceso de creación de la ley, el Tribunal Constitucional deberá hacerse cargo de dos tipos de funciones;*

- a) *Opiniones consultivas*: Una necesidad que tendría primicia serían las consultas-técnicas que de forma obligatoria deben ser formuladas por los órganos encargados de la creación de la ley (tratándose del poder legislativo federal o de las legislaturas de las entidades federativas) para saber si determinado proyecto legislativo se adecua al contenido de la Carta Magna.<sup>561</sup>
- b) *Resoluciones con fuerza obligatoria*. Estas decisiones se emiten una vez que el Tribunal Constitucional conociera, (de las leyes que contradicen a la Constitución) en los procedimientos de creación de la ley o de reforma constitucional; la resolución tendría el propósito de inhibir al órgano demandado para que no continúe con el procedimiento legislativo, o en su caso para que modifique la norma o normas que contradicen a la Norma Fundante o para que las adecuen al marco constitucional.<sup>562</sup>

---

<sup>560</sup> Cfr. Uribe Arzate, Enrique, *El tribunal constitucional en México, perspectiva y posibilidad*, México, GICOME, 2002, p. 546.

<sup>561</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 547.

<sup>562</sup> Cfr. *Idem*.

En este ámbito, el órgano de control constitucional –que debería ser un Tribunal Constitucional, funciones que actualmente tiene nuestra Suprema Corte- debe atender tres funciones igualmente trascendentes:

1. El precontrol legislativo en los procesos de creación de la ley;
2. El preproceso legislativo en los procesos de reforma constitucional; y
3. El precontrol legislativo en los procesos de suscripción y ratificación de los tratados internacionales.

Sobre el precontrol constitucional de los tratados internacionales podría seguir un procedimiento que se dividirá en los siguientes dos momentos:

- I. Previo a la suscripción de tratados internacionales por parte del Presidente de la Republica.
- II. Previo la ratificación de tratados internacionales por parte del senado a fin de incorporar al sistema jurídico mexicano.<sup>563</sup>

*Conclusiones sobre el control previo de constitucionalidad, son las siguientes:*

Primera- El control preventivo de la norma fundante, todavía no forma parte del sistema de defensa de la constitución, en el sistema jurídico mexicano, y el integrarlo podría traer beneficios, como el hecho de bajar el índice de acciones de inconstitucionalidad que es el medio por el que se contrarresta una norma inconstitucional, una vez que ha sido publicada en el medio oficial.

Segunda- El hecho de que se le de un tratamiento especial al control previo de los tratados internacionales en el sistema de defensa de la Norma Fundante en España, me parece adecuado debido a que la forma en que se aprueba este tipo de leyes, tiene un procedimiento especial. Por lo tanto demandaba un procedimiento específico para poder anularlo, lo que no es correcto es que ese

---

<sup>563</sup> Cfr. Idem.



tipo de control sólo sea para los convenios internacionales, y no exista un procedimiento que regule preventivamente las leyes en general.

Tercero. En el sistema de defensa de la Constitución mexicana, debería de existir un medio preventivo de defensa, donde una comisión de cualquiera de las Cámaras, o el ejecutivo, tanto federal como local en sus respectivas jurisdicciones demanden una revisión preventiva de una ley que se presuma inconstitucional, para que antes de ser publicada, sea revisada por el órgano constitucional competente que, podría ser un “Tribunal Constitucional”.

#### **4.4.3 Argumentos a favor y en contra de la creación de tribunales constitucionales**

En esta nueva época de modernidad, donde predominan los Estados de Derecho Constitucional y que además destacan por ser democráticos<sup>564</sup>, sobresaltan las funciones que desempeñan los Tribunales Constitucionales, máximo interprete<sup>565</sup> de la Norma Fundamental.<sup>566</sup>

---

<sup>564</sup> Habermas, Jürgen, *Tiempo de transiciones*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, España, Trotta, 2004, Colecciones Estructuras y Procesos serie filosófica, pp. 141. En el ensayo, sobre El Estado de Derecho Democrático: ¿Una unión paradójica de principios contradictorias?. “La aceptación moderna de la democracia se distingue de la aceptación clásica por su referencia a un tipo de derecho que se caracteriza por tres rasgos: el derecho moderno es un derecho positivo, coactivo y estructurado individualistamente. Consiste en normas generadas por un legislador, sancionadas estatalmente y cuyo objetivo es garantizar las libertades subjetivas. De acuerdo con la aceptación liberal, la autodeterminación democrática de los ciudadanos sólo puede hacerse realidad porque esta clase de derecho es un medio que se garantiza estructuralmente la libertad. De este modo la idea del “imperio de la ley” (*rule of law*), que es la que históricamente encuentra su expresión en la idea de los derechos humanos, se sitúa en el mismo plano que la de la soberanía popular y en colaboración con ella, en calidad de segunda fuente de legitimación. Todo ello hace que se plantee la cuestión de la relación entre el principio democrático y el Estado de derecho.” En este sentido, el (*rule of law*), es decir en el imperio de la ley, encuentra en la teoría liberal, su máxima expresión en los derechos humanos, que esta jerárquicamente al mismo nivel de la soberanía popular y por lo tanto es la fuente de su legitimación. Por lo que el Tribunal Constitucional, en México, es decir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la obligación de mantener protegidos los (derechos humanos) garantías individuales, en el imperio de la ley (Norma Fundamental), para mantener la soberanía popular, y en consecuencia su legitimación.

<sup>565</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *Historia y constitución*, trad. Miguel Carbonell, España, Ed. Trotta, 2005, p. 90. “La interpretación de la constitución no es por tanto un acto puntual, ahistorico, que se agota en la búsqueda de la norma que subjetivamente parece, *hic et nunc*, la más conforme a nuestras expectativas. En una constitución basada en principios, la interpretación es el acto que relaciona un pasado constitucional asumido como valor y un futuro que se nos ofrece como un problema para resolver en la continuidad”.

<sup>566</sup> Habermas, Jürgen, *Tiempo de transiciones*, op. cit., p. 151. “... una Constitución que es democrática no sólo por su contenido sino también por su fuente de legitimación significa para mí un proyecto creador de tradición

Por lo que estamos en el momento preciso, para plantearnos la pregunta ¿Cuáles son los argumentos positivos y negativos para delegar la facultad de interpretar a la Norma Fundante ha un Tribunal Constitucional?<sup>567</sup>

a) Argumentos a favor

Al contestar, las cuestiones que favorecen la implantación y creación de estos órganos constitucionales, encargados de la defensa de la Constitución, nos servirán para justificar su existencia en el sistema jurídico mexicano.

El padre intelectual de estos tribunales Constitucionales, Hans Kelsen, nos dice: "... una evidencia tan primaria, que casi parece innecesaria destacarla en medio de la discusión de estos últimos años en torno al problema de la garantía constitucional: si debe ser creado absolutamente un instituto por medio del cual sea controlada la constitucionalidad de ciertos actos del Estado subordinado inmediatamente a la Constitución, en especial los actos del Parlamento o del Gobierno, de manera que dicho control no pueda ser transferido al órgano cuyos actos deben ser controlados. La función política de la Constitución es la de poner límites jurídicos al ejercicio del *poder.* ..." <sup>568</sup> Para el padre intelectual, es evidente la necesidad de crear un órgano constitucional, que controle los actos de los poderes del Estado, el Ejecutivo, Legislativo y hasta el Judicial.

---

y que tiene un comienzo claramente marcado en el tiempo. Todas las generaciones ulteriores tendrá que afrontar la tarea de actualizar una sustancia normativa no agitada, la del sistema de derechos fijado en la Carta constitucional... puede ser entendido a largo plazo un proceso de aprendizaje capaz de corregirse a sí mismo." La actualización de la que se habla, en el sistema de derecho constitucional mexicano, conforme a las nuevas realidades históricas, sociales y políticas del país, nos exige cambiar el paradigma en donde quien mantiene el control constitucional, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de un obsoleto sistema Judicial y crear un Tribunal Constitucional formal y materialmente hablando, donde se actualice la legitimación de este órgano y del Estado de derecho constitucional.

<sup>567</sup> No podemos dejar de señalar, que esta cuestión de alguna forma ya ha sido planteada, por el impulsor de este sistema de control constitucional, nos referimos ha: Hans Kelsen, en su obra *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, (editado en 1931, después del libro de Schmitt) en el debate que históricamente se dió con Carl Schmitt: en su obra "*La defensa de la Constitución*".

<sup>568</sup> Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la constitución?*, op. cit., p. 5.

*Argumento desde el punto de vista de la eficacia de la función:* La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al constituirse como “Tribunal Constitucional”, es el órgano encargado de velar por la defensa de la Norma Fundamental, lo que implica mantener la *supremacía constitucional*, y el equilibrio de los poderes, al estar integrada la Corte, por sujetos elegidos por el Poder Ejecutivo y ratificado por el Senado, este órgano se encuentra viciado de origen políticamente, por lo cual, no puede cumplir de forma eficaz, su función de control constitucional, con plena autonomía, e independencia, en consecuencia se hace necesario crear una Corte Constitucional, independiente de los tres poderes que ya existen. Para poder cumplir de forma eficiente la vigilancia y el respeto del marco jurídico constitucional. (Y en consecuencia el consenso de la voluntad de los gobernados estatuido en el Contrato Social).

La creación de un Tribunal Constitucional, fuera de los tres clásicos poderes, independiente y autónomo, tiene la ventaja de ser un órgano neutro, en todos los sentidos, pero la principal es la intelectual ya que permite que sus miembros - jueces constitucionales-, decidan libremente el contenido de sus resoluciones, teniendo sólo como compromiso y deber el guiarse, por los principios y límites de la Norma Fundamental.

La postura de Miguel Carbonell, para construir como parte del sistema constitucional mexicano, un Tribunal Constitucional, distinto e independiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>569</sup>

El tratadista Carbonell, señala que otra modificación de carácter institucional que podría darse en los próximos años es la creación de un tribunal constitucional, distinto y separado de la jurisprudencia ordinaria que ejercen la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el resto de los órganos del Poder Judicial Federal.<sup>570</sup>

---

<sup>569</sup> El autor, Carbonell, Miguel, *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, op. cit., pp. 125-138. En esta obra postula sus argumentos a favor de la creación del Tribunal Constitucional.

<sup>570</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 14.

Las reformas que en los últimos años ha tenido la Suprema Corte la han acercado al modelo kelsiano de tribunal constitucional; sin embargo, todavía faltan algunos aspectos para consolidar dicha tendencia.<sup>571</sup>

En la actualidad, el diseño institucional del Poder Judicial federal y, en consecuencia, el sistema de control de la constitucionalidad que prevé la Constitucionalidad de 1917, presentan diversas deficiencias. Una de ellas es que existen más de un centenar de tribunales colegiados de circuito, todos ellos dotados de facultades para emitir jurisprudencia obligatoria, es decir, para crear precedentes vinculantes para la solución de casos futuros. Las contradicciones de criterios entre estos tribunales son una nota común en la jurisdicción federal, con lo que se crea una gran inseguridad jurídica y no pocos perjuicios concretos para quienes tienen que resolver sus controversias ante los tribunales. Se ha llegado al absurdo de que los asuntos se ganen o se pierdan dependiendo del circuito judicial en el que se litiguen, o incluso dentro del mismo circuito, dependiendo del Tribunal Colegiado que conozca del caso.<sup>572</sup>

El mecanismo para solucionar las contradicciones de tesis que prevén tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Amparo se ha vuelto obsoleto por la lentitud de la Suprema Corte al resolver las contradicciones y, sobre todo, porque dichas resoluciones ya no pueden beneficiar a los casos concretos de los que surgieron.<sup>573</sup>

El problema de las contradicciones de tesis se ha visto acentuado a partir de la reforma constitucional del 11 de junio 1999 en la que se establece que la Suprema Corte podrá remitir, por medio de acuerdos generales, asuntos de su competencia a los tribunales colegiados. Es decir, estos tribunales podrán decidir en última

---

<sup>571</sup> Cfr. Fix-Fierro, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, op. cit., pp. 56 y ss.

<sup>572</sup> Los datos en López Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, “Tan cerca, tan lejos, Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 97, enero-abril de 2000, p. 197. En el informe de labores de 1999 del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se da cuenta de la existencia de 117 tribunales colegiados de circuito (anexo estadístico, p. 7)

<sup>573</sup> Cfr. Plascencia Villanueva, Raúl, *Jurisprudencia*, México, Mc-Graw-Hill-UNAM, 1997, pp. 30-40.

instancia sobre cuestiones no solamente de mera legalidad sino también de constitucionalidad en sentido estricto, con lo cual se atomiza el control constitucional y se aumenta la gravedad –por razón de la materia de que puede tratar- de las contradicciones de criterios jurisprudenciales.<sup>574</sup>

Otra consideración a favor de la creación de un tribunal constitucional es de carácter personal o subjetivo y se basa en la distinta formación y sensibilidad que deben tener quienes resuelven cuestiones de legalidad o de “constitucionalidad refleja”<sup>575</sup> y aquellos que lo hacen de temas verdaderamente constitucionales. Como recuerda Louis Favoreau: “Los tribunales constitucionales, a diferencia de las jurisdicciones ordinarias, no están compuestos por magistrados de carrera que han accedido a su puesto como resultado de ascensos regulares y progresivos. La designación de los miembros de los tribunales no obedece a los criterios tradicionales... los orígenes de los miembros son muy parecidos, compartiendo la característica principal de la importante proporción de profesores universitarios. A este último respecto, por lo demás, puede señalarse que no se trata de una causalidad, pues en los países considerados la independencia de los profesores de universidad es mayor que la de los magistrados.”<sup>576</sup>

En términos parecidos se expresaba, ya en 1959, Otto Bachof, cuando sostenía lo siguiente: “La labor, llena de responsabilidad, de la interpretación normativa de la Constitución y de protección de su sistema de valores, necesita una instancia especializada de estas cuestiones, requiere personas de notoria experiencia en cuestiones de derecho y de prácticas constitucionales; una experiencia –en definitiva- que no tiene el juez ordinario, ni puede tenerla. También requiere esta función un órgano con carácter totalmente representativo que pueda decidir por sí

---

<sup>574</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, op. cit., p. 126

<sup>575</sup> Los asuntos de “constitucionalidad refleja” son aquellos que devienen en problemas constitucionales no porque se discuta sobre la confrontación de un acto o una ley con cierto precepto de la Constitución, sino porque al violar algún precepto jurídico secundario (de cualquier nivel jerarquía) vulneran a la vez, de forma indirecta, el principio de legalidad de los artículos 14 y 16 constitucionales.

<sup>576</sup> Favoreau, Louis, *Los tribunales constitucionales*, trad. de Vicente Villacampa, España, Ariel, 1994, pp. 29 y 30.

solo con suficiente autoridad cuestiones de tan trascendentales consecuencias políticas. Se necesita, pues, un tribunal constitucional especial.”<sup>577</sup>

La reforma judicial de 1994 incorporó como ministros de la Suprema Corte mayoritaria a personas que provenían de la “carrera judicial”, es decir, formadas en el conocimiento más de los asuntos de legalidad que de verdadera constitucionalidad y por tanto, en palabras de Favoreau, menos independientes que los profesores universitarios. Obviamente, Favoreau seguramente buscaba resaltar la poca ascendencia democrática de los jueces españoles, italianos, portugueses y alemanes se habían incorporado a sus cargos durante la época de las diversas dictaduras y regímenes autoritarios que vivieron, con mayor o menor duración temporal, en sus respectivos países, con lo cual su hipótesis –en opinión de alguno de los aludidos- no sería aplicable a México. Lo cierto es que la cultura judicial mexicana también parece ser muy afín a los rasgos autoritarios del propio sistema político, y, en principio, no hay base empírica alguna que permita concluir que solamente los funcionarios judiciales no participaron de las características de un sistema que, visto globalmente, tenía y sigue teniendo muy marcadas características.<sup>578</sup>

El enfrentamiento que en el pasado reciente han protagonizado la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal ha demostrado, entre otras cuestiones, la necesidad (algo obvia, pero que en México hace falta repetir una y otra vez) de nombrar para ciertos cargos a personas que tengan las calificaciones necesarias para ocuparlos, de forma que las instituciones no se vean superadas por las “ambiciones, mediocridades y frustraciones”<sup>579</sup>.

---

<sup>577</sup> Bachof, Otto, *Jueces y Constitución*, España, Civitas, 1985, p. 55.

<sup>578</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, op. cit., p. 128.

<sup>579</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, “México: ¿hacia una nueva Constitución”, *Nuevos estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2000, p. 277, del mismo autor, “Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, en el mismo libro, pp. 477-486.

Por otra parte, al crear un tribunal constitucional distinto de los órganos del Poder Judicial ordinario podrían también introducir nuevos mecanismos de control de la constitucionalidad, por ejemplo, la llamada “cuestión de constitucionalidad”. Por medio de este proceso los jueces ordinarios pueden plantear ante el tribunal constitucional una eventual duda que tengan sobre la conformidad a la Constitución de algún ordenamiento que deban aplicar.<sup>580</sup>

Al crearse el Tribunal Constitucional, a la Suprema Corte le quedarían fundamentalmente dos competencias muy importantes. En primer lugar, la de unificar la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito en materia de legalidad y de toda la interpretación de la Constitución que no derive en cuestionamientos de validez constitucional de las leyes.<sup>581</sup> Hay que recordar que, aun en sistemas jurídicos que establecen un control de constitucionalidad concentrado, los jueces pueden y deben aplicar la Constitución. Lo único que no pueden hacer, al realizar dicha interpretación, es dejar de aplicar las leyes a las que están vinculados.<sup>582</sup>

Es importante dejar muy bien definidas las competencias del máximo órgano de la jurisdicción ordinaria y las del futuro tribunal constitucional, pues en varios países se han dado tensiones y enfrentamientos entre ambos órganos debido justamente a la delimitación precisa de estos aspectos.<sup>583</sup> Para un primer acercamiento al tema, enfocando al caso español.

La determinación en el texto constitucional de un porcentaje mínimo para el Poder Judicial (se ha hablado de porcentajes que van del 2% al 6%, cuando en la actualidad apenas alcanza el 1%), es un despropósito en México por varias razones: a) la primera es que los porcentajes que se han mencionado como

---

<sup>580</sup> Cfr. Corzo Sosa, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, España, CEPC, 1998, pp. 537-538.

<sup>581</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, op. cit., p. 133.

<sup>582</sup> Cfr. Aragón Reyes, Manuel, “El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad”, *Estudios de Derecho Constitucional*, España, Instituto de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 163 y ss.

<sup>583</sup> Cfr. Rubio Llorente, Francisco, “Sobre la relación entre tribunal constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional”, *La forma del poder*, España, CEC, 1993, pp. 463 y ss.

requeridos son del todo excesivos si se toman en cuenta los sueldos astronómicos que ya se cobran en la actualidad en el Poder Judicial federal, particularmente en el caso de los ministros de la Suprema Corte, de los consejeros de la Judicatura Federal y de los magistrados del Tribunal Electoral, así como de su personal de apoyo directo; b) en segundo lugar, si algún sector social merece contar con esa protección presupuestal establecida constitucionalmente es el de los derechos fundamentales, pero no algún órgano público; en otras palabras, ¿cómo es posible que no exista un umbral presupuestario mínimo para los derechos a la vivienda, a la salud o a la educación y sí se imponga para tutelar a los funcionarios judiciales?; c) para sostener el mismo punto de vista, contrario a los vínculos presupuestales a nivel constitucional pueden esgrimirse también cuestiones de orden pragmático: dichas disposiciones pueden ser, y lo son con relativa frecuencia según demuestra la experiencia comparada, perfectamente incumplidas.<sup>584</sup>

En el caso concreto de las rentas con destinación específica a la justicia, o se vuelven incumplidas para el Ejecutivo o se convierten en la gran excusa para demostrar que quien incumple es la judicatura misma, por la ineficacia del gasto o por la imposibilidad de ejecutar un considerable volumen de recursos. Bajo ninguna de estas circunstancias se consolida la independencia del Poder Judicial.<sup>585</sup> La evidencia empírica parece acreditar la opinión de Carrillo en lo que respecta al no cumplimiento de la asignación correspondiente fijada en la Constitución para los poderes judiciales en América Latina. De una muestra de seis países de la región que contaban con ese tipo de previsión, con datos de 1994, se desprende que ninguno de ellos se dio cumplimiento al mandato constitucional.<sup>586</sup>

---

<sup>584</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, op. cit., p. 133.

<sup>585</sup> Cfr. Carrillo Florez, Fernando, *Una década de reforma de la justicia en América Latina*, Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 263.

<sup>586</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, op. cit., p. 137.



Desde el punto de vista del tratadista Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Teniendo en cuenta esta dualidad de la Suprema Corte, funcionando como tribunal constitucional y como tribunal supremo federal; considerando, además, la situación actual comentada de las salas, cortes y tribunales constitucionales en América Latina y en Europa, así como la doctrina y legislación mexicana, estimamos las siguientes cuatro posibilidades para el futuro<sup>587</sup>:

PRIMERA. Crear formal y materialmente un *tribunal constitucional*, inclusive esta denominación, situada dentro o fuera del poder judicial federal. De tal manera que la Suprema Corte se dedique exclusivamente a los asuntos de mera legalidad y aquél a los casos de contenido constitucional.<sup>588</sup>

SEGUNDA. Crear un *tribunal supremo o la sala superior federal*, dentro del poder judicial federal, que absorba los asuntos de mera legalidad. A la Suprema Corte le quedarían sólo los asuntos estrictamente de naturaleza constitucional.<sup>589</sup>

TERCERA. Crear una *sala constitucional* dentro de la propia Suprema Corte de Justicia, a semejanza de las existentes en varios países de América Latina,<sup>590</sup>

CUARTA. Fortalecer al *pleno de la Suprema Corte* en su calidad de tribunal constitucional, lo que significa continuar con el espíritu de las últimas reformas constitucionales, depurando la competencia del mismo.<sup>591</sup>

Por lo que respecta a la primera posibilidad, algunos académicos y políticos mexicanos se inclinan a favor de la creación de un tribunal constitucional fuera del poder judicial federal. Creemos que esta propuesta constituye una alternativa sólida y viable a mediano plazo, cuando las estructuras constitucionales cambien y

---

<sup>587</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, op. cit., p. 57.

<sup>588</sup> Cfr. Idem.

<sup>589</sup> Cfr. Idem.

<sup>590</sup> Cfr. Idem.

<sup>591</sup> Cfr. Idem.

exista un debate serio al respecto. Mientras tanto, en este momento histórico existen inconvenientes, a saber:

El problema que estimamos se presentaba antes del año 2001 consistía en que la mayoría de los asuntos que ingresaban y resolvían la Corte no entrañaban propiamente cuestiones de constitucionalidad. Basta ver las estadísticas de los últimos seis años (1995-2000) para darse cuenta que es considerablemente menor el número de los asuntos en donde existe planteamiento de constitucionalidad, en comparación con la cifra de aquellos cuya decisión no implica la aplicación o interpretación directa a la normativa constitucional. Analizando el último informe de labores del Presidente de la Suprema Corte del año 2000, el total de asuntos que integraron fue de 6,108 (593 menos que en 1999) más 2,047 existentes pendientes de resolución, arroja una cifra de 8,155 expedientes; resolviendo el pleno (364 y las dos salas (3,119) un total de 6,869 asuntos (84.2%). Sin embargo, sólo se presentaron en dicho año 37 controversias constitucionales<sup>592</sup> y 41 acciones de inconstitucionalidad,<sup>593</sup> que sumados a los amparos contra leyes donde se entró al fondo del asunto<sup>594</sup>, se tiene una cifra menor a los asuntos de mera legalidad (contradicciones de tesis, recursos de quejas, incidentes de inejecución de sentencia y de repetición del acto reclamado, conflictos competenciales, recursos de revisión administrativa, etcétera). Sin embargo, actualmente, como ya se indicó, debido a los acuerdos generales dictados por el Pleno de la Suprema Corte, especialmente el 5/2001, se redujo drásticamente a 3, 413 en comparación con los ingresados en el año 2000 (6, 108), es decir, en un año disminuyó cerca del 50% el total de asuntos, como se

---

<sup>592</sup> El total de demanda de controversias constitucionales ingresadas a la Corte de 1995 a 2000 es de 215 asuntos: 19 en 1995; 57 en 1996; 36 en 1997; 29 en 1998; 37 en 1999; y 37 en 2000.

<sup>593</sup> Por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad ingresaron en ese mismo período un total de 91 asuntos: 1 en 1995; 10 en 1996; 10 en 1997; 12 en 1998; 17 en 1999; y 41 en 2000. En estas cifras no se incluyen los recursos derivados de dichos asuntos.

<sup>594</sup> En total ingresaron 956 amparos (642 amparos en revisión, 301 directos en revisión y en 13 amparos se ejerció la facultad de atracción). Esta cifra se reduce considerablemente si estimamos que muchos son desechados y en otros se decreta el sobreseimiento en el juicio o no se entra al fondo del asunto.

advierte del último informe de labores (2001) del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>595</sup>

El caso español, el constitucionalista español Tomás Ramón Fernández concluye: “Quienes hoy, con el eco que les asegura la alta posición que ocupan en el Estado, se preguntan, falsamente escandalizados, por qué doce jueces sin mandato popular –en nuestro caso serían once- pueden hacer prevalecer su opinión sobre la de los diez millones de personas que a ellos mismos les han votado, saben perfectamente– porque debían saberlo ayer cuando protestaban contra las mayorías mecánicas y el rodillo parlamentario- que estos fenómenos son, ciertamente, inevitables, y que, precisamente por serlo, requieren inexcusablemente un contrapeso, una fuerza que se preocupe de que, al menos, los valores superiores del Derecho y del orden, que la Constitución ha establecido como fundamentales, permanezcan protegidos y que esa fuerza sólo puede ser el juez”.<sup>596</sup>

El autor Melgar Adalid, Mario, señala que: “La Suprema Corte de Justicia está anclada en el andamiaje institucional del viejo régimen y no responde eficazmente a lo que requiere la sociedad mexicana de nuestros días. Los magros resultados de la llamada reforma jurídica, iniciada en 1994 –con sus secuelas de 1996 y 1999-, muestran el poco impacto que ha tenido para encauzar la transición mexicana. Es indispensable por esto una reforma profunda de la estructura judicial de nuestro país para garantizar el avance integral del proceso democrático de México. La Suprema Corte de Justicia está incapacitada, bajo el diseño actual, para convertirse en un auténtico Tribunal Constitucional como lo requiere nuestro país.”<sup>597</sup>

---

<sup>595</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, op. cit., p. 56.

<sup>596</sup> Bachof, Otto, op. cit., p. 12. Prólogo elaborado por Fernández, Tomás Ramón.

<sup>597</sup> Melgar Adalid, Mario, “Hacia un auténtico tribunal constitucional”, *Revista mexicana de derecho constitucional, cuestiones constitucionales*, México, núm. 11, julio diciembre de 2004, p. 135.

El Tribunal Constitucional es un órgano distinto y autónomo de los tribunales ordinarios. Con sus resoluciones, enjuicia normas y no casos concretos, y es conveniente que exista desligado del Poder Judicial, como lo debe estar también de los otros dos poderes para cumplir cabalmente su tarea. Se trata de un órgano jurisdiccional autónomo y no de un órgano político, pues lo que determina este primer carácter es su actuación e independencia cuyas garantías dependen de las condiciones de sus miembros para ser elegibles, de su independencia respecto de otros poderes, incluidos los que los nombraron. La autonomía es necesaria, pues la defensa y control constitucional deben comprender al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo pero también al Poder Judicial. Si una sociedad decide por la democracia, debe establecer un marco institucional que garantice las condiciones políticas y jurídicas para que la transición transcurra dentro del Estado de derecho y en los parámetros de la paz y la convivencia social.<sup>598</sup>

Es indispensable que exista una instancia suprema de la legalidad, y es obvio que esta tarea corresponde a la Suprema Corte. No obstante, el problema es la coexistencia de la corte que tiende a ser un Tribunal Constitucional sin dejar de ser un tribunal de casación como ocurre en México. Se requieren dos instancias: Una que pueda unificar la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito en materia de legalidad y que lleve la interpretación constitucional que no derive en cuestionamientos de validez constitucional de las leyes, y otra que atienda la defensa constitucional y la protección de los derechos fundamentales como le corresponde a un verdadero Tribunal Constitucional autónomo.<sup>599</sup>

Es necesario crear un Tribunal Constitucional autónomo con facultades concentradas. El monopolio de la defensa constitucional a cargo de la Suprema Corte es además, como ha señalado Jaime Cárdenas, un mito que debe superarse. La inexistencia de un tribunal constitucional autónomo “provoca problemas en la amplitud de la defensa constitucional respecto de actos del propio

---

<sup>598</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 136.

<sup>599</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 152.

Poder Judicial y conflictos sobre la administración del Poder Judicial.”<sup>600</sup> Lo anterior ha sido evidente en múltiples incidentes, lamentables algunos de ellos, que han colocado a la corte en difícil posición frente a la opinión pública, y por esto se haya cuestionada en sus roles y perfiles, lo que incide negativamente sobre su eficacia, independencia e imparcialidad.<sup>601</sup>

b) Argumentos en contra

Los opositores, a la creación de un órgano encargado de la defensa de la Constitución, tiene sus orígenes en el año de 1931 en Alemania con la famosa disputa intelectual entre Hans Kelsen<sup>602</sup> y Carl Schmitt, el primero como lo sabemos padre intelectual de la implantación del Tribunal Constitucional, y el segundo quien esta en contra de la institución del órgano protector de la Constitución, -que le atribuía esa función al *Presidente del Reich*<sup>603</sup>, quien se fundaba en la Constitución de Weimar del 11 de agosto de 1919- quien postulaba como innecesaria su creación, ya que el Presidente era el natural y neutro defensor, y si ya existía un defensor legítimo no había necesidad de crear otro.

Este debate trasladado y actualizado en el sistema jurídico mexicano, nos lleva a plantear lo siguiente ¿Quiénes se oponen a la creación de un Tribunal Constitucional, autónomo e independiente del Poder Judicial en México? Los opositores a la institucionalización de este órgano defensor de la Norma Fundamental, sus argumentos lo que en el fondo denotan, es el temor de perder el monopolio de la interpretación de la Constitución, entre ellos encontramos:

El ministro Góngora Pimentel, postula que; La Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el Tribunal Constitucional de México, *la creación de un órgano diferente pondrían un desajuste, en el equilibrio.* En las dos jurisdicciones, *en nada*

<sup>600</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Cuatro reflexiones en torno a una nueva Constitución”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 58.

<sup>601</sup> Cfr. Melgar Adalid, Mario, “Hacia un auténtico tribunal constitucional”, op. cit., p. 153.

<sup>602</sup> Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la constitución?*, op. cit., pp. XXII y XXIII. En esta obra es donde se da el histórico debate sobre el defensor de la Constitución.

<sup>603</sup> Esa teoría desarrollada por Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, España, Tecnos, 1983, pp. 205-206.

*ayudaría que un nuevo órgano y Tribunal constitucional, consiste el amparo no es un elemento consustancial de un no control competencial, el amparo es un medio de control competencial, el amparo es un medio de control constitucional de los que más conocen los Tribunales Constitucionales, primero fue el amparo y luego los otros órganos. Crear un Tribunal Constitucional que conozca del amparo, provocaría inconsistencias constitucionales, redundaría en los ciudadanos, el amparo a crecido con órganos, las demandas, los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*<sup>604</sup>

El desear que un nuevo órgano conozca del amparo negarlo en el Tribunal Constitucional. Complica la ubicación del juicio de amparo. La reasignación de procesos constitucionales, acciones y controversias constitucionales, seguridad al ordenamiento jurídico, no ayudaría en nada en la transición democrática, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe orientar una doctrina, referida en sentencias por lo que no es necesario crear un nuevo Tribunal Constitucional.<sup>605</sup>

No es necesario un Tribunal Constitucional, aparte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como lo concebía Hans Kelsen, como en 1988, se confirmó el papel de la Corte como Tribunal Constitucional, con las reformas de 1999, se estableció la posibilidad de encargar, algunos asuntos de competencia de Corte, para que conozcan los Tribunales Colegiados, por lo que no hay motivo, de reformar el Tribunal Constitucional.<sup>606</sup>

En este orden de ideas, cuando se le pregunto al Ministro Góngora Pimentel, sobre la creación de un Tribunal Constitucional, opino lo siguiente:

Manifestó, que parece que hay un grupo de personas, decididos a crear un Tribunal Constitucional, o Sala Constitucional, *la simple pretensión, supondría la*

---

<sup>604</sup> Góngora Pimentel, Genaro, comentarios realizados en el Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, (realizado en el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM del día 28 de noviembre al 2 de diciembre) Mesa V sobre relaciones entre Tribunales constitucionales y tribunales supremos, se realizó el viernes 2 de diciembre de 2005.

<sup>605</sup> Idem.

<sup>606</sup> Idem.

*reubicación de un Supremo Poder.* El no tiene iniciativa para crear un Tribunal Constitucional separado del poder judicial federal, al estilo Kelseniano.<sup>607</sup>

Le preguntaron ¿Que era más viable, un Tribunal Constitucional, o una Sala Constitucional? El manifestó que se rehúsa a estar en ese carro.<sup>608</sup>

Consideramos que, el Ministro Góngora Pimentel, como miembro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no acepta la posibilidad de crear un Tribunal Constitucional, independiente del Poder Judicial Federal, es decir, de los Tribunales Colegiados de Circuito, y de los Juzgados de Distrito y de la Suprema Corte, conocer de amparo. Y tampoco concibe a un órgano independiente de la Suprema Corte De Justicia de la Nación y del Poder Judicial, como Tribunal Constitucional.

El Presidente de la Sala Constitucional de Costa Rica, Luis Paulino Mora, en relación a la creación de un nuevo tribunal constitucional opina.

Que en la celebración de los diez años de vida de la reforma Constitucional de 1995, sobre la creación de un Tribunal Constitucional, dijo que para que quieren dos tribunales Constitucionales si ya tienen un Tribunal Constitucional que es la (Suprema Corte de Justicia de la Nación.)<sup>609</sup>

Los inconvenientes analizados por el doctrinario Ferrer Mac-Gregor, para crear un Tribunal Constitucional, Independiente del Poder Judicial, y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

<sup>607</sup> Idem.

<sup>608</sup> Idem.

<sup>609</sup> El conferencista Luis Paulino Mora, Juez Constitucional de Costa Rica. En el Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, (realizado en el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM del día 28 de noviembre al 2 de diciembre) Mesa V sobre relaciones entre Tribunales constitucionales y tribunales supremos, se realizo el viernes 2 de diciembre de 2005.

1. El crear un tribunal constitucional implica también crear una nueva jurisdicción, lo que va en contra de lo que la doctrina procesal denomina “*unidad de jurisdicción*”. Este principio consiste en que todos los órganos de impartición de justicia pertenezcan al poder judicial, al considerar que la función jurisdiccional originaria necesariamente debe ser ejercida por este poder del estado. Frente a esta unidad de la jurisdicción existe la tendencia contraria, teniendo como fundamento lo que se ha denominado la *juridización* del estado. La administración tiende a ser cada vez más amplia, lo que originó que también actuara en el ámbito de la impartición de justicia, a través de organismos administrativos que se han denominado *tribunales administrativos o no judiciales*.<sup>610</sup>

En un análisis en retrospectiva, se puede afirmar que México ha seguido paulatinamente la segunda tendencia, es decir la *juridización* del Estado. La Constitución de 1917, en su texto original, establecía implícitamente la unidad de jurisdicción, al establecer el principio de división de poderes y atribuir el ejercicio de la función jurisdiccional exclusivamente al poder judicial de la Federación y a los poderes judiciales de las entidades federativas con dos excepciones: los tribunales militares (art. 13) y las Juntas de Conciliación y Arbitraje (art. 123, fracciones XX y XXI).<sup>611</sup> La creación constante de tribunales fuera del poder judicial y dentro del poder ejecutivo es una contradicción al principio de unidad de jurisdicción.

Por consiguiente, “... la creación de un tribunal constitucional fuera del poder judicial federal va en contra del principio de unidad de jurisdicción, cuya intención actual parece inminente al existir propuestas de análisis para la incorporación de los tribunales administrativos, laborales y agrarios a dicho poder. Este inconveniente quedaría salvado si el tribunal constitucional se situara dentro del poder judicial federal, aunque existiría la desventaja de que dicho poder pudiera

---

<sup>610</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, op. cit., p. 58.

<sup>611</sup> Cfr. Idem.



convertirse en juez y parte en los casos en que actúe como actor o demandado en una controversia constitucional.”<sup>612</sup>

2. Al crear un tribunal constitucional como lo concibió Kelsen, no solamente se ésta creando una nueva jurisdicción, sino con una visión más profunda, en realidad se está conformando un cuarto poder del estado, con todas las implicaciones que esto conlleva. Este argumento, sin embargo, no resulta del todo sólido al encontrarse en crisis la división tripartita de poderes.<sup>613</sup>

3. El tercer argumento, que estimamos en realidad el de mayor importancia, lo constituye el peso histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máximo tribunal del país. La tradición de la Corte como el órgano jurisdiccional supremo, lo convalida para realizar la importantísima función de intérprete constitucional.<sup>614</sup>

4. Por último, la tendencia de las reformas constitucionales desde 1987, como hemos visto, es fortalecer a la Suprema Corte en su calidad de máximo interprete de la Constitución. Crear un tribunal constitucional en la actualidad es negar dichas reformas que se han dado paso a paso en los últimos años, especialmente con la reforma integral en materia judicial de 1994, en la que pudo haberse optado por un tribunal constitucional.<sup>615</sup>

El crear un tribunal supremo o sala superior federal que se dedique a resolver los asuntos que no entrañen pronunciamiento constitucional, dejaría a la Suprema Corte que se concentre en los asuntos trascendentes de la nación en materia constitucional. Asimismo, la creación de una sala constitucional dentro de la Suprema Corte de Justicia presenta bemoles. La ventaja consistiría en que se dedicaría exclusivamente a los asuntos de índole constitucional. El inconveniente

---

<sup>612</sup> Ibidem, p. 59.

<sup>613</sup> Cfr. Idem.

<sup>614</sup> Cfr. Idem. El argumento no puede ser válido, ya que la naturaleza para la que se instituyó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no fue como Tribunal Constitucional.

<sup>615</sup> Cfr. Ibidem, p. 60.

que se puede presentar es que ésta se convertiría en una especie de “supersala”, revisando en algunos supuestos la actuación del propio tribunal pleno y de las otras salas. La cuarta posibilidad la advertimos más viable en los próximos años – aunque a mediano plazo pudieran presentarse las otras opciones-. Reforzar al tribunal pleno de nuestro máximo órgano jurisdiccional en su calidad de tribunal constitucional. Esto implica su competencia como se ha venido dando en las últimas reformas constitucionales, conservando el inconveniente de continuar fungiendo además como tribunal supremo federal al encontrarse en la cúspide del poder judicial federal.<sup>616</sup>

#### **4.4.4 Evaluación de los argumentos y su pertinencia**

El poder medir y analizar los argumentos, sobre la institucionalización de un Tribunal Constitucional, fuera e independiente de los tres clásicos poderes, en estos tiempos modernos principalmente del judicial. Ya que la Suprema Corte de México, forma parte de este último, y la finalidad es crear un órgano colegiado encargado de la defensa de la constitución, autónomo y libre de los poderes tradicionales.

Los argumentos, que niegan la implantación de un Tribunal Constitucional, fuera de la trilogía de poder, lo hacen en dos vertientes, por un lado se acepta la necesidad de crear un órgano diferente de la Suprema Corte, (Como una sala), para que se concentra en las funciones de control constitucional, es decir, en la interpretación de la Carta Fundamental, y otra que no acepta la posibilidad de crear otro órgano ni siquiera dentro del poder judicial, sino que argumentan una mejor especialización de nuestro Máximo Tribunal Judicial, para tener el monopolio en la interpretación constitucional. Es lo que se ha estado dando en México, con las últimas reformas, desde la de 1988, 1994, 1996, y 1999.<sup>617</sup>

---

<sup>616</sup> Cfr. Ibidem, p. 60 y 61.

<sup>617</sup> Resumen de la Conferencia dictada en el diplomado Universidad Americana de Acapulco –Instituto Nacional de Controversias y Acciones de Inconstitucionalidad, Corzo, Edgar, ¿Es la Suprema Corte de Justicia de la Nación o no un Tribunal Constitucional?, op. cit., pp. 69 y 70. El tratadista, habla de “... una

México enrolado en una constante evolución constitucional de un Estado democrático, donde la sociedad mexicana se encuentra en tiempos de transición, se necesita un órgano en el que se pueda confiar y creer, que se legitime a través de sus resoluciones, donde la sociedad se sienta respaldada, y la actual Suprema Corte de Justicia de la Nación, no inspira esa confianza, por lo que es necesario romper el paradigma, de la trilogía de poder, y crear un órgano constitucional, con plena autonomía, e independencia donde se le ofrezca a la sociedad una alternativa más viable a sus intereses colectivos. La verdad es que con las reformas de 1988, 1995, 1996 y 1999<sup>618</sup>, se tenía la intención de crear un Tribunal constitucional, fuera de los tres clásicos, pero se tuvo miedo de romper el paradigma tradicional.

---

Evolución Constitucional en la que en momentos se siente como que hay una reforma constitucional y en momentos no se siente, sin embargo, ha habido reformas constitucionales muy fuertes, trascendentes y legales en 1988, reformas constitucional y legal muy fuerte, en 1994, de las que ya se ha hablado, y sin embargo, nadie las percibió, estaban ahí esas reformas constitucionales, pero nadie percibió en realidad el intento que se hizo en 88; en 94 solamente por la vorágine constitucional, orgánica e institucional en que nos metió esa reforma, solamente así pudimos ver que efectivamente hubo una reforma, pero lo pudimos ver a *tras mano*, después de muchos años, o sea que en el 94, no sonó la reforma y como tendría que haber cuajado efectivamente, pero aún así, no fue una gran reforma que tuviera algo que hiciera estallar o advertirse inmediatamente, luego entonces, si se han realizado reformas, dos muy importantes: constitucionales y legales, nadie lo percibió, sigo en la primera hipótesis, nadie lo advirtió creo yo porque estaban agazapadas, bajo un sistema político de hegemonía de un solo partido político.” Las últimas reformas constitucionales y legales trascendentes fueron en 1994, con un esquema sexenal, es decir de 88 a 94 hubieron seis años, un periodo, 82-88, otro de 88-94, y tenemos el de 94 al 2000, pero resulta que prácticamente no pasó nada jurídicamente hablando a nivel constitucional de 94 a 2000. El 31 de diciembre de 1994 se publicaron y entraron en vigor al siguiente año, las reformas constitucionales y legales correspondientes y no pasó nada, ni siquiera en el año 2000 todo estaba igual; de 1988 a 1994 si pasó y fue fuerte; es curioso pero a 10 años, como promoción ahora el Poder Judicial de la Federación, a más de 10 años de la reforma constitucional y legal en realidad en el balance es muy posterior a ese año, es un balance que creo es producto de los últimos años, es producto no del 94, ni es producto del 96, en el que hubo una gran reforma, que ya se debe de haber comentado, ni tampoco producto del 99, que fue otra reforma, pareciera que todo lo *sin reforma* empezó a cambiar en el 2000, y empezó a cambiar en el 2000, por una simple y sencilla razón, resulta que CAMBIO EL PARTIDO político EN EL EJECUTIVO FEDERAL, y resulta que, no solamente cambió el partido político, sino también cambio muchísimo el esquema que se mantenía anteriormente, entonces la reforma jurídica no tomó el primer lugar, la reforma fue la *transición a la democracia*.

<sup>618</sup> El gran tratadista Héctor Fix-Zamudio, en Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados Congreso Internacional de Derecho Constitucional, Sexto Congreso Nacional de Derecho Constitucional. (Se llevó a cabo del día 6 al 10 de febrero de 2006, teniendo como sede el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM). Ponencia denominada: “Justicia constitucional y control de la legalidad en México”. Esta ponencia con la que se concluyó el Congreso de Derecho Constitucional se realizó el día viernes 10 de febrero de 2006. “Inacabada en las reformas de 1988, 1995, en esos dos periodos hicimos un cambio, un giro distinto al Poder Judicial cambio que trato de rescatar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, último intento de las reformas para crear un verdadero Tribunal Constitucional desde el punto de vista material, en América Latina, urgente de controles de legalidad, urgentes de control de constitucionalidad, se observa en América Latina, parecido al órgano europeo, órgano concentrado de constitucionalidad”.

El sistema jurídico mexicano, se encuentra en la imperiosa necesidad crear un verdadero Tribunal Constitucional, sobre todo ahora que hay una pluralidad política en el país, por lo cual se necesita un órgano encargado de la defensa de la Constitución, que tenga todas las independencias, pero sobre todo la política, para poder tener una legitimación que sólo puede generarse con la neutralidad de sus decisiones al realizar la interpretación de la Constitución. La creación de un auténtico Tribunal Constitucional autónomo, desatendido de las cuestiones administrativas, independiente, bajo los principios del control concentrado, integrado con expertos constitucionalistas lo cual constituye un elemento central para avanzar en la transición y consolidación democrática de México.

El autor Mario Melgar considera que: La Suprema Corte ésta anclada en un andamiaje institucional alejado de las necesidades de la sociedad mexicana. No existe propiamente como un auténtico Tribunal Constitucional, y se dedica a atender, además del inmenso cúmulo de labores que la agobian, y tratar de abatir el rezago en el despacho de miles de asuntos, cuestiones administrativas, de disciplina y de gobierno del Poder Judicial de la Federación. No tiene temperamento para incursionar en la relevante tarea del control constitucional, pues está atrapada en la rutina de las cuestiones de legalidad, enfrascada en la burocracia judicial actuando en múltiples ocasiones como tribunal de casación, nombrando a los consejeros judiciales de la Judicatura Federal, otorgando o cancelando pensiones a sus miembros, integrando jurisprudencia, vigilando a los órganos jurisdiccionales y tratando de reformar el marco jurídico nacional, entre muchas otras no tan relevantes tareas como las mencionadas.<sup>619</sup>

#### **4.4.5 Consideraciones particulares del Tribunal Constitucional**

Estas son algunas, reflexiones, que desarrollamos derivado del estudio del órgano especializado en la defensa de la constitución.

Primera- Los Tribunales Constitucionales, son los organismos que tiene como misión la de sacar del sistema jurídico las leyes que vayan en contra de la Norma

---

<sup>619</sup> Cfr. Melgar Adalid, Mario, “Hacia un auténtico tribunal constitucional”, op. cit., p. 154.

Fundamental, es el que mantiene fuera del orden jurídico, las normas que patológicamente podrían descomponer el sistema jurídico.

Segunda- Este órgano constitucional, vigilante del orden constitucional, tiene como fin mantener, el equilibrio de los poderes que de vez en vez, se exceden en sus facultades, el Tribunal les marca los límites que les han sido establecidos en la Carta Magna.

Tercera- El encargado del orden constitucional, es el último interprete de la Norma Máxima, por lo que tiene como característica, que sus resoluciones, sean de carácter inapelable y definitivo, la única forma de examinarlas es por vía de la doctrina como ejercicio académico, examinando el contenido y sentido de las sentencias. Además las críticas que se le realizan por los académicos y por los ciudadanos en general es la forma de legitimarlo.

Cuarta- Sobre la interrogante que se ha establecido sobre sí, ¿El Tribunal Constitucional es un órgano político o jurisdiccional? No hay que darle muchas vueltas, este órgano de alguna forma es un mal necesario, en virtud de que a través de un órgano jurisdiccional se resuelven problemas de carácter político, en vista de que ha sido por lo menos en la mitad del siglo XXI, la forma más eficaz de dirimir esos conflictos, a pesar de que se considere que en estos Estados Constitucionales, se rige por el gobierno de los jueces, no podemos considerar que los Tribunales Constitucionales se hayan politizado.

#### **4.4.6 Consideraciones en torno a la especialización de la Suprema Corte de México**

Las cuestiones relativas, a la concentración de las funciones de control de la constitucionalidad, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es otra cosa que una sintomatología sobre la resistencia que tiene el Poder Judicial, por no perder el monopolio sobre la interpretación de la constitución.

Esta especialización de nuestro Máximo Tribunal, como defensor exclusivo de la defensa de la Constitución, se ha venido dando de forma progresiva a partir de la

reforma de 1988, y en la reforma de 1994 se hizo una reducción de 26 ministros, a 11 once, con cuatro especialidades, funciones de casación, unificación de jurisprudencia, (criterio de contradicción de tesis) facultad de atraer los asuntos más relevantes. Y las sucesivas reformas de 1996 y 1999, no han tenido otra intención, que centrar las funciones de un Tribunal Constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Podemos decir, que la integración de la acción de inconstitucionalidad, y el aumento de posibilidades y de sujetos legitimados, en la controversias constitucional, es un síntoma en la especialización de la Suprema Corte, en un Tribunal Constitucional, parecido a un sistema concentrado o kelsiano.

También podemos establecer, que la especialización quedo corta, ya que no contamos con otros instrumentos de control constitucional, para la defensa de la Norma Fundamental, como son: las cuestiones de inconstitucionalidad, las omisiones legislativas, y el control previo de constitucionalidad, figuras que debe manejar un órgano encargado de proteger a la Carta Magna, y que deberá tener como funciones específicas el Tribunal Constitucional, que se debe crear fuera e independiente de los tres clásicos poderes, en el sistema jurídico mexicano.

## CAPÍTULO QUINTO. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA EFICACIA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL MÉXICO-ESPAÑA

En este capítulo, observaremos la eficacia que ha tenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el control constitucional -como máximo defensor de la Constitución-, para observar su efectividad en el ejercicio de sus funciones, como último interprete de la Norma Fundamental. También haremos un estudio comparativo con el Tribunal Constitucional Español en base a las estadísticas de sus resoluciones; para México tomaremos como base un periodo que comprende de 1995 a 2005, aprovechando en prospectiva la experiencia del Tribunal Constitucional Español<sup>320</sup> que tiene más de veinticinco años de vida como defensor de la Norma Fundante.

### 5.1 La eficacia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el control de constitucionalidad en ejercicio (1995-2005) en México

El medir la eficacia del máximo interprete de la Constitución<sup>321</sup>, es complejo, pero comenzaremos por dilucidar el significado gramatical del término *eficacia* el cual debe entenderse como: *virtud, actividad, fuerza y poder para obrar*. Eficaz quiere decir: activo, fervoroso, poderoso para obrar; que logra hacer efectivo un intento o propósito. En lenguaje ordinario eficaz se usa como sinónimo de efectivo. Este último término hace referencia a *la producción de ciertos efectos*.<sup>322</sup>

En este tenor, en los diccionarios jurídicos se ve que el significado de términos relacionados con el concepto eficacia, es bastante cercano al uso común. Así,

<sup>320</sup> *Tribunal Constitucional, Memoria 2005*, Presentación María Emilia Casas Baamonde, España, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 2005, p. 9. “En el año 2005 hemos conmemorado los veinticinco años de historia de este Tribunal...”

<sup>321</sup> Díaz Revorio, Francisco Javier, *Las sentencias interpretativas del tribunal constitucional*, op. cit., p. 13. En el prólogo Luis López Guerra, señala que: “...El fenómeno, aparentemente menor, de las sentencias interpretativas viene a plantear la cuestión, de la que la doctrina es desde hace mucho tiempo plenamente consciente, de la transformación del Tribunal Constitucional, de <<defensor de la Constitución>> a *intérprete de la misma*, y consiguientemente de la ley. ...” Es decir, que el Tribunal Constitucional tienen por objeto la interpretación del texto constitucional.

<sup>322</sup> Cfr. Bonifaz Alfonzo, Leticia, *El problema de la eficacia en el derecho*, México, Porrúa, 1993, p. 4.

según Cabanellas, eficaz significaba: “*propósito, adecuado o efectivo para un fin.*” Eficazmente: “con eficacia. Según los efectos normales de las causas determinantes. Con virtud para el fin propuesto. Conforme con el resultado apetecido. *Eficacia*: “capacidad y aptitud para obtener determinado efecto. Obtención expeditiva o económica de una finalidad y *eficiente*: adecuado para surtir efecto o lograr el propósito perseguido.”<sup>323</sup>

En este orden de ideas, la capacidad y aptitud para obtener el efecto, de mantener la defensa de la Constitución, y como consecuencia el equilibrio de los poderes, y la supremacía constitucional. Sólo se puede medir en relación al número resoluciones –en este caso acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales- emitidas por el órgano constitucional, es decir, la Suprema Corte, para poder establecer si es idóneo que siga siendo el Defensor de la Norma Fundante. En un sistema jurídico donde la dinámica del derecho nos lleva a ir adecuando a la Carta Magna a las nuevas exigencias.<sup>324</sup>

El concepto de eficacia que metodológicamente usaremos en este apartado, debe entenderse como *eficiencia en la administración de justicia constitucional*, basada en el número de resoluciones emitidas en el control constitucional, tomando como

---

<sup>323</sup> Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Revisada y ampliada por Luis Alcalá-Zamora y Castillo, 19° ed., Argentina, Helista, 1981, p. 380.

<sup>324</sup> Del Palacio Diaz, Alejandro, “Eficacia y reformas constitucionales”, *Revista Nueva Sociedad*, Venezuela, núm. 112, marzo-abril, 1991, pp. 144 y 152. “*La eficacia de las constituciones depende de su capacidad para equilibrar la permanencia necesaria al derecho con los cambios sociales, y su existencia real, de que responda a la legitimidad inherente al Estado de derecho. ...*” El denominado activismo judicial, permite a la Constitución irse adecuando a través de su interpretación. “La eficacia de las constituciones plantea la necesidad de mantener en equilibrio la permanencia de la norma con los cambios sociales; sin la primera el derecho no es posible, sin la segunda no tiene sentido, pues a su esencia pertenece el orientar la vida social conforme a los valores de la cultura. Si el derecho queda estático se convierte en obstáculo para el cambio, la transformación y el desarrollo, **en enemigo de si mismo y condenado a ser desbordado por una realidad ajena a la justicia**. De ahí que las constituciones prevean sus propios procedimientos de modificación para permitir a los Estados cumplir con sus atribuciones, con los fines contenidos en ellas mismas y que la dinámica jurídica proporcione, además, **medios para adecuarlas a los cambios sociales y mantener su eficacia**. El primer caso da origen al procedimiento de reforma, generalmente instituido en el último capítulo de las constituciones y el segundo de paso a lo menos perceptible y conocida –pero cuando menos tan frecuente como aquél *mutación* constitucional, en el equilibrio del poder o en el comportamiento de los órganos de gobierno, **que no llega a plasmarse en el texto constitucional pero que permite su adecuación a las nuevas condiciones que se ha de aplicar**. Este fenómeno explica la aparente inmutabilidad de algunas ya añejas constituciones –como la de Suecia, Noruega o Estados Unidos.” (Las negritas son nuestras).



base los datos estadísticos de los primeros diez años de funciones de la Suprema Corte.<sup>325</sup> El principio de eficacia se predicará, en efecto, de la actuación de la defensa de la constitución. Su consagración contiene, pues, el deber jurídico del cumplimiento de la actividad requerida. "... Esto es importante en virtud de que *el problema de la eficacia* puede ser abordado a la luz de diversas disciplinas entre las que se encuentran la Teoría General del Derecho, la Sociología y la Filosofía del Derecho. ..."<sup>326</sup> Se puede medir la eficacia de una institución atendiendo a la consecución de sus fines o el cumplimiento de su función, en términos cuantitativos.

Una vez delimitado el concepto de eficacia que se va a utilizar, así como los instrumentos de control constitucional, con los que se cuantifica la función de la Suprema Corte, pasamos a su desarrollo en los siguientes puntos.

### 5.1.1 Medición cuantitativa de la eficacia de las controversias constitucionales

El estudio cuantitativo, de las controversias constitucionales, implica medirlas en números estadísticos: las ingresadas, admitidas, y las que se resolvieron mediante resolución, para observar la eficacia que ha tenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en funciones, durante un periodo<sup>327</sup>, que comprende de 1995 a 2005. En ese tiempo se ingresaron 963 asuntos del medio de control constitucional.

---

<sup>325</sup> Parejo Alfonso, Luciano, "Presentación", *Documentación Administrativa. II. Administración y Constitución: El principio de eficacia*, España, Instituto Nacional de la Administración Pública, núm. 218-219, Abril-Septiembre de 1989, p. 35 y 37. "La eficacia administrativa se traduce, como ya nos consta, en un deber jurídico de realización de una situación jurídica (el servicio con objetividad de los intereses generales) por un sujeto bien determinado: el poder público administrativo, es decir, todas y cada una de las Administraciones públicas construidas por el ordenamiento estatal en su conjunto." Por lo que "... Dicho en otros términos, consistiendo el valor de la eficacia administrativa en la realización efectiva del interés general, es decir, en el interés de la comunidad justamente en ese resultado, eficacia e interés general coinciden en su sustancia. La repercusión de esta **fundamental comprobación** sobre los **criterios de medición** de la **eficacia son evidentes.**" (las negritas son nuestras)

<sup>326</sup> Bonifaz Alfonso, Leticia, *El problema de la eficacia en el Derecho*, op. cit., p. XVIII.

<sup>327</sup> Después de la reforma constitucional del artículo 105 constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, op. cit., pp. 213 y ss.

En este orden de ideas se dice que: “En el Estado Liberal de Derecho la cuestión de la eficacia se agota en la clásica de la eficacia jurídica en su ordenamiento: ... le es preciso justificarse permanentemente en la adecuada utilización de los medios puestos a su disposición y la obtención de resultados reales, es decir, necesita la legitimación que proviene de la eficacia en la resolución de los problemas sociales.”<sup>328</sup> Planteada así ya no es sólo una cuestión de optimización del empleo de los medios, sino de resultados de la actuación y, consecuentemente, de materialización del fin, del interés general. La repercusión de esta fundamental comprobación sobre los criterios de medición son evidentes.<sup>329</sup>

Por lo que de acuerdo a los datos obtenidos oficialmente, por la Subsecretaria General de Acuerdos, Oficina de Estadística Judicial -el Número de Asuntos y fallados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1995 al 31 de diciembre de 2005- son 963 ingresos netos, de los cuales sólo fueron admitidos 928, y se obtuvo un fallo en 907 asuntos, quedando sólo 21 pendientes de resolución, lo cual es más evidente en la siguiente tabla.

TIPO DE ASUNTO	INGRESOS NETOS	ADMITIDOS	FALLADOS	PENDIENTES DE RESOLUCIÓN
<b>CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES</b>	963	928	907	21

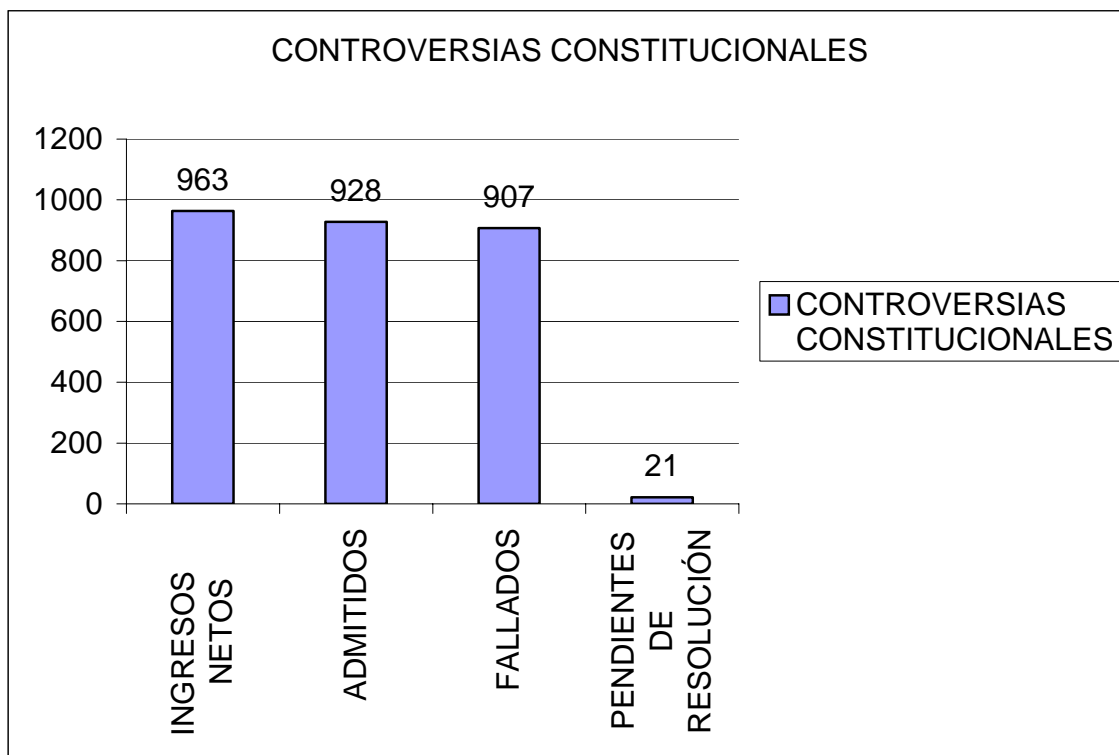
Entre las observaciones que podemos realizar de los datos antes señalados son las siguientes:

I. De los 963 asuntos ingresados, se admitieron 928, que representan un 96%, que es un gran porcentaje, además se alcanzó un fallo en 907, los cuales reflejan un 98% del total de las demandas admitidas, y sólo quedaron pendientes de

<sup>328</sup> Parejo Alfonso, Luciano, “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública”, *Documentación Administrativa. II. Administración y Constitución: El principio de eficacia*, España, Instituto Nacional de la Administración Pública, núm. 218-219, Abril-Septiembre de 1989, p. 16.

<sup>329</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 37.

resolución 21<sup>330</sup>, que son el 2%, este porcentaje es mínimo. Lo cual es más claro si se observa en la siguiente grafica:



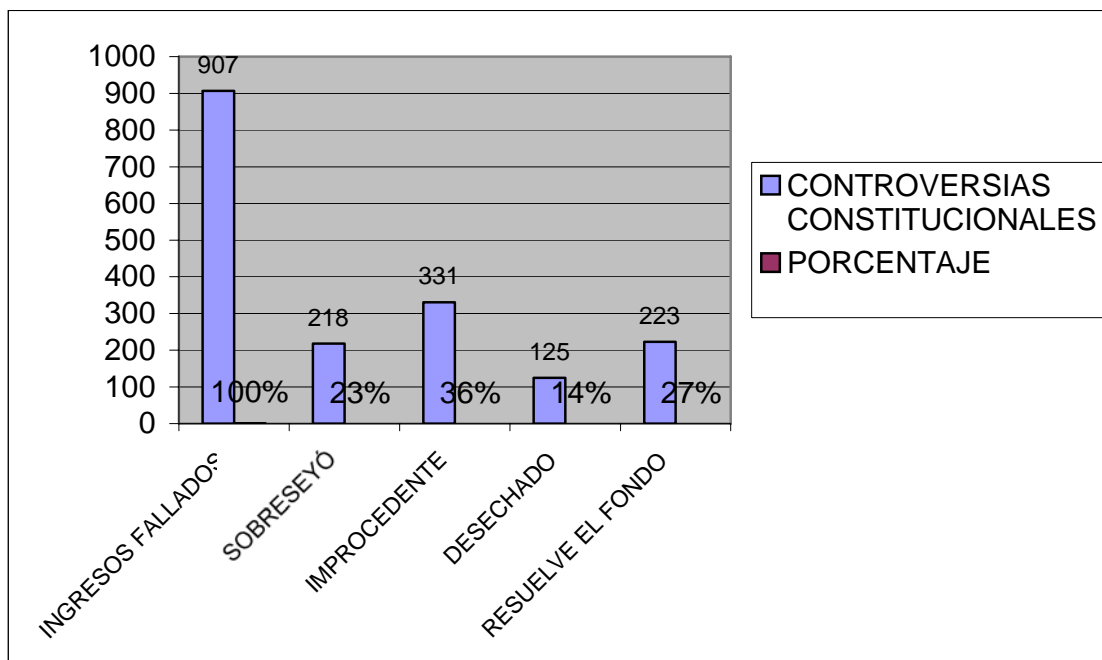
II. Al analizar las resoluciones de los asuntos fallados –que son 907- la Suprema Corte, en por lo menos 218 asuntos sobreesayó, que refleja un 23% , y en 331 de los asuntos fallados se declaró improcedente<sup>331</sup>, que mínimo representa 36%, y en 125 asuntos se desechó el medio de control constitucional , que constituye un 14%. Observando los porcentajes antes señalados, nos permiten deducir, que los asuntos en los que la Suprema Corte entra ha resolver el fondo del asunto es más o menos en el 27%<sup>332</sup>. Lo cual en términos cuantitativos la eficacia del Pleno del Máximo Tribunal no queda bien posesionada. Porque sólo es en un poco más

<sup>330</sup> De las resoluciones pendientes 7 pertenecen al año 2004 y las otras 10 al año 2005.

<sup>331</sup> Por lo menos en el año 2001, se emitieron 322 fallos que se declararon improcedentes.

<sup>332</sup> En más o menos 140 asuntos se declaró la validez de la disposición legal o del acto que se impugnaba, y en 63 la invalidez del acto o ley impugnada, y en sólo dos declaró sin materia, ya que se promovieron omisiones legislativas por medio de controversia constitucional, en el año 2003, son los asuntos 82/2004, y 83/2004. Y se declararon sin materia 2, los municipios se desistieron en 4, en por lo menos 140 asuntos se declaró la validez de la disposición legal o acto y en 63 se declaró la invalidez de los actos o disposiciones impugnadas.

de la cuarta parte del total. El estudio tiene una mejor panorámica si se observa en la siguiente grafica de barras:



De las premisas antes postuladas y que se observa de forma más detallada en las graficas, se desprenden las siguientes deducciones:

Primera- La eficacia de que se habla en este apartado y que se mide con el número de controversias constitucionales en las que se emitió un fallo, observamos que en menos de un tercio de los asuntos se resuelve sobre el fondo, lo que implica que el mayor esfuerzo y trabajo del Pleno del Máximo Tribunal, se aplica a sobreseerlas, a declararlas improcedentes y a desecharlas, lo que quiere decir, que la eficacia sobre el número de asuntos donde realmente se realiza un control constitucional es mínimo o bajo.

Segunda- Si del total de asuntos en los que se emitió un fallo, es muy bajo en porcentajes, puede decirse que la eficacia en la administración del control constitucional, es de sólo de aproximadamente un 27%, lo que implica ineficacia

en el número de asuntos en los que se ejerce el control constitucional, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tercera- Al analizar en porcentajes la eficacia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y al quedar en malos porcentajes, proponemos, como al inicio de esta investigación, por la creación de un Tribunal Constitucional, que sea independiente del Poder Judicial, donde todos sus esfuerzos se apliquen con entereza a la defensa de la Constitución mexicana.

### **5.1.2 Medición cuantitativa de la eficacia de las acciones de inconstitucionalidad**

En el conocimiento de las acciones abstractas de inconstitucionalidad, de que tiene competencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en funciones del Pleno, nos sirve para hacer un análisis bajo la óptica cuantitativa que mide su eficacia, que implica hacerlo desde una cantidad<sup>333</sup>, la cual esta basada en estadísticas, que se relacionan con la presentación, y resolución de sentencias sobre el medio de control constitucional, que refleja un panorama del trabajo que ha realizado el Máximo Tribunal, en los años que van de 1995 a 2005<sup>334</sup>, primer periodo de vida en el cual se ingresaron –según los datos obtenidos- 306 acciones de control abstracto.<sup>335</sup>

De los datos obtenidos se pueden realizar las siguientes deducciones:

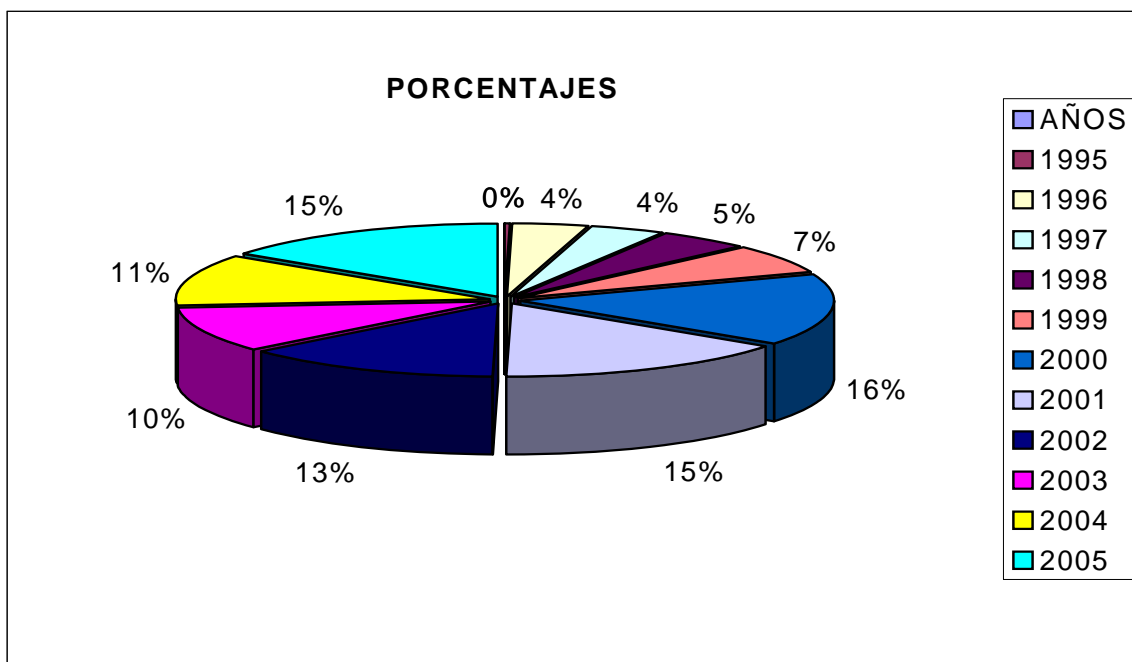
---

<sup>333</sup> Cfr. Nueva Enciclopedia Larousse, España, Planeta, 1984, t. III, p. 2481.

<sup>334</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió en 2004 para estudio de fondo, un total de 4.335 asuntos, que sumados a los pendientes de 2003, sumó 5.405 asuntos. De los mismos, egresaron 4.735 procesos.

<sup>335</sup> La Información se obtuvo del folio: 00021, D9D/VE-A/09/2006, como se solicitó: Listado de asuntos que comprende de 1995 a la fecha, en el que se contiene el total de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad tramitadas; los asuntos desechados, admitidos y resueltos; los datos de las partes que intervinieron en la tramitación de los citados medios de control constitucional y la ley o actos impugnados; además, el estado procesal de cada expediente. Información recibida en Disco Compacto, D.F/01 Calle de Bolívar. Centro Histórico de la Ciudad de México. Los datos como se encontraban hasta el 2 de febrero de 2006.

I. La forma en como se fueron presentando los asuntos de este nuevo medio de control constitucional, detallado en años consecutivos, es el siguiente; en 1995 (1), que representa 0.%, 1996 (10), que refleja un 4%, 1997 (10), que al igual que el año anterior representa un 4.%, en 1998 (12), es decir, un 5%, en 1999 (17), que representa 7%, para el 2000 (41), que refleja un 16%, 2001 (40), representando un 15%, en 2002 (35), que en proporción es un 13%, en 2003 (26), que representa un 10%, para el 2004 (30), que es un 11%, y para el 2005 (39) asuntos, que reflejan un 15%, del total de asuntos que comprende 261 acciones abstractas de inconstitucionalidad. Lo cual se observa en porcentajes mas claramente en la siguiente grafica circular:



II. Tomando en consideración que la acción de inconstitucionalidad, se ingresó por vez primera al sistema jurídico mexicano en el año de 1994, el uso de ella fue de forma progresivamente y se detalla de la siguiente forma; en el primer año de 1 asunto, que en porcentaje no representa ni el 1%, es el 0.383%, a un poco más de cinco años para el año 2000<sup>336</sup>, -cuando se dió el cambio de Partido en el Poder

<sup>336</sup> Resumen de la Conferencia dictada en el diplomado Universidad Americana de Acapulco –Instituto Nacional de Controversias y Acciones de Inconstitucionalidad, Corzo, Edgar, ¿Es la Suprema Corte de

Ejecutivo- se llegó a 41 asuntos, es decir hubo un incremento de 40 asuntos, que representa un 1532.5%, y para el año 2005, el número de asuntos ingresos fue de 39, en relación con el año 2000, hay un descenso de un 3 asuntos, es decir de un 5%, lo que quiere decir, que a pesar de haber una baja en los porcentajes, se mantiene cierto nivel en el número de asuntos en los que se promueve este medio de control constitucional.

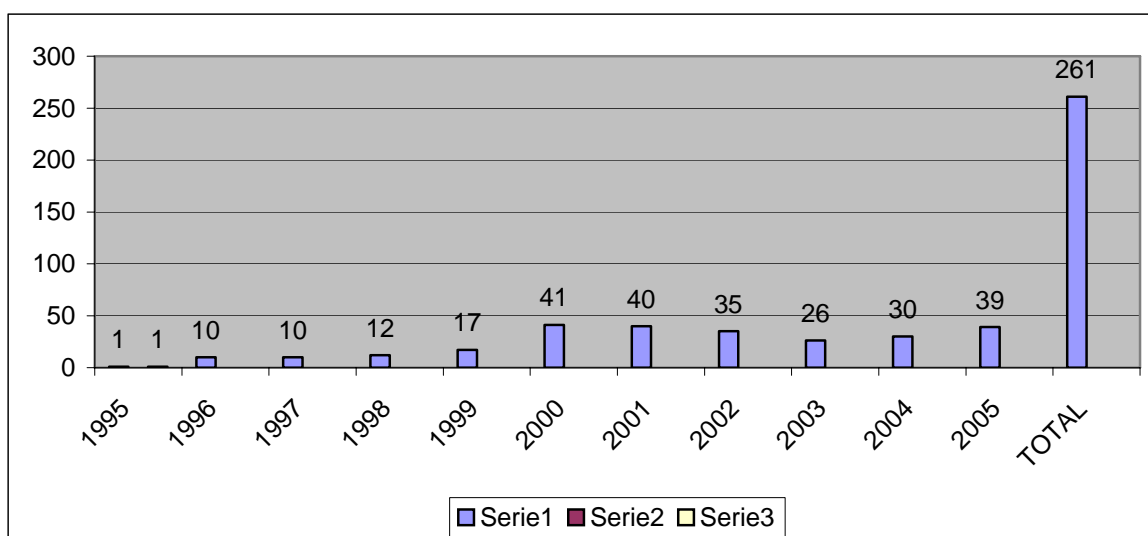
III. No es casualidad que el año 2000, este representado por el 16% de las acciones abstractas de inconstitucionalidad, ya que es el año en que más asuntos se ingresaron, y fue después de unas elecciones, en las el mosaico político quedó distribuido en los tres principales partidos políticos, -Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD)- su representación, en las Cámaras<sup>337</sup> tanto en la de Diputados, como en la Cámara de Senadores, y por primera vez el candidato del PRI a la Presidencia de la República perdía las elecciones en más de 70 años, el acontecimiento se reflejó en el número de Acciones de Inconstitucionalidad Promovidas, ya que de los años mencionados el 2000, es en el que más asuntos hubo, como se observa en la siguiente tabla estadística y grafica.

---

Justicia de la Nación o no un Tribunal Constitucional?”, op. cit., p. 70. “**Las últimas reformas constitucionales y legales trascendentes fueron en 1994, entonces ya tenemos que empezar a jugar con esta segunda hipótesis, con un esquema sexenal, es decir de 88 a 94 hubieron seis años, un periodo, 82-88, otro de 88-94, y tenemos el de 94 al 2000, pero resulta que prácticamente no pasó nada jurídicamente hablando a nivel constitucional de 94 a 2000.** El 31 de diciembre de 1994 se publicaron y entraron en vigor al siguiente año, las reformas constitucionales y legales correspondientes y no pasó nada, ni siquiera en el año 2000 todo estaba igual; **de 1988 a 1994 si pasó y fue fuerte; es curioso pero a 10 años, como promoción ahora el Poder Judicial de la Federación, a más de 10 años de la reforma constitucional y legal en realidad en el balance es muy posterior a ese año, es un balance que creo es producto de los últimos años, es producto no del 94, ni es producto del 96, en el que hubo una gran reforma, que ya se debe de haber comentado, ni tampoco producto del 99, que fue otra reforma, pareciera que todo lo *sin reforma* empezó a cambiar en el 2000, y empezó a cambiar en el 2000, por una simple y sencilla razón, resulta que CAMBIO EL PARTIDO político EN EL EJECUTIVO FEDERAL, y resulta que, no solamente cambió el partido político, sino también cambio muchísimo el esquema que se mantenía anteriormente, entonces la reforma jurídica no tomó el primer lugar, la reforma fue la *transición a la democracia.*” (las negritas son nuestras)**

<sup>337</sup> Internet: <http://sexto.informe.fox>. La forma en que estaba compuesto el Congreso fue así: Cámara de Diputados; PAN (207), PRI (206), PRD (53), PT (2), PVEM (16), INDEP (10), y la Cámara de Senadores; PAN (47), PRI (57), PRD (15), PVEM (5), Independientes (4). Se debe tomar en cuenta que para promover la acción de inconstitucionalidad, se necesita el 33% de los Diputados, es decir, 165 Curules, y los Senadores, 43 escaños, en esta el PRI y el PAN, la podían promover solos, y en la de Diputados; también el PRI y el PAN, podía promover con su bancada el medio de control constitucional. Por lo que ningún Partido tiene mayoría absoluta en las Cámaras.

AÑOS	NUMERO DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD	PORCENTAJES
1995	1	0%
1996	10	4%
1997	10	4%
1998	12	5%
1999	17	7%
<b>2000</b>	<b>41</b>	<b>16%</b>
2001	40	15%
2002	35	13%
2003	26	10%
2004	30	11%
2005	39	15%
<b>TOTAL</b>	<b>261</b>	<b>100%</b>



Es pertinente aclarar, que una cosa son el número de asuntos promovidos en las acciones de inconstitucionalidad que llegan ha 261 asuntos, y otra el número de



sentencias emitidas, y que no necesariamente coinciden en número<sup>338</sup>. El total de sentencias emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en estos años es de 207.

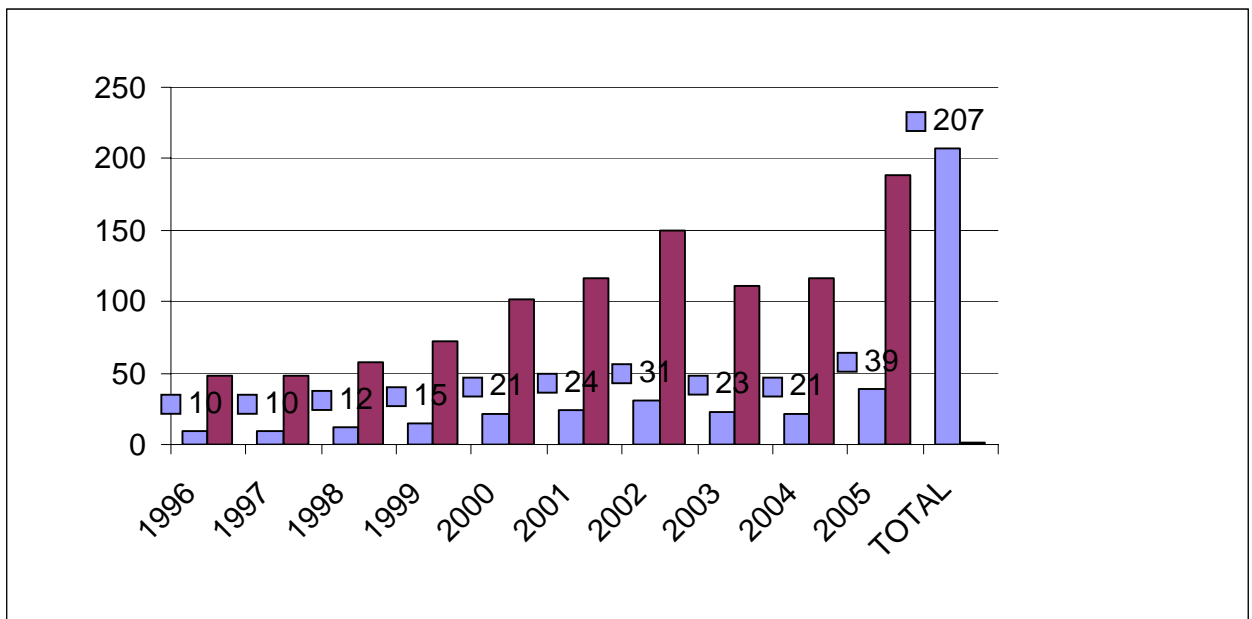
Las sentencias emitidas por el Pleno del Máximo Tribunal, analizadas cronológicamente se dieron así; en 1995 (1), que representa el 0%, en 1996 (10), es decir, el 5%, 1997 (10), que al igual que el año anterior, refleja el 5%, en 1998 (12), que en porcentajes es un 6%, para 1999 (15), que ostenta el 7%, en el 2000 (21), que representa un 10%, en 2001 (24), que es un 12%, para 2002 (31), reflejando un 15%, en 2003 (23), que representa un 11%, en 2004 (24<sup>339</sup>), con un 10% y para el 2005 (39<sup>340</sup>) que representa el 18%. Datos que se pueden ver de forma práctica en la siguiente tabla y gráfica.

<b>AÑOS</b>	<b>NUMERO DE SENTENCIAS</b>	<b>PORCENTAJES</b>
<b>1995</b>	1	0%
<b>1996</b>	10	5%
<b>1997</b>	10	5%
<b>1998</b>	12	6%
<b>1999</b>	15	7%
<b>2000</b>	21	10%
<b>2001</b>	24	12%
<b>2002</b>	31	15%
<b>2003</b>	23	11%
<b>2004</b>	21	10%
<b>2005</b>	39	19%
<b>TOTAL</b>	<b>207</b>	<b>100%</b>

<sup>338</sup> Una de las razones por las cuales no coinciden el número de asuntos con el de sentencias emitidas, se debe a que algunos asuntos se acumulan por efectos procesales, y derivado de ello el número de sentencias es menor al de los asuntos registrados.

<sup>339</sup> En el año 2004, fue el primero donde encontramos 9, proyectos de sentencia pendientes de resolución, lo cual deja ver la carga de trabajo. Aclaremos de las 24 sentencias que contamos 9 son proyecto.

<sup>340</sup> En este año conviene aclarar, que de las 39 sentencias que se cuentan, 10 son proyectos de sentencia en el pleno, y tres que estaban pendientes de proyecto.



De estos años de funciones en el control abstracto de inconstitucionalidad, se pueden hacer las deducciones siguientes:

I. Las sentencias siguen una tendencia a incrementarse, en virtud de que en el primer año, sólo se emitió 1 sentencia, la cual del universo de asuntos analizados representa el 0%, no llega ni al 1%, pero a un poco más de 5 años de funciones, ya para el año 2000, el número de sentencias llegó a 21, el incremento fue de un 2100%, para el año de 2005, el número de asuntos fue de 39, que en relación al año 2000, el porcentaje aumento en un 186%, lo que deja ver que la acción abstracta de inconstitucionalidad, es un instrumento al cual han recurrido las minorías políticas, y que el trabajo del Pleno de la Suprema Corte fue incrementándose conforme fue tomando una mayor pluralidad política del país.

II. La eficacia en el desempeño de la administración de justicia del control constitucional, que desempeña el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ve reflejado en el número de asuntos y sentencias emitidas en más o menos una década de trabajo, lo cual nos puede permite hacer una valoración y observar que la justicia constitucional tuvo mayor peso, cuando en México, hubo

una pluralidad de representación de partidos en los poderes ejecutivo, y legislativo a partir del año, 2000, a pesar de que desde el año de 1997, el Partido oficial ya no tenía la mayoría absoluta en las Cámaras.

III. Es momento de reflexionar, y cuestionar si la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta a la altura de la situación en este mosaico político, donde los requerimientos y conflictos se observan más asiduamente, entre las diferentes fuerzas políticas del país, donde el órgano que debe garantizar la supremacía constitucional y el equilibrio de los poderes es nuestro Máximo Tribunal.

## **5.2 La eficacia del Tribunal Constitucional español en el control de constitucionalidad en los primeros veinticinco años de vida (1981 a 2005).**

El estudio de los veinticinco años de experiencia del Tribunal Constitucional Español, como defensor del Código Político de 1978, nos permite observar los aciertos y errores del órgano constitucional, así como los cambios que se han planteado para adecuarlo a las necesidades y cambios del Estado Español, ya que este se encuentra en un momento histórico diferente de aquel en el que se constituyó. El objetivo es que siga cumpliendo eficazmente como defensor de la Norma Fundante.

En el año 2005 se han conmemorado los veinticinco años de historia del Tribunal Constitucional Español, que coincide con la memoria de vida de la Constitución y la Democracia en ese país, con un balance, sin duda, positivo acerca del trabajo de la institución; el Tribunal ocupa un espacio insustituible en la estructura constitucional y contribuye a dotar de estabilidad y equilibrio a la vida jurídica y política española.<sup>341</sup>

El Constituyente diseñó un modelo de jurisdicción constitucional equilibrado, independiente, además de eficiente, y al legislador de la Ley Orgánica de 1979,

---

<sup>341</sup> *Tribunal Constitucional. Memoria 2005*, op. cit., p. 9.

que, ciertamente con modificaciones, ha regulado la organización y el funcionamiento del Tribunal a lo largo de estos años haciendo de él la imprescindible institución que ahora es y, por tanto, también el Estado Constitucional y Democrático en el que se organiza la convivencia.<sup>342</sup>

Desde su primera sentencia en 1981 hasta el 31 de diciembre de 2005, el Tribunal Constitucional ha dictado 56,003 Sentencias y 13,679 Autos (en torno a 70.000 son las providencias de inadmisión dictadas a partir de la reforma de 1988), lo que supone un acervo jurisprudencial de incomparable valor.<sup>343</sup>

Pero repárese en que de los 423 recursos registrados en 1981 se ha llegado a 7951 en 2004 y a 9708 en 2005; y muy especialmente en el incremento sobresaliente de asuntos ingresados a lo largo de 2005 (un 22% con respecto a 2004), bordeándose la frontera de los 10.000 asuntos, de los cuales –este dato es igualmente relevante- 9476 corresponden al recurso de amparo (un 97, 61% del total).

La transición de los veinticinco años de experiencia del Tribunal Constitucional Español, ha pasado por varias facetas; una marcada por la generación de doctrina del Tribunal, para establecer las líneas por las que debe transitar la interpretación de la Constitución. Y en consecuencia por la que deben seguir los demás órganos jurisdiccionales del Estado Español, la otra etapa no menos difícil, es la de educar a los órganos jurisdiccionales a respetar y acatar las interpretaciones del defensor de la Constitución, -es en este periodo donde se da la denominada guerra de las Cortes, entre el máximo órgano del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional- pero esta sirve para poder reestablecer o aclarar el papel que cada Institución juega en la estructura y función del Estado Constitucional, y una vez que se han superado estas etapas, se encuentra en el momento, de limitar el número de asuntos de los que puede conocer –de ahí la tan mencionada reforma de la Ley

---

<sup>342</sup> Cfr. Idem.

<sup>343</sup> Cfr. Idem.

Orgánica del Tribunal Constitucional Español-, para poder seguir siendo eficiente en su función.

Las estadísticas es el instrumento donde se reflejan los años de trabajo del Tribunal Constitucional Español, es una muestra tangible de la actividad del interprete de la Norma Fundamental. Esta primera tabla representa el número de asuntos que han ingresado desde 1980 hasta el año 2005<sup>344</sup>, cuando se cumplen los veinticinco años de vida.

En el año de 1980 los asuntos promovidos fueron así: Recursos de Amparo (RA) 218; Recursos de Inconstitucionalidad (RI) 10; Recurso Previo de Inconstitucionalidad (RPI) 0, esta competencia desapareció en mil novecientos ochenta y cinco; el Control Previo de Tratados Inconstitucionales (CPT) 0; en Cuestiones de Inconstitucionalidad (CI) 2; en Conflicto Positivo de Competencia (CPC) 2; el Conflicto Negativo de Competencia (CNC) 0; en Conflicto en Defensa de la Autonomía Local (CAL) 0, esta competencia fue atribuida hasta mil novecientos noventa y nueve; Impugnación del título V<sup>345</sup> (IMP) 0; Conflictos entre Órganos del Estado (COE) 0. La suma de los asuntos ingresados da un total de 232. Lo cual permitía hacer resoluciones de alta calidad en su contenido y estructura. En virtud de que la primera resolución se emitió hasta 1981.

---

<sup>344</sup> Los datos fueron obtenidos en la dirección electrónica del Instituto de Derecho Público Comparado << Manuel García-Pelayo>> <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/02-espana.htm>. Los datos con los que se elaboraron las tablas fueron proporcionados por el Tribunal Constitucional.

<sup>345</sup> El título V, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se intitula; “De la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas previstas en el artículo 161.2 de la Constitución”.

ASUNTOS INGRESADOS<sup>1</sup>

Año	RA	RI	RPI <sup>2</sup>	CPT	CI	CPC	CNC	CAL <sup>3</sup>	IMP	COE	Total
1980	218	10	0	0	2	2	0	-	0	0	232
1981	393	10	0	0	6	14	0	-	0	0	423
1982	438	17	5	0	21	49	0	-	2	0	532
1983	834	24	3	0	11	31	0	-	1	0	904
1984	807	40	5	0	14	65	0	-	0	0	931
1985	970	63	0	0	103	82	3	-	2	3	1226
1986	1229	20	-	0	98	95	1	-	0	0	1443
1987	1659	32	-	0	40	66	0	-	0	0	1797
1988	2129	48	-	0	22	64	2	-	3	0	2268
1989	2604	47	-	0	39	31	1	-	0	0	2722
1990	2910	26	-	0	55	28	1	-	0	0	3020
1991	2707	12	-	0	55	7	1	-	0	0	2782
1992	3229	25	-	1	35	7	0	-	0	0	3297
1993	3877	31	-	0	65	10	0	-	0	0	3982
1994	4173	10	-	0	64	5	2	-	0	0	4255
1995	4369	18	-	0	81	10	0	-	0	1	4479
1996	4689	14	-	0	102	5	0	-	0	0	4810
1997	5391	47	-	0	90	10	0	-	0	0	5538
1998	5441	36	-	0	51	8	1	-	0	0	5537
1999	5582	23	-	0	33	13	0	0	0	0	5651
2000	6762	35	-	0	85	16	0	3	0	0	6901
2001	6786	26	-	0	105	13	2	2	0	0	6934
2002	7285	61	-	0	99	10	0	1	0	0	7456
2003	7721	36	-	0	96	22	0	2	1	0	7878
2004	7814	45	-	1	70	17	0	0	4	0	7951
2005	9476	16	-	0	206	8	0	2	0	0	9708
TOT.	99493	772	13	2	1648	688	14	10	13	4	102657

<sup>1</sup>Abreviaturas: RA: recurso de amparo; RI: recurso de inconstitucionalidad; RPI: recurso previo de inconstitucionalidad; CPT: control previo de tratados internacionales; CI: cuestión de inconstitucionalidad; CPC: conflicto positivo de competencia; CNC: conflicto negativo de competencia; CAL: conflicto en defensa de la autonomía local; IMP: impugnación del Título V; COE: conflicto entre órganos del Estado.

<sup>2</sup> Obsérvese que esta competencia se ha atribuido en 1999.

<sup>3</sup> Obsérvese que esta competencia se ha atribuido en 1999.

*Análisis de los primeros diez años de funciones del Tribunal Constitucional español*

Si observamos la forma como ha ido aumentando el número de asuntos que ingresan, tomando como muestra la década de 1981 a 1990, detectamos que de: 393 asuntos se paso ha 2910, Recursos de Amparo, el incremento ha sido de 2517 asuntos, es decir, 640%. El Recurso de Inconstitucionalidad, de 10 asuntos paso a 26, aumento en 16, es decir, un 160%, sobre el Recurso Previo de Inconstitucionalidad, 0 asuntos y su aumento fue de 0, y sumando los diez años, se promovieron en total sólo trece asuntos. En el Control Previo de Tratados Internacionales de 0, se llegó a 0 el número de asuntos. En las Cuestiones de Inconstitucionalidad de 6, se pasó ha 55 promovidas, se aumentaron 49 asuntos, es decir en 817%, el incremento fue realmente considerable. Los Conflictos Positivos de Competencia, de 14 asuntos se llegó a 28, lo cual implica un aumento de 14 asuntos, se incremento un 100%. Sobre los Conflictos Negativos de Competencia de 0 se paso a 1 asunto. Los Conflictos de Defensa de la Autonomía Local, en 1981 no existía esta competencia, se vino a dar hasta 1999, en 1990 todavía no se había promovido ningún asunto. En la impugnación del título IV, se pasó de 0 asuntos ha 8, pero sumando los asuntos de los diez años se promovieron un total de 8 asuntos. Y sobre Conflicto entre Órganos del Estado, de 0 asuntos se llegó a la misma cantidad, en estos diez años se promovieron 3 asuntos. El total de asuntos pródidos en 1981, fue de 423, y el Recurso de Amparo ocupa el 92.907% del total de los asuntos. Lo cual se lleva el mayor número de trabajo del Tribunal Constitucional. En 1990 el total de asuntos fue de 3020, el Recurso de Amparo ocupa el 96.357%, del total de asuntos. El incremento del total de asuntos de la primera fecha a la segunda fue de 2597, es decir, de un 614%. Esta es la forma real como se refleja la evolución del trabajo en la admisión de los asuntos del Tribunal Constitucional.

*Análisis de los veinticinco años de funciones del Tribunal Constitucional español*

El examen de 25 años en la admisión de asuntos, se hace tomando como parámetro las fechas de 1980 a 2005, lo cual se refleja en números estadísticos así; el Recurso de Amparo de 218 asuntos, pasó a 9476, el aumento fue de 9258, lo que se incremento en un 4247%, situación que ha llevado al Congreso Español a realizar una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para disminuir la avalancha de asuntos. El Recurso de Inconstitucionalidad de 10 asuntos paso a 16, ah aumento un 60%, ese incremento no dice mucho, pero sí el hecho de que en los 25 años se haya admitido un total de 772 asuntos. Sobre el Recurso Previo de Inconstitucionalidad de 0, paso al mismo número, sumando estos años, se promovieron un total de 13 asuntos, como no era una figura muy eficaz desapareció en 1985. Y sólo estuvo vigente siete años. Sobre el Control Previo de Tratados Internacionales durante este periodo sólo se han promovido 2 asuntos. La Cuestión de Inconstitucionalidad de 2 paso a 206, la diferencia es de 204, es decir, se incremento en un 10200%. En materia de Conflicto Negativo de Competencia, se paso de 0 a 8, en los 25 años se promovieron 688 asuntos, una figura que se ha promovido frecuentemente. En Conflictos Positivos de Competencia, en suma se han promovido 14 asuntos, una cantidad bajan si se compara con el número de Conflictos Positivos. Los Conflictos en Defensa de la Autonomía Local, en total se han promovido 10, una de las razones es que esta competencia fue establecida hasta 1999. En impugnación del Título IV, de los cuales sólo se han promovido 13. En materia de Conflictos entre Órganos del Estado, en total se promovieron 4 asuntos.

Algunas consideraciones que podemos hacer sobre los datos de esta tabla estadística son los siguientes:

I. En cada uno de los años que comprende la estadística, lo que sobresale es que el mayor porcentaje de asuntos sin excepción se lo llevan los Recursos de Amparo, verbigracia, de los 232 asuntos que se ingresaron en 1980, el 93.965%



de los asuntos eran de amparo y sólo el 6.034% ocupa el ingreso de los otros nueve rubros. El incremento en la cantidad de trabajo es tal que ha 25 años de funcionar el Tribunal Constitucional, del número total de asuntos, que son 9708 en 2005, el 97.610% son amparos, y nos demuestra que la labor de los Magistrados, la ocupan en resolver amparos, y quizá, el número de ellos en sus primeros años permitía hacer buenos trabajos, y establecer principios y fundamentos sobre la forma de interpretar la Constitución, pero ya en estas fechas la labor se hace materialmente imposible.

II. Los números en la estadística muestran que el trabajo, del Tribunal Constitucional ha sido titánico, para que en 25 años de servicio, hayan tenido que generar su propia doctrina, teniendo a su disposición 102657, considerando que en cada uno de los asuntos admitidos, por lo menos se emitió un auto o una providencia, con independencia del resultado final del amparo. Pero también es cierto, que si se logra reducir el número de amparos, la Calidad del trabajo de los 12 Magistrados que componen el Tribunal Constitucional Español, será más eficiente y de mejor calidad en su contenido.

Una vez observada, la estadística que refleja el número de asuntos que ingresan al Tribunal Constitucional Español, ahora también es necesario estudiar el número de asuntos que resuelve por año. En cuanto a los asuntos que se resolvieron del año de 1980 a 1994, por parte del Tribunal Constitucional, no existen datos desmenuzados por cada uno de esos años, y lo que se hizo fue condensar esos 15 años en un solo rubro.

En general los datos estudiados en la siguiente tabla, nos muestran el trabajo efectivo, que ha realizado durante veinticinco años el Tribunal, en los 10 rubros que comprenden las figuras jurídicas, a través de las cuales se realiza el control constitucional y por lo tanto la interpretación constitucional.

Asuntos que se resuelven cada año:

<b>ASUNTOS RESUELTOS</b>											
<b>Año</b>	<b>RA</b>	<b>RI</b>	<b>RPI<sup>1</sup></b>	<b>CPT</b>	<b>CI</b>	<b>CPC</b>	<b>CNC</b>	<b>CAL</b>	<b>IMP</b>	<b>COE</b>	<b>Total</b>
<b>1980-1994<sup>2</sup></b>	25788	296	13	1	546	481	11	-	6	3	27145
<b>1995</b>	4012	12	-	0	44	13	0	-	0	0	4081
<b>1996</b>	4483	22	-	0	78	28	0	-	1	0	4612
<b>1997</b>	4301	22	-	0	87	13	0	-	1	0	4424
<b>1998</b>	4885	24	-	0	53	15	1	-	0	0	4978
<b>1999</b>	4785	22	-	0	19	9	0	0	0	0	4835
<b>2000</b>	6501	24	-	0	50	7	0	0	0	1	6583
<b>2001</b>	6106	12	-	0	57	10	2	0	0	0	6187
<b>2002</b>	5611	36	-	0	49	6	0	0	0	0	5702
<b>2003</b>	6658	20	-	0	47	9	0	1	0	0	6735
<b>2004</b>	7109	30	-	1	149	19	0	1	1	0	7310
<b>2005</b>	6078	60	-	0	175	22	0	4	0	0	6339
<b>TOT.</b>	<b>86317</b>	<b>580</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>1354</b>	<b>632</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>88931</b>
<p><sup>1</sup> Obsérvese que esta competencia desapareció en 1985.</p> <p><sup>2</sup> Hasta 1994 no hay datos anuales desglosados.</p>											

Comenzaremos, por analizar los datos que van de 1980 a 1994<sup>346</sup>, por las razones antes mencionadas, en materia de Recursos de Amparo se resolvieron 25788, y para esa fecha ya se habían ingresado 28177 asuntos, lo que implicaba un retraso a esas fechas de 2389 asuntos, es decir, de un 9%, que en apariencia no es tan

<sup>346</sup> Cfr. Aguiar De Luque, Luis, y Pérez Tremps, Pablo, *Veinte años de jurisdicción constitucional en España*, España, Tirant lo blanch, 2002, p. 305.

grande. En Recursos de Inconstitucionalidad se resolvieron 296 y se habían ingresado 415, lo cual implicaba un rezago de 119 asuntos, de un 29%. Sobre el Recurso Previo de Inconstitucionalidad, que fue una figura poco usada, encontramos que se resolvieron 13 asuntos, y se habían ingresado un número igual, lo que implicaba que era nulo el retraso en esa materia. En Control Previo de Tratados Internacionales, se resolvió 1 asunto, y sólo ingreso el mismo número, lo que nos dice, que en esa materia no había retraso por obvias circunstancias. En la Cuestión de Inconstitucionalidad se habían resuelto 546 asuntos, ya en ese tiempo se habían ingresado 630, lo que dejaba ver un retraso de 84, lo que representaba un rezago de un 13%. En Conflicto Positivo de Competencia, se habían resuelto 481 asuntos de los 556 ingresados, lo que demuestra un déficit de 75, equivalente al 13%. Los Conflictos Negativos de Competencia, han resuelto 11 equivalente al número de asuntos ingresados, lo que demuestra un 100% de efectividad en esa materia, en virtud de que los asuntos eran pocos. En Conflictos en Defensa de la Autonomía Local, en este periodo no existe nada, en virtud de que esa competencia fue atribuida hasta 1999. En materia de Impugnaciones del Título IV, se habían resuelto 6, de la 8 ingresadas, tenía un retraso de 2 asuntos, el equivalente al 25%, es lamentable ya que realmente era muy poco lo promovido en quince años. En Conflicto entre Órganos del Estado, se han resuelto los mismos que se han ingresado, es decir 3 asuntos, en esta materia van al día. El número total de asuntos resueltos es de 27145, y los ingresados son 29814, lo que refleja un déficit de 2669, equivalente al 9%.

Una vez realizado un estudio parcial de 15 años, es importante hacer un análisis considerando ahora con los datos de los 25 años que comprende de 1980 a 2005, lo que nos puede dar una idea más global de la evolución e incremento de trabajo del Tribunal Constitucional. El número de Recursos de Amparo que se había resuelto es de 86317, y el número de asuntos ingresados es de 99493, lo que implica un rezago de 13176 recursos, equivalente al 13%. Un número que representa una gran cantidad de trabajo pendiente de realizar. En cuanto al

Recurso de Inconstitucionalidad se han resuelto 580 de 772 ingresados, con un retraso de 192 asuntos, que representa el 25% de trabajo pendiente. Por lo que hace al Recurso Previo de Inconstitucionalidad se resolvieron 13 asuntos, y se ingreso el mismo número, lo que equivale a un 100% de trabajo realizado en esta materia. En el Control Previo de Tratados Internacionales, se han resuelto sólo 2 asuntos, que son los mismos que han ingresado, no hay trabajo pendiente porque se han presentado pocos. En la Cuestión de Inconstitucionalidad, se han resuelto 1354, de los 1646 ingresados, con un déficit de 292, lo que refleja un 18% pendiente de resolución. En los Conflictos Positivos de Competencia se han resuelto 632, de un total de 688 asuntos ingresados, sólo resta por resolver 56, es decir, un 8%. Sobre Conflicto Negativo de Competencia, se han resuelto 14 asuntos, que representan el mismo número de los que se han presentado, en esta materia la eficiencia de trabajo es de un 100%. En materia de Conflicto en Defensa de la Autonomía Local, se han resuelto 6 asuntos, de los 10 presentados, con 4 pendientes, lo que equivale a un 40% de los asuntos. En la impugnación del título IV, se han resuelto 9 de los 13 asuntos presentados, lo que nos refleja un rezago de un 31% del trabajo en esta materia. El Conflicto entre Órganos del Estado, se tiene una eficiencia del 100%, ya que se han presentado 4 asuntos los mismos que se han resuelto.

Las deducciones que se pueden hacer sobre el análisis de estas tablas son las siguientes:

I. El total de asuntos ingresados en los 25 años en análisis es de 102657, de los cuales sólo se resolvieron 88931, y se vislumbra un rezago de 13726 pendientes de ser resueltos, lo que equivale a un 13% de trabajo. Esta gran carga de trabajo acumulado hace imposible el buen funcionamiento del Tribunal Constitucional Español, por lo cual se está buscando una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional<sup>347</sup>, para frenar el número de amparos que llega al Tribunal, ya que

---

<sup>347</sup> Gómez, Fernández, Itziar, *Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional*, España, Universidad Carlos III, Ed. Thomson Civitas, Aranzadi, 2006, p. 42. La tabla de las decisiones básicas del Tribunal Constitucional, p. 15. El autor Pérez Tremps señala “En el momento de redactarse estas líneas, el Gobierno

representan el mayor porcentaje de trabajo. Los Recursos de Amparo representan por si solo el 97% de los asuntos ingresados en este tiempo, y por exclusión los nueve rubros de competencia del Tribunal Constitucional representan el 3%.

II. Se observa que ha pesar de que hay competencias del Tribunal Constitucional en las que no se han presentan un gran número de asuntos, la eficiencia de trabajo no es del 100%, en las únicas materias donde no hay rezago son las siguientes; en el Recurso Previo de Inconstitucionalidad, -competencia que desapareció en 1985-, en materia de Control Previo de Tratados Internacionales, sobre Conflictos Negativos de competencia y en asuntos de Conflicto entre Órganos del Estado.

Sobre las resoluciones que ponen fin a los asuntos en los 25 años, se han hecho por medio de tres formas; sentencias, autos, y providencias, lo que implica que no en todos los asuntos se haya estudiado el fondo del asunto.

La tabla<sup>348</sup> siguiente nos refleja una realidad, que traduce cuantitativamente la eficacia del Tribunal Constitucional Español, que comprende del año de 1980 a 2005 de la forma siguiente; el número de asuntos que terminaron en *sentencia* fue de 5603, el equivalente al 7%, mientras que los asuntos que concluyeron por medio de *auto* fue de 8935 asuntos, es decir, un 10%, por otro lado por medio de *providencia*<sup>349</sup>, -esta forma de inadmitir se estableció hasta el año de 1988- se han

---

de la Nación ha presentado ante el Congreso de los Diputados un nuevo proyecto de ley orgánica de reforma de la LOTC. Su contenido es muy amplio, si bien se centra en especial en un nuevo intento de aligerar la carga de trabajo del Tribunal básicamente a través de dos mecanismos: facilitar aún más el procedimiento de admisión (inadmisión) de los recursos de amparo ya que no en balde éstos representan aproximadamente el 97% de los asuntos que ingresan en el Tribunal, y dar mayores posibilidades de descentralización interna de trabajo al abrir la posibilidad de que en ciertos casos sean las Salas y las Secciones las que resuelvan asuntos atribuidos en origen y respectivamente al Pleno y a las Salas. Un tercer contenido destacable del proyecto viene configurado por aquellas propuestas tendentes a reforzar el *status* constitucional del Tribunal frente a otros poderes del Estado, singularmente, frente a los jueces y tribunales ordinarios. No obstante, en la medida en que el proyecto no es aún más que eso, no procede ahora realizar consideraciones más amplias al respecto”

<sup>348</sup> Cfr. *Ibidem*, 42.

<sup>349</sup> La providencia como una forma de inadmitir los asuntos, se estableció para desahogar el trabajo del Tribunal Constitucional Español, pero ha pesar de que la intención era que no se fundara ni motivara la causa por la que no se admitía en la practica el tribunal siguió fundando y motivando. Pérez, Tremps, Pablo, *El recurso de amparo*, España, tirant lo blanch, 2004, pp. 264 y 265 “... Aunque, en principio, y de acuerdo con

resuelto 70346, es decir un 83%, de un 100% que son 84872 resoluciones dictadas que ponen fin al asunto.

De los datos estadísticos de la tabla podemos destacar las siguientes consideraciones:

I. Los asuntos en los que realmente se entra al fondo del asunto, son sólo el equivalente 7%, lo que quiere decir que gran tiempo de trabajo se dedica a realizar autos o providencias.

II. De los 102657 asuntos ingresados en 25 años, sólo se resolvieron por sentencia son 5603, el equivalente al 5% de donde se ha generado la gran mayoría de la doctrina del Tribunal Constitucional.

Una vez que analizamos la eficacia del trabajo basado en términos de estadísticas, sobre las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, y el Tribunal Constitucional de España, pasaremos a realizar un estudio comparado en el apartado siguiente.

---

el art. 24.8.1 LOPJ, las providencias no tienen por qué ser motivadas, el Tribunal siempre motiva, aunque de manera generalmente breve, su decisión señalando cuál es la causa o causas de inadmisión apreciadas. ..." y "El que la decisión tenga forma de providencia se justifica no tanto por la existencia o no de motivación, sino porque se trata de una decisión jurisdiccional que se adopta, tal como se ha señalado, sin escuchar sobre la concurrencia de la causa de inadmisión ni al actor, ni al Ministerio Fiscal. La explicación de esta técnica procesal hay que buscarla, como ya se apuntó, en la especial naturaleza del recurso de amparo, acción extraordinaria y subsidiaria, y en la función hermenéutica que cumple el Tribunal Constitucional, que justifica una forma de organización del trabajo más flexible que la de los órganos judiciales".

<b>RESOLUCIONES DICTADAS QUE PONEN FIN A ASUNTOS</b>				
<b>Año</b>	<b>SENTENCIAS</b>	<b>AUTOS</b>	<b>PROVIDENCIAS<sup>1</sup></b>	<b>TOTAL</b>
1980	-	102	-	102
1981	42	140	-	182
1982	86	275	-	361
1983	125	488	-	613
1984	127	632	-	759
1985	183	697	-	880
1986	169	710	-	879
1987	209	1031	-	1240
1988	265	1080	555	1900
1989	219	304	1653	2176
1990	214	195	2225	2634
1991	248	184	2066	2498
1992	242	209	2449	2900
1993	388	204	3205	3797
1994	337	223	3513	4073
1995	198	179	3299	3676
1996	213	211	3805	4229
1997	237	148	3621	4006
1998	240	148	4556	4944
1999	242	191	4369	4802
2000	312	187	6057	6556
2001	240	200	5668	6108
2002	239	184	5248	5671
2003	230	266	5861	6345
2004	256	365	6630	7251
2005	342	382	5566	6290
<b>TOT.</b>	5603	8935	70346	84872

### **5.3 Análisis comparativo de la eficacia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México y el Tribunal Constitucional de España<sup>350</sup> en la primera década.**

El análisis comparativo de la eficacia cuantitativa de los medios de control constitucional del Tribunal Constitucional de España, en relación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, nos permite observar la evolución del primero, y en perspectiva al segundo. En virtud de que el sistema español, ha más de veinticinco años de su instauración, -después del franquismo- ha cambiado su entorno y sus necesidades, para adaptarlo a las nuevas exigencias, se ha solicitado al Parlamento, que de forma urgente reforme la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional<sup>351</sup>, en virtud de la carga de trabajo derivado del número de recursos de amparo, ha hecho que el máximo interprete de la Constitución, este ha punto de colapsarse por exceso de trabajo, lo cual representa una de las principales patologías del sistema de justicia constitucional español.

Por lo que ha México se refiere, para efectos de este estudio, tomamos como referencia, el periodo que comprende del 1 de enero de 1995 al 31 de diciembre de 2005, atendiendo a los principales medios de control constitucional, de los que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación –la Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y el Amparo en Revisión<sup>352</sup>- encontramos que en suma en este tiempo se han ingresado 21703 asuntos, de los cuales se admitieron 15019, es decir, un 69%, y se emitió un fallo en 14757 del total de los admitidos,

---

<sup>350</sup> La constitución del Tribunal Constitucional se produjo el 12 de julio de 1980 y por Acuerdo del Pleno de 14 de julio comenzó a ejercer sus competencias el 15 del mismo mes.

<sup>351</sup> Es la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Esta situación de la reforma, convocó al V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, relativo a la Reforma del Tribunal Constitucional, durante los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2006. Esta reforma que sigue pendiente en el Parlamento Español.

<sup>352</sup> Los datos se obtuvieron de forma oficial de la Subsecretaría General de Acuerdos, de la Oficina de Estadística Judicial, sobre el número de asuntos admitidos y fallados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 01 de enero de 1995 al 31 de diciembre de 2005. Tramitados el día 20 de febrero del 2007, conforme Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y en relación con su solicitud presentada el 20 de febrero de 2007 ante el Módulo de Acceso ubicado en 16 de Septiembre número 38, Planta Baja, colonia Centro, de esta ciudad, bajo el Folio 00015.



que representa un 98%, quedando pendientes de resolución 262, que sólo refleja el 2%, un porcentaje en realidad mínimo.

De los datos contenidos en la premisa anterior podemos realizar la siguiente deducción:

I. Si del 100% de los asuntos ingresados, se admitió el 69% es un porcentaje positivo para el promovente, lo que quiere decir, que sólo se dejó de admitir un porcentaje equivalente al 31%, ahora bien si sólo en el 68% de ellos se emitió un fallo, en los que no se realizó es en un 32%, y si ha esto le sumamos el 1%, que esta pendiente de resolución, las cifras parecen positivas a la eficiencia del trabajo de la Suprema Corte, pero también es importante analizar de forma individual los medios de control constitucional, como se hace a continuación.

Lo antes señalado nos permite una panorámica general de la eficacia de la Suprema Corte en la defensa de la Constitución, pero será menester tener una visión más específica para conocer las cifras que proporciona, cada uno de los instrumentos de control constitucional.

En lo que atañe al Amparo en Revisión, encontramos que ingresaron 20434 asuntos, de los cuales fueron admitidos 13837, es decir, un 68%, emitiéndose un fallo en 13613, que representa un 98% en relación con los admitidos y sólo quedando pendientes de resolución 224, que refleja el 2%, que es un mínimo en porcentajes. Pero estas cifras comparadas con las cantidades generales nos dan los siguientes realidades; que el número de asuntos ingresados por conducto de este medio de control constitucional es del 94%, develando que es el medio en el que se despliega la mayor cantidad de trabajo de nuestro Máximo Tribunal, en cuanto a los asuntos admitidos, representa el 92% del total de ellos, y los fallados por su parte reflejan un 98%, por lo que hace a los asuntos que están pendientes

de resolución, representan el porcentaje más bajo que es del 1%. Lo cual se observa más claramente con las siguiente tabla<sup>353</sup>.

TIPO DE ASUNTO	INGRESOS NETOS	ADMITIDOS	FALLADOS	PENDIENTES DE RESOLUCIÓN
<b>AMPAROS EN REVISIÓN</b>	20434	13837	13613	224
<b>SUMA DE LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL</b>	21703	15019	14757	262

Por lo que hace a la Controversia Constitucional, tuvo un ingreso neto de 963 asuntos, de los cuales 928 fueron admitidos, representando el 96%, y se obtuvo una resolución en 907 asuntos, que reflejan el 98%, quedando pendientes de fallo sólo 21, que representa sólo el 2%. Una vez analizados los datos en forma particular en relación al medio de control en estudio, es importante ahora observar en el panorama general como quedan situados sus porcentajes, tomando como referencia el total de asuntos ingresados que es de 21703, en este tenor, los asuntos ingresos representan un 4%, los admitidos un 6%, al igual que en los que se emitió un fallo, y los que están pendientes de resolución reflejan el 0%. Los datos se señalan en la siguiente tabla.<sup>354</sup>

<sup>353</sup> El medios y la forma como se obtuvo la información fue, en términos de lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y en relación con su solicitud presentada el 20 de febrero de 2007 ante el Módulo de Acceso ubicado en 16 de Septiembre número 38, Planta Baja, colonia Centro, de esta ciudad, bajo el Folio 00015, le comunico que de acuerdo con el informe emitido por la Unidad Administrativa Competente, la Subsecretaría General de Acuerdos, la información relativa al Número de asuntos de las controversias y acciones de inconstitucionalidad que se han admitido y resuelto desde el primero de enero de 1995 al 31 de diciembre de 2005 y al Número de asuntos de los Amparos contra leyes de los que haya tenido conocimiento la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se han admitido y resuelto desde el primero de enero de 1995 al 31 de diciembre de 2005, es pública. Maestro César Armando González Carmona, Coordinador de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información.

<sup>354</sup> Idem.

TIPO DE ASUNTO	INGRESOS NETOS	ADMITIDOS	FALLADOS	PENDIENTES DE RESOLUCIÓN
<b>CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES</b>	963	928	907	21
<b>SUMA DE LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL</b>	21703	15019	14757	262

En cuanto a las Acciones de Inconstitucionalidad, encontramos que hubo un ingreso neto de 306 asuntos, de los cuales sólo fueron admitidos 254, que reflejan el 83% de los ingresados, por lo que hace a los asuntos donde se emitió un fallo son 237, que representan un 93%, en cuanto a los asuntos pendientes de resolución son 17, que establecen el 7%. En una panorámica general, tomando como punto de referencia el número total, los asuntos ingresados representa el 1%, los admitidos son el 2%, en los que hubo un fallo reflejan un 2%, y los pendientes de resolución representan un 0%. Los datos se pueden contrastar con la siguiente tabla.<sup>355</sup>

TIPO DE ASUNTO	INGRESOS NETOS	ADMITIDOS	FALLADOS	PENDIENTES DE RESOLUCIÓN
<b>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD</b>	306	254	237	17
<b>SUMA DE LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL</b>	21703	15019	14757	262

Una vez detallados los datos de los tres medios de control constitucional en el estudio de México, –el Amparo en Revisión, la Controversia Constitucional y la

---

<sup>355</sup> Idem.

Acción Abstracta de Inconstitucionalidad-, para hacer el análisis comparado de cuantificación y de su eficacia con la justicia constitucional española, es necesario entrar al estudio de los medios de control constitucional de esta última, como lo haremos en seguida.

En España la producción jurisprudencial de la primera década del Tribunal Constitucional, le permitió sentar las bases de su doctrina, como primera fase de su evolución, lo cual se realizó con los asuntos ingresados del 15 de julio de 1980 hasta el 31 de diciembre de 1991 principalmente, distribuidos entre el Pleno y las Salas, los asuntos ingresados en el primer año, fue de 232, a una década se llegó a 2782, lo que permite observar un incremento de un 1199%, el número total de asuntos ingresados en todos esos años fue de 18279, distribuidos en un 8% para el Pleno y en el 92% para las Salas. El mayor número de trabajo lo realizan las Salas, y en realidad son pocos los asuntos de los que conoce el Pleno, lo cual se observa claramente en la siguiente tabla de estadísticas.<sup>356</sup>

AÑOS	PLENO		SALAS	TOTAL
	Ingresados	Abogados		
Desde el 15 julio de 1980	14	—	218	232
1981	30	7	386	423
1982	94	4	434	532
1983	70	7	827	904
1984	124	—	807	931
1985	256	1	969	1,226
1986	214	4	1,225	1,443
1987	138	4	1,655	1,797

<sup>356</sup> Tribunal Constitucional, estadística 1980-1991, Gabinete Técnico del Presidente, p. 5 y 13. En palabras de uno de los que fuera Presidente del Tribunal Constitucional manifestó: “Las cifras no bastan, **pero sirven de base, para entender la realidad a que se refiere y de la que procede.** Estas, concernientes al funcionamiento del Tribunal Constitucional durante casi toda su existencia, pues los datos se cierran el 31 de diciembre de 1991, son indispensables **para entender no lo que ha hecho ni cómo lo ha hecho,** en términos cuantitativos, **pero sí cuánto ha hecho.**” (Las negrillas son nuestras).

1988	139	4	2,125	2,268
1989	118	1	2,603	2,722
1990	110	13	2,896	3,019
<b>1991</b>	<b>75</b>	<b>9</b>	<b>2,698</b>	<b>2,782</b>
TOTAL	<b>1,382</b>	<b>54</b>	<b>16,843</b>	<b>18,279</b>
	<b>1,436</b>			

Una vez analizados, los asuntos ingresados de forma general, en las fechas señaladas, podemos tener una panorámica más específica, si atendemos al medio de control constitucional que se promovió ante el Tribunal Constitucional Español. De los 18279 asuntos que ingresaron, el Recurso de Amparo ocupan el 92%, mientras que el Recurso de Inconstitucionalidad ocupa el 2%, por lo que hace al Recurso Previo de Inconstitucionalidad, el porcentaje es de 1%, en la Cuestión de Inconstitucionalidad encontramos un 2%, los Conflictos Positivos de Competencia, representan el 3%, en los Conflictos Negativos de Competencia, se refleja un 0%, en cuanto a Conflictos entre Órganos Constitucionales (art. 59.3 LOTC), el porcentaje es de 0%, sobre las Impugnaciones título V LOTC., representa sólo el 0%, y por último sobre la constitucionalidad de los Tratados Internacionales (Art. 78 LOTC), a esta fecha no se había promovido ningún asunto, representa 0%.

De la cuantificación realizada de los medios de control de constitucional, se puede deducir, que el Recurso de Amparo es el instrumento de control más promovido, con 16843 asuntos, que representa el 92% del total de asuntos ingresados, lo que refleja una gran participación y vinculación del ciudadano español y la confianza y legitimación que se ha ido ganando el Tribunal Constitucional en una década, ya que sólo el 8% del total de los instrumentos de defensa de la Constitución, han sido realizado por una autoridad. Lo que se puede observar más a detalle en la siguiente tabla<sup>357</sup>:

---

<sup>357</sup> Ibidem, p. 15.

Recursos de amparo		16,843
[De ellos han sido recabados por el Pleno (Art. 10.k LOTC)] <sup>358</sup> (*)	54	
Recursos de inconstitucionalidad		349
Recursos previos de inconstitucionalidad (hasta su supresión por L.O 4/85)		13
Cuestiones de inconstitucionalidad		466
Conflictos positivos de competencia		534
Conflictos negativos de competencia		9
Conflictos entre órganos constitucionales (Art. 59.3 LOTC)		3
Impugnaciones titulo V LOTC		8
Requerimiento sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales (Art. 78 LOTC)		0
TOTAL		18,225
	<b>54</b>	<b>18,279</b>

En atención al número de sentencias<sup>359</sup> que se han emitido en las fechas señaladas, encontramos que el número total de ellas es de 1887, llama la atención el hecho de que del 100% sólo el 22% lo realice el pleno, mientras que las salas realizan el 78% del trabajo, constatado en la siguiente tabla estadística.<sup>360</sup>

AÑOS	PLENO	SALAS	TOTAL
1981	16	26	42
1982	30	56	86
1983	37	88	125
1984	32	95	127
1985	39	144	183
1986	40	129	169
1987	32	177	209
1988	50	215	265
1989	35	184	219
1990	53	161	214
1991	45	203	248
<b>TOTAL</b>	<b>409</b>	<b>1,478</b>	<b>1,887</b>

<sup>358</sup> Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/79 de 3 de octubre (BOE, núm. 239, de 5 de octubre de 1979).

<sup>359</sup> El número de sentencias no coinciden con el total de asuntos resueltos, ya que hay resoluciones que ponen fin a varios asuntos acumulados.

<sup>360</sup> Tribunal Constitucional, estadística 1980-1991, Gabinete Técnico del Presidente, p. 16.

Las resoluciones definitivas<sup>361</sup> dictadas según el tipo encontramos; que por medio de *autos* de inadmisión 5685, de desistimiento 318, y de caducidad y carencia de objeto, etc., 1249, en suma se emitieron 7252 autos, el equivalente al 46%, por lo que hace a las *providencias* de inadmisión se emitieron 6499, es decir, un 42%, y en *sentencia* se realizaron 1887, lo que representa un 12%, las cifras nos dicen que la menor cantidad de tiempo, recurso y esfuerzo se invierte en sentencias. Y la otra cantidad en inadmitir asuntos, como se observa en la siguiente tabla.<sup>362</sup>

TIPO DE RESOLUCIÓN	SALA 1 <sup>a</sup>	SALA 2 <sup>a</sup>	PLENO	TOTAL	%
<b>PROVIDENCIAS:</b>					
Inadmisión	3,328	3,171	—	6,499	
<b>Total de Providencias</b>	<b>3,328</b>	<b>3,171</b>	—	<b>6,499</b>	<b>42%</b>
<b>AUTOS:</b>					
Inadmisión	2,696	2,911	78	5,685	
Desistimiento	144	116	88	318	
Caducidad, carencia de objeto, extinción, etc.	534	656	59	1,249	
<b>Total de Autos</b>	<b>3,344</b>	<b>3,683</b>	<b>225</b>	<b>7,252</b>	<b>46%</b>
<b>SENTENCIAS:</b>					
Sentencias	772	706	409	1,887	
<b>Total de sentencias</b>	<b>772</b>	<b>706</b>	<b>409</b>	<b>1,887</b>	<b>12%</b>
<b>Total de resoluciones definitivas</b>				<b>15,638</b>	<b>100%</b>

Una vez analizados los medios de control constitucional, de forma global, es ahora necesario tener una visión individual, de la forma en que se ha desarrollado cada uno de ellos, como se hace a continuación.

<sup>361</sup> El número de Resoluciones dictadas no coincide con el total de asuntos resueltos, ya que hay resoluciones que ponen fin a varios asuntos acumulados.

<sup>362</sup> Tribunal Constitucional, estadística 1980-1991, Gabinete Técnico del Presidente, p. 18.

Por lo que hace al *Recurso Previo de Inconstitucionalidad* (art. 79 LOTC) hasta su supresión por la ley 4/1985, en el parámetro de 1980 a 1991, sólo fueron presentados 13 asuntos, los mismos que se resolvieron.<sup>363</sup>

Años	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total
Recursos previos de inconstitucionalidad	—	—	5	3	5	—	—	—	—	—	—	—	13

En cuanto a las *Cuestiones de Inconstitucionalidad*, se presentaron 466, las cuales estuvieron distribuidas de la siguiente forma; por el Tribunal Supremo 9, es decir, un 2%, por la Audiencia Provincial 17, refleja un 4%, por Tribunales Superiores 239, un 51% y por Audiencias Provinciales y otros órganos jurisdiccionales 196, equivalente ha 42%, y Recursos de Amparo estimados porque la ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades publicas –Art. 55.2, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional-, en que las Salas elevan la cuestión al Pleno 5, que representan 1%.<sup>364</sup>

Los *Conflictos de Competencia* fueron 546 -promovidos desde el 15 de julio de 1980 hasta el 31 de diciembre de 1991- se desarrollaron de la siguiente forma; *Positivos* 534, equivalente al 98% -entre Estado y CCAA-, y *Negativos* 12 lo que representa un 2%, -entre Gobierno, Congreso, Senado, CGPJ.<sup>365</sup>

El *Recurso de Inconstitucionalidad* -Litigiosidad territorial por comunidad Autónoma- se promovieron de acuerdo al recurrente, Gobierno 7 leyes y CCAA 122 que representa 45% y CCAA/Estado (leyes) 150 que representa 55%.<sup>366</sup>

Una vez analizados, los medios de control constitucional en el sistema jurídico español, y una vez que ya hicimos lo propio con el mexicano, es momento de

<sup>363</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>364</sup> Cfr. Ibidem, p. 25.

<sup>365</sup> Cfr. Ibidem, p. 27.

<sup>366</sup> Cfr. Ibidem, p. 28.



poder hacer algunos análisis, comparando ambos sistemas, a pesar de que estamos conscientes que reflejan realidades diferentes.

I. En ambos sistemas jurídicos existe el Amparo, como medio de control constitucional, en México la Suprema Corte conoce del Amparo en Revisión, el cual ocupa el 94% del total de los asuntos ingresados, y los otros medios de control constitucional el 6%, mientras que en España el Amparo Constitucional – del que sólo conoce el Tribunal Constitucional- ocupa el 92% del total de asuntos ingresados, y los otros medios de control constitucional ocupan el 8% restante, observamos que los porcentajes de esta figura jurídica es muy similar, por qué la mayor cuota de trabajo en estos sistemas jurídicos la ocupa el Amparo, en México un 2% mayor que en España.

II. En cuanto a la Controversia Constitucional, como instrumento de defensa de la Norma Fundamental de México, representando el 4% del número total de asuntos ingresados, y en el sistema jurídico de España, se cuenta con una institución que tiene las mismas funciones, conocida como; Conflictos Positivos de Competencia<sup>367</sup>, que representa el 3% de los asuntos ingresados, si observamos en este caso, el porcentaje es mayor en México por 1%, pero en realidad los porcentajes son muy similares, en relación al 100%, lo que nos devela que la figura jurídica se promueve en una proporción muy parecida en ambos países, a pesar de ser dos sistemas jurídicos diferentes.

III. Por lo que hace a la Acción de Inconstitucionalidad, este medio de control abstracto, sólo ocupa el 1% del total de los asuntos ingresados en el ordenamiento mexicano, mientras que en el sistema de justicia constitucional español, también existe una figura jurídica, con la misma función, que se denomina Recurso de Inconstitucionalidad, que ocupa el 2% del total de asuntos ingresados, superando en un 1%, al control abstracto de México, pero en ambos sistemas jurídicos observamos que este instrumento de defensa de la

---

<sup>367</sup> También existen los Conflictos Negativos de Competencia, y Conflictos entre Órganos Constitucionales.

Constitución, que representa uno de los porcentajes más bajos, en comparación con el número total de asuntos ingresados.

IV. El sistema de justicia constitucional español, a diferencia del mexicano, cuenta con algunos instrumentos de defensa de la Norma Fundamental, ya que contemplaba el Recurso Previo de Inconstitucionalidad – hasta su desaparición en 1985-, con el Control Previo de Tratados Internacionales, y con la Cuestión de Inconstitucionalidad, que en España representa el 2% de los asuntos ingresados, y que le haría muy bien a México incorporarlo al sistema de justicia constitucional. En virtud de que esta figura jurídica, es el medio por el cual se involucra en la defensa de la Constitución, a los demás órganos jurisdiccionales<sup>368</sup>, ya que ellos son los que pueden promover esta Institución jurídica, para que conozca el Tribunal Constitucional.

#### **5.4 La necesidad de crear un Tribunal Constitucional formal y materialmente en México**

En este punto de la investigación nos preguntamos, ¿por qué es necesario crear formal y materialmente un tribunal constitucional? Las razones serán señaladas en el desarrollo de este apartado.

Como órgano constitucional, y desde la teoría de los órganos es necesario que formal y materialmente el tribunal constitucional, se constituya en un órgano inmediato cuya existencia la determine la forma de organizar el Estado, y cuya desaparición, o desorganización lo transforme fundamentalmente. Tales órganos se llaman inmediatos, porque su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la constitución de la forma de Estado. Es decir, que de cualquier suerte estos órganos no están obligados, en virtud de su cualidad de tal, hacia nadie, sino sólo de un modo inmediato a la Constitución.<sup>369</sup> Es decir, la naturaleza

---

<sup>368</sup> Cfr. Corzo Sosa, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, op. cit., pp. 172 y ss.

<sup>369</sup> Cfr. Jellinek, Georgg, *Teoría del Estado*, 2º ed., trad. Fernando de los Ríos, Argentina, Ibef Euros Editores, 2005, p. 670 y ss.

de los órganos inmediatos muéstrase jurídicamente en que no pueden estar sometidos jamás al poder de mando de otro órgano del mismo Estado, por lo que el Tribunal Constitucional en México debe ser un órgano inmediato, y no puede estar dentro ni sometido al poder judicial.

Los órganos de control constitucional en los Estados Democráticos Constitucionales, surgen como consecuencia de una crisis de ellos, en vista de que, por el simple hecho de existir algunos elementos como son: una Constitución, división de poderes, la democracia, y los derechos reconocidos a los ciudadanos, todo lo mencionado, no es garantía de que se cumpla, ya que muchas Constituciones terminan siendo sólo un papel mojado, sin sentido. La forma idónea y conocida, para hacer respetar esos principios y valores en los actuales Estados Democráticos Constitucionales, es por medio de un órgano constitucional, denominado Tribunal Constitucional, que preferentemente debe ser como muchos lo han denominado un “cuarto poder”, fuera e independiente de los tres clásicos, y su único límite y ante quien deben su existencia es la Carta Fundamental del pueblo mexicano, las instituciones del Estado mexicano, después de las elecciones presidenciales de 2006, dejan ver una crisis de valores y un escepticismo ante las instituciones –heredadas principalmente del periodo de más de 70 años del Partido de la Revolucionario Institucional-, esas patologías que vive actualmente el Estado mexicano, nos señalan que es el momento histórico para crear un órgano en quien depositar la confianza y la estabilidad del Estado.

Como referencia encontramos que la creación de Tribunales Constitucionales en Europa, después de la segunda guerra mundial, surgen como consecuencia de una crisis democrática de los Estados<sup>370</sup>; y en México, las elecciones presidenciales de 2006, fueron muy controvertidas, entre el candidato presidencial

---

<sup>370</sup> Gómez, Fernández, Itziar, op. cit., p. 14. Un ejemplo de momento de crisis en los Estados Democráticos, fue la creación de Tribunales Constitucionales, con: “... Las positivas experiencias del papel del Tribunal Constitucional Federal alemán y de la corte constitucional italiana para <<constitucionalizar>> sus ordenamientos tras las experiencias autoritarias nazi y fascista, sirvieron como puntos de referencia claros. ...” Estas experiencias seguidas muy de cerca influenciaron al Constituyente español de la Ley Fundamental de 1978, para instaurar un Tribunal Constitucional de acuerdo a los modelos italianos y, sobre todo, alemán, instaurados tras la Segunda Guerra mundial.

Andrés Manuel López Obrador –del Partido de la Revolución Democrática-, y el ganador Felipe Calderón Hinojosa –del Partido Acción Nacional-, el conflicto lo resolvió el órgano competente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal<sup>371</sup>, quien después de resolver le dió el nombramiento oficial al candidato del PAN, -a pesar de ello algunos sectores de la población no confían en el resultado-, estas patologías que presenta el Estado mexicano, dejan ver una crisis en la confianza de las instituciones, y podría afectar el proceso democrático del país, por lo que la creación de una “Tribunal Constitucional”, formal y material, en este momento, podría ayudar a generar estabilidad en el país, al mismo tiempo que dotaría de credibilidad a los ciudadanos en las instituciones.

No se niega que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es quien ha realizado la defensa de la Constitución, ya que se considera que materialmente<sup>372</sup> es una Corte Constitucional, aunque formalmente no, en virtud de que se encuentra inmersa dentro del Poder Judicial y por tanto su naturaleza es judicial. Nuestro Máximo Tribunal Judicial, debe seguir siéndolo en cuestiones de legalidad, pero debe dejar el control constitucional a otro órgano, que sea un autentico poder fuera de la histórica trilogía. Y así crear un Tribunal Constitucional que sea formal y materialmente constitucional.

El órgano de control constitucional no debe estar inmerso dentro del Poder Judicial, en virtud de que, después de un presidencialismo exacerbado, que vivió

---

<sup>371</sup> <http://www.jornada.unam.mx:8080/tepjf-declara-a-calderon-presidente-electo/>, *Felipe Calderón Hinojosa es declarado presidente electo por el TEPJF*, “El TEPJF resolvió favorablemente los resultados de la elección presidencia del 2 de julio y declaró a Felipe Calderón Hinojosa, presidente electo de México para el periodo 2006-2012. En sesión celebrada este martes, los siete magistrados votaron por unanimidad ambas resoluciones. De acuerdo con el dictamen elaborado por los magistrados Alfonsina Bertha Navarro Hidalgo y Miguel Mauro Reyes, el proceso electoral fue legítimo, de tal manera que según la revisión y calificación del mismo, el candidato del PAN, Felipe Calderón obtuvo 14 millones 916 mil 927 votos; mientras que su contrincante de la coalición Por el bien de todos, Andrés Manuel López Obrador recibió 14 millones 683 mil 96 votos a su favor. La diferencia de sufragios entre uno y otro asciende a 233 mil 831 sufragios. En porcentaje, del total de votos emitidos en los comicios, se desprende que Felipe Calderón consiguió captar 35.71 por ciento y Andrés Manuel López Obrador 35.15 por ciento. El margen de diferencia entre uno y otro es de apenas 0.56 por ciento”.

<sup>372</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, op. cit., pp. 89 a 90. “El más alto tribunal de México ha experimentado una evolución progresiva para convertirse *materialmente en un tribunal constitucional*, a pesar de conservar la denominación de Suprema Corte de Justicia...” (las cursivas son nuestras).

México después de la Constitución de 1917, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha vivido bajo las ordenes y el mando del ejecutivo, con poco o nulo margen de decisión, cuando la función de un Tribunal Constitucional es para controlar y equilibrar el poder, como lo va lograr nuestro Máximo Tribunal, cuando sigue dentro del poder judicial, por lo que, para romper ese paradigma es necesario dar ese gran paso y crear un órgano de control constitucional independiente del Poder Judicial.

En los actuales Estados de Derecho Constitucional, la función de los tribunales constitucionales, primordialmente es la defensa de la Norma Fundamental, claro esta, pero esa es una etapa en la cual los órganos de control constitucional, deben garantizar el equilibrio, supremacía y control de la Constitución, y en una fase posterior que es a la que se aspira llegar en todo Estado, es aquella en la que la importancia del contenido de las sentencias sea tal, que permita ir construyendo una doctrina constitucional propia<sup>373</sup>, que sea única y hasta cierto punto distinta de la que ha generado la materia judicial, para lo cual se necesita independencia del Poder Judicial, es por ello que en México se necesita un Tribunal Constitucional formal y materialmente hablando<sup>374</sup>.

## **5.5 Las repercusiones constitucionales de la creación del Tribunal Constitucional Federal en México**

Una de las preocupaciones de crear un Tribunal Constitucional en México, independiente del Poder Judicial, son el denominado conflicto de las Cortes, que puede darse con la fuerza vinculante de las resoluciones del Tribunal

---

<sup>373</sup> Es el caso de los Tribunales Constitucionales de Alemania, Italia y España en los años ochenta se fincaron las bases de lo que iba ser la doctrina constitucional de su tribunal, para los siguientes jueces constitucionales que le darían continuidad a esa tarea.

<sup>374</sup> Ferrer Mac-Gregor, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, op. cit., p. 57. y también en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, op. cit., p. 110. “Crear formal y materialmente un *tribunal constitucional*, inclusive con esta denominación, situado dentro o fuera del poder judicial federal. De tal manera que la Suprema Corte se dedique exclusivamente a los asuntos de mera legalidad y aquél a los casos de contenido constitucional.” Nosotros estamos de acuerdo en la postura de crear una tribunal constitucional formal y materialmente hablando, pero necesariamente independiente y fuera del poder judicial.

Constitucional con el Poder Judicial, el temor de esas divergencias es uno de los bemoles teóricos para implantarlo. En ese sentido, sólo los conflictos intrasistémicos entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial son funcionales al Estado Constitucional Democrático; es decir, son propios del equilibrio y control entre los poderes –*check and balance*–; balance que no es autarquía sino integración. No obstante, cabe señalar que difícilmente se podría comprender las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial; si es que no se precisa. Por un lado, tanto el estatus de aquél así como los puntos de confluencia con éste; y, de otro, si se desconoce la eficacia de las sentencias y el valor de interpretación del Tribunal Constitucional.

En el marco del Estado Constitucional y Democrático las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial no siempre se articulan en total armonía. Por el contrario, en muchas ocasiones, son relaciones que se caracterizan por una interacción conflictiva, lo cual no es, necesariamente, nocivo para el sistema democrático. Sin embargo, estas relaciones de coordinación, jerarquía e interdependencia deben tener, al margen de los conflictos que se puedan suscitar, a la concretización del principio de supremacía jurídica de la Constitución y del respeto y vigencia de los derechos fundamentales.<sup>375</sup>

El conflicto de las Cortes nace de la fuerza vinculante, que tienen las resoluciones del Tribunal Constitucional sobre los demás órganos de poder, en virtud de que es la forma de mantener la defensa de la Constitución y de hacer patente su supremacía, para garantizar la división y el equilibrio de los poderes, dentro de los actuales Estados de Derecho Constitucional.

El hecho es que por tradición histórica en la Constitución de 1917, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha tenido el control de la Norma Fundamental, por lo que al crearse un órgano constitucional, que realice la defensa de la Carta Magna, se puede tener cierta resistencia para aceptar que hay un órgano que

---

<sup>375</sup> Cfr. Gómez, Fernández, Itziar, op. cit., p. 30.

puede calificar sus actos, y que además es obligatorio acatar sus resoluciones, pero sería cuestión de un periodo de adaptación en México.

Al dar el paso y cambiar el paradigma, para constituir en el Estado mexicano, un “Tribunal Constitucional” formal y material, entre las repercusiones que se generarían son; que se estaría creando un “cuarto poder”, diferente a la histórica trilogía, en la cual se basó la Constitución de 1917, esa función estaría bajo el monopolio del órgano de control constitucional, también se establecería una jurisdicción especial, que sería la constitucional, lo cual nos llevaría a crear un Capítulo V, en la parte orgánica de la Norma Fundamental, donde se contengan las competencias del “Tribunal Constitucional”, y generar una ley orgánica donde se desarrollen y detallen esas facultades.

Dentro de las repercusiones constitucionales, se tendrían que sustituir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por un Tribunal de Justicia Federal, quien se limitaría a conocer las cuestiones de legalidad<sup>376</sup>, y tendría la facultad para unificar la jurisprudencia, sería el máximo órgano del Poder Judicial, y dejaría el monopolio del control constitucional, al Tribunal Constitucional, las repercusiones constitucionales, es decir, las modificaciones que se le tendrían que hacer a la Carta Fundamental, se detallaran ampliamente, en el los siguientes apartados, pero esencialmente, donde se desarrolla la propuesta para instaurar un Tribunal Constitucional, en el sistema jurídico mexicano.

---

<sup>376</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, op. cit., p. 57. “... De tal manera que la Suprema Corte se dedique exclusivamente a los asuntos de mera legalidad...” Dentro de las propuestas del autor, es la que nuestro máximo tribunal, se dedique a cuestiones de legalidad al instituirse un “Tribunal Constitucional”, cuando escribe sobre “perfiles y perspectivas de la Suprema Corte de Justicia y del Control Constitucional en México”, dentro de las soluciones que propone, nosotros coincidimos sólo con esta que señalamos anteriormente.

## 5.6 Las iniciativas de la Ley para la Reforma del Estado sobre la creación de un Tribunal Constitucional

Como consecuencia de los trabajos del Palacio de Minería<sup>377</sup>, en la Ley para la Reforma del Estado, los Partidos Políticos Nacionales realizaron propuestas, entre las que destacan: la creación de un Tribunal Constitucional y reformas al Poder Judicial. Estos tópicos tienen trascendencia para nuestro estudio, porque nos permite conocer la postura ideológica y las propuestas actuales de los legisladores -que representan al pueblo mexicano y el pacto federal-, para instituir en el Código Político un órgano defensor de la Norma Constitucional.

Por lo que concierne a la reforma del Poder Judicial, tema donde se presentaron un buen número de propuestas, una de ellas de fondo, estructural, *que es la diferenciación de las facultades de interpretación constitucional y de legalidad que actualmente concentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, lo cual contribuiría a favorecer el equilibrio entre los poderes. Las proposiciones coinciden en la posibilidad de crear un tribunal constitucional, las cuales fueron enriquecidas con las que la sociedad presentó.<sup>378</sup> Por lo que se observa una tendencia, para la adopción de una Constitución abierta, lo cual, "... ha sido consecuencia lógica de la moderna sociedad plural; la Constitución tiende ahora a ofrecer un espacio político para los distintos proyectos y opciones ideológicas que los diferentes grupos sociales sustentan."<sup>379</sup> Bajo esta concepción participaron los diversos partidos políticos, el poder judicial y la sociedad, para ofrecer soluciones a los problemas planteados, por medio del dialogo y de acuerdos, para lograr la reforma del poder judicial y para la creación de un tribunal constitucional.

---

<sup>377</sup> Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado, *Ley para la reforma del Estado, propuestas de los Partidos Políticos Nacionales en materia de la reforma del Estado*, tomo I, México, Senado de la República, México, 2007, p. 11. "La Ley para la Reforma del Estado es en esencia una ley convocatoria que mucho tiene de metodología, de cronograma, de mapa para generar acuerdos entre las fuerzas políticas fundamentales del país, con apoyo de la sociedad y la comunidad intelectual. ..." La introducción, del Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera.

<sup>378</sup> Cfr. Ibidem, p. 14.

<sup>379</sup> Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 5ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2007. p. 33.



En la Ley de la Reforma del Estado, en una segunda etapa se realizó una consulta pública, para que los ciudadanos presentaran sus propuestas para discutir las en los foros regionales que se celebraron los días 7 de junio y 8 de julio del 2007.

Las propuestas de los Partidos Políticos y del Poder Judicial, que se refieren al: I. Acceso a la Justicia. El PAN, postula la; “Emisión de un Código Procesal Constitucional”<sup>380</sup>, que sería en prospectiva, la legislación adjetiva, que regularía la forma de tramitar los instrumentos de control constitucional, ante el Tribunal Constitucional. Por lo que hace al punto III. “Tribunal Constitucional”, los partidos políticos del PAN, PRI, PRD, Convergencia y PT, proponen la “Diferenciación de las facultades de control constitucional y de legalidad que actualmente posee la SCJN”. Y sobre la “Creación de un Tribunal Constitucional”, que es el objeto y propuesta de nuestra investigación, sólo participaron el PRD, Convergencia, y el PT. Por lo que concierne a los “Mecanismos que fortalezcan a la SCJN en su función de control constitucional”, lo propusieron el PAN y el Poder Judicial, lo que implica una resistencia a la creación de un Tribunal Constitucional; en cuanto a la “Creación de un Tribunal Superior de Justicia que resuelva asuntos de legalidad y reserve las funciones de interpretación constitucional a la SCJN”, tendencia que, igual que la postura anterior, pretende conservar en el Poder Judicial las funciones de control constitucional, negando la posibilidad de instaurar un Tribunal Constitucional. Sobre; “La declaración de inconstitucionalidad de las leyes con efectos generales”, fue propuesta por el PRD.<sup>381</sup>

Por lo que hace al análisis de las reformas al Poder Judicial, el tema es trascendente para la investigación en lo referente, a la “Creación de un Tribunal Constitucional”, asunto que ha generado impacto, tanto en los legisladores como en la sociedad, los segundos, realizaron nueve propuestas en su calidad de voces particulares: Juan Manuel Herrera Sosa, Adolfo Aldrete Vargas, Jesús Espinosa

---

<sup>380</sup> Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado, *Ley para la reforma del Estado, propuestas de los Partidos Políticos Nacionales en materia de la reforma del Estado*, Tomo I, op. cit., p. 31.

<sup>381</sup> Cfr. Ibidem, p. 32.

Magallon, José Guadalupe Steele Garza, Samuel González Ruiz, Iván Ortiz Jiménez, Juan Gallegos Márquez, Carlos Alberto Estrada Flores y Berenice de la Rosa Jacome, y como consecuencia del trabajo de los foros realizados en todo el país en los 34 foros, actualmente se discute en la Cámara de Diputados, una iniciativa de ley que presentó el grupo parlamentario del PRD, Convergencia y PT, a cargo del diputado Roberto Mendoza Flores, iniciativa que enseguida será estudiada.

Dentro del tema, de Reformas al Poder Judicial, como subtema “modernización y autonomía” el Partido Político Convergencia, propuso:

“Establecer el Tribunal Constitucional. La instauración de un Tribunal Constitucional, dedicado exclusivamente a decidir sobre la constitucionalidad de las leyes y de los actos de gobierno y resuelva controversias entre poderes y entre órganos de gobierno, liberará a la Suprema Corte de Justicia de estos asuntos, permitiéndole en consecuencia dedicarse a la procuración y administración de justicia a los ciudadanos.”<sup>382</sup>

Esta fue la propuesta, que realizó el Partido Convergencia, durante los trabajos realizados en el Palacio de Minería para la Reforma del Estado. Podríamos, afirmar, que fue el preámbulo, para presentar la iniciativa de reforma en la Cámara de Diputados.

En este tenor el PT (Partido del Trabajo), sobre la creación del “Tribunal Constitucional”, propuso lo siguiente:

“ A casi trece años de que el Pleno de la Corte asumió estas tareas se hace necesario plantear la existencia de un Tribunal Constitucional que se encuentre fuera del ámbito del Poder Judicial de la Federación y que tenga

---

<sup>382</sup> Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado, *Ley para la reforma del Estado, propuestas de los Partidos Políticos Nacionales en materia de la reforma del Estado*, Tomo II, México, Senado de la República, México, 2007, p. 254.

competencia para dirimir los conflictos que por cuestiones de constitucionalidad se generen en la relación entre los Poderes Públicos Federales y los que ocurran en las Entidades Federativas.

De tal suerte que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le correspondería conocer y resolver cuestiones de constitucionalidad y legalidad sólo en materia del juicio de amparo.”<sup>383</sup>

En este orden de ideas, se observa como el Partido del Trabajo, también concilia con la idea de crear un Tribunal Constitucional, y el argumento antes señalado, se presento de forma preventiva, en los trabajos realizados en el Palacio de Minería para la Reforma del Estado, antes de presentar formalmente la Iniciativa de reforma en la Cámara de Diputados.

En los trabajos realizados, en el Palacio de Minería, para la Reforma del Estado, en este foro abierto, donde se escucharon todas las voces, participo el Poder Judicial, y en relación a la creación de un Tribunal Constitucional, en concreto, no realizó ninguna propuesta para ese fin, sus proposiciones fueron encaminadas al perfeccionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Corte Constitucional, es obvio, que el Poder Judicial, se resiste y no quiere perder las facultades de interpretación de la Norma Fundamental, para no renunciar al copto de poder que ello implica.<sup>384</sup>

Por su parte el PRD (Partido de la Revolución Democrática), sobre las reformas al poder Judicial, en lo concerniente al órgano de control constitucional señala que: “Crear un Tribunal Constitucional que sea un contrapeso a la enorme influencia de los partidos en el ejercicio del poder y que garantice una interpretación uniforme, obligatoria y vinculatoria para todos los poderes públicos y los particulares,

---

<sup>383</sup> Ibidem, p. 271.

<sup>384</sup> Cfr. Ibidem, pp. 311 a 319.

dotando de fuerza directa a las normas constitucionales.”<sup>385</sup> La idea de establecer, un Tribunal Constitucional, exteriorizada en los trabajos para la Reforma del Estado, se realizó a manera de preámbulo, y como primera premisa, para que posteriormente se presentara de forma oficial, como iniciativa de ley ante el pleno de la Cámara de Diputados -como cámara de origen- por el diputado Roberto Mendoza Flores.

La propuesta para la Reforma del Estado, para la creación de un Tribunal Constitucional, se materializó en los partidos de izquierda, agrupados en el denominado *Frente Amplio Progresista* (FAP), conformado por (PRD, PT y Convergencia), por lo que se presentó la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la iniciativa de decreto de Reforma Constitucional destacaremos los argumentos más significativos de la *exposición de motivos* que dice:

La justificación para la iniciativa del decreto de reforma, se basa en la falta de atención a los medios y controles de la Constitución en México se ha debido a que se ha dado prioridad a la reforma económica del Estado, dejando en un atraso frente a otros países al Poder Judicial.

Atendiendo a lo anterior debemos aceptar que nuestro sistema de impartición de justicia no ha avanzado al ritmo que la vida democrática del país exige, en efecto, los aspectos sociales, económicos y culturales de una sociedad globalizada han penetrado en la función jurisdiccional, la que no debe atender a un sentido político, sino jurídico, es por eso que debe existir un órgano de plena legalidad y otro de control constitucional el cual observará lo relativo al pleno cumplimiento de la Constitución.

---

<sup>385</sup> Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado, *Ley para la reforma del Estado, propuestas de los Partidos Políticos Nacionales en materia de la reforma del Estado*, Tomo I, op. cit., p. 93.

De lo anterior considero es necesario desaparecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y crear un Tribunal Constitucional, el cual sería un organismo judicial encargado de tutelar los derechos fundamentales y controlar la constitucionalidad de las leyes.

Esta propuesta no es nueva, ni se realiza con el animo de los miembros de un Poder del Estado en contra de otro, ya que el libro blanco de la reforma Judicial editado y planteado a la opinión pública por la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, expone en su capítulo V denominado "REGLAS Y PROCEDIMIENTOS", el gran debate que hoy en día en nuestro país existe en torno a la doble naturaleza jurídica que enviste a la Corte como tribunal constitucional y como tribunal de legalidad.

Sin embargo es claro que a raíz de las reformas del 87 y del 94 la Corte ha sido orientada a convertirse en un tribunal de constitucionalidad con lo cual materialmente y en la práctica se convierte en un órgano de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos.

Consideramos que con nuestras propuestas no dejaríamos abandonado el control de la legalidad de los actos ya que desde hace mas de 12 años con la estructura actual de tribunales colegiados y unitarios se garantiza ésta ya que para eso fueron creados y dotados de fuerza interpretativa de las normas, sobra decir, que si bien es cierto pueden existir tesis encontradas sobre temas iguales aplicables a casos análogos que estas diferencias las zanja la actual Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo con nuestra propuesta no se deja de un lado la posibilidad de la contradicción de tesis ya al ser la decisión de la Corte eminentemente un acto de interpretación constitucional, dotamos de esta facultad al nuevo Tribunal Constitucional.

En síntesis los que proponen que hay que crear un Tribunal Constitucional que subsista con la Suprema Corte dejándole a la segunda el control de la legalidad

plantean un falso debate alejado por completo de la realidad de temas procesales de legalidad que hoy día resuelve la Corte.

Un Tribunal Constitucional viene a significar la sustitución de la racionalidad jurídico-democrática del orden jurídico que da lugar a los propios Tribunales Constitucionales, por la persona y emotiva subjetividad de los integrantes de esos órganos.

La creación de un Tribunal Constitucional, distinto y separado de la jurisdicción ordinaria y “corrupta” que ejercer hoy en día la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el resto de los órganos del Poder Judicial Federal, llevaría a México a completar la reforma del Estado.

La propuesta de crear un Tribunal Constitucional mediante el esquema de un Órgano Constitucional Autónoma se justifica plenamente en nuestro país ya que este tipo de órgano con su propuesta de integración garantiza la vigilancia y el control de los detentadores de poder público e inhibe el impulso de sus representantes a violentar el espíritu de nuestra Carta Magna.

Por eso proponemos un Tribunal Constitucional que sea emanado de la misma Constitución, que sus resoluciones sean transparentes, apegadas a la justicia y además que cuente con autonomía presupuestal y finalmente un tribunal que en el proceso de su conformación estén inmiscuidos todos los poderes del Estado y se garanticen en la norma la participación de la sociedad civil.

Al introducir en el sistema jurídico mexicano la cuestión de inconstitucionalidad se solucionaría el dilema de la “doble vinculación” del juez a la ley y a la Constitución.

Al crearse el Tribunal Constitucional, se dejaría a los Tribunales de Circuito fundamentalmente dos competencias muy importantes. En primer lugar la de

unificar la jurisprudencia en materia de legalidad. En segundo término, el conocimiento de los juicios de amparo, es decir, lo que en la praxis se conoce como las cuestiones de legalidad.

Esta iniciativa que hoy se presento, pretende que el Tribunal cuente, por disposición constitucional con autonomía funcional y presupuestal; se exige además como requisito, que los ministros designados lo sean por sus meritos.

En la integridad del órgano participarán el Senado como representante de la Federación, la Cámara de Diputados por la pluralidad de la representación política que conlleva, el Consejo de la Judicatura como órgano administrativo del Poder Judicial y encargado de la carrera judicial en México, estos poderes harán la designación de los Ministros integrantes del Tribunal de acuerdo con sus leyes orgánicas, y la sociedad civil a través de los mecanismos que determine el Senado de la República.

Se pretende además, con la presente reforma, establecer una serie de incompatibilidades para evitar que los nombramientos recaigan en sujetos que actualmente cuentan con poder político; Así, no podrán acceder al cargo de ministros quienes sean representantes populares, dirigentes partidarios, ministros de la Suprema Corte de Justicia en ejercicio, con la salvedad expuesta en los transitorios, altos funcionarios de la Federación, de los estados y del Ejercito. Se prohíbe también que aún cuando dejen el cargo, los ministros en funciones puedan ingresar a otros cargos de responsabilidad pública de manera inmediata, ya que ello puede viciar el desempeño de su función. Al no permitirles una ocupación posterior a su ejercicio, el Estado se encargara de otorgarles un haber por retiro.

Por otra parte, se dejan en libertad a los ministros, como actualmente sucede en la Suprema Corte para que entre ellos elijan a su Presidente y que éste sólo se pueda reelegir una vez.

Asimismo, se pretende dotar a este órgano de las competencias que están actualmente previstas en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la Suprema Corte de Justicia de la Nación: me refiero a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Las primeras, como se sabe, se consideran instrumentos procesales constitucionales mediante los cuales se trata de resolver conflictos entre órganos constitucionales o distintos niveles de gobierno. Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad, es el medio por el cual cierto grupo de órganos de Estado demandan la declaración de inconstitucionalidad de una ley o de un decreto que estimen contrario al marco constitucional.

El Tribunal Constitucional sería él interprete supremo de la Constitución. Es un órgano constitucional e independiente de cualquier otro, sólo esta sometido a la Constitución y a su propia Ley Orgánica.

La naturaleza del Tribunal Constitucional como órgano esencial de la Constitución se muestra en posición y función del principio de la división de poderes, principio que es considerado parte integrante de un Estado de derecho, pero que todavía goza de la suficiente entidad para merecer un tratamiento autónomo. En la actualidad, el principio de división de poderes es más complejo que la idea original de Montesquieu, por ello esta iniciativa está orientada a impedir una concentración del poder estatal que genere su abuso o su ejercicio indebido.

El Tribunal Constitucional tiene como función perfeccionar la vigencia del Estado de derecho, en el que se basa la nación mexicana, en atención a la decisión fundamental consignada en la Constitución General de la República, complementada y desarrollada por otros preceptos en cuyo detalle no es necesario entrar aquí.



Al analizar los argumentos, con los cuales se justifica la iniciativa del decreto de reforma, donde se modifican diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se realizan las siguientes deducciones:

- 1- Se observa una clara tendencia a la desaparición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano en funciones tanto de Constitucionalidad como de legalidad, dejando esta última función a los Tribunales Colegiados de Circuito. Además se les encomienda la tarea de unificar la jurisprudencia, y de atender las cuestiones de legalidad por vía de amparo.
- 2- Se destaca, la creación del Tribunal Constitucional con independencia, funcional y presupuestaria, como único interprete y defensor de la norma constitucional, característica que destaca a las Cortes Constitucionales, de los modernos Estados de derecho constitucional.
- 3- Por los sujetos que deben integrar al Tribunal Constitucional, sobresale el hecho de que no se acepta que lo conformen los representantes de los partidos políticos, militares, y los actuales ministros de la Suprema Corte, lo que permite deducir, que se hace con el objeto de mantener la independencia, ideológica y política de este órgano constitucional, es decir, para evitar los compromisos políticos..
- 4- Se fundamenta la naturaleza del Tribunal Constitucional, en una compleja evolución del concepto de la división de poderes, que pueda responder a las nuevas necesidades de los modernos Estados de derecho.
- 5- Se postula la instaurar, un instrumento de protección constitucional denominado cuestión de constitucionalidad, con la cual se vincula al juez ordinario con el Tribunal Constitucional, y con la ley y la Constitución, para contribuir en el respeto y vigencia de la Norma Fundamental.

- 6- Sobre la legitimación del Tribunal Constitucional, este se pretende realizar mayoritariamente a través de los órganos de representación popular, es decir: por medio de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores, y del Poder Ejecutivo, y por elección popular donde participe la sociedad civil y finalmente por el representante del Poder Judicial, por medio del Consejo de la Judicatura Federal.

La iniciativa de la Reforma Constitucional, por la que se propone instaurar un Tribunal Constitucional formal y materialmente, en el Estado de derecho mexicano, cuenta con elementos que podemos analizar en seguida:

I. Se desaparece el órgano máximo del Poder Judicial de la federación, se nota una clara aversión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que desaparecen los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asignándoles un haber por retiro. Por lo que se propone reformar el artículo 94 de la Constitución Federal.

II. Se mantiene al Consejo de la Judicatura Federal, se propone su composición en el artículo 95 de la Norma fundamental, y se aclara que es un órgano que es integrante del Poder Judicial de la Federación. Y seguirá contando con las facultades para designar a los Jueces de Distrito y a los Magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito.

III. En el artículo 100 fracción VIII, se propone que conocerá el Tribunal Constitucional, de la revisión de un amparo, solo cuando se trate de un asunto trascendente, para fijar un criterio jurisprudencial, y sea sobre la interpretación constitucional.

IV. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su parte orgánica esta constituida por cuatro capítulos, y en la reforma se propone la creación de un capítulo quinto, donde se regula la conformación, competencia, y naturaleza del

Tribunal Constitucional. Los artículos donde se propone la regulación del órgano constitucional, son del 103 al 111, principalmente.

V. Se propone la integración del Tribunal Constitucional, en el artículo 104, de la Constitución Federal, de la siguiente forma: tres Ministros designados por el Senado de la República; tres Ministros designados por la Cámara de Diputados; dos ministros designados por el Consejo de la Judicatura; y el último por la sociedad civil en los términos que señale el Senado. Es decir, se compondrá de nueve ministros, donde se trata de legitimar, al ser nombrados por los tres órganos de poder y por la sociedad civil.

VI. En relación, a los requisitos, se establecen 40 años como edad mínima para ser Ministro del Tribunal Constitucional, con una experiencia de quince años, que se acredita con el título de licenciado en derecho, haber residido en el país dos años antes de su designación, y 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, Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento. Se pretende regular en el artículo 105 de la Carta Fundamental.

VII. Ninguna persona que haya sido Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá ser Ministro del Tribunal Constitucional, se pretende con este impedimento, romper totalmente con la línea ideológica de los miembros actuales de la Suprema Corte. Lo cual está contemplado en el artículo 106 de la Carta Magna.

VIII. En relación a las competencias, el Tribunal Constitucional, seguirá conociendo de las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad, también se busca la forma de dar cumplimiento a las resoluciones de los Organismo Internacionales. Para realizar una declaración

general de invalidez se pide la aprobación de cuando menos de seis Ministros. La regulación se propone en el numeral 107 de la constitución Federal.

VIII. En general se podría establecer, que la instauración del Tribunal Constitucional, es para mantener la defensa de la Constitución Federal y eliminar aquellas normas que le sean contrarias, así como establecer el orden en la invasión de competencia de los órganos del Estado mexicano, y la defensa de las garantías individuales.

Al analizar la iniciativa de reforma, en las disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado, Roberto Flores Mendoza, del Grupo parlamentario del PRD, nos permite conocer el estado en el que se encuentra, la instauración del Tribunal Constitucional del Estado mexicano, en la Cámara de Diputados, lo que nos señala que el objeto de la investigación, se ha convertido en una necesidad en la Reforma del Estado, y que no sólo se esta proponiendo a nivel doctrinal o académico, sino que varios sectores concilian la idea de instaurar el órgano constitucional, aunque en la forma y términos propuestos no todos los sectores coincidan.

En este orden de ideas, nosotros en el siguiente apartado de acuerdo al contenido de la investigación desarrollaremos, una propuesta para instituir un Tribunal Constitucional, que es producto del proyecto de investigación.

### **5.7 Propuesta para instaurar un Tribunal Constitucional en el sistema jurídico mexicano, en la Norma Fundamental**

Una vez realizada la investigación para establecer la necesidad de instituir un Tribunal Constitucional en el Estado de derecho mexicano, que tenga como fundamento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desarrollaremos la forma como se tendría que implantar el órgano constitucional, facultado para ser el defensor del Código Político.

En primer término se tendría que incrementar un Capítulo Quinto dentro de la parte orgánica de la Constitución Federal, en virtud de que la actual Norma Fundante, cuenta sólo con Cuatro Capítulos. La reforma constitucional quedaría en la forma siguiente:

## CAPITULO V DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 105. Se encomienda el control constitucional de la Norma Fundamental, a un Tribunal Constitucional, que tendrá plena autonomía e independencia presupuestal y funcional y estará sólo sometido a la Constitución Federal.

El Tribunal Constitucional elaborará su propio presupuesto y lo remitirá para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración y vigilancia le corresponde al Presidente del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional estará integrado por once Ministros Constitucionales que serán inamovibles, y sus funciones serán en pleno o dos salas.

Las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia del Tribunal Constitucional, su funcionamiento en pleno y en salas, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Tribunal Constitucional, será regido por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establezca.

El pleno del Tribunal Constitucional estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer al Tribunal Constitucional.

La ley fijará los términos en los que será obligatoria la jurisprudencia que establezcan las Salas y el Pleno sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros del Tribunal Constitucional, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros Constitucionales duraran quince años en su encargo, y sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrá derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro del Tribunal Constitucional podrá ser nombrado para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Artículo 105 A. Para ser nombrado Ministro del Tribunal Constitucional, se necesita:

- I. Ser ciudadano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y sociales;
- II. Tener cuando menos cuarenta años cumplidos el día de la designación;
- III. Poseer el día de la designación, una antigüedad mínima de quince años, con título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultado para ello;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero sí se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitara para el cargo, cualquiera que haya sido la pena,

- V. Haber residido en el país durante los cinco años anteriores al día de la elección; 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 al día de su designación.

Los nombramientos de los Ministros Constitucionales deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficacia, capacidad, y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad académica, y en abogados de reconocida trayectoria.

Artículo 105 B. El nombramiento de los Ministros Constitucionales se realizará en los siguientes términos:

- I. Tres serán nombrados por el Senado, y tendrán que ser ratificados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados;
- II. Tres nombrados por la Cámara de Diputados, que tendrán que ser ratificados por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores;
- III. Tres nombrados por el Ejecutivo Federal, que serán ratificados por las dos terceras partes del Congreso de la Unión;
- IV. Dos nombrados por el Tribunal de Justicia Federal, que serán ratificados por las dos terceras partes del Congreso de la Unión.

Artículo 105 C. El Pleno del Tribunal Constitucional, nombrará a su presidente, el cual desempeñará el cargo por un periodo de cuatro años, el cual no podrá volver a ser nombrado para otro periodo.

Cada Ministro del Tribunal Constitucional, al entrar al ejercicio de su encargo, protestará ante el Congreso de la Unión, en los siguientes términos:

Ante el Congreso: “¿ Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro del Tribunal Constitucional que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?

Ministro: “ Si protesto”

El Congreso: “Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande”.

Artículo 105 D. Cuando la falta de un Ministro Constitucional excediere de un mes, el Presidente del Tribunal Constitucional someterá el nombramiento de un ministro interino a la aprobación del Congreso de la Unión.

La sustitución de los miembros del Tribunal Constitucional, será escalonada, y se realizará por las mismas autoridades que los hayan nombrado. En el siguiente orden de designación: Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Ejecutivo Federal, y Consejo de la Judicatura Federal.

Las renunciaciones de los Ministros del Tribunal Constitucional serán promovidas por su presidente y solamente procederán por causas graves; serán sometidas a la aprobación del Congreso de la Unión. Cuando faltará algún miembro del Tribunal Constitucional, por causa de muerte, será renovado por la misma autoridad que los designo.

Las licencias de los Ministros Constitucionales, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por el Pleno del Tribunal Constitucional; las que excedan de este tiempo, podrán concederse a petición del Presidente del Tribunal Constitucional con la aprobación del Congreso de la Unión. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.



Artículo 105 E. Los miembros del Tribunal Constitucional, no podrán en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro del Tribunal Constitucional, no podrán, dentro de los tres años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros Constitucionales, salvo que lo hubieran realizado con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Tribunal Constitucional, así como de las prestaciones y beneficios que en los sucesivos correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.

Artículo 105 F. El Tribunal Constitucional 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 y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, 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; aquel 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;
- 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 por la Federación, o de los municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y j) anteriores, y la resolución del Tribunal Constitucional las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos siete votos.

En los demás casos, las resoluciones del Tribunal Constitucional tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia constitucional.

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 a treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano,
- 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 dirigentes 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.
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos, consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos, consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismo de protección de los derechos humanos equivalente en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

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

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

Las resoluciones del Tribunal constitucional sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos siete votos.

III. Conocerá de las cuestiones de inconstitucionalidad, cuando cualquier órgano o juez, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará el instrumento de control constitucional ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley.

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

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

IV. Dentro de las facultades de investigación. El Tribunal Constitucional estará facultado para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio

podiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

El Tribunal Constitucional podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. V. Las demás competencias que le conceda la presente Constitución.

Una vez que en prospectiva dimos las pinceladas, para vislumbrar al órgano de control constitucional, que con facultades exclusivas y como máximo interprete de la Constitución Federal, sea regulado en un Capítulo Quinto, fuera e independiente del Poder judicial, proponiendo suprimir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y sustituyéndola por un Tribunal de Justicia Federal, como máximo órgano del Poder Judicial de la Federación, ahora se hace necesario indicar los términos en los que se modificaría el Poder Judicial Federal, en la forma siguiente:

## MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES

Artículo 94. Se depositará el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en un Tribunal de Justicia Federal, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

...

El Tribunal de Justicia Federal se compondrá de once Ministros y funcionara en Pleno o en Salas.

...

La competencia del Tribunal de Justicia Federal, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los

servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

...

El Pleno del Tribunal de Justicia Federal estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer al Tribunal de Justicia Federal, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, el propio Tribunal de Justicia Federal determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

El Pleno del Tribunal de Justicia Federal nombrará dos Ministros del Tribunal Constitucional, que serán ratificados por las dos terceras partes del Congreso de la Unión, entre los Magistrados y Jueces, que tengan una destacada trayectoria en la impartición de justicia y que cumplan con los requisitos exigidos para el cargo en esta Constitución.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la legalidad de las leyes federales, reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros del Tribunal de Justicia Federal, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros del Tribunal de Justicia Federal durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

...”

Artículo 95. Para ser electo ministro del Tribunal de Justicia Federal, se necesita:

...  
...”

Artículo 96. Para nombrar a los Ministros del Tribunal de Justicia Federal

...”

Artículo 97.

...

Derogado.

Derogado.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente del Tribunal de Justicia Federal, el cual no podrá ser reelecto para un periodo inmediato posterior.

Cada Ministro del Tribunal de Justicia Federal, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

...  
...  
...

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante el Tribunal de Justicia Federal y el Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 98. Cuando la falta de un Ministro excediera de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

...

Las renunciaciones de los Ministros del Tribunal de Justicia Federal solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviara para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por el Tribunal de Justicia Federal; las que excedan de ese tiempo,

podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Artículo 99.

...

IX. Las demás que señale la ley.

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 se promoverá una cuestión de inconstitucionalidad, en los términos que señalen la ley, para que el Pleno del Tribunal Constitucional decida en definitiva la interpretación constitucional que debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

...

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al presidente del Tribunal de Justicia Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal Electoral expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta del Tribunal de Justicia Federal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro del Tribunal de Justicia Federal y durarán en su encargo diez



años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

...”

Artículo 100.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente del Tribunal de Justicia Federal, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno del Tribunal de Justicia Federal, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por el Tribunal de Justicia Federal, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

...

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. El Tribunal de Justicia Federal podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno del Tribunal de Justicia Federal también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por el Tribunal de Justicia Federal,

únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

El Tribunal de Justicia Federal elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente del Tribunal de Justicia Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración del Tribunal de Justicia Federal corresponderá a su Presidente.

Artículo 101. Los Ministros del Tribunal de Justicia Federal, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones cinéticas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro del Tribunal de Justicia Federal, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patrones, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

...

...

...”

“ Artículo 104. ...

...

...

...

IV Derogado.

...”

Artículo 107.

...

V...

d) ...

El Tribunal de Justicia Federal, de oficio o a petición fundada del Correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, el Tribunal de Justicia Federal, para dictar sus respectivas resoluciones;

VII ...

VIII Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procederá revisión. De ella conocerá el Tribunal de Justicia Federal.

...

...

IX Derogado.

...

...

...

XIII Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros del Tribunal de Justicia Federal, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante el Tribunal de Justicia Federal, a fin de que el pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas del Tribunal de Justicia Federal sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante el Tribunal de Justicia Federal, que funcionará en pleno decidirá cual tesis debe prevalecer.

Las resoluciones que pronuncien las Salas o el Pleno del Tribunal de Justicia Federal en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

...

XVI Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y el Tribunal de Justicia Federal estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, el Tribunal de Justicia Federal requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, el Tribunal de Justicia Federal procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Tribunal de Justicia Federal, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el incumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

...”

Al asignar las funciones de control constitucional, a un Tribunal Constitucional formal y material, en consecuencia se eliminan dichas funciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, substituyendo a la Corte por un Tribunal de Justicia Federal, que este en la cúspide y sea el máximo órgano del Poder Judicial de la Federación, asignándole las funciones de legalidad, y la unificación de la jurisprudencia, que se produce como consecuencia de las funciones de legalidad.

Una vez instituido un Tribunal Constitucional, se planteó la forma para nombrar a los Ministros Constitucionales, y en la que participa: la Cámara de Diputados, los Senadores, el Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal, y el Tribunal de Justicia Federal, al participar estos órganos, en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, es con el objeto de lograr su legitimación, y de hacerlos corresponsales de este órgano constitucional.

Los órganos, que participan tanto en la designación, como en la ratificación de los miembros del Tribunal Constitucional, obtiene nuevas facultades, las cuales quedarían plasmadas en la Constitución Federal en el siguiente tenor:

Artículo 73.

...

XXX-N La de ratificar por las dos terceras partes de los presentes a los tres Ministros Constitucionales, nombrados por el Ejecutivo Federal.

XXX-Ñ La de ratificar por las dos terceras partes de los presentes a los dos Ministros Constitucionales, nombrados por el Tribunal de Justicia Federal.

...”

Artículo 74.

...

IX La de nombrar tres Ministros del Tribunal Constitucional.

X La de ratificar los tres Ministros del Tribunal Constitucional, nombrados por los Senadores.”

Artículo 89.

XXI Nombrar tres Ministros del Tribunal Constitucional, ratificados por el Congreso de la Unión.

Artículo 96- Para nombrar a los Ministros del Tribunal de Justicia Federal, 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 treinta días. Si el Senado no resolviere dentro del improrrogable plazo de treinta 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.

...”

Una vez que se han delineado, las modificaciones y por lo tanto las reformas que se deberían realizar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para instaurar el Tribunal Constitucional, es necesario incluir algunos artículos transitorios que serían los siguientes:

Primero- Las reformas constitucionales entrarán en vigor a los 60 días naturales, contados a partir del día siguiente, de que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo- El Tribunal Constitucional tendrá su residencia oficial, en la Antigua Escuela de Jurisprudencia, en el Centro Histórico de la Ciudad de México, y

entrará en funciones a los 90 días naturales, después de haberse publicado la reforma en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero- La substitución de los Ministros del Tribunal Constitucional se realizará de forma escalonada, por periodos de tres años, en el siguiente orden: Los tres nombrados por el Senado, serán substituidos a los seis años de funciones; Los tres nombrados por la Cámara de Diputados, serán substituidos a los nueve años de funciones; los Tres nombrados por el Ejecutivo Federal, serán substituidos a los doce años de funciones; Y los dos nombrados por el Tribunal de Justicia Federal, terminaran su periodo de quince años, para poder ser substituidos.

Cuarto- Los Ministros que conforman la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasarán a ser los once miembros que ahora integran el Tribunal de Justicia Federal, y terminarán su encargo en los tiempos que les faltare para cumplir su periodo como Ministro de la Corte.

En términos generales, estas serían las repercusiones constitucionales, que se generarían al integrar un Tribunal Constitucional, en la Norma Fundamental, y en consecuencia en el Estado de derecho del sistema jurídico mexicano.

## CONCLUSIONES

Primera- La teoría constitucional, que influyo en la Norma Fundamental de 1917, es por un lado el liberalismo y los principios sociales, propios del momento histórico en el que se creaba, junto con postulados como; democracia, división de poderes, y supremacía constitucional.

Segunda- Por lo que hace a la forma como nació la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Constitución de 1917, sólo se instituyó como un tribunal de legalidad, y para hacer respetar las garantías individuales, pero realmente, nunca existió la intención de que fuera un tribunal constitucional. Fue hasta la reforma de 1987, cuando se le quiere perfilar con competencias exclusivas de un Tribunal Constitucional, pero fue hasta la reforma de 1994, cuando se instituye como verdadero órgano defensor de la Norma Fundamental, implementándose la acción abstracta de inconstitucionalidad.

Tercera- La realidad es que la concepción de poder ha ido cambiando, el del Estado, se ha dividido en tres funciones para su ejercicio, en ejecutivo legislativo y judicial, aunque este último en realidad no se consideraba un poder en la Constitución de 1917, ya que dependía del ejecutivo. En los actuales Estados de Derecho Constitucional, el paradigma de la trilogía de poderes, se ha hecho más complejo al implantar los Tribunales Constitucionales, ya que se considera un cuarto poder, lo cual no demérito el poder del Estado, sino que lo fortaleció, ya que surgió como una necesidad, por lo que México debe actualizarse creando un órgano constitucional fuera de la clásica división de poderes.

Cuarta- La jurisdicción constitucional, tiene como finalidad ser el instrumento procesal encargado de la defensa de la Constitución, en México se ha desarrollado de forma importante, el denominado derecho procesal constitucional, que se encuentra a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por medio de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y



el amparo soberanía o contra leyes, se convierte en el garante de la Norma fundamental.

Quinta- Las controversias constitucionales, en el sistema jurídico mexicano, se encarga de mantener vigente el principio de la división de poderes, en los conflictos de competencia, por su parte las acciones de inconstitucionalidad, es el instrumento jurídico, encargado de mantener la supremacía de la Constitución de 1917, y por su parte el amparo contra leyes, también se encarga de mantener la supremacía de la Norma Fundante del Estado mexicano. Estos medios de control constitucional, en su conjunto se han constituido en los instrumentos de justicia constitucional. Para redondear este sistema es necesario implementar una figura jurídica, que se conoce como cuestión de constitucionalidad, lo que ayudaría a redondear la vigilancia y participación de todo el poder judicial en la defensa de la Constitución.

Sexta- Los instrumentos de control constitucional, con los que cuenta el sistema de justicia constitucional mexicano, se deben mejorar, de que forma, creando un órgano de control, que sea formal y materialmente constitucional, es decir, implantando un Tribunal Constitucional, fuera del poder judicial, con autonomía e independencia (presupuestal, política y funcional) y libertad intelectual en sus decisiones.

Séptima- Los actuales estados Constitucionales como el mexicano, para su consagración es necesario contar con los medios idóneos, que permitan la defensa de la Constitución, lo cual se debe realizar por medio de un órgano de control concentrado, constituyendo un cuarto poder o función, para dejar la influencia de la Suprema Corte de la Estados Unidos de Norteamérica, de donde tomamos la estructura para la Constitución de 1917, en virtud de que la función la integramos al poder judicial, ahora se necesita un Tribunal Constitucional con características de una Corte europea, para mantener la estabilidad del Estado de Derecho Constitucional.

Octava- Del estudio comparado de los sistemas de control constitucional, tanto del sistema difuso, de los Estados Unidos de Norteamérica, como el de tipo concentrado de España, observando similitudes con el sistema mexicano, encontramos que en su origen, la Suprema Corte de México, nació al estilo norteamericano como el máximo tribunal del poder judicial y con funciones de legalidad y para garantizar los derechos públicos subjetivos, siempre al servicio del Ejecutivo Federal, como fue evolucionando, surgieron nuevas condiciones y necesidades, que han obligado al sistema jurídico mexicano, para que adopte el sistema concentrado, con las reformas de 1987, y de 1994 principalmente, pero es el momento de romper el gran paradigma y crear un Tribunal Constitucional, formal y materialmente constitucional.

Novena- Del estudio cuantitativo sobre la eficacia en la administración de justicia constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprende que la eficacia no ha sido la más favorable al Estado Constitucional Mexicano, las cifras no son de un cien por ciento de eficacia, que coincida en cuanto al número de ingresos y de resoluciones de los medios de control constitucional, además el equilibrio y de la división de poderes, ha empezado y ha germinado la alternancia en el poder, principalmente desde el año 2000, y por el entorno es el momento histórico de crear un órgano de control constitucional, que tenga la credibilidad de los ciudadanos, de los partidos políticos y de las instituciones y órganos del Estado mexicano, para poder seguir por el sendero de la democracia, característica de los Estados Modernos.

Décima- En los trabajos del Palacio de Minería, participaron, todas las fuerzas políticas del país, el Poder Judicial Federal, y los ciudadanos de forma particular. Las actividades se desarrollaron con motivo de la Reforma del Estado, se planteó la necesidad de instituir un Tribunal Constitucional, con autonomía, e independencia funcional y presupuestal. Los partidos que plantearon fue el PRD, el PT, y Convergencia. Como resultado de estas labores, se presentó una

iniciativa de reforma, por el grupo parlamentario del PRD, el análisis de estos hechos, nos permite establecer el estado del arte, en el que se encuentra el objeto de la investigación, aportando indicios sobre la imperiosa necesidad de instaurar un órgano de control constitucional, independiente y fuera del Poder Judicial.

Décima primera- La participación del Poder Judicial Federal en los trabajos de la Reforma del Estado, fueron en el sentido de mantener el control constitucional, dentro del Poder Judicial, es clara la resistencia al cambio de paradigma, para poder instaurar el Tribunal Constitucional, fuera e independiente del Poder Judicial.

Décima segunda- Como resultado de la investigación, se establece la necesidad de instaurar un Tribunal Constitucional, en el sistema jurídico mexicano, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que realiza materialmente las funciones de control constitucional, desde el punto de vista cuantitativo no es al cien por ciento efectiva, y desde el punto de vista cualitativo, sus interpretaciones constitucionales, han generado desconfianza en los ciudadanos, en las fuerzas políticas del país, por lo que no responde a las expectativas del pueblo en general, por lo que se ha generado un entorno de inestabilidad, y de poca credibilidad para la Suprema Corte, por lo que se hace obligatorio crear un órgano de control constitucional, que pueda garantizar estabilidad al Estado de Derecho mexicano.

Décima tercera- Las deducciones de este aparatado son generales, en virtud de que cada capítulo cuenta con conclusiones particulares, pero en general, los argumentos de toda la investigación, se hicieron con el objeto de demostrar la necesidad de crear en México un Tribunal Constitucional formal y material, como un cuarto poder o función, rompiendo el paradigma de la trilogía de poderes.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aguiar De Luque, Luis, y Pérez Tremps, Pablo, *Veinte años de jurisdicción constitucional en España*, España, Tirant lo blanch, 2002.
2. Alexy, Robert, *Teoría del discurso y derechos constitucionales*, México, Fontamara, 2005.
3. Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, 4° ed., México, Porrúa, 1998.
4. Armenta López, Leonel A., *La controversia constitucional*, UNAM, 2003, serie estudios jurídicos.
5. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, Harla, México, 1998, colección Juristas Latinoamericanos.
6. Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco*. México, Monte Alto, 1996.
7. Bachof, Otto, *Jueces y Constitución*, España, Civitas, 1985.
8. Bonifaz Alfonso, Leticia, *El problema de la eficacia en el derecho*, México, Porrúa, 1993.
9. Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrinal jurídica, núm. 248. México, 2005.
10. Brage Camazano, Joaquín, *la acción de inconstitucionalidad*, reimpresión, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, serie estudios doctrinales.
11. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 34° ed., México, Porrúa, 1998.
12. Caamaño Domínguez, Francisco, et al, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, España, McGraw-Hill/Interamericana de España, 1997.
13. Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Revisada y ampliada por Luis Alcalá-Zamora y Castillo, 19° ed., Argentina, Helista, 1981.
14. Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Doctrina jurídica contemporánea, núm. 16, 2004.

15. Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México*, 4° ed., México, UNAM, Porrúa, 2001.
16. Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*. 2° ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, serie estudios jurídicos.
17. Carrillo Florez, Fernando, *Una década de reforma de la justicia en América Latina*, Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
18. Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, México, UNAM, Porrúa, 2003.
19. Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 4° ed., México, UNAM, Porrúa, 1994.
20. Castro. V., Juventino, *Garantías y amparo*, 4° ed., México, Porrúa, 1983.
21. Castro V., Juventino, *Hacia el amparo evolucionado*, 4° ed. México, Porrúa 1993.
22. Concha Cantú, Hugo A., et al, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Serie doctrina jurídica, núm. 174, México, 2004.
23. Constant, Benjamín, *Curso de Política Constitucional*, España, Taurus, 1968.
24. Corzo Sosa, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, España, Centro de Estudios políticos y Constitucionales, 1998.
25. De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, España, Tecnos, 1985.
26. De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, trad. Claudia Herrera, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segretariato europeo per pubblicazioni scientifiche, Serie doctrina jurídica, núm. 197, 2004.
27. Díaz Revorio, Francisco Javier, *Las sentencias interpretativas del tribunal constitucional*, España, Lex Nova, 2001, Colección Derecho Público.
28. Favoreau, Louis, *Los tribunales constitucionales*, trad. de Vicente Villacampa, España, Ariel, 1994.

29. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.
30. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002.
31. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, Porrúa, 2005.
32. Fix Zamudio, Héctor, *Valor actual del principio de la división de poderes*, México, s/e, 1957.
33. Fix- Zamudio, Héctor, y Fix-Fierro, Héctor, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, t. II. 14° ed., México, UNAM, Porrúa, 1999.
34. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre del derecho de amparo*, 2° ed., México, UNAM, Porrúa, 1999.
35. Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964.
36. Fix-Zamudio Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001.
37. Fix Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie B, estudios comparativos b) Estudios especiales. núm. 16, 1980.
38. García Becerra, José Antonio, *Los medios de control constitucional en México*, México, Cuadernos jurídicos 12, Ed. Supremo Tribunal de Justicia de Sinaloa, 2001.
39. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*, España, Civitas, 1979.
40. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo I*, 10ª ed., España, Civitas, 2000.
41. García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 6° ed., España, Alianza, 1984.

42. Gómez, Fernández, Itziar, *Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional*, España, Universidad Carlos III, Ed. Thomson Civitas, Aranzadi, 2006.
43. Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8° ed., México, Harla, 1990.
44. Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 6° ed., México, Porrúa, 1997.
45. Gonzalo-Trevijano Sánchez, Pedro José, *El tribunal Constitucional*, España, Aranzadi, 2000, colección divulgación jurídica.
46. Guastini, Ricardo, *La interpretación: objetos, conceptos, y teorías. Estudios sobre la interpretación jurídica*, 5ª. ed. Traductor Miguel Carbonell, Porrúa-UNAM, 2003.
47. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Introducción al amparo mexicano*, 3° ed., México, Noriega editores, Iteso, 1999.
48. Häberle, Peter, *El Estado constitucional europeo*, trad. Francisco Balaguer Callejón, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie de estudios jurídicos, núm. 65, 2004.
49. Habermas, Jürgen, *Tiempo de transiciones*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, España, Trotta, 2004, Colecciones Estructuras y Procesos serie filosófica.
50. Hernández, Octavio A., *Curso de Amparo*, México, Porrúa, 1983.
51. Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2° ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, serie estudios jurídicos.
52. Jellinek, Georg, *Teoría del Estado*, 2° ed., trad. Fernando de los Ríos, Argentina, IbeF Euros Editores, 2005.
53. Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución, (La justicia constitucional)*, tr. Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, serie ensayos jurídicos.
54. Kelsen, Hans, *La Teoría pura del derecho*, México, Gernica, 1993.
55. Kelsen, Hans, *Quién debe ser el defensor de la Constitución*, España, Tecnos, 1931.

56. Landa Arrollo, César, *Tribunal Constitucional y Estado democrático*, Perú, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999.
57. Lifante Vidal, Isabel, *La interpretación jurídica en la teoría del derecho contemporáneo*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
58. López Bofill, Héctor, *Decisiones interpretativas en el control de constitucionalidad de la ley*, España, Ed. Tirant lo blanch, IVAP, 2004.
59. López Guerra, Luis, *Introducción al derecho constitucional*, España, Ed. Tirant lo blanch, 1994.
60. López Guerra, Luis, et al, *Derecho constitucional*, 6° ed., España, Ed. Tirant lo blanch, 2003. t. II.
61. Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *El tribunal constitucional, composición y principios jurídico-organizativos (el aspecto funcional)*, España, Universidad de Jaen, Tirant monografías, 2000.
62. Luhmann, Niklas, *Poder*, trad. de Luz Mónica Talbot, España, Universidad Iberoamericana, Anthropos, 1995.
63. Madrazo, Jorge, *El artículo 135. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, 14 ° ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1995, t. II.
64. Nogueira Alcalá, Humberto, *La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, México, 2004.
65. Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 5° ed., México, Porrúa, 1997, t. I.
66. Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, 5° ed., España, Marcial pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005.
67. Pérez, Tremps, Pablo, *El recurso de amparo*, España, tirant lo blanch, 2004.
68. Piñón Gaytán, Francisco, *Filosofía y fenomenológica del poder. Una reflexión histórico-filosófica sobre el moderno Leviatán*, México, UAM, 2003.
69. Plascencia Villanueva, Raúl, *Jurisprudencia*, México, Mc-Graw-Hill-UNAM, 1997.
70. Ruipérez, Javier, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado*



*constitucional democrático y social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 198, 2005.

71. S/A, Nueva Enciclopedia Larousse, t. III, España, Planeta, 1984.
72. Sánchez-Cordero De García Villegas, Olga, *Magistratura constitucional en México, elementos de juicio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, serie doctrina jurídica.
73. Sánchez-Cordero, Olga, *Magistratura constitucional en México, elementos de juicio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, serie doctrina jurídica.
74. Santaolalla López, Fernando, *Derecho constitucional*, España, Dykinson, 2005.
75. Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, España, Tecnos, 1983.
76. Uribe Arzate, Enrique, *El tribunal constitucional en México, perspectiva y posibilidad*, México, GICOME, 2002.
77. Valadés, Diego, *El control del poder*, ed. 2º, México, Porrúa, UNAM, 2000.
78. Vallejo y Arizmendi, Jorge, *División de poderes*, México, s/e, 1975.
79. Vila, Cynthia, "El control difuso y el control concentrado en el sistema peruano de justicia constitucional: eficacia de la *judicial review* a dos siglos de su creación", en Miguel Carbonell (coord.), *Derecho Constitucional Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrinal jurídica, núm. 199, 2004.
80. Zagrebelsky, Gustavo, *Historia y constitución*, trad. Miguel Carbonell, España, Ed. Trotta, 2005.

## **BIBLIOGRAFÍA PUBLICADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

1. *La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985.
2. *La división de poderes*, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, Serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano.
3. *“La Supremacía Constitucional”*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, ed. Corunda S.A. de C.V., México, 2005, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano.
4. *¿Qué son las acciones de inconstitucionales?*, 2° ed., México, Poder Judicial de la Federación y Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ediciones Corunda, S.A. de C.V., 2004.
5. *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 2° ed., México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ediciones Corunda, S.A. de C.V., 2004.
6. *Las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Colección figuras procesales constitucionales, 2005.
7. Información otorgada por la Unidad de registro de las Controversias y Acciones Constitucionales, a través de Acceso a la Información en 2006 y 2007
8. La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, agosto de 2000.

## **BIBLIOGRAFÍA PUBLICADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL**

1. *Tribunal Constitucional, Memoria 2005*, Presentación María Emilia Casas Baamonde, España, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 2005.

## HEMEROGRAFÍA

1. Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, “La impugnación de los decretos de exención de impuestos del ejecutivo federal mediante la controversia constitucional” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004.
2. Amezcua, Luis, “Omisiones legislativas en México”, en Miguel Carbonell (coord.), *Derecho Constitucional. Marco del Congreso del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrinal jurídica 199, 2004.
3. Aragón Reyes, Manuel, “Interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, mayo-agosto de 1986.
4. Aragón Reyes, Manuel, “El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad”, *Estudios de Derecho Constitucional*, España, Instituto de Estudios Constitucionales, 1997.
5. Arteaga Nava, Elisur, “Los recursos en la controversia y la acción de inconstitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo(coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2003, t. I.
6. Arteaga Nava, Elisur, “La constitución local y su defensa, elementos para una teoría del control de la constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo(coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, t. IV.
7. Báez Silva, Carlos, “Cambio político y poder judicial en México”, en David Cienfuegos Salgado, Miguel Alejandro López Olvera (coords), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrina jurídica, núm. 216, 2005.
8. Bordalí Salamanca, Andrés, “La función judicial de defensa del orden constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2003, t. I.
9. Brage Camazano, Joaquín, “El control abstracto de la constitucionalidad de las leyes en México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, t. II.

10. Carbonell, Miguel, "Nuevos paradigmas de la división de poderes (con especial referencia al ordenamiento jurídico mexicano", *Revista peruana de derecho público*, México, año 1, núm. 1, julio-diciembre 2000.
11. Carbonell, Miguel, "Algunas posibles reformas al poder judicial en México", en Juan Vega y Edgar Corzo Sosa, (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 108, 2002.
12. Cárdenas Gracia, Jaime, "El municipio en las controversias constitucionales" *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, número 86, Mayo Agosto de 1996.
13. Cárdenas Gracia, Jaime, "Cuatro reflexiones en torno a una nueva Constitución", *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
14. Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994", *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XXXVIII, núm. 83, mayo-agosto, 1995.
15. Carpizo, Jorge, "México: ¿hacia una nueva Constitución", *Nuevos estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2000.
16. Casarín León, Manlio Fabio, "Balances y perspectivas del derecho procesal constitucional mexicano", en Miguel Carbonell (coord.), *Derecho constitucional, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrinal jurídica, 2004.
17. Casarín León, Manlio Fabio. "Balances y perspectivas del Derecho procesal constitucional mexicano" en Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2004.
18. Castro Lozano, Juan De Dios, "La justicia constitucional y la interpretación de la Constitución en México", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie estudios jurídicos, núm.7, 2002.
19. Coello Cetina, Rafael, "Los efectos de las sentencias concesorias contra leyes tributarias", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo(coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, t. I.

20. Corzo, Edgar, “¿Es la Suprema Corte de Justicia de la Nación o no un Tribunal Constitucional?”, *Nuestra Democracia. Actualidad y Opiniones sobre Controversias Constitucionales*, México, año 1, núm. 6, marzo de 2006.
21. Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105 constitucional”, en Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, t. II.
22. Cossío, José Ramón, “Comentario al artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II.
23. Cossío D., José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *Política y Gobierno*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Vol. VIII, núm. 1, primer semestre de 2001.
24. Dávila Escareño, Ángel, “Controversia Constitucional”, *Vínculo Jurídico, Revista de la Universidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, México, núm. 52, octubre-diciembre, 2002.
25. De Vega, Pedro, “El poder moderador”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 7, julio-diciembre 2002.
26. De Vega García, Pedro, “Jurisdicción constitucional y crisis de la constitución”, *Revista de estudios políticos, Centro de estudios constitucionales*, España, nueva época, núm. 7, enero-febrero, 1979.
27. Del Palacio Díaz, Alejandro, “Eficacia y reformas constitucionales”, *Revista Nueva Sociedad*, Venezuela, núm. 112, marzo-abril, 1991.
28. De Torqueville Alexis, *La democracia en América*, España, ed J. P. Mayer Orbu, 1985.
29. Eto Cruz, Gerardo, “Una defensa constitucional: la acción de inconstitucionalidad por omisión”, en Juan Vega y Edgar Corzo Sosa, (coords.), *Instrumentos de Tutela y Justicia Constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 108, 2002.
30. Fernández Ruiz, Jorge, Pérez López, Miguel, Núñez Mercado, Juvenal Alejandro y Valencia Carmona, Salvador “La Reforma Constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4, enero-julio 2001.

31. Ferrajoli, Luigi, "El papel de la función judicial en el estado de derecho", en Miguel Carbonell, J. et al (coords.), *Jurisdicción y Argumentación en los Estados Constitucionales de Derecho*, México, UNAM, serie Estado de derecho y función judicial, 2005.
32. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo "Derecho procesal constitucional local en México", *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2004.
33. Fix-Zamudio, Héctor, "La problemática contemporánea de la impartición de justicia y el derecho constitucional", *Dereito revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, España, núm. 1, vol. 5.
34. Fix-Zamudio, Héctor, "El requisito del control de la constitucionalidad en un Estado democrático de Derecho", en *Décimo aniversario de la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 10 años*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Talleres de editorial Color, S.A. de C.V., 2005.
35. 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, núm. 8, 2001.
36. Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica y el juicio de amparo mexicano", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 6, 2002.
37. Fix-Fierro, Héctor, "La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994", *La reforma constitucional en México y Argentina*, México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, núm. 19, 1996.
38. Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo", *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2ª. Ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1999.
39. Fix-Zamudio, Héctor, Carpizo, Jorge y Cossío Díaz, José R. "Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995.
40. Galván Rivera, Flavio, "Control de constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales", en J. Jesús Orozco Henríquez (coord.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III*

*Congreso Internacional de Derecho Electoral III*, México, TRIFE-IFE-UNAM-UQR-PNUD, México, 1999.

41. García Belaunde, Domingo “La jurisdicción constitucional como concepto”, *ARTS IURES, Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, núm. 3, 1990.
42. García Belaúnde, Domingo, “De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo(coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2003, t. I.
43. Gómez Haaz, Nelly Sofía, “Controversias constitucionales: forma de defensa del federalismo” *Revista del Instituto Electoral del Estado de México apuntes electorales*, México, año 1, núm. 6, noviembre 2001-enero 2002.
44. González Oropeza, Manuel, “Las controversias entre la Constitución y la política”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 6, 1993.
45. Häberle, Peter, “La jurisdicción constitucional institucionalizada en el Estado constitucional”, Tr. de Joaquín Braga Camazano, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2003, t. I.
46. Hamdam Amad, Fauzi, “La acción de inconstitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, t. II.
47. Hernández Chong Cuy, María Amparo y Olvera López, Juan José, “El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público”, en Ferrer en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004, t. II.
48. Jimeno Bulnes, Mar, “El control concentrado de constitucionalidad en España”, en *desafíos del control de constitucionalidad*, en Víctor Bazan (coord.), Argentina, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
49. López Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, “Tan cerca, tan lejos, Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 97, enero-abril de 2000.

50. Melgar Adalid, Mario, "Hacia un auténtico tribunal constitucional", *Revista mexicana de derecho constitucional, cuestiones constitucionales*, México, núm. 11, julio diciembre de 2004.
51. Nogueira Alcalá, Humberto, "La defensa de la Constitución, los modelos de control de constitucionalidad y las relaciones y tensiones de la judicatura ordinaria y los tribunales constitucionales en América del Sur", *Contribuciones*, Argentina, Konrad-Adenauer Stiftung A.C., año XIX, núm.. 3, septiembre, 2002.
52. Oñate Laborde, Alfonso, "En entrevista al Lic. Castro Lozano, Juan de Dios, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal", *Revista Nuestra Democracia. Actualidad y Opiniones sobre Controversias Constitucionales*, México, año 1, núm. 6, marzo de 2006.
53. Ovalle Favela, José, "Las controversias constitucionales", *Revista Jurídica, Órgano de información del Tribunal Superior de Justicia, Certeza Tabasco*, Tabasco, nueva época, núm. 3, septiembre de 1995.
54. Parejo Alfonso, Luciano, "Presentación", *Documentación Administrativa. II. Administración y Constitución: El principio de eficacia*, España, Instituto Nacional de la Administración Pública, núm. 218-219, Abril-Septiembre de 1989.
55. Parejo Alfonso, Luciano, "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública", *Documentación Administrativa. II. Administración y Constitución: El principio de eficacia*, España, Instituto Nacional de la Administración Pública, núm. 218-219, Abril-Septiembre de 1989.
56. Piza Escalante, Rodolfo, "Legitimación democrática en la nueva Justicia Constitucional de Costa Rica", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Costa Rica, 1995.
57. Prado Maillard, José Luís, "Nuevos paradigmas de la separación de poderes", en Carbonell, Miguel, (coord.), *Derecho Constitucional, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 199, 2004.
58. Ríos Álvarez, Lautaro, "El control de constitucionalidad de la Ley en la República de Chile", en *Ius et Praxis*, Chile, Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, año 8, núm.1, 2002.
59. Roa Ortiz, Emmanuel, "Tratados internacionales y control previo de constitucionalidad", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.),



*Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I*, México, UNAM, 2001.

60. Rodríguez Lozano, Amador, "Las controversias constitucionales y la construcción del nuevo federalismo", *La actualidad de la defensa de la Constitución, Memoria del coloquio internacional en celebración del sesquicentenario del acta de reformas constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie E, núm. 89, 1997.
61. Rojas Zamudio, Laura Patricia, "El amparo soberanía y las controversias constitucionales", *Concordancias estudios jurídicos y sociales*, Guerrero, año 5, núm. 7, enero-abril, 2000.
62. Rubio Llorente, Francisco, "Once tesis sobre la jurisdicción constitucional Europa", *PEMEX, Lex Revista jurídica de petróleos mexicanos*, México, nueva época, núm. 41-42, noviembre-diciembre de 1991.
63. Rubio Llorente, Francisco, "Sobre la relación entre tribunal constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional", *La forma del poder*, España, CEC, 1993.
64. Sagüés, Néstor Pedro, "Instrumentos de la justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión", *Instrumentos de Tutela y Justicia Constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 108, 2002.
65. Sánchez Cordero, Olga, "La controversia constitucional. Elemento técnico jurídico de una relación de poderes", *Colección lecturas jurídicas, Serie Estudios jurídicos*, México, núm. 10, 2002.
66. Sánchez Cordero, Olga, "La controversia constitucional", *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 29, 1999.
67. Sánchez Gil, Rubén A. "El control difuso de la constitucionalidad", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 11, julio-diciembre de 2004.
68. Schneider, Hans-Peter, "jurisdicción constitucional y separación de poderes", *Revista española de derecho constitucional*, España, año 2, núm. 5, mayo-agosto, 1982.
69. Tamayo y Salmorán, Rolando, "La interpretación constitucional (la falacia de la interpretación cualitativa)", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.),

*Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004.

70. Trujillo Fernández, Gumersindo, “Recurso de inconstitucionalidad”, en Aragón Reyes, Manuel (coord.), *Temas básicos de Derecho Constitucional, Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales*, España, Civitas, 2001, t. III.
71. Valencia Carmona, Salvador, “Las controversias constitucionales instrumento regulador del estado mexicano”, en Carbonell, Miguel, (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del congreso internacional de culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, Serie doctrina jurídica, núm. 199.
72. Valencia Carmona, Salvador, “La defensa constitucional del municipio mexicano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4° ed., México, UNAM, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2004.

## HEMEROGRAFIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

1. Diario Oficial, Órgano del Gobierno provisional de la República Mexicana, México, lunes 5 de febrero de 1917, 4ª época, número 30.
2. Diario de los Debates, tomo I, México, 1917.
3. Diario de los Debates, tomo II, México, 1917
4. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, t. I. Parte HO, p. 362. Cursivas sobrepuestas.
5. Diario Oficial de la Federación, miércoles 25 de octubre de 1967.
6. Diario Oficial de la Federación, lunes 25 de octubre de 1993.
7. Diario Oficial de la Federación, el día 31 de diciembre de 1994
8. Diario oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.
9. Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.
10. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1987-1988.
11. Diario Oficial de la Federación, el día 14 de septiembre de 2006

## INFORMACIÓN A TRAVÉS DE MEDIOS MAGNÉTICOS Y EN RED

1. Los CD-ROM Facultades Exclusivas 3ª Versión, Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. Poder Judicial Federal.
2. CD-ROM IUS 2006.
3. CD-ROM IUS. Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998
4. CD-ROM IUS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo IX, abril de 1999.
5. CD-ROM IUS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, septiembre de 1999
6. CD-ROM IUS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, agosto de 2000.
7. CD-ROM IUS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIII, marzo de 2001.
8. CD-ROM IUS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XV, enero de 2002.
9. CD-ROM IUS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: tomo XVI, septiembre de 2002.
10. [http: //sexto.informe.fox](http://sexto.informe.fox).
11. [http: www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/02-espana.htm](http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/02-espana.htm).
12. <http://www.jornada.unam.mx:8080/tepij-declara-a-calderon-presidente-electo/>

## PONENCIAS

1. Góngora Pimentel, Genaro, comentarios realizados en el Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, (realizado en el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM del día 28 de noviembre al 2 de diciembre) Mesa V sobre relaciones entre Tribunales constitucionales y tribunales supremos, se realizo el viernes 2 de diciembre de 2005.
2. Fix-Zamudio, Héctor, “La Constitución y su defensa” (Ponencia general) En el Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, (realizado en el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM del día 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2005).
3. El conferencista Luis Paulino Mora, Juez Constitucional de Costa Rica. En el Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, (realizado en el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM del día 28 de noviembre al 2 de diciembre) Mesa V sobre relaciones entre Tribunales constitucionales y tribunales supremos, se realizo el viernes 2 de diciembre de 2005.
4. El gran tratadista Héctor Fix-Zamudio, en Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados Congreso Internacional de Derecho Constitucional, Sexto Congreso Nacional de Derecho Constitucional. (Se llevó acabo del día 6 al 10 de febrero de 2006, teniendo como cede el Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM). Ponencia denominada: “Justicia constitucional y control de la legalidad en México”.Esta ponencia con la que se concluyo el Congreso de Derecho Constitucional se realizó el día viernes 10 de febrero de 2006.

## LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1994).
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2005).
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007).
4. Constitución Española de 1978, 20° ed., España, Thomson Civitas, 2004.
5. Constitución Española de 1978 (2006).
6. Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
7. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
8. Constitución Política del Estado de Guanajuato.
9. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga,
10. Constitución Política del Estado de Tabasco.
11. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
12. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.
13. Constitución Política del Estado de Chihuahua.
14. Constitución Política del Estado de Hidalgo
15. Constitución Política del Estado de Durango.
16. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Constitución Política del Estado de Zacatecas.
17. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español. Titulada “De la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas previstas en el artículo 161.2 de la Constitución”. 2/79 de 3 de octubre (BOE, núm. 239, de 5 de octubre de 1979).
18. Ley de Amparo
19. Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

20. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución.
21. Proyecto de la nueva Ley de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2000.