

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
DE LA
FACULTAD DE DERECHO
DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

TESIS:

**¿LA LEY DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS PUEDE SER IMPUGNADA A
TRAVÉS DEL RECURSO DE
INCONSTITUCIONALIDAD?**

TESISTA:

VÍCTOR RAÚL CAMACHO SEGURA

NÚMERO DE CUENTA:

09906058-9

ASESOR:

DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE



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.

GRACIAS...

A Dios, por brindarme la vida y guiar en todo momento con su luz mis pasos por este gran camino.

A esos ángeles que Dios me mandó y que con sus enseñanzas, amor y dedicación me encaminaron por el mejor sendero, por lo que me alegra y enorgullece decirles Mamá y Papá.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por abrirme las puertas de su campus y hacerme sentir orgullosamente PUMA.

A la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, por los conocimientos y armas con los que me dotó para esta loable y humana labor profesional.

A Janeth, por su paciencia, amor, cariño, compañía y ayuda en los mejores y peores momentos de este caminar, y por inspirarme en todo momento a seguir adelante.

Al Magistrado José Pablo Pérez Villalba por su generosidad y confianza de abrirme las puertas de su gran equipo de trabajo, y a quien veo como un gran ejemplo a seguir para alcanzar la cúspide de una carrera judicial.

A la Licenciada María del Carmen Manzano, quien con sus palabras y paciencia logró transmitirme esa energía que le caracteriza para ayudarme a ser mejor cada día.

A "Los Padrinos" e Hilda, por creer en mí y apoyarme en todo momento y con el deseo de servirles como lo han hecho por mí.

A mis amigos Aarón, Raúl, Noemí y Elioth, quienes en los momentos buenos y malos han estado ahí para alegrarme la vida y contagiarme de su buen humor.

A los que sin intención alguna olvidé, pero que siempre han estado y estarán en mi corazón.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I MARCO HISTÓRICO	
I.1 Constituyente de 1917.	4
I.2 Principales Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diversas Influencias Políticas, Económicas y Sociales)	11
I.3 Reforma de Diciembre de 1994 al Poder Judicial de la Federación.	28
I.4 Inclusión de las Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.	30
CAPITULO II CONCEPTOS GENERALES	
II.1 Factores Reales de Poder.	37
II.2 Decisiones Políticas Fundamentales.	40
II.3 Concepto de Constitución.	43
II.4 Control de la Constitucionalidad.	45
II.4.1 Medios de Control y Medios de Defensa.	49
II.4.2 Control <i>a priori</i> y <i>a posteriori</i> .	51
II.4.3 Actos Formales y Materiales.	52
II.4.3.1 Actos Concretos.	55

II.4.3.2 Normas Generales.	55
II.4.3.3 ¿Decreto de Reformas o Ley de Reformas a la Constitución Mexicana?	56
II.4 Recurso de Inconstitucionalidad.	62
 CAPITULO III ¿LA LEY DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDE SER IMPUGNADA A TRAVÉS DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD?	
III.1 Ley de Reformas a la Constitución de México.	76
III.2 Análisis de la Ley de Reformas en el Recurso de Inconstitucionalidad.	82
III.2.1 Quién puede interponer el recurso y ante quién.	88
III.2.2 En qué tiempo.	92
III.2.3 Forma en que se tramita.	93
III.3 Posibles violaciones en el procedimiento de revisión a la Constitución.	95
III.3.1 Formales.	97
III.3.2 Materiales.	103
III.4 Protección de la Constitución Mexicana en contra de reformas anticonstitucionales.	105

CAPITULO IV CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA LEY DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

IV.1 Derecho comparado.	108
IV.2 Naturaleza de la Revisión Constitucional.	122
IV.3 Procedimiento del Recurso de Inconstitucionalidad en contra de leyes de revisión a la Constitución.	127
IV.4 Presentaciones generales de las reformas constitucionales y legales relativas a mi propuesta.	133
CONCLUSIONES.	135
BIBLIOGRAFÍA.	139

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, México inició un proceso de transición democrática y reforma de Estado caracterizados por cambios institucionales que buscan alcanzar un Estado más eficiente, eficaz y legítimo.

Dichos cambios, en buena medida, son producto de los nuevos retos que la globalización impone a los Estados constitucionales. En ese sentido, el Derecho Constitucional no puede seguir operando sobre la presuposición de que su único referente territorial es el "Estado-nación". El Estado no desaparece pero la centralidad que ha venido ocupando en los últimos siglos se ve desplazada por instituciones supranacionales que se encargan de proteger los derechos que van más allá de las fronteras (los medioambientales, por ejemplo), o por las administraciones locales, por las autoridades municipales, regionales o de barrio, que se encuentran cerca del ciudadano y adquieren un papel protagónico en el diagnóstico y solución de los problemas más inmediatos.

Dentro de ese proceso de transición democrática y reforma de Estado en México, la reforma del Poder Judicial de 1995 pretendía constituirse como un elemento clave para consolidar un avance democrático y construir un auténtico Estado de Derecho, caracterizado por a) imperio de la ley; b) división de poderes; c) legalidad de la administración, y d) derechos y libertades fundamentales.

Ningún régimen político con pretensiones democráticas puede calificarse como tal si no cuenta con un sistema judicial que limite los actos de autoridad, resuelva los conflictos, garantice los derechos y libertades de la Constitución, y sobre todo, proteja a ésta última de los actos u omisiones de los detentadores del poder que atenten contra su esencia.

Además de ser el garante del principio de legalidad que debe prevalecer en cualquier Estado democrático, el Poder Judicial es un poder que a través de la

gestión pública que realiza, y a través del Control de la Constitucionalidad que está a su cargo, influye en el diseño y ejecución de las políticas públicas, y con ello, contribuye al crecimiento económico, la estabilidad política y el desarrollo social.

De esta manera, la reforma del Estado estará inconclusa si no se avanza en la consolidación de un Poder Judicial más eficiente y eficaz en la protección de nuestra Ley Fundamental; que esté dotado de independencia y autonomía, y que esté sujeto a mecanismos de evaluación y rendición de cuentas.

El objetivo de la presente investigación es comentar algunas especificidades del procedimiento de revisión constitucional establecido en nuestra Constitución, así como de una necesaria reestructuración del Poder Judicial de la Federación en cuanto al Control de la Constitucionalidad y los medios para llevarla a cabo, concretamente el Recurso de Inconstitucionalidad en contra de Leyes de Reformas a la Constitución Política, a fin de que sea más efectivo, tenga alcances *erga omnes*, y pueda ser accesible a distintos estratos del país.

Al efecto, en el primer capítulo hacemos un balance de la citada reforma del Poder Judicial de 1995. En el segundo, un estudio pormenorizado del Control de la Constitucionalidad en México, y tanto una dilucidación terminológica de “Ley de Reformas”, en vez de “Decreto de Reformas”, como otra relativa a “Recurso de Inconstitucionalidad”, contrapuesto a “Acción de Inconstitucionalidad”. Por su parte, en el tercer Capítulo abordamos, entre otras cuestiones, la Ley de Reformas a la Constitución de México en el Recurso de Inconstitucionalidad. Finalmente, en el cuarto Capítulo analizamos el control de la Constitucionalidad desde la perspectiva de algunas normatividades nacionales, la naturaleza de la revisión constitucional, y perfilamos algunas propuestas de reestructura del Poder Judicial de la Federación.

Para el desarrollo de la presente investigación se contó con la invaluable asesoría del Dr. Miguel Covián Andrade, quien lo enriqueció con sus comentarios, críticas y sugerencias. Le agradezco su paciencia y tiempo. Asimismo, deseo agradecer el apoyo permanente de mi familia y el de los amigos de siempre, que me acompañaron generosamente en este esfuerzo intelectual.

CAPITULO I MARCO HISTÓRICO

I.1. EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO DE 1916-1917

Leyes preconstituyentes

La idea original de la revolución constitucionalista, en el sentido de que triunfada su causa y lograda la paz sencillamente se “reimplantaría” la Constitución de 1857, perdió vigencia. Se había peleado no sólo por el cambio de hombres, sino por el cambio de las instituciones y por la obtención de una vida distinta, que es la legítima pretensión y el logro final de las revoluciones, cuando en verdad lo son.

El propio Carranza así lo intuyó con las adiciones que por decreto de 12 de diciembre de 1914 hizo al Plan de Guadalupe, pues en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, expidió leyes que incluyeron varios de los nuevos anhelos revolucionarios como lo fueron: la “Ley del Municipio Libre” y la “Ley del Divorcio” (de 25 de diciembre de 1914); la “Ley Agraria”; la “Ley de Reformas al Código Civil” (de 6 y 29 de enero de 1915, respectivamente); y la “Ley de la Abolición de las Tiendas de Raya” (de 22 de junio de 1915).¹

Sin embargo, la Constitución de 1857 no se ajustaba a las nuevas reformas porque la vida había superado algunos de sus principios básicos y el derecho debe normar la existencia real de los hombres. Así, con una visión sagaz tanto del presente como del futuro surgió entre los principales jefes carrancistas la idea de convocar un Congreso Constituyente que reformara la ley suprema y la pusiera acorde con el nuevo México que de la Revolución surgía.

Convocatoria al Constituyente. Elecciones

No está precisado el día en que Carranza concibió la idea de convocar un Constituyente. Tal vez, el más remoto antecedente público fue el discurso que pronunció en Hermosillo, Sonora, el 23 de septiembre de 1913, donde planteó la necesidad de reformar la Constitución de 1857. Sin embargo, en ese entonces se preveía que el constituyente permanente establecido en el artículo 127 de dicha Constitución² no bastaría por la razón de que sería muy lento, lo cual motivó que cuando fue convocado el Congreso tuviera el carácter de Constituyente original, es decir, con facultades para abarcar tanto en lo particular como en lo general los puntos de la Constitución.

El escritor y biógrafo Gabriel Ferrer de Mendiola señala en su obra *Crónica del Constituyente*³ que la primera ocasión en que Venustiano Carranza manifestó su propósito de convocar un Constituyente fue en un cable dirigido a su representante en Washington, el Licenciado Elíseo Arredondo, de 3 de febrero de 1915, en Veracruz, en el que expuso: "*cuando la paz se restablezca convocaré Congreso debidamente electo por todos los ciudadanos el cual tendrá características de Constituyente, para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha*".

El hecho cierto es que Carranza, el 14 de septiembre de 1916, expidió el *Decreto de reforma de los artículos 4º, 5º y 6º* del decreto de 12 de diciembre de 1914, que había adicionado al Plan de Guadalupe, donde se anunció la convocatoria del Constituyente, los cuales a la letra dicen⁴:

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 23ª ed., actualizada. Porrúa. México. nota 12, p. 809.

² Igual al artículo 135 actual.

³ Ferrer de Mendiola, Gabriel, *Crónicas del Constituyente 1916-1917*, edición facsimilar, México, Gobierno del Estado de México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, p. 28.

⁴ *Ibidem*, pp. 33-34.

“Artículo 4°. Habiendo triunfado la causa constitucionalista y estando hechas las elecciones de ayuntamientos en toda la República, el primer jefe del Ejecutivo Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijado en la convocatoria de la fecha y los términos en que habrá de celebrarse y el lugar en que el Congreso habrá de reunirse.

Para formar el Congreso Constituyente, el Distrito Federal y cada estado o territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910. La población del estado o territorio que fuere menor de la cifra que se ha fijado en esta disposición, elegirá, sin embargo, un diputado propietario y un suplente.

Para ser electo al Congreso Constituyente, se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser diputado al Congreso de la Unión; pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucional.

Artículo 5°. Instalado el Congreso Constituyente, el primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique, en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieren hasta que se reúna el Congreso Constituyente.

Artículo 6°. El Congreso Constituyente no podrá ocuparse de otro asunto que el indicado en el artículo anterior; deberá desempeñar su cometido en un periodo de tiempo que no excederá de dos meses, y al concluirlo, expedirá la Constitución para que el jefe del Poder Ejecutivo convoque, conforme a ella, las

elecciones de poderes generales en toda la República. Terminados sus trabajos, el Congreso Constituyente se disolverá.

Verificadas las elecciones de los poderes federales e instalado el Congreso General, el primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará un informe sobre el estado de la administración pública, y hecha la declaración de la persona electa para presidente, le entregará el Poder Ejecutivo de la Nación.”

La exposición de motivos que precedieron a la convocatoria indicaba que las reformas a proponerse en el proyecto respectivo abarcarían la organización y funcionamiento de los poderes públicos, y que tales reformas no podían, o mejor dicho, no debían alcanzarse a través de los "trámites" previstos en la Constitución de 1857 y, que de acuerdo con el texto del artículo 39 entonces vigente, la soberanía del pueblo era ilimitada, por lo que era preciso convocar un Congreso Constituyente.

Así las cosas, el 19 de septiembre de 1916 el primer jefe lanzó la convocatoria formal al Congreso Constituyente.⁵

La convocatoria esencialmente estableció que el Congreso Constituyente se reuniría el 11 de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro; que la elección de diputados al Congreso sería directa y se verificaría el 22 de octubre, tomando como base el censo de 1910 y la división territorial que se había efectuado para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión en el año de 1912; que el Congreso calificaría las elecciones de sus miembros; que sólo podría ejercer sus funciones con la concurrencia de la mitad más uno del número total de sus miembros; que la primera junta preparatoria tendría lugar el 20 de noviembre, y por último, que el primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder

⁵ Mendiola la transcribe íntegramente. *Ibidem*, pp. 36-38.

Ejecutivo de la Unión, concurriría al acto solemne de la instalación del Congreso Constituyente y en él presentaría el proyecto de Constitución "reformada".

En términos generales, se puede mencionar que la elección se desarrolló en forma tranquila. Todos los estados y territorios del país, con excepción de Campeche y Quintana Roo, contaron con diputados al Congreso "correspondiendo las representaciones más numerosas a Guanajuato, Jalisco, Puebla, Veracruz, Michoacán y el Distrito Federal; las menores, a Baja California, Colima y Chihuahua".⁶

Cabe hacer mención que diversas fuerzas políticas estuvieron representadas en el Constituyente, tales como los carrancistas, también designados como "renovadores"; los "progresistas o radicales", entre otros.

Instalación del Constituyente. Juntas preparatorias

El artículo 9° del Decreto de Convocatoria al Congreso Constituyente de fecha 19 de septiembre de 1916, establecía que "La primera junta preparatoria tendrá lugar el 20 de noviembre de 1916, comenzando a las diez de la mañana [...]". Tanto el día como el mes coincidían con los que fijó Madero en su Plan de San Luis Potosí, realizando de algún modo una justa evocación de quien fue iniciador de la Revolución de 1910.

No obstante lo anterior, la falta de quórum y una disposición rectificatoria del primer jefe (según lo señaló Aguirre Berlanga, Subsecretario de Gobernación), determinaron el 21 de noviembre de 1916 como la fecha que consignó oficialmente la primer junta preparatoria del Congreso Constituyente, la cual, al igual que las dos siguientes, se llevó a cabo en la Academia de Bellas Artes de Querétaro. Fue a partir de la cuarta junta –27 de noviembre– y hasta la última de

⁶ Romero, Ana Laura, y Ulloa, Bertha, *La Constitución del nuevo Estado*, 1era. edición. Porrúa. México. p. 987.

clausura –31 de enero de 1917–, que el Constituyente trabajó en el entonces Teatro Iturbide, en Querétaro.

La mesa directiva, ya del Congreso, fue electa y tomó posesión durante la última junta preparatoria. Luis Manuel Rojas, diputado por Jalisco, obtuvo la presidencia por 86 votos. En esta última junta, tanto el presidente electo Luis Manuel Rojas como los diputados protestaron cumplir leal y patrióticamente el desempeño de sus cargos, "cuidando en todo por el restablecimiento del orden constitucional de la nación, de acuerdo con el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 y sus adiciones expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, reformadas el día 14 de septiembre del corriente año [1916]".⁷

Sesión inaugural. Discurso de Venustiano Carranza al hacer entrega del proyecto de Constitución reformada. Contestación de Luis Manuel Rojas

A las 3:50 de la tarde del 1º de diciembre de 1916 se inició la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro con una asistencia de 151 diputados.

En cumplimiento de lo ofrecido al convocar el Congreso Constituyente, el primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, hizo entrega, en la tarde del 1º de diciembre de 1916, del proyecto de Constitución reformada, y pronunció un discurso que si bien sería interesante analizar, tal hecho lo dejaremos de lado, pues para efectos de este trabajo no es necesario.

Así, Luis Manuel Rojas, en su carácter de presidente del Congreso, sin entrar en mayores pormenores sobre lo expuesto por Carranza, se limitó a dar por recibido del proyecto de reformas. A las 6:00 de la tarde de ese histórico 1º de diciembre de 1916 se levantó la sesión.

⁷ *D. de los D.*, t. I., p. 376.

Elaboración de la Constitución. Protesta y promulgación

a. Los debates

En relación con sus dos predecesores federales de 1824 y 1857, el Constituyente de 1917 fue el que menos tiempo empleó para realizar su obra: exactamente dos meses, en tanto que el de 1824 laboró durante casi once meses y el de 1857 estuvo en funciones un año completo.

A la sesión de apertura del Congreso, como señalamos anteriormente, acudieron 151 diputados, quienes recibieron el mensaje y el proyecto de Carranza, e iniciando con ello las primeras sesiones con la designación de las diferentes comisiones, dos para ser exactos. Como es sabido, lo más notable de este Constituyente –su propia obra en adición a la de Carranza– fueron los artículos de relevante contenido social, tales como el 3, 5, 24, 27, 28, 123 y 130.

Aunado a lo anterior, otras novedades fueron, por ejemplo, el municipio libre, el cual, por medio del artículo 115, fue dotado de un ayuntamiento electo popularmente, con la libre administración de su hacienda e investido de personalidad jurídica propia.

b. Protesta y promulgación

Tal como lo reseña la prensa capitalina, el último día de enero de 1917 la ciudad de Querétaro amaneció revestida de sus mejores galas, y los edificios de las mejores calles adornados profusamente de papel y banderas nacionales. El público que había asistido con alguna frecuencia a las sesiones del Congreso Constituyente, sobre todo estudiantes, obreros y profesionales, se disponía a concurrir a las últimas sesiones que se efectuarían en esa fecha.

Ese día 31, los constituyentes protestaron guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acto continuo se presentó el primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, a recibir del presidente del Congreso, diputado Luis Manuel Rojas, el texto definitivo de la Constitución, quien advirtió en su discurso que se había ido más allá de lo propuesto por Carranza, advertencia que el coahuilense tomó con gran tranquilidad y que estimó apropiada. Acto continuo, el propio Carranza protestó guardar y hacer guardar la Constitución, como también lo hicieron todos los constituyentes.

Así, el Constituyente inició sus labores el 1º de diciembre de 1916 y las concluyó el 31 de enero de 1917, habiendo celebrado 67 sesiones ordinarias. Días después, el 5 de febrero, se promulgó la Constitución que hoy nos rige a los mexicanos.

I.2 Principales Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diversas Influencias Políticas, Económicas y Sociales).

En este apartado habremos de abordar, si bien no todas las reformas que la Constitución ha venido presentando conforme la realidad lo ha impuesto, sí las que de algún modo marcaron etapas importantes en la realidad que México ha presentado.

Reforma en la propiedad privada y agraria

Al tratar estos temas, tenemos que abarcar tanto la propiedad privada como la reforma agraria, en virtud de la vinculación de ambos aspectos.

Desde un principio la Reforma Agraria se desarrolló –junto con el proyecto de desarrollo nacional y sólo como una parte del mismo– etapa por etapa, cultivo por cultivo, región por región, acción agraria tras acción agraria,

apoyo tras apoyo, servicio tras servicio, etc., hasta desembocar en la etapa contemporánea de la organización productiva, de la protección a los productos básicos y en la organización cada vez mayor de los productores rurales e implicada en el abasto popular, y por último, en la política internacional. Todo este vasto proceso parte desde la frase inicial del Artículo 27 constitucional que dispone que “la Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de [...] regular el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.

En el estudio de la secuela legislativa se ha percibido que la reforma agraria fue volviéndose cada vez más completa hasta que en el sexenio de Adolfo López Mateos recibió el calificativo de “integral”, mismo que se consagró en la Constitución en el año de 1983.

A muy grandes rasgos podríamos decir que la Reforma Agraria parte desde 1915 y 1917, cubriendo la necesidad más inmediata y urgente posterior a la Revolución de 1910, que fue la del reparto agrario. Esta etapa comprende un gran período que abarca de 1915 a 1970, el cual abarca otras subetapas como fueron aquéllas en que se fijaron los lineamientos jurídicos fundamentales del ejido como institución predominante del campo mexicano, tarea que ocupó una era que va desde 1915 a 1934, fecha del primer Código Agrario que subsumió dichos lineamientos dispersos; después de esa fecha, comenzó la etapa consolidada del gran reparto agrario con Lázaro Cárdenas, era que se extendió en cifras de magna consideración hasta finales del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, en 1970.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 abrió otra etapa de la Reforma Agraria al incluir un nuevo capítulo sobre organización agraria. Desde entonces, en la historia rural hasta finales del siglo XX se observó la búsqueda de las formas organizativas para campesinos, así como en 1915 se inició la búsqueda de los lineamientos jurídicos de los derechos agrarios. Dicho en otras palabras, el acento de la Reforma Agraria se transfirió del reparto agrario a la organización rural.

En síntesis, el proceso de la Reforma Agraria Integral comprendió sucesivamente:

- I. El reparto de las tierras legalmente afectables;
- II. El apoyo al desarrollo integral, desde:
 - a. La organización productiva de los campesinos y de los productos;
 - b. La comercialización, el transporte y el almacenamiento; hasta
 - c. La distribución y el abasto popular nacional;
 - d. La comercialización internacional de los productos agropecuarios y forestales.

En la fase número I, cabe citar el Acuerdo del 26 de enero de 1916 que señaló que “la aplicación de la Ley del 6 de enero de 1915 se encuentra en su primera fase”, razón ésta por la que desde el inicio de la Reforma Agraria siempre se le llamó “Etapa del reparto agrario”.

En relación al punto II, señalamos que la producción rural debe apoyarse en:

1. Una INFRAESTRUCTURA DE BIENESTAR SOCIAL RURAL, que contribuya al arraigamiento del campesino y a su incorporación al proceso de desarrollo nacional, como son:

a) La educación rural, agrícola y de técnicas agropecuarias y forestales, así como la investigación científica sobre esos temas;

b) La atención médica social rural con sus correspondientes centros hospitalarios generales y especializados, y

c) Una política poblacional rural, con programas específicos de arraigamiento, movilidad rural y planeación familiar;

2. Una INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA O ECONÓMICA que incluye:

- a) El aprovechamiento de los recursos hidráulicos y el total aprovechamiento de las aguas;
- b) Caminos rurales y caminos de producción rural;
- c) Crédito rural suficiente, honesto y oportuno;
- d) Desmontes mancomunados a la conservación ecológica;
- f) Aseguramientos rurales que cubran el proceso total de la producción;
- g) Fertilizantes suficientes;
- h) Sanidad fitopecuaria y control de plagas;
- i) Régimen fiscal rural;
- j) Servicios de asistencia técnica agrícolas, ganaderos, forestales, de sanidad y varios, suficientes, como son los campos experimentales, los servicios meteorológicos, etc.;
- k) La organización adecuada en tiempos y gastos de insumos para fijar una política satisfactoria de precios a los productos campesinos, y
- l) Señalamiento de zonas de conservación ecológica.

En relación al punto III relativo a los apoyos para el desarrollo rural integral, podemos observar:

1. La organización productiva de los campesinos y de sus productos, en lo siguiente:
 - a) Que hay organización no básica;
 - b) Para exportación, y
 - c) Organización básica. Dentro de ésta se comprenden:
 - I. Medidas de organización básica:
 - a) Regularización de la tenencia de la tierra;
 - b) Documentación básica: de resoluciones presidenciales; plano proyecto aprobado; y censo actualizado;
 - c) Cambios actualizados de autoridades ejidales;
 - d) Estudios socioeconómicos y sociogramas para detectar líderes y necesidades;

e) Organización de asambleas;

f) Organización del Reglamento Interno.

II. La necesidad de establecer formas organizativas como:

a) Las sociedades civiles y mercantiles a que se refieren los artículos 75, 100 y 23 fracción IX de la Ley Agraria (1992).

b) Las uniones de ejidos y de comunidades agrarias que especifican los artículos 108 y 109 de la Ley Agraria (1992).

c) Las asociaciones rurales de interés colectivo mencionadas en los artículos 110 y 92 de la Ley Agraria (1992).

d) Las sociedades de producción rural señaladas por los artículos 11 y 113 de la Ley Agraria (1992).

Hasta 1992 se le dio mucha importancia a un Plan Nacional de Alimentación y a un complejo Sistema de Abasto Nacional básico que implicó diversas actividades que iban desde la producción de determinado bien agropecuario o forestal, hasta sus financiamientos, transporte, almacenaje y acopio; la comercialización, información de mercadeo; y sobre todo, la planeación de la alimentación nacional para diseñar su satisfacción con eficacia y su distribución y precios con equidad.

Y no fue sino hasta mediante el decreto de 30 de diciembre de 1933 (D. O. F., 10-I-1934) en que por primera vez se modificó el Artículo 27 constitucional, transformando la estructura y nombres de las autoridades agrarias y creando una dependencia directa del Ejecutivo Federal que se encargara por dicho poder de aplicar y ejecutar las leyes agrarias, con sus correspondientes acciones y procedimientos. Dicha dependencia se denominó "Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización", encargándose de dar tramitación a los procedimientos, redactar los proyectos de sentencia que el Ejecutivo Federal firmaba, denominándolos "Resoluciones presidenciales agrarias". Dentro de esta estructura judicial delegada constitucionalmente, la nueva fracción XIII denominó al Ejecutivo Federal como la "Suprema Autoridad Agraria".

Por otra parte, la inclusión de la fracción VII tuvo mucha importancia porque reconoció la personalidad y capacidad jurídica de las comunidades agrarias al señalar que “los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o que se les restituyeran”. También debe considerarse que constitucionalmente convalidó la existencia de la acción y el procedimiento restitutorio agrario, tan diferente del reivindicatorio civil.

En tanto que en la fracción VIII se reordenaron las declaratorias y casos de nulidad de los fraccionamientos de tierras, que se relacionarían con las acciones restitutorias de las comunidades agrarias.

La citada dependencia del Ejecutivo Federal no sólo debía atender la acción restitutoria sino también la rotatoria especificada en la nueva fracción X. Se trató de una acción por doble partida, pues se refirió a la dotación de tierras y de aguas. Implicó también la creación de una dotación automática y la de la doble vía ejidal, cuando la restitución no resultara procedente, debiéndose cambiar la vía procedimental automáticamente hacia la rotatoria.

Las reformas constitucionales no sólo se ocuparon de la estructura externa del ejido, sino también de su diseño interno, pues la nueva fracción IX estableció la acción y procedimiento relativo al llamado “parcelamiento”. Otra fracción, la XVI, señaló la obligación de efectuar ese parcelamiento en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales dotadoras.

Mas no sólo las comunidades agrarias y los ejidos tuvieron atención en estas reformas constitucionales de 1933, sino también la pequeña propiedad encontró un marco para su consolidación. La nueva fracción XV se refirió a la pequeña propiedad agrícola y a su inafectabilidad, como obvia contrapartida al

reconocer en la citada fracción X la afectación legal de sus excedentes para satisfacer necesidades agrarias rotatorias.

La nueva fracción XIV negó a los propietarios afectados tanto el acceso a los recursos legales ordinarios como al Juicio de Amparo. Es en este tema donde se levantó la prohibición hasta las reformas constitucionales de 1946. En 1933 se especificó que los propietarios afectados sólo tendrían derecho al pago de la "indemnización correspondiente", dentro de determinado plazo, y a colación de esta disposición se creó la Deuda Pública Agraria y los bonos correlativos que eran válidos contra el pago de impuestos.

Una nueva fracción XVII, muy amplia, hizo referencia a la facultad de las Entidades Federativas para crear sus Leyes de Fraccionamientos de Latifundios.

Como las legislaturas locales tuvieron que dar su aprobación a estas reformas constitucionales federales, durante el procedimiento se propuso adicionar la anteriormente citada fracción VII a fin de darle facultades al Ejecutivo Federal para que resolviera en primera instancia los conflictos por límites de tierras comunales; acción y procedimiento que constituyó la segunda reforma al artículo 27 constitucional de 1936.

Por decreto de 30 de diciembre de 1946 (D. O. F., 12-II-47), se reformaron y adicionaron las fracciones X, que señaló la superficie mínima que debería tener la unidad individual de dotación; XIV, permitiendo el uso del amparo a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación que tuvieran su certificado de inefectabilidad, y XV, que señaló el máximo de la pequeña propiedad agrícola o ganadera. Esta fue la quinta reforma al Artículo 27 constitucional.

Aun cuando la siguiente reforma no se hizo al Artículo 27 constitucional, se refirió a la esencia del mismo, razón por la cual cabe referirse a la adición que se

hizo a la fracción II del Artículo 107 constitucional, el 26 de diciembre de 1959, medida que tendió a confirmar el carácter proteccionista de nuestro sistema jurídico a favor del campesino desvalido, pues respecto de la queja en materia agraria, se estableció que “en los juicios de amparo en que se reclaman actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que dispone la ley reglamentaria y no procederán el desistimiento ni la caducidad de la instancia”.

Mediante decreto de 29 de enero de 1976 (D. O. F., 6-II-76) se reformó el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Federal, el cual quedó de la forma siguiente:

“La Nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer, una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de plantear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola, con tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y

aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.”

El 2 de febrero de 1983 (D. O. F., 3-II-83) se reformó y adicionó el Artículo 27 constitucional para quedar:

“Fracción XIX. Con base en esta Constitución el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.”

“Fracción XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo se expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.”

Al iniciarse la década de los setentas se había trasladado el énfasis del reparto agrario a la etapa de la organización productiva del campo, perfilando sus bases de 1971 a 1992. Por estas razones las reformas constitucionales de 1983 se refirieron al “desarrollo rural integral”. Nuevamente las adiciones a la Carta Magna reflejaron la evolución de la Reforma Agraria dentro de la vida nacional.

Las resoluciones agrarias presidenciales contenían la especificación de las tierras dotadas y de las personas beneficiadas, de tal manera que hasta 1983 el sistema legal requería que otra resolución presidencial modificara a la original en

cuanto al cambio producido por los juicios de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios. El proceso dotario de tierras que benefició a millones de campesinos trajo consigo serias dificultades para el Ejecutivo Federal, a fin de atender la cantidad de resoluciones presidenciales respectivas que requerían ser desahogadas. Por tanto, el 30 de diciembre de 1983 se reformó la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 (D. O. F., 17-I-1984) para dar inicio a un proceso de descentralización de justicia, preparando el ambiente para llegar con posterioridad a la transformación de las autoridades agrarias en Tribunales Agrarios. Las comisiones agrarias mixtas empezaron a dar trámite a los juicios privados de derechos agrarios y el cuerpo consultivo agrario a los juicios de inconformidad contra las resoluciones dictadas por las comisiones citadas.

En 1983 el Ejecutivo Federal dejó de ser el único juzgador que dictaba la sentencia final en materia agraria, por tanto, las reformas constitucionales de 1983 también fueron el resultado de circunstancias y experiencias exclusivamente nacionales y significaron un paso adelante en la evolución del proceso de Reforma Agraria iniciado desde 1917.

Otras reformas al Artículo 27 constitucional fueron expedidas el 3 de enero de 1992, publicadas en el D. O. F. del 6-I-1992, e iniciaron su vigencia el día siguiente a su publicación.

El párrafo tercero fue reestructurado en su redacción al quedar derogadas totalmente, tras el proceso legislativo, las acciones y procedimientos de la típica dotación de tierras.

Por su parte, las fracciones IV y VI fueron modificadas. En la fracción IV “las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos [...]” en una extensión “equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La Ley reglamentaria regulará la estructura del capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras

propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades”. La modificada fracción VI permite que los estados, el Distrito Federal y los municipios adquieran “todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”.

La fracción IV, con el tiempo, tendrá relación con la inversión extranjera a través de las sociedades mercantiles por acciones, de tal manera que la Ley Agraria de 1992 diseñó el acceso de los extranjeros a las tierras rústicas mexicanas. Quedará en última instancia a criterio del Poder Judicial Federal interpretar en qué forma y términos la Ley Agraria, por una parte, puede aplicarse a las tierras ubicadas en las franjas fronterizas y los litorales e islas adyacentes, y por la otra, si en la práctica las acciones que determinarían el control mayoritario de las tierras rústicas estarán totalmente protegidas, aún de los casos de simulación, incluyendo el uso de mala fe de la mejoría de tierras, las cartas de resguardo, etc.

La nueva fracción VII reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales, es decir, a aquellos que cuentan con una resolución presidencial. Anteriormente esta fracción era más amplia, pues con las reformas de 1933 se había reconocido la personalidad y capacidad jurídica de las comunidades agrarias a través de “los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal”. Ahora se expresa que “la Ley protegerá la integridad de la tierra de los grupos indígenas”.

La nueva redacción señala en primer término los asentamientos humanos y enseguida las “actividades productivas”, lo cual refleja la prioridad urbana que se le dio a los problemas de este tipo sobre los de producción agropecuaria.

El párrafo cuarto de esta nueva fracción VII distingue dos casos diferentes: La primera parte se refiere a “los ejidatarios y comuneros” para asociarse “y otorgar el uso de sus tierras”. Una segunda parte se refiere solamente a los ejidatarios y su facultad “para transmitir sus derechos parcelarios” y obtener “el dominio sobre su parcela”, pero en este supuesto no se incluyó a las comunidades agrarias. Este es un punto que deberá analizarse cuidadosamente en relación a los proyectos relativos de la Ley Agraria de 1992.

Debe observarse que ni el artículo 107, en su fracción II, ni el artículo 212 de la Ley de Amparo fueron modificados en relación a esta fracción VII del Artículo 27 constitucional al que se hace referencia, de tal manera que ahora habrá otro tipo de sujetos de derecho agrario que no quedan encuadrados dentro de las garantías sociales agrarias tuteladas por el amparo privilegiado en materia agraria.

La fracción XV fue modificada e inicia su contenido con una expresión declarativa: “en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios”. Sin embargo, el texto constitucional no señala la sanción que conlleva la violación de su declaratoria.

La fracción XIX fue adicionada con dos párrafos: en el primero se declara “en jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designado por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”. De esta manera culminó la descentralización de la justicia agraria iniciada en la década de los ochenta y se constituyeron los Tribunales Superior Agrario y Unitarios Agrarios; y con la segunda instancia que

se desahogaba ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por conflictos comunales.

En el tercer párrafo de esta fracción se creó constitucionalmente “un órgano para la procuración de la justicia agraria”.

La reforma electoral de 1996

Con objeto de proporcionar una visión panorámica tanto de la cantidad de cambios como de la profundidad de los mismos en materia electoral, así como del sentido de sus nuevas modalidades, hacemos un apretado resumen para facilitar la consulta.

I. Leyes modificadas por la reforma.

Dentro de estas se encuentran: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Código Penal; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y la expedición de una nueva ley referente al sistema de medios de impugnación en materia electoral, esto es, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

II. Órganos y procedimientos electorales.

La ley suprimió toda participación del gobierno en la organización de las elecciones, por lo que el Secretario de Gobernación abandona la presidencia del Consejo General del IFE.

Se suprimió la figura de la Dirección General y se crearon las figuras de la presidencia del Consejo General, la Secretaría Ejecutiva y los Consejeros Electorales. Por lo que respecta al Consejo General, se redujeron a nueve los

consejeros con derecho a voz y voto, se mantiene la presencia del Poder Legislativo con un representante por cada una de las fracciones parlamentarias, los partidos políticos mantienen un lugar en dicho Consejo General, y asimismo el secretario ejecutivo concurre al Consejo, todos ellos con voz pero sin voto.

Los consejeros electorales y el presidente del Consejo deben ser electos por el voto de al menos las dos terceras partes de los diputados presentes en la Cámara. El secretario ejecutivo, a su vez, debe ser electo al menos por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General.

Se crearon nuevas comisiones del Consejo para permitir que los consejeros mantengan una evaluación más estrecha y permanente del trabajo ejecutivo del IFE: dichas comisiones fueron la de fiscalización, recursos de partidos, de prerrogativas y partidos políticos, de organización electoral del servicio profesional electoral, y la de capacitación y educación cívica.

El Consejo General asumió un número mayor de atribuciones, tales como designar a los consejeros presidentes de los consejos locales y distritales, y también a los consejeros electorales locales; resolver sobre el otorgamiento del registro a las asociaciones políticas; determinar los topes máximos de campaña para senadores y diputados, además del tope para gastos en la campaña presidencial, etcétera.

En comparación con la Secretaría General anterior, con la reforma crecieron las funciones de la Secretaría Ejecutiva. Entre otras, corre a su cargo representar legalmente al Instituto, orientar y coordinar las acciones de las direcciones ejecutivas, y en materia de juntas locales y distritales.

Los directores ejecutivos, integrantes de la Junta General Ejecutiva (que es el máximo órgano de la rama operativa del IFE), son nombrados en el Consejo General al menos por dos terceras partes de sus miembros con voto. La Junta

General Ejecutiva es la encargada de proponer y llevar a cabo las políticas y programas generales del Instituto.

Los treinta y dos consejos locales cambiaron su composición, pues ahora un consejero presidente encabeza cada consejo y se convierte en vocal ejecutivo.

Los consejos locales se compusieron, además, por seis consejeros electorales y por un representante de cada partido político.

Los vocales ejecutivos (de capacitación, de organización, del registro federal de electores), concurrirán a las sesiones con voz pero sin voto.

Entre sus nuevas atribuciones se encuentran las siguientes: efectuar el cómputo de la elección de senadores de representación proporcional y nombrar las comisiones de consejeros que considere necesarias para su trabajo.

Los trescientos consejos distritales se integran bajo el mismo esquema que los locales. Los consejos locales nombran a los consejeros electorales distritales.

Para ganar mayor confianza e imparcialidad, se adicionó un segundo sorteo a las listas de las cuales emergen los ciudadanos que se encargarán de las mesas directivas de casilla. Como una medida más de protección, las boletas utilizadas para la votación estarán adheridas a un talón con folio, así como que la lista nominal de electores definitiva incluiría la fotografía del ciudadano.

Se crearon las figuras de asistentes electorales para auxiliar a las juntas distritales en la operación logística de la elección. Su incorporación se hará mediante convocatoria pública y previo examen de los consejos distritales.

Se asegura una licitación pública para la elaboración de la tinta indeleble. La ley fija los procedimientos para verificar su uso el día de la elección. Se regula

la elaboración de encuestas. El Consejo General las autoriza y hará los estudios para acreditar su carácter científico.

Las organizaciones de observadores quedan obligadas a informar al IFE sobre su financiamiento destinado a sus actividades de observación.

III. Partidos y agrupaciones políticas.

Se suprimió la forma jurídica del registro condicionado, por lo tanto, se tipificó un solo procedimiento para acreditarse como partido político nacional. Los requisitos que han de cubrirse son contar con al menos tres mil afiliados distribuidos en diez entidades o trescientos distritos electorales; contar con declaración de principios, programa y estatutos propios, y que en ningún caso el número de afiliados sea menor a 0.13% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior.

Se fijó el 2% de la votación nacional emitida como porcentaje mínimo a alcanzar para permanecer con el registro.

Se estableció que la filiación de los ciudadanos a los partidos políticos debe ser "libre e individual", por lo que quedan prohibidas las afiliaciones colectivas.

Se incrementaron las obligaciones de los partidos, las cuales fueron permitir auditorias a sus finanzas, abstenerse de realizar afiliaciones colectivas, entre otras.

Se creó la figura de las agrupaciones políticas, las cuales pueden participar en procesos electorales sólo en alianza con un partido político. Para obtener su registro requieren siete mil asociados; gozarán de financiamiento público y están obligadas a presentar un informe anual sobre sus finanzas.

Para la elección de diputados y senadores de mayoría relativa, se permitió la coalición parcial hasta un límite de candidaturas.

IV. Condiciones de la competencia

Se fijan a nivel constitucional las modalidades del financiamiento. Se especifica que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado. Se redefinen los rubros de financiamiento público: para el sostenimiento de las actividades ordinarias, para gastos de campaña (mismas que será entregadas de una bolsa total, 70% proporcional a su fuerza electoral y 30% de un modo igualitario), y por actividades específicas.

Ningún partido puede recibir aportaciones anuales privadas en dinero por una cantidad mayor a 10% del financiamiento público por actividades ordinarias. Las aportaciones que realiza una persona física tendrán un límite anual equivalente a 0.05% de ese monto total. Se suprime la posibilidad de aportaciones anónimas. Se reducen plazos de entrega y se mejoran los instrumentos para la revisión y la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Se permiten auditorias.

V. Justicia Electoral

Se integró el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación. Se crearon mecanismos para garantizar el principio de constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales.

Para garantizar el principio de legalidad, se precisaron los recursos de apelación, revisión, inconformidad y de reconsideración. Se introduce la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad para plantear la no conformidad de las leyes electorales (federales o locales) con la Constitución.

Se creó el “Juicio de Revisión Constitucional Electoral” para garantizar que los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas se apeguen a la Constitución. Se estableció en la Constitución que las legislaciones electorales de los estados deben apegarse a una serie de principios que garanticen al equidad, legalidad, transparencia, certeza e imparcialidad en los procesos electorales.

Finalmente, si bien la reforma que ahora analizaremos fue anterior a la electoral de 1996, lo cierto es que su estudio se hizo de esta manera para dar pauta a nuestro tema. Dicha reforma fue la de diciembre de 1994, por virtud de la cual literalmente se reestructuró al Poder Judicial de la Federación, así como la diversa que le siguió en la que se incluyeron dentro de las facultades y competencia de la Suprema Corte de Justicia Nación las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, lo cual será materia de los siguientes apartados en el presente capítulo.

I.3 Reforma de Diciembre de 1994 al Poder Judicial de la Federación.

En el año de 1994, concretamente el 5 de diciembre, el presidente de la República presentó a la Cámara de Senadores un proyecto de modificaciones a la Constitución del Estado que en términos generales se identificó con una iniciativa de reformas al Poder Judicial, aunque en realidad se refería a diferentes temas, como la procuración de justicia, la seguridad pública, la administración de justicia y el control de la constitucionalidad.

El proyecto fue presentado a la Cámara de Senadores porque en esa época el PRI conservaba todavía en ella la mayoría calificada de votos que se requiere para modificar la Constitución según el artículo 135 constitucional, situación que pretendía aprovechar el presidente de la República para asegurar la aprobación

de su proyecto en esa parte del Congreso, lo cual políticamente facilitaría su aceptación posterior en la Cámara de Diputados.

La parte más importante de la iniciativa de modificaciones a la Constitución se refería al control de la constitucionalidad y al intento de convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional, siguiendo la tendencia predominante en países latinoamericanos como Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Chile y Costa Rica, entre otros, los cuales actualmente tienen un Tribunal Constitucional, una Corte de Constitucionalidad, o bien, una Sala Constitucional dentro de su Tribunal Superior, conforme al diseño del sistema concentrado de control de la constitucionalidad, en cuanto a esta estructura de sus sistemas políticos, en muchos de los cuales ha sido adoptado este sistema de control de la constitucionalidad, abandonando el limitado e imperfecto sistema difuso estadounidense, copiado con anterioridad por la mayoría de ellos.

En materia de control de la constitucionalidad, uno de los aspectos más significativos de la propuesta enviada a la Cámara de Senadores se refería a la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se renovó en su totalidad una vez que la iniciativa fue aprobada conforme al artículo 135 de la Constitución del Estado.

Esta iniciativa de revisión constitucional fue elaborada por un grupo de personas cercanas al presidente de la República, cuyo conocimiento en materia de control de la constitucionalidad era indiscutiblemente equivalente al del propio Presidente, doctor en economía. Desde el primer momento en que se tuvo el original, era evidente que las personas que lo elaboraron poseían dos “cualidades” que les habían permitido diseñar un planteamiento tan “extraordinario”, desde luego, por la enorme cantidad de deficiencias de forma y de fondo que ni siquiera intencionalmente se le podían haber ocurrido a alguien.

Quienes elaboraron tal proyecto no conocían en absoluto el tema del control de la constitucionalidad, aunque eventualmente supieran algo de Derecho Constitucional, y además, pensaban que estaban preparando nuevos recursos jurídicos similares al Juicio de Amparo, por lo que según ellos, debían basarse en la estructura de éste para diseñar la de aquellos.

Este es el origen del sistema mexicano de control de la constitucionalidad vigente, cuyas deficiencias estructurales y funcionales son tantas que desde entonces y después de tantos años, se insiste en la necesidad de crear un nuevo sistema que sustituya al actual, caracterizado por dos defectos genéricos y por muchísimos específicos, que si bien no son del tema de este trabajo, valía la pena hacer mención de ello.

I.4 Inclusión de las Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.

Como hemos señalado, hasta 1995 en México sólo existía un medio de control de la constitucionalidad, que era el Juicio de Amparo, sin desconocer los conflictos entre órganos previstos en el antiguo artículo 105 constitucional, los cuales, por diferentes razones, prácticamente no se aplicaban en nuestro país.

También existía antes de esa fecha y se conserva hasta ahora, un recurso de control de la constitucionalidad que algunos estudiosos del tema denominan “amparo soberanía”, previsto en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional⁸, el cual es procedente en contra de actos de los órganos constituidos federales, que interfieran en la competencia de los órganos constituidos locales y viceversa. Sin embargo, la procedencia del amparo, según lo establece el rubro de ese artículo, necesariamente se basa en la fracción I de esa norma, la cual se refiere a la infracción de las garantías individuales, porque una decisión de un órgano que no tiene facultades para actuar, implica la

⁸ Castro y Castro, Juventino V, *Garantías y Amparo*, 7ª edición, Edit. Porrúa, México, 1991.

inobservancia del artículo 16 de la Constitución federal, en el que se establece la garantía de legalidad, consistente en que para que un acto sea válido, debe corresponder a la competencia del órgano constituido que lo realiza.

En suma, teórica y empíricamente, hasta 1995 en el sistema mexicano de control de la constitucionalidad existía un solo medio de control que era el amparo, lo cual es característico del sistema “difuso” o “americano”.

Desde esa fecha, el sistema mexicano de control de la constitucionalidad tiene los siguientes medios de control:

1. Las controversias constitucionales;
2. Las acciones de inconstitucionalidad;
3. El juicio para la protección de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos;
4. El juicio de revisión constitucional electoral; y
5. El Juicio de Amparo.

Los aspectos estructurales fundamentales de estos medios de control de la constitucionalidad son –sin perjuicio de citarlos nuevamente en el desarrollo de este trabajo–, respecto de las controversias constitucionales:

- a) El recurso se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instancia única para resolverlo, actuando en pleno;
- b) Los sujetos autorizados para interponer el recurso son los que están señalados en los diversos incisos de la fracción II del artículo 105 constitucional;
- c) La decisión que se cuestiona puede ser un acto concreto o una norma general;
- d) El contenido de la decisión cuya constitucionalidad se verifica puede ser cualquiera, menos la materia electoral;

e) El recurso debe interponerse dentro de los treinta días posteriores a la publicación del acto;

f) El recurso es admitido sólo si se han empleado previamente todos los medios de defensa previstos en las leyes;

g) Para anular los efectos de la resolución que se impugna se requiere la mayoría de votos de los ministros;

h) Para que la sentencia tenga efectos *erga omnes*, anulando la norma general en definitiva, se requieren ocho votos;

i) Si sólo se emiten seis o siete votos, la sentencia tiene alcances particulares, trátase de un acto concreto o de una norma general, y

j) La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no admite recurso en su contra.

La estructura de las acciones de inconstitucionalidad es la siguiente:

a) El recurso se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instancia única para resolverlo, actuando en pleno;

b) Los sujetos autorizados para interponer el recurso son: el 33% de los miembros del órgano que expide la ley o el tratado internacional que se impugna; el procurador general de la República en contra de cualesquiera leyes, con excepción de las electorales, o de cualquier tratado; las dirigencias de los partidos políticos nacionales en contra de leyes electorales federales y locales, y las dirigencias de los partidos políticos locales en contra de leyes electorales de aplicación en la entidad federativa correspondiente;

c) La decisión que se cuestiona puede ser una ley o un tratado internacional, solamente;

d) El contenido de la ley o del tratado internacional puede referirse a cualquier materia;

e) El recurso debe interponerse dentro de los treinta días naturales posteriores a la publicación del acto;

f) El recurso es admitido sólo si se han empleado previamente todos los medios de defensa previstos en las leyes;

g) Para anular los efectos de la ley o del tratado que se impugna se requieren ocho votos de los once ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque los efectos de la sentencia tienen que ser generales, de manera que si no se obtiene esa votación, la norma general no se anula y se puede seguir aplicando; y

h) La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no admite recurso en su contra.

El juicio para la protección de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos se basa en las siguientes estructuras:

a) se tramita ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

b) El recurso tiene que ser promovido por un ciudadano particular, como regla general, o bien, por el representante legal de una organización o asociación política, cuando sus derechos políticos sean afectados por una decisión de la autoridad;

c) Para que el recurso sea procedente deben agotarse todos los medios jurídicos de defensa previa de los derechos políticos o electorales infringidos;

d) Este medio de control es procedente en contra de infracciones a los preceptos constitucionales relativos a los derechos políticos de votar y ser elegido en las elecciones federales, de asociarse libremente y de manera individual para intervenir pacíficamente en los asuntos políticos del país y de afiliarse individualmente a un partido político;

e) La decisión que se cuestiona es un acto concreto en materia electoral o cuyo contenido se refiere al ejercicio de los derechos políticos señalados;

f) El plazo genérico para interponer el recurso es de cuatro días contados desde el momento en que se tuvo conocimiento del acto o resolución cuya constitucionalidad se cuestiona;

g) La resolución del Tribunal Electoral es inatacable; y

h) Los efectos de la resolución sólo alcanzan a las partes en el juicio.

El juicio de revisión constitucional en materia electoral tiene la siguiente estructura:

a) Se tramita ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

b) El recurso sólo puede ser tramitado por el partido político afectado, por medio de su representante legal, el cual puede variar dependiendo del tipo de acto que se impugne, pudiendo ser, por ejemplo, la persona que señalen los estatutos de ese partido o la que haya sido registrada con ese carácter ante la autoridad electoral respectiva;

c) Para que el recurso sea procedente deben haberse agotado todos los medios de defensa jurídica establecidos en las leyes aplicables a la decisión que se controvierte;

d) Este medio de control es procedente en contra de actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas que organicen o califiquen los procesos electorales locales, o bien, que resuelvan los conflictos jurídicos contenciosos que surjan con motivo de ellos;

e) La decisión que se cuestiona es un acto concreto jurídicamente definitivo que infrinja algún precepto de la Constitución federal, cuyos efectos puedan haber sido determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o puedan afectar el resultado de la elección;

f) El plazo genérico para interponer el recurso es de cuatro días contados desde el momento en que se tuvo conocimiento del acto o resolución cuya constitucionalidad se cuestiona;

g) La resolución del Tribunal Electoral es inatacable, y

h) Los efectos de la resolución sólo alcanzan a las partes en el juicio.

El Juicio de Amparo se basa en los siguientes elementos estructurales:

a) Se tramita ante los tribunales federales, juzgados de Distrito, tribunales colegiados de circuito y tribunales unitarios de circuito, conforme a la distribución

de competencias establecida en el artículo 107 constitucional, en la Ley de Amparo y en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal;

b) La Suprema Corte sólo excepcionalmente es competente para conocer de un Juicio de Amparo cuando se tramita ante ella la revisión de una sentencia de un tribunal federal, argumentándose la infracción directa de algún asunto que justifique la atracción del caso, todo lo cual se determina en el artículo 107 constitucional;

c) El recurso siempre tiene que ser promovido por un sujeto de derecho individual o colectivo, cuyos derechos hayan sido infringidos, sin importar si se trata de un problema de ilegalidad o de anticonstitucionalidad;

d) En la demanda de amparo se debe señalar el interés jurídico que justifica la promoción, el cual consiste en la afectación o en el menoscabo de los derechos del promovente, consecuencia del acto que se cuestiona;

e) Para que la demanda sea procedente deben agotarse primero todos los recursos jurídicos que tenga a su alcance el sujeto de derecho afectado, salvo los casos de excepción establecidos en la Constitución y en las leyes, conforme a los cuales procede la petición de amparo directamente, o bien, de manera indistinta, tomando esta opción o el recurso jurídico procedente;

f) El recurso se utiliza indistintamente para plantear la inobservancia de las normas jurídicas o de las normas constitucionales, por lo que se trata simultáneamente de un recurso de legalidad y de constitucionalidad, el cual se promueve por una infracción de los artículos 14 o 16 de la Constitución, en el primer caso, o de cualesquiera otros relativos a las garantías individuales, en el segundo;

g) La decisión que se cuestiona puede ser una norma general o un acto concreto;

h) El contenido de la ley o del acto puede ser cualquiera, salvo las materias política y electoral (art. 73, fracc. VII de la Ley de Amparo);

i) El recurso se interpone como regla general dentro de los quince días posteriores a la aplicación o a la determinación del acto que se reclama, o bien, en un plazo de treinta días contados desde la vigencia de las leyes que causan un

perjuicio directo al sujeto de derecho, aunque no se hayan aplicado a un caso concreto, conforme a la Ley de Amparo;

j) La sentencia de amparo puede ser recurrida en las condiciones y en los términos que establece el artículo 107 constitucional y la Ley de Amparo, siempre dentro del Poder Judicial de la Federación, y

k) La sentencia, en cualquier caso y sin importar la naturaleza del acto que se cuestiona, sólo tiene efectos particulares, los cuales, por lo tanto, solamente alcanzan a las partes en el juicio.

En cuanto a los procedimientos específicos para la aplicación de estos recursos, todos los cuales corresponden al control jurisdiccional de la constitucionalidad, es necesario señalar que las normas jurídicas que los determinan están contenidas concretamente en tres leyes diferentes, a lo que debe agregarse que para los aspectos no previstos en ellas se aplican otras leyes federales, sin dejar de tener en cuenta que existen otras normas jurídicas adicionales relacionadas con esta materia.

El primer grupo está integrado por las siguientes leyes:

a) Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, para el caso de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad;

b) Ley de Amparo, para el caso de este recurso; y

c) Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para los recursos relativos a la materia política y electoral.

En cuanto a las leyes federales que se aplican para los aspectos no previstos en las anteriores, deben mencionarse:

a) El Código Federal de Procedimientos Civiles; y

b) La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En estos dos grupos de leyes se establecen las normas relativas a las diversas etapas de posprocedimientos, entre otras:

- a) Los plazos para la presentación de los escritos de demanda y de contestación y los requisitos que deben contener éstos;
- b) Los plazos para su ampliación o aclaración, cuando sea procedente;
- c) Las condiciones de admisibilidad de los recursos y las causas de su improcedencia y sobreseimiento;
- d) Los medios probatorios y su desahogo;
- e) Las audiencias y su desarrollo;
- f) Los incidentes;
- g) Las sentencias y los requisitos que deben cumplir éstas; y
- h) Los recursos para impugnar las resoluciones de los jueces, cuando sea procedente hacerlo.

Igualmente, deben señalarse algunas otras leyes que por su contenido tienen cierta relación indirecta con el control de la constitucionalidad, como por ejemplo:

- a) Las leyes orgánicas de los órganos constituidos federales;
- b) La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
- c) La Ley sobre la Celebración de Tratados Internacionales;
- d) Los estatutos de autonomía de las entidades federativas, conocidos como “constitucionales locales”.

CAPÍTULO II. CONCEPTOS GENERALES.

II.1 Factores Reales de Poder.

En el Capítulo anterior señalábamos que la Constitución de 1917 –lo mismo que sus predecesoras de 1824 y 1857, con sus respectivas circunstancias de creación– recogió los anhelos de varios sectores de la sociedad mexicana para la obtención de una vida distinta. Ello, en virtud de que al término de la Revolución surgió un México diferente y fue necesario adecuar la Constitución de 1857 a las nuevas realidades del país.

Dentro de esas nuevas realidades, cabe señalar que estaban presentes aquellas que en la teoría constitucional se conocen como “Factores Reales de Poder”, definidos así desde el siglo XIX por el economista y filósofo alemán Ferdinand Lassalle:

Los *factores reales de poder* que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que *no puedan ser*, en sustancia, *más que tal y como son*.⁹

Para Lassalle, dichas *realidades*, al plasmarlas de forma escrita en una hoja de papel, esto es, la Constitución, se transformaban en derecho, en instituciones jurídicas. El jurista mexicano Ignacio Burgoa, al momento de definir el concepto que analizamos, señala que “atendiendo a la etimología de la palabra ‘factor’, el concepto respectivo significa ‘el que hace una cosa’. La idea de ‘real’ denota lo objetivo, lo trascendente [...] ‘lo que está en la cosa y pertenece a ella’.”¹⁰ En ese sentido, siguiendo con las ideas del autor, los factores reales de poder son los

⁹ Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, primera edición, Editorial “Cenit”, S.A., Madrid, 1931, p. 58.

¹⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, decimoquinta edición, Porrúa, México, 2002, p. 348.

elementos diversos y variables “que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico [...]”¹¹

Como hemos señalado en el Capítulo anterior, una Revolución, cuando en verdad lo es, no sólo pretende el cambio de hombres sino el de las instituciones, y en el Congreso Constituyente de 1916-1917, nos atrevemos a afirmar, los 151 diputados asistentes a la sesión inaugural del 1º de diciembre de ese año, representaban a los distintos sectores sociales, económicos, culturales, políticos y religiosos que conformaban a la sociedad mexicana de ese entonces. Y en ese sentido, puede afirmarse que en las 67 sesiones ordinarias que celebró el Congreso Constituyente de 1916-1917, los “Factores Reales de Poder” actuaron en la prosecución de sus fines particulares: bien para transformar, cambiar o perfeccionar lo conseguido en las constituciones de 1824 y 1857, bien para mejorar su posición dentro de la sociedad como un todo colectivo.

Ejemplo de esto último lo tenemos con la Reforma en la propiedad privada y agraria de la que hemos dado cuenta en el referido Capítulo anterior. Dicha Reforma no fue una concesión menor a un sector social importante de México, sino la *expresión escrita* de una *realidad* –de un factor real de poder– que se manifestó fuertemente antes, durante y después de la Revolución de 1910. Y no solamente se manifestó esa realidad del campesinado mexicano: también alzó su voz otro sector, el de los trabajadores. No por nada, los artículos 27 y 123, entre otros, fueron la expresión manifiesta de que en el México de esos años tales factores reales de poder, a decir de Lassalle, transformaron sus anhelos en derecho e instituciones jurídicas.

Ahora bien, cabe señalar, como sostiene Ignacio Burgoa, “que los factores reales de poder siempre han existido y existirán en toda la sociedad humana [ya que] forman parte inescindible o inseparable de la constitución real y teleológica

¹¹ *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, p. 349.

del pueblo.”¹² Se manifestaron en la Constitución de 1917, y décadas después, en las principales reformas a nuestra Ley Fundamental como en las analizadas Reforma Electoral de 1996 y Reforma de diciembre de 1994 al Poder Judicial de la Federación, entre otras.

Dichas manifestaciones de los factores reales de poder, en su proyección constitucional, cobraron forma, por ejemplo, en el carácter social de nuestra Ley Fundamental y en las tres reformas principales que hemos referido, en virtud de que tales manifestaciones fueron producto de influencias políticas, económicas y sociales fundamentales que recogió el texto constitucional de 1917 como principios ideológicos que dieron forma a la Constitución actual.

II.2 Decisiones Políticas Fundamentales.

Dentro de esas decisiones fundamentales cobraron importancia las de carácter político. Antes de entrar a su análisis, conviene precisar qué se entiende por “Decisiones Fundamentales”. A decir del maestro Ignacio Burgoa, éstas “son los principios básicos declarados o proclamados en la Constitución, expresando los postulados ideológico-normativos que denotan condensadamente los objetivos mismos de los [factores reales de poder].”¹³

En ese sentido, podemos señalar que las decisiones políticas fundamentales que pernearon nuestra Ley Fundamental son:

- a) Soberanía popular,
- b) Forma federal de Estado, y
- c) Forma de gobierno republicana y democrática.

¹² *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, p. 349.

¹³ *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, p. 353.

A decir de Burgoa, desde que México es un Estado independiente, “las decisiones fundamentales consistentes en la radicación popular de la soberanía y en la forma gubernativa y republicana, se adoptaron [...] desde la Constitución de 1824 hasta la Ley Suprema que actualmente nos rige [...], en la que los ensayos jurídico-políticos de carácter monárquico no tuvieron trascendencia.”¹⁴

La referencia que Burgoa hace a la monarquía nos remite al Antiguo Régimen (*l'ancien régime*), propio de la Europa anterior a la Revolución Francesa de 1789, el cual, a decir del Dr. Miguel Covián Andrade, tenía como uno de sus caracteres propios

la discrecionalidad o arbitrariedad en el ejercicio del poder, el cual no estaba sujeto a límites legalmente establecidos, sino eventualmente a los que los gobernados lograban fijar circunstancialmente a los gobernantes, derivados de la tradición, de los pactos o de la fuerza que los súbditos empleaban a veces exitosamente, contra los monarcas.

[...]

La libertad se integraría entonces, por las dos instituciones mediante las cuales pretendía limitar al gobierno otrora omnipotente. Los límites al poder eran la salvaguardia de la libertad del hombre, bajo la premisa de que a menor poder, mayor libertad y viceversa. La libertad es para el (neo) liberalismo el valor supremo de la sociedad y el objetivo fundamental de la democracia, a diferencia de lo que sustenta la (social) democracia auténtica, para la cual el valor superior es la igualdad, sin perder de vista que a ésta se le concibe como el presupuesto material de la libertad real y efectiva de todos los habitantes.¹⁵

¹⁴ *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, p. 356.

¹⁵ Covián Andrade, Miguel, *La Teoría del Rombo. Ingeniería Constitucional del Sistema Político Democrático*, primera edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México, 2000, pp. 41-42.

Atendiendo a las palabras anteriores del Dr. Covián, tenemos una cuestión axiológica, libertad vs igualdad, que por la índole del presente trabajo no será posible dilucidar. Sin embargo, conviene tenerla presente dado que en capítulos subsecuentes nos remitiremos a ella. En ese sentido y para finalizar este apartado, conviene detenernos en algunos enfoques que el Dr. Covián brinda sobre dicha cuestión, en tanto que el Estado mexicano actual, a decir de los expertos en estas materias, adolece de una primacía de la libertad en contra de la igualdad.

Conforme al modelo que preconiza la libertad, según el Dr. Covián, ésta última “es protegida por la constitución y es simultáneamente la base de la democracia [...], por lo que el ‘Estado constitucional’ se identifica con el ‘Estado democrático’ [...]. A partir de esta identidad, ‘Estado de derecho’, ‘constitucionalismo’ y ‘democracia’ son expresiones prácticamente equivalentes y vinculadas entre sí. El ‘Estado de derecho’ es el Estado democrático por antonomasia y la democracia tiene que ser ‘constitucional’ por definición.”¹⁶

La asimilación de la democracia al derecho –sostiene el Dr. Covián–, a la Constitución y en general, a lo legal, “no sólo se plantea en el ámbito teórico, sino principalmente en el terreno práctico de la organización del poder”.¹⁷ Con base en el anterior razonamiento, y siguiendo con las ideas del autor

[...] en la etapa del ejercicio del poder lo prioritario es la observancia del orden jurídico por gobernantes y gobernados, con la relevante peculiaridad de que quienes producen y modifican las normas, son por supuesto, los representantes.¹⁸

¹⁶ *La Teoría del Rombo. Ingeniería Constitucional del Sistema Político Democrático, op. cit.*, p. 42.

¹⁷ *Idem*, p. 42.

¹⁸ *Ibidem*, p. 43.

Y si ello es así, nos preguntamos: ¿sería posible que en nuestro país distintos sectores sociales, entre ellos por ejemplo la Facultad de Derecho de la UNAM, propusieran reformas a la Constitución? O, en su caso, ¿sería posible que dichos sectores sociales interpusieran el Recurso de Inconstitucionalidad contra determinada ley o leyes de reformas a nuestra Ley Fundamental?

II.3 Concepto de Constitución.

Ahora que hemos hecho referencia a los factores reales de poder y a las decisiones políticas fundamentales que han conformado nuestra Constitución, conviene establecer un concepto de la misma que nos permita contar con un marco de referencia para el tratamiento subsecuente de aquélla. El *Diccionario Jurídico Mexicano* la define así:

Constitución.- (Del latín *constitutio-onis*), forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; ley fundamental de la organización de un Estado. [...] En definitiva, debe considerarse la Constitución como la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado.¹⁹

El mismo *Diccionario* señala que “Manuel García Pelayo se ha referido a que necesariamente el vocablo Constitución, de por sí tan poco concreto, va seguido de un adjetivo: p.e., Constitución jurídica, real, política, normativa, material, formal, empírica, ideal, etc. [...] Schmitt, para dar un enfoque más concreto, establece su célebre clasificación de las Constituciones por su sentido ideal, positivo, absoluto y relativo. [...] Bryce es conocido por su célebre clasificación de las Constituciones en rígidas y flexibles [...]”.²⁰

¹⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. II, C-CH, varios autores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1893, pp. 262-263. Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1169/pl1169.htm>

²⁰ *Idem*, 263.

Si bien el análisis de cada una de las anteriores clasificaciones arrojaría luz para enmarcar a nuestra Ley Fundamental en alguna de ellas –o en todas, si realizáramos una labor ecléctica de cada autor arriba mencionado–, dicha labor excedería los alcances de este trabajo. En esa virtud, optamos por la clasificación de James Bryce (*Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, CEC, 1988) analizada por el jurista mexicano Miguel Carbonell en su obra *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*.

Para Carbonell, la rigidez de una Constitución se produce siempre que en un determinado texto constitucional existan procedimientos diferenciados para la aprobación de las leyes y para la aprobación de las reformas constitucionales. En ese sentido, siguiendo con el autor, “las Constituciones rígidas suelen oponerse para efectos pedagógicos a las flexibles. Son flexibles aquellas constituciones que pueden ser modificadas siguiendo el mismo procedimiento que se sigue para la aprobación o modificación de las leyes.”²¹

Con base en lo anterior, nuestra Ley Fundamental puede ser calificada de rígida en un doble sentido: por una parte, tiene un procedimiento de reforma, establecido en el artículo 135, diferente del que se utiliza para la legislación ordinaria; por otra, el procedimiento de reforma es llevado a cabo por un órgano diferente al que se encarga de expedir y reformar las leyes.

No obstante la rigidez constitucional, y volviendo a las ideas de Carbonell, “a pesar de estar recogida expresamente en el texto de la carta magna, no ha sido una realidad en su funcionamiento práctico. Puede decirse, de hecho, que la Constitución ha sido reformada incluso con mayor facilidad que algunas de las leyes inferiores: prácticamente ninguna ley, si es que alguna, ha sufrido tantas reformas como el texto constitucional. [...] Quizá por esto es que desde un sector de la teoría crítica se apunta que la reforma constitucional, más que contribuir al

²¹ Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004, p. 8.

cambio, lo que trata de hacer es garantizar el control del cambio, actuando de esa manera a favor del *status quo*.²² Y agrega al anterior razonamiento el siguiente:

Han sido más de seiscientas las modificaciones que ha sufrido el texto de 1917 desde su entrada en vigor. Los efectos que ese incesante devenir de cambios ha producido sobre la normatividad constitucional, o más simplemente sobre la posibilidad misma de conocer y estudiar el texto constitucional, han sido impresionantes y devastadores.²³

Si bien la realidad que esboza el autor de suyo es preocupante, más lo es el hecho de que el incesante devenir de cambios a nuestro texto constitucional no tiene visos de detenerse. Por lo anterior, a fin de preservar la integridad de la Constitución, y sobre todo, evitar los actos legales que vayan en contra de su espíritu, debe contarse con un mecanismo eficaz para reparar las posibles violaciones a la Ley Fundamental. En ese sentido, debemos hablar de la noción de “Control de la constitucionalidad”.

II.4 Control de la Constitucionalidad.

Previo a establecer una noción de “Control de la Constitucionalidad” en México, conviene señalar, de manera genérica, qué sucede en ese rubro en cuanto a las democracias modernas, y después, “aterrizar” dicha noción al contexto mexicano a fin de saber si nuestro país se adecua a dichas democracias o no, y claro está, tratar de saber por qué se produce el adecuamiento, o en su defecto, las causas que lo alejan del mismo, para que, en ese sentido, perfilemos un concepto que nos brinde una idea cabal de “Control de la Constitucionalidad”.

Las democracias modernas admiten mecanismos claros y específicos –de los cuales haremos un estudio pormenorizado en el capítulo IV– para que sus

²² *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales, op. cit.*, p. 12.

²³ *Idem*, p. 13.

respectivos poderes judiciales puedan salvaguardar a la Constitución en situaciones en las que vaya a ser o haya sido violada. Los estilos para abrir las vías de acceso a la justicia constitucional varían profundamente de región a región, sin embargo, podemos identificar algunas pautas comunes:

- a) ¿Qué actos del Estado están sujetos a revisión constitucional?
- b) ¿Quién puede solicitar a los tribunales que decidan sobre la constitucionalidad de dichos actos?
- c) ¿Cuál órgano del Estado tiene preponderancia en el proceso de control constitucional?
- d) ¿Qué consecuencias puede generar la inconstitucionalidad de los actos del Estado?

En nuestro país, pareciera que existen las respuestas específicas a las anteriores pautas comunes, no obstante, en la práctica –y a veces en la teoría–, nos atrevemos a señalar, nos enfrentamos a un sistema jurídico donde sólo excepcionalmente se puede reclamar la constitucionalidad de los actos del Estado; o donde nadie tiene acceso a dicha reclamación; o donde el proceso para reclamar es arbitrario; o donde no podremos obtener ninguna reparación del Estado.

¿Cuáles son las causas de que en nuestro país suceda lo anterior y por lo mismo la noción de “Control de la Constitucionalidad” sea un tanto difusa o ambigua? A decir del Dr. Covián Andrade, dicha ambigüedad radica en que “no obstante que han transcurrido diez años de la revisión constitucional de 1995 [...] el desconocimiento del control de la constitucionalidad en nuestro país [...] entre muchas razones por la obnubilación que había provocado la adoración del Amparo en la mente de los especialistas en Derecho constitucional [...], sigue siendo tan ostensible que la mayoría de las personas que se han interesado en el tema o que tendrían la obligación profesional de conocerlo profundamente, como los ministros

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todavía no saben ni siquiera cómo se denomina esta área especializada del Derecho constitucional.”²⁴

A decir del autor, el desconocimiento de una denominación uniforme de dicha área especializada obedece a que se utilizan indistintamente las siguientes denominaciones:

- a) Justicia constitucional;
- b) Derecho procesal constitucional;
- c) Control de la Constitución, y
- d) Control constitucional.²⁵

Lo anterior, siguiendo con sus ideas, al no saber cuál es la denominación correcta de esta área del Derecho Constitucional, genera la siguiente interrogante: “¿qué podemos esperar en cuanto a la exactitud de sus explicaciones y planteamientos en esta materia [tanto de los estudiosos del tema como de los ministros de la Corte], o bien, por lo que respecta a la idoneidad de sus resoluciones en general y de sus sentencias en particular, relativas al control de la constitucionalidad?”²⁶

Covián Andrade proporciona una definición de Control de la Constitucionalidad a la cual nos apegamos, no sin detenernos posteriormente en otras definiciones vertidas por distintos tratadistas. La definición de Covián es la siguiente: “La expresión ‘control de la constitucionalidad’ es una abreviación del nombre completo de esta área del Derecho constitucional, el cual es el ‘control de la constitucionalidad del poder político en cuanto a su origen, su ejercicio y sus fines’.”²⁷ Para entender el significado de lo anterior, el autor señala que hay que

²⁴ Covián Andrade, Miguel, *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)*, primera edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México, 2005, p. 2.

²⁵ *Idem*, p. 3. “Ninguno de estos términos es equivalente al de control de la constitucionalidad, ni expresa con claridad a qué se refiere esta área especializada del Derecho constitucional, ni cuál es su esencia”.

²⁶ *Ibidem*, p. 3.

²⁷ *Ibidem*, p. 8.

basarse en dos de los términos que integran esa denominación: constitucionalidad y poder político. Una vez que los analiza, la definición señalada anteriormente adquiere una nueva dimensión:

El control de la constitucionalidad es, entonces, la verificación de que las decisiones –actos u omisiones– de quienes ejercen el poder político por disposición de las normas jurídicas, corresponden formal y materialmente a la Constitución y a las normas constitucionales, con el propósito de que si se determina que esa correspondencia no existe, sean anulados los efectos de esas decisiones –actos u omisiones–.

Como es fácil suponer, esa verificación o ese control puede realizarse por distintos órganos y mediante la aplicación de diversos recursos y procedimientos, los cuales integran los diferentes sistemas de control de la constitucionalidad [...]²⁸

Por lo que respecta a las definiciones que aportan otros tratadistas, figura la de Germán Eduardo Baltazar Robles, quien emplea el término “Control de Constitucionalidad”, poniendo el énfasis “en que el objeto de control es tanto la conducta de los sujetos de derecho dentro del sistema fundado en la Constitución, como los efectos de esa conducta; así, la idea de control puede abarcar la totalidad del sistema a través de los actos de aplicación del texto constitucional, que se desenvuelven desde las leyes ordinarias y tratados internacionales, hasta las normas individualizadas.”²⁹

José Rodolfo Vega Hernández, por su parte, señala que “Control Constitucional” es aquél “régimen que tiene por finalidad específica invalidar los actos de autoridad y leyes que sean contrarios a la Constitución. Los sistemas son

²⁸ *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)*, op. cit., p. 11.

²⁹ Baltazar Robles, Germán Eduardo, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, primera edición, Ángel Editor, México, 2002, p. 31.

diversos, destacando el político y los jurisdiccionales que suelen ser los más usados en la actualidad.”³⁰

Para Ulises Schmill, el “Control de la Constitucionalidad” es una “función jurídica que debe ser adscrita al orden constitucional y no a alguno de los órdenes inmediatamente subordinados a la Constitución, el federal propiamente dicho y los órdenes estatales. Son materia del control de la constitucionalidad [...] todas las normas y actos, con alguna excepción, tanto de la federación como de los estados locales; control que se lleva a cabo por un conjunto de órganos especialmente determinados, que constituyen al Poder Judicial de la Federación.”³¹

Por último, Arturo Saldívar, en su concepto “Defensa de la Constitución”, señala que se “integra por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y la evolución de las disposiciones constitucionales, tendiendo a la aproximación entre la Constitución formal y la Constitución material.”³²

II.4.1 Medios de Control y Medios de Defensa.

Establecidas algunas definiciones de Control de la Constitucionalidad, las cuales nos brindan distintos enfoques de esa área del Derecho Constitucional, mismos que nos pueden ayudar a tener una idea más o menos cabal del concepto, corresponde ahora dilucidar qué medios existen en nuestro país para, efectivamente, garantizar dicho control. Dadas las definiciones que transcribimos

³⁰ Vega Hernández, José Rodolfo Arturo, “La defensa y el Control Constitucional”, en *Controles Constitucionales* (José de Jesús Gudiño Pelayo, José Rodolfo Arturo Hernández y Carlos Eduardo Hernández Pérez, coords.), FUNDAP, México, 2005, p. 151.

³¹ Schmill, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en *La Defensa de la Constitución* (José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha, comps.), segunda reimpresión, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2003, p. 26.

³² Saldívar, Arturo, “El Juicio de Amparo y la Defensa de la Constitución”, en *La Defensa de la Constitución* (José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha, comps.), segunda reimpresión, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2003, p. 49.

de los autores citados, podemos señalar que por medios de control se entienden todas aquellas instituciones y formas de actuación que permiten asegurar, de una forma u otra, que los sujetos de derecho de un sistema jurídico determinado ajusten su conducta a los principios, límites y disposiciones constitucionales.³³

Lo anterior, en palabras del Dr. Covián Andrade –de quien tomamos la definición de Control de la Constitucionalidad como la más apegada a nuestro tema de estudio–, se entendería como: “Los medios de control de la constitucionalidad son los recursos jurídicamente establecidos cuyo propósito es la verificación de la correspondencia entre las decisiones de los detentadores formales del poder y la Constitución, para que en caso de que aquélla no exista, se anulen esas determinaciones al ser consideradas anticonstitucionales.”³⁴

Dichos medios de control de la constitucionalidad, siguiendo con las ideas del autor, y los cuales solamente enunciaremos porque su análisis escaparía de los objetivos de este trabajo, son:

- a) El Recurso de Anticonstitucionalidad o control abstracto de las normas generales;
- b) La Cuestión de Anticonstitucionalidad o control concreto de las normas generales;
- c) Los conflictos entre órganos;
- d) Las controversias constitucionales;

³³ A decir de Germán Eduardo Baltasar Robles, en ocasiones se habla de control constitucional, “pero tal denominación implica que el objeto del control es la propia Constitución, lo cual es inexacto, pues ésta última se entiende como el elemento originario y fundamental del sistema que, por ello, no puede ser sujeta de control en sí misma considerada”, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, op. cit.*, p. 30. De opinión similar es el Dr. Covián Andrade: “el ‘control constitucional’ no es equivalente al control de la constitucionalidad porque la calificación del control mediante el término ‘constitucional’ lo que determina es que el control es constitucionalmente válido o que se ejerce conforme a la Constitución, lo cual es diferente al control de la constitucionalidad, porque ahora la medida del control es la Constitución y el objeto del control, es el control mismo.”, *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, op. cit.*, p. 7.

³⁴ *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, op. cit.*, p. 21.

- e) Los conflictos específicos entre órganos constituidos, diversos a los anteriores;
- f) El recurso para la protección de los derechos individuales;
- g) El recurso para la protección de los derechos políticos, y
- h) El recurso para la protección de los derechos sociales.³⁵

Por su parte, Germán Eduardo Baltasar Robles señala los siguientes:

- a) El Juicio de Amparo;
- b) La controversia constitucional;
- c) La acción de inconstitucionalidad;
- d) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, en materia electoral federal, y
- e) El juicio de revisión constitucional electoral, en materia electoral de las entidades federativas.³⁶

II.4.2 Control a *priori* y a *posteriori*.

Este apartado atiende a la temporalidad del acto de control, entendido el primero, a *priori*, como aquel que permite asegurar, según quedó asentado anteriormente, que los sujetos de derecho de un sistema jurídico determinado ajusten su conducta a los principios, límites y disposiciones que fija la Constitución. Por otra parte, se lleva a cabo un control a *posteriori* cuando el acto ya se ha consumado y se establece con la idea de remediar un abuso de poder.

En este sentido, las ideas aportadas por José Rodolfo Vega Hernández resultan pertinentes para abundar en la definición de ambos conceptos. El autor refiere que el control a *priori*, previo o preventivo:

³⁵ *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, op. cit.*, p. 23.

³⁶ *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, op. cit.*, p. 42.

permite al Tribunal Supremo preservar a la Constitución de las violaciones ejercidas por el legislador ordinario en las leyes y actos que le sean contrarios. Una facultad para comprobar la necesaria adecuación a la Constitución de las leyes y de los actos con fuerza de ley, así como para impedir su eficacia jurídica en el caso de que se aprecie la falta de conformidad con la Norma Fundamental.³⁷

En nuestra opinión, este control resulta idóneo porque posibilita la vigilancia de las leyes con anterioridad a su promulgación, permitiendo depurar los posibles vicios de inconstitucionalidad en que incurran los proyectos definitivos de leyes. Con relación al control a *posteriori*, o como el autor denomina “posterior-reparador”, el mismo destaca

sus efectos reparadores mediante el restablecimiento del orden constitucional perturbado por una ley, mediante su anulación o privación de efectos, ya sea su eficacia general *erga omnes* o limitada a las partes, *inter partes*.³⁸

II.4.3 Actos Formales y Materiales.

Al momento de señalar el concepto de Control de la Constitucionalidad que adoptaremos a lo largo de esta investigación, mencionamos que dicho control radica en la verificación de que las decisiones –actos u omisiones– de quienes ejercen el poder político por disposición de las normas jurídicas, correspondan formal y materialmente a la Constitución y a las normas constitucionales.

Conviene detenernos brevemente en algunas particularidades de dicho concepto –básicamente dos– para que no solamente el mismo adquiera claridad, sino también para lo que hasta ahora hemos referido acerca de los Medios de Control y de Defensa, y para lo que subsecuente iremos analizando.

³⁷ “La defensa y el Control Constitucional”, *op. cit.*, p. 133.

³⁸ “La defensa y el Control Constitucional”, *op. cit.*, p. 135.

Como primera particularidad, del concepto se desprende que las “decisiones”, no son sino actos jurídicos, esto es, manifestaciones de la voluntad de una o más personas, encaminadas a producir consecuencias de derecho, y que se apoyan para conseguir esa finalidad en la autorización que en tal sentido concede el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, por lo que respecta a la “correspondencia” –segunda particularidad– formal y material de tales actos jurídicos cuya titularidad poseen quienes ejercen el poder político, debemos bosquejar, precisamente, las características esenciales de los actos formales y materiales –mismas que en los rubros correspondientes del Capítulo III desarrollaremos con mayor amplitud, aunque en este apartado nos detendremos brevemente en ellas–.

- Actos formales. Son aquellos que, para ser válidos, requieren realizarse de acuerdo con una forma previamente establecida por la legislación. La falta de forma de estos actos puede ocasionar que los mismos sean inválidos. Al respecto, el ya mencionado *Diccionario Jurídico Mexicano* señala que por “formalidad” debe entenderse “los requisitos externos o aspectos de expresión de los actos jurídicos [...] En la teoría del negocio jurídico se entiende por forma *latu sensu* la manera en que éste se realiza, así todos los negocios tienen una forma”³⁹

En cuanto a nuestra materia de estudio, la referida correspondencia de los actos jurídicos de carácter formal deriva del exacto cumplimiento que el órgano revisor de la Constitución debe seguir en cada una de las etapas que nuestra Ley Fundamental estipula en el procedimiento de reforma o adición de las normas constitucionales.

³⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, p. 226.

- Actos materiales. A diferencia de los formales, en los actos materiales, más que atender al ceñimiento de una formalidad previamente establecida para que sean válidos (aunque no por ello, evidentemente, están exentos de cumplir con rigor los requisitos de cada caso), se atiende al “contenido” del acto jurídico, es decir, a la sustancia de la que se ocupa. Por ejemplo, en el acto administrativo, las materias que necesariamente forman parte del acto y sirven para individualizarlo, deben tener un objeto cierto, lícito y real, es decir identificable, verificable y conforme a la ley. En ese sentido, el hecho administrativo material consiste en la ejecución material de las decisiones que constituyen actos administrativos, por ejemplo, la demolición de un muro o de una casa ordenada por autoridad administrativa por alguna razón de interés público; el retiro de los obstáculos que se oponían al libre tránsito en una calle, etc. Por su parte, en el caso de los actos procesales, son los actos jurídicos, los hechos jurídicos y los actos materiales que se realizan dentro del proceso contencioso o no contencioso.

Con relación a nuestro tema de estudio, la referida correspondencia de los actos jurídicos de carácter material deriva del hecho de que la revisión, a pesar de ser realizada con base en el procedimiento formal, excede los límites materiales a los que está necesariamente sujeto el órgano revisor. En palabras del Dr. Covián Andrade, la inconstitucionalidad en un proceso de reforma a nuestra Ley Fundamental “puede originarse en la modificación de contenidos, sea que estén explícitamente considerados fuera del alcance del poder u órgano revisor, o bien que implícitamente no estén dentro de su competencia.”⁴⁰

⁴⁰ Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, Volumen I, segunda edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2000, p. 234.

II.4.3.1 Actos Concretos.

Este rubro alude a las normas jurídicas generales que se “individualizan” a los destinatarios del sistema jurídico general, esto es, a la población en su conjunto, o bien que se particularizan por un acto de autoridad.

Por ejemplo, la Ley de Amparo, en su artículo 1º, señala que el Juicio de Amparo tiene por objeto resolver 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, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.⁴¹

A decir de Joaquín Brage Camazano (adecuando sus ideas a nuestro tema de estudio), el control de un acto jurídico concreto es característico “del sistema norteamericano (y, hasta 1994, también de México), por virtud del cual puede cualquier juez resolver directamente –sin necesidad de remitir la cuestión de constitucionalidad a la Suprema Corte o al Tribunal Constitucional– sobre la constitucionalidad de una ley que deba aplicar al caso de que esté conociendo, con eficacia limitada a las partes que intervienen en el proceso”.⁴²

II.4.3.2 Normas Generales.

Este tipo de normas, como de su propia denominación podemos colegir, se caracterizan por su alcance general, abstracto y permanente. Enmarcadas

⁴¹ “Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Agenda de Amparo*, décima cuarta edición, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 2007.

⁴² Brage Camazano, Joaquín, *La Acción de Inconstitucionalidad*, primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p. 80.

asimismo en nuestro tema de estudio, y ciñéndonos a lo referido por el Dr. Covián, se “trata de controlar la constitucionalidad de una norma general en abstracto, lo que equivale a decir, sin necesidad de que ésta sea aplicada a un caso concreto [...], de lo que se infiere que su posible incompatibilidad con la Constitución debe ser verificada en cuanto se sospeche que ésta existe.”⁴³

Para Brage Camazano, atendiendo a la doctrina alemana (de la cual realizaremos un estudio pormenorizado en el Capítulo IV de la presente investigación), el control de la constitucionalidad de una norma general estriba en que “el Tribunal lleva a cabo un control de la constitucionalidad con total abstracción de la aplicación concreta del derecho y se limita a resolver una discrepancia abstracta en torno a la conformidad (o disconformidad) de un texto legal con el texto de la propia Constitución.”⁴⁴

II.4.3.4 ¿Decreto de Reformas o Ley de Reformas a la Constitución Mexicana?

Una vez que hemos analizado el aspecto del Control de la Constitucionalidad, el presente apartado resultará medular para nuestro trabajo de investigación porque en él recogeremos todo lo que hemos venido exponiendo hasta ahora y nos dará pie para centrarnos en la cuestión que pretendemos dilucidar en los capítulos posteriores, enmarcada en dicho Control de la Constitucionalidad: ¿La Ley de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede ser impugnada a través del Recurso de Inconstitucionalidad?

Antes de comenzar con tal dilucidación, conviene responder a la pregunta que encabeza este apartado: ¿Decreto de Reformas o Ley de Reformas a la Constitución Mexicana?

⁴³ *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, op. cit.*, p. 30.

⁴⁴ *La Acción de Inconstitucionalidad, op. cit.*, p. 79.

La pregunta no es menor dado que en la doctrina existen distintas opiniones sobre si el acto jurídico por medio del cual se modifica o revisa la Constitución es un Decreto o una Ley. Por ejemplo, Ignacio Burgoa señala lo siguiente:

Conforme al artículo 70 de la Constitución, toda resolución del Congreso de la Unión, es decir, de las dos Cámaras que lo forman y actuando conjuntamente, tiene el *carácter* de “ley” o “decreto”. Ambas denominaciones no sólo tienen implicación terminológica o meramente formal, sino que expresan la distinta naturaleza intrínseca o material de los actos que provienen de dicho organismo. Así, cuando se trata de la creación de *normas jurídicas generales, abstractas e impersonales*, el acto respectivo es una *ley*; en tanto que los actos no legislativos, esto es, los político-administrativos y los político-jurisdiccionales que inciden dentro de su competencia constitucional, son decretos en sentido estricto, teniendo los atributos contrarios, a saber: la *particularidad*, la *concreción* y la *personalidad*.⁴⁵

De distinta opinión es el Dr. Covián Andrade, al señalar que “Ley” o “Leyes” de Revisión Constitucional es el término correcto para denominar al acto jurídico por medio del cual se modifica nuestra Ley Fundamental:

En México, como se sabe, a ese acto jurídico se le conoce como “decreto”, expresión inadecuada porque su significado corresponde al tipo de decisiones de un órgano de gobierno y no de uno legislativo. Este acto también puede ser denominado “ley constitucional”, término preferible al de decreto.”⁴⁶

En este punto, no está demás consultar el *Diccionario Jurídico Mexicano* para tener un enfoque terminológico preciso de “Decreto”:

⁴⁵ *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, p. 721.

⁴⁶ *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, op. cit.*, p. 23.

Decreto es toda disposición o resolución de un Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por las personas a las que va dirigido.

[...]

La doctrina distingue entre la ley que considera como una disposición de carácter general, y el decreto que conceptúa como un acto particular. Pero el derecho positivo mexicano indistintamente llama decretos a las leyes, a los actos del Congreso que no son leyes [...]

IV. El a. 165 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala la fórmula prescrita para la expedición de las leyes o decretos: el texto debe estar autorizado por las firmas de los presidentes de ambas cámaras, y un secretario de cada una de ellas, firma primero el presidente de la cámara de origen bajo la fórmula: “El H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente decreto”, como una certificación de que se ha seguido fielmente el procedimiento legislativo, ya que existe la hipótesis de que el decreto sea vetado por no haber satisfecho todos los requisitos procedimentales. A continuación, de acuerdo al a. 168 del mismo Reglamento, “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: “(Texto de la ley o decreto)”⁴⁷

No discrepamos de la definición que brinda el *Diccionario Jurídico Mexicano* sobre la naturaleza jurídica del decreto –“caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos”–, o con la que aporta Ignacio Burgoa –“*particularidad, concreción y personalidad*”–, sin embargo, y como señalamos al principio del presente apartado, existen diversas interpretaciones sobre si el acto

⁴⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, pp. 35-36.

jurídico por medio del cual se modifica o revisa la Constitución es un Decreto o una Ley, tanto es así que el propio *Diccionario* señala que el derecho positivo mexicano “indistintamente llama decretos a las leyes”.

Pero si bien no discrepamos de la diferenciación de decreto y ley, somos de la idea de que el primero no *necesariamente* tiene en todo momento un alcance particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos. Y decimos que no necesariamente porque ejemplos sobran de decretos con alcances jurídicos generales, abstractos e impersonales, que indudablemente merecen el tratamiento de ley.

Lo anterior, máxime que tales decretos, como señala el mismo *Diccionario*, deben seguir “fielmente el procedimiento legislativo”, esto es, apegarse a los procedimientos constitucionalmente prescritos y recogidos, entre otros artículos constitucionales, en el 71 y 72.

En virtud de las reflexiones anteriores, respondemos a la cuestión que encabeza este apartado –¿Decreto de Reformas o Ley de Reformas a la Constitución Mexicana?– señalando que nos apegamos a la segunda parte de la disyunción, esto es, “Ley de Reformas a la Constitución”. Por ello, prescindiremos del término “decreto”, y a fin de ejemplificar nuestra elección, aludiremos a la sentencia que con fecha 03 de febrero de 1997 dictó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el “AMPARO EN REVISIÓN 2996/96. QUEJOSO: MANUEL CAMACHO SOLÍS. MINISTRO PONENTE: GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL”.⁴⁸

Como antecedentes del caso, el demandante señaló, entre otras consideraciones, que el 14 de diciembre de 1995 “las Cámaras de Diputados y Senadores determinaron la creación de sendas comisiones plurales [...] cuyo

⁴⁸ “Amparo contra el Procedimientos de Reformas a la Constitución”, Serie Debates Pleno, primera reimpresión, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

objetivo fundamental fue el de constituir un foro para la discusión y búsqueda del consenso en los temas fundamentales de la reforma electoral y la reforma del Distrito Federal. [...] 8. Según consta en el acta levantada en la sesión [de la Cámara de Diputados], ‘se emitieron cuatrocientos cincuenta votos en pro y ninguno en contra.’. Siendo que, como consta a todos los diputados asistentes, hubo cinco votos en contra. Lo anterior denota la mala fe de violentar la ley y el resultado de una votación. [...] Agotado lo que fue requisito de trámite en la Cámara de Origen [...], la iniciativa pasó a la colegisladora, la Cámara de Senadores; ella también, sin discusión, la aprobó en sus términos.”⁴⁹

Camacho Solís continúa relatando el proceso legislativo posterior, como el envío del proyecto a las Legislaturas de los Estados y la ulterior publicación en el Diario Oficial de la Federación, para después señalar que “sin importar qué partes” de la reforma constitucional entraban o no en vigor,

lo cierto es que las autoridades que señalo como responsables, por el simple hecho de haber aprobado y promulgado unas reformas que no fueron hechas con la observancia de los principios y procedimientos que por virtud de la Constitución y las leyes que regulan el proceso legislativo, y pretenden que formen parte de la Carta Magna, han atentado contra los principios de legalidad, seguridad jurídica y Estado de Derecho que a favor de los individuos consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.⁵⁰

A fin de no extendernos sobre manera con la argumentación del demandante, podemos sintetizar la misma con sus propias palabras:

Esta demanda no va encaminada a cuestionar ante la Justicia Federal el fondo de una reforma; [...] por virtud de la reforma aludida, se me han

⁴⁹ *Idem*, pp. 102 y 103.

⁵⁰ “Amparo contra el Procedimientos de Reformas a la Constitución”, *op. cit.*, p. 103.

disminuido mis derechos como ciudadano, la privárame de la posibilidad de presentarme como candidato al Gobierno del Distrito Federal; se han limitado, asimismo, los derechos que la ciudadanía tiene a elegir y ello se ha hecho en forma retroactiva. Tan se trata sólo de un simple trámite, en el que se aparenta cubrir formalmente el proceso legislativo, que habiéndose presentado la ilegal iniciativa por diputados y senadores el día veintiséis de julio, en un plazo menor a un mes ya habían sido aprobadas y promulgadas las supuestas reformas.⁵¹

Terminada la argumentación de Camacho Solís, el Pleno procedió a formular sus considerandos, los cuales giraron en gran medida sobre la base de la argumentación del demandante, y después, en los resolutivos de la sentencia, se revocaba el auto recurrido por aquél que se había desechado por considerar notoriamente improcedente su demanda de garantías.

Tiempo después, la Corte emitió la tesis jurisprudencial “REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS.” En dicha tesis, nuestro máximo Tribunal asentó lo siguiente:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la carta magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser consideradas como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar

⁵¹ “Amparo contra el Procedimientos de Reformas a la Constitución”, *op. cit.*, p. 105.

éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes [...] ⁵²

Si bien tanto la sentencia a la que aludimos en primer término como la tesis anterior versan sobre Amparo, creemos que ello no obsta para corroborar nuestra elección: Ley de Reformas a la Constitución. Porque tratése del Juicio de Amparo o del Recurso de Inconstitucionalidad, una Ley de Reformas a la Constitución es el producto (permítasenos la expresión) de todo un proceso legislativo en el que intervienen órganos legalmente constituidos que deben apegarse, como hemos mencionado antes, a los procedimientos constitucionalmente prescritos y recogidos en los artículos constitucionales 71 y 72, entre otros.

Y asimismo, que dichos órganos, según señalamos en su momento –rubro II.4.3 (Actos Formales y Materiales)–, a pesar de ceñirse al procedimiento formal que establece la Constitución, no excedan los límites materiales a los que están necesariamente sujetos, sea que los contenidos constitucionales estén explícitamente considerados fuera del alcance del poder u órgano revisor, sea que implícitamente no estén dentro de su competencia. ¿Qué ejemplos pueden citarse como contenidos materiales que están fuera del alcance del poder u órgano revisor? Nada menos que las decisiones políticas fundamentales, analizadas al principio de este capítulo: a) soberanía popular, b) forma federal de Estado, y c) forma de gobierno republicana y democrática.

II.4 Recurso de Inconstitucionalidad.

Finalizábamos el anterior apartado aludiendo al Juicio de Amparo y al Recurso de Inconstitucionalidad. Corresponde ahora realizar el análisis de éste último para, una vez que hemos definido qué es el Control de la Constitucionalidad y por qué

⁵² “Amparo en Revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís, 9 de septiembre de 1999, once votos, ponente: Mariano Azuela Güitrón, secretario: Humberto Suárez Camacho”, novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. X, septiembre de 1999, tesis P. LXII/99, p. 11.

optamos por la noción de Ley de Reformas a la Constitución, proceder en el Capítulo III a ahondar en nuestro tema de tesis.

Previo al referido análisis, debemos detenernos brevemente en la dilucidación de otra disyuntiva: ¿Acción o Recurso de Inconstitucionalidad?

La mayoría de los tratadistas, lo mismo que la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acogen el término “Acción de Inconstitucionalidad”. Sin embargo, existen otros tratadistas que acogen el término “Recurso de Inconstitucionalidad”, o incluso, otras denominaciones. Nosotros, cabe señalar, nos apegamos a este segundo grupo porque consideramos que el término “recurso” es el idóneo para calificar a dicha institución de carácter constitucional. Antes de exponer las razones de nuestra elección, repasaremos algunas definiciones de la “Acción de Inconstitucionalidad”.

Con relación a los tratadistas que acogen el término “Acción de Inconstitucionalidad”, sería extenso realizar un análisis pormenorizado de aquellos que abordan ese aspecto del Control de la Constitucionalidad, razón por la que nos ceñiremos a las opiniones de José Ramón Cossío, actual ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, César Eduardo Agraz, y Germán Eduardo Baltazar Robles, quien a su vez suscribe la definición del ex ministro Juventino V. Castro y Castro, misma que en su oportunidad transcribimos.

José Ramón Cossío señala los elementos primordiales de las acciones de inconstitucionalidad: objeto, materia, sujetos, resoluciones y jurisprudencia. Con relación al objeto, sostiene que el mismo “será siempre un control de regularidad constitucional, en términos de lo dispuesto en la parte inicial de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, ya que siempre se contrastará una norma legal o

un tratado internacional con la propia Constitución.”⁵³ Con base en lo anterior, el ministro agrega que “estamos frente a un ejemplo particularmente claro de lo que la doctrina ha denominado ‘control abstracto’ de constitucionalidad, de ahí que no se requiera de un agravio sino simple y sencillamente que los sujetos legitimados interpongan su acción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta se pronuncie sobre si existe o no regularidad entre la norma general cuestionada y la Constitución.”⁵⁴

En cuanto a la materia, el autor señala que cuando se analizan los distintos incisos de la fracción II del artículo 105 constitucional, “encontramos que en ellos solo es posible impugnar leyes, de allí que sólo las normas generales establecidas mediante el proceso aceptado como legislativo podrán controvertirse a través de las acciones de inconstitucionalidad”.⁵⁵ Tratándose de los sujetos, “sólo puede intervenir un porcentaje equivalente a cuando menos el 33% del número total de los integrantes de los órganos legislativos de los cuales hubiera emanado la ley impugnada o, tratándose del Senado, de la propia ley o de un tratado internacional. Asimismo, el Procurador General de la República puede actuar también [...] no sólo como parte reguladora que actúa en interés de la Constitución, sino también como parte actora.”⁵⁶

En cuanto a las resoluciones, “la Ley Reglamentaria exige una votación mínima de ocho votos [de los ministros] para que la sentencia pueda dictarse. Es preciso distinguir aquí los efectos producidos por la votación acabada de mencionar: por una parte, que la sentencia sólo se dicta cuando se logra la votación mencionada y, por la otra, que debido a que necesariamente se impugnan normas de carácter general, la sentencia únicamente puede declarar si las mismas son o no constitucionales, con lo cual se producen los consiguientes

⁵³ Cossío, José Ramón, “Similitudes y diferencias en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en *La Defensa de la Constitución*, *op. cit.*, p. 67.

⁵⁴ *Idem*, p. 69.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 71.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 72.

efectos anulatorios generales. [...] Si el mínimo equivalente al 33% de uno de los órganos mencionados impugnara una norma y obtuviere la votación favorable de al menos ocho ministros, la norma en cuestión perdería sus efectos en un sentido absoluto y no relativo [como sucede con las resoluciones que se emiten tratándose de las controversias constitucionales].”⁵⁷

Finalmente, con relación a la jurisprudencia, “las resoluciones estimatorias deberán publicarse de manera íntegra, y las consideraciones que sustenten el fallo serán obligatorias para las Salas de la Suprema Corte de Justicia, los titulares y juzgados del Poder Judicial de la Federación y de los poderes judiciales locales, así como para la totalidad de los tribunales administrativos o del trabajo, sean de carácter federal o local.”⁵⁸

César Eduardo Agraz, en su obra *Hacia una Nueva Legitimación de la Acción de Inconstitucionalidad*, caracteriza a ésta última como un “procedimiento oficioso de defensa de la Constitución” en cuanto a leyes inconstitucionales, “porque aunque se abre dicho procedimiento a solicitud de las minorías legislativas y los órganos que prevé la Constitución, la Suprema Corte debe corregir los errores que advierta en los preceptos invocados y aun sustentarse en cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el escrito inicial, supliendo los conceptos de invalidez planteados en la demanda. [...] La Corte sólo podrá declarar la invalidez de las normas impugnadas con el voto de cuando menos ocho ministros, de lo contrario, desestimaré la acción y ordenará que el asunto se archive.”⁵⁹

Por lo que respecta al tratadista Germán Eduardo Baltazar Robles, la “Acción de Inconstitucionalidad” es un juicio federal “planteado entre órganos

⁵⁷ “Similitudes y diferencias en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, *op. cit.*, p. 75.

⁵⁸ “Similitudes y diferencias en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, *op. cit.*, p. 78

⁵⁹ Agraz, César Eduardo, *Hacia una Nueva Legitimación de la Acción de Inconstitucionalidad*, primera edición, Porrúa, México, 2005, pp. 52 y 63.

públicos, en virtud del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación examina la constitucionalidad de normas generales o tratados internacionales con base en los conceptos de invalidez expresados por la parte actora.”⁶⁰

El ex ministro Juventino V. Castro y Castro, citado por Baltazar Robles, define las acciones de Inconstitucionalidad de la siguiente manera:

Procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción de una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.⁶¹

Mencionábamos al inicio del presente apartado –al momento de aludir a la disyuntiva “Acción” o “Recurso” de Inconstitucionalidad– que la mayoría de los tratadistas, lo mismo que la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acogen el término “Acción de Inconstitucionalidad”, y de ello hemos dado cuenta con las cuatro definiciones transcritas.

De igual modo, mencionábamos que existen otros tratadistas que han optado por el término “Recurso de Inconstitucionalidad” u otras denominaciones. El mismo César Eduardo Agraz, autor citado párrafos atrás a propósito de su definición de Acción de Inconstitucionalidad, comenta que para Enrique Sánchez

⁶⁰ *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, op. cit.*, p. 303.

⁶¹ *Idem*, p. 303. La referencia bibliográfica de la definición del ex ministro se encuentra en: Castro y Castro, Juventino V., “Las acciones constitucionales del artículo 105”, *Lex*, México, 3ª época, año V, núms. 48-49, junio-julio, 1999, pp. 23-31.

Bringas, ésta última no es una verdadera “acción” en el “sentido procesal de la palabra”, sino una “petición” de control normativo:

En realidad, más que una acción en sentido procesal de término, constituye una petición de control de la validez normativa. Porque en esta instancia no se dan condiciones jurisdiccionales: no hay parte actora ni parte demandada, como sucede en el Juicio de Amparo. Es ciertamente, una especie de consulta sobre la constitucionalidad de las normas generales que no puede hacer cualquier persona, sino los legisladores federales, estatales y el Distrito Federal, el Procurador General de la República y los partidos políticos, circunstancias que hacen subsistir el problema derivado de la fórmula Otero en relación con la inconstitucionalidad de las normas generales.⁶²

Otros tratadistas, si bien no optan por el término “recurso”, han analizado la diferencia terminológica que existe entre aquél y la relativa a “acción”. Uno de ellos, citado ya en este Capítulo, es Joaquín Brage Camazano. Nos permitimos transcribir sus argumentos con cierta amplitud porque los mismos aportan elementos interesantes para corroborar nuestra inclinación por “recurso”:

Es sabido que en Alemania, como en otros países, no se plantea este dilema terminológico, y se habla de *abstrakte Normenkontrolle* a secas. En España, en cambio, la expresión “recurso de inconstitucionalidad” aparece utilizada ya en los años veinte, si bien con un sentido distinto al actual, terminología hoy consagrada en España incluso a nivel constitucional, y utilizada ya, por lo demás, por la Constitución republicana de 1931 y que han seguido también, recientemente, diversas constituciones.⁶³

No obstante que en los países señalados por el autor no se plantea la diferencia terminológica de la que hemos hablado y, más aún, consagran el término “recurso”

⁶² *Hacia una Nueva Legitimación de la Acción de Inconstitucionalidad, op. cit.*, p. 52.

⁶³ *La Acción de Inconstitucionalidad, op. cit.*, p. 73.

incluso a nivel constitucional, aquél señala que “no se trata, en sentido procesal estricto, de un *recurso* sino de una *acción*, por cuanto que dicho instrumento procesal tiene por objeto el inicio de un proceso nuevo, la provocación de la jurisdicción, y no la impugnación de la resolución emitida con anterioridad por un órgano jurisdiccional en un proceso ya iniciado. Desde esta perspectiva sería más correcta la terminología mexicana y latinoamericana en general, que habla de acción de inconstitucionalidad.”⁶⁴

Si bien Brage Camazano se inclina por el término de “acción”, e incluso, como hemos mencionado en la cita que figura al pie de esta página, asevere que “en ambientes legos en derecho, y a veces no tan legos, se hable también de ‘recurso’ de inconstitucionalidad o expresiones análogas”, párrafos adelante aclara que la consagración del término “recurso” en España y otros países tiene una cierta explicación o justificación. Y es en dicha “explicación” o “justificación” que el mismo autor, nos atrevemos a afirmar, da pauta para que, precisamente, el término “recurso” sea correcto, o también, para que incluso “expresiones análogas”, como él dice, tales como “petición” o “consulta” –términos empleados por Enrique Sánchez Bringas–, sean sopesadas en su justa medida.

A decir de Brage Camazano, tanto en España y Europa en general, como en México, se habla también de “recurso” por relación al proceso contencioso-administrativo. “Esto último se explica –comenta el autor– porque se parte de la concepción del acto administrativo como una ‘decisión ejecutoria’, con lo que se quiere venir ‘a subrayar que la cualidad fundamental de los actos administrativos,

⁶⁴ *La Acción de Inconstitucionalidad, op. cit.*, p. 74. En la cita al pie que figura al término del razonamiento que hemos transcrito, el autor asevera que “aunque no en toda América Latina se utiliza la terminología de ‘acción’ y así, por ejemplo, en Bolivia se habla también de ‘recurso’ [...] y no de acción. No deja de ser paradójico que también en México, a pesar de la consagración jurídica de la terminología más exacta de ‘acción’, en ambientes legos en derecho, y a veces no tan legos, se hable también de ‘recurso’ de inconstitucionalidad o expresiones análogas, intercambiándolas con la fórmula consagrada constitucionalmente de ‘acción de inconstitucionalidad’.”

a diferencia de los actos privados, es estar dotados de presunción de validez y fuerza ejecutoria, lo que les asemeja a las sentencias judiciales.”⁶⁵

A partir del anterior razonamiento, el autor agrega que en el ámbito administrativo, aunque no hay ningún proceso (judicial) anterior, es obvio que se ha dictado un acto administrativo que es precisamente el que se “recurre”, y justamente sobre esa idea se basa toda la construcción del carácter revisor de la jurisdicción contencioso administrativa. Por lo que respecta al ámbito constitucional, y de modo análogo a lo que sucede en el administrativo, el autor señala que

cabría razonablemente entender, por evidente razón de analogía con los recursos contencioso-administrativos, que por medio de la vía que comentamos –de planteamiento de la constitucionalidad– lo que se hace es impugnar, no un acto administrativo, pero sí una ley dictada por el órgano competente para ello (el Parlamento), impugnación que se realiza frente al órgano competente para conocer de esa impugnación (y que no es aquí la jurisdicción-administrativa sino el Tribunal Constitucional) y que utilizará como parámetro, no la ley, sino la propia Constitución y que habrá, naturalmente, de respetar al máximo la libertad de configuración del legislador, de amplitud mucho mayor a la discrecionalidad administrativa.⁶⁶

Para mayor abundamiento de lo anterior, Brage Camazano señala: “No hay, pues, un proceso anterior, pero sí hay un acto previo, dictado con anterioridad y frente a cuya autoridad, eficacia, presunción de validez y ejecutividad plena se recurre. [...] No puede tampoco negarse que en sus términos más generales, en su estructura más elemental, el proceso responde a un mismo esquema, siendo con toda probabilidad esta similitud la que explica porqué se habla en España y en otros países de ‘recurso’ de inconstitucionalidad así como el hecho de que pueda

⁶⁵ *La Acción de Inconstitucionalidad, op. cit.*, p. 75.

⁶⁶ *La Acción de Inconstitucionalidad, op. cit.*, p. 76.

hablarse también, en cierta medida, de un carácter ‘revisor’ de la jurisdicción constitucional”. El autor concluye su argumentación con lo siguiente:

Y si bien es obvio que la calificación dogmática que de un instituto haga el texto constitucional (o legal, en su caso) no vincula ni puede vincular al intérprete ni afectar a la naturaleza intrínseca del instituto, no cabe duda que la analogía con el proceso contencioso-administrativo, explica la terminología generalizada de manera absoluta (sin excepciones) en la doctrina española, que habla siempre de “recurso de inconstitucionalidad”, sin que haya por lo demás a mi juicio razones para sostener un cambio o giro en esa práctica [...] ⁶⁷

Si bien el autor que comentamos, como quedó de manifiesto anteriormente, se apega al término de “acción”, de conformidad con la calificación que la Constitución mexicana hace del mismo, y que a su juicio es más exacta en términos procesales, no deja de ser paradójico que en su mismo razonamiento acepte que el término “recurso” tenga una explicación y una justificación.

Y es con base en dicho razonamiento que nosotros –entre otras consideraciones– nos apegamos, como quedó de manifiesto al inicio del presente apartado, al término “recurso”, dada su idoneidad para calificar a dicha institución de carácter constitucional. A efecto, sintetizaremos en varios puntos los aspectos más interesantes del razonamiento aludido:

- a) Tanto en la mayoría de los países de Europa como en México, se habla de “recurso” con relación al proceso contencioso-administrativo, debido a que se parte de la concepción del acto administrativo como una “decisión ejecutoria”;

⁶⁷ *La Acción de Inconstitucionalidad, op. cit.*, p. 78.

- b) Lo anterior, porque en sus términos más generales, en su estructura más elemental, el proceso responde a un mismo esquema, lo cual explica porqué se habla en España y en otros países de “recurso” de inconstitucionalidad, y en cierta medida, de un carácter “revisor” de la jurisdicción constitucional;
- c) En materia administrativa, es obvio que un acto administrativo que se ha dictado precisamente se “recurre”, y sobre esa idea se basa toda la construcción del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa;
- d) De modo análogo, por lo que respecta al ámbito constitucional, cabría razonablemente entender que por medio de la vía del planteamiento de la constitucionalidad, lo que se impugna no es un acto administrativo, pero sí una ley dictada por el órgano competente para ello (Parlamento en España, Congreso de la Unión en México, por ejemplo), impugnación que se realiza frente al órgano competente para conocer de esa impugnación (Tribunal Constitucional, o en México, la Suprema Corte de Justicia);
- e) Para ello, se utiliza como parámetro no la ley sino la propia Constitución, respetando al máximo la libertad de configuración del legislador, de amplitud mucho mayor a la discrecionalidad administrativa;
- f) No hay un proceso anterior, pero sí hay un acto previo (en nuestro caso, la Ley de Reformas a la Constitución), dictado con anterioridad y frente a cuya autoridad, eficacia, presunción de validez y ejecutividad plena se recurre, y
- g) Por lo anterior, no cabe duda que la analogía con el proceso contencioso-administrativo explica la terminología generalizada en la doctrina

española, así como en la de otros países europeos y latinoamericanos, de “recurso de inconstitucionalidad”.

En es virtud de la referida analogía, en el sentido de que en su estructura más elemental el proceso responde a un mismo esquema, que se explica que en países europeos y latinoamericanos se hable de “recurso de inconstitucionalidad”, y por lo mismo, que nosotros corroboremos la elección del término “recurso”.

Una vez que hemos expuesto los argumentos que fundamentan nuestra elección por el término “recurso”, y dado que inicialmente transcribimos algunas definiciones de “Acción de Inconstitucionalidad”, ahora conviene hacer referencia a la caracterización del “Recurso de Inconstitucionalidad”. Para ello, nos basaremos en las ideas aportadas por el Dr. Miguel Covián Andrade. A decir de este tratadista, en el sistema “concentrado” de control de la constitucionalidad existen varios medios de control estructuralmente distintos, cuyo diseño depende de la naturaleza del tipo de decisión que se controlará. Uno de ellos, al que denomina “Recurso de Anticonstitucionalidad”⁶⁸, se caracteriza por ser

el medio de control adecuado para verificar la constitucionalidad de las normas generales, de manera directa, sin necesidad de esperar a que se apliquen, existiendo la posibilidad de revisarlas antes de su publicación – control *a priori*– o después de su publicación –control *a posteriori*–. Al presentar este recurso se plantea la anticonstitucionalidad de la norma general, la cual se considera violatoria de algún precepto constitucional o de

⁶⁸ El Dr. Covián habla de “Anticonstitucionalidad”, y expone sus razones: “Es preferible hablar de anticonstitucionalidad para aludir a un acto en sentido *latq* que vulnera a constitución, en lugar de emplear el término ‘inconstitucionalidad’. Éste último, más bien hace pensar en lo que ‘no existe en la constitución’, en tanto que el que proponemos se refiere claramente a lo que contraría la constitución. En rigor, dejemos de lado esta cuestión no tan importante como los graves defectos que se perciben en la fracción II del artículo 105, a cuya demostración dedicaremos este apartado.” (Covián Andrade, Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, primera edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México, 2001, p. 302.). Por nuestra parte, también dejamos de lado dicha cuestión, no tanto para referirnos a la citada fracción II –la cual, cabe señalar, analizaremos en su momento–, sino para proseguir con la exposición de las razones que nos motivan para adoptar el término “recurso”, contrapuesto al de “acción”.

varios. [...] El recurso se presenta siempre después de la publicación de la norma [...], procediendo entonces al tribunal constitucional para que éste decida sobre su constitucionalidad [...], por que según el sistema “concentrado” de control, el tribunal constitucional es el único órgano competente en materia de control de la constitucionalidad.⁶⁹

Así pues, debemos entender, siguiendo con las ideas del Dr. Covián, que el Recurso de anticonstitucionalidad o control abstracto de las normas generales, está dirigido a erradicar los actos contrarios a la Constitución en materia de leyes de revisión constitucional —“Ley de Reformas a la Constitución Mexicana”, como nosotros lo denominamos—, tratados internacionales, leyes ordinarias, decretos-ley, reglamentos, acuerdos generales y cualquiera otro acto con fuerza de ley.

No queremos cerrar el presente apartado, y con ello este Capítulo II, sin antes recurrir nuevamente al *Diccionario Jurídico Mexicano* para despejar toda duda acerca de nuestra elección por el término “recurso”. Podría decirse que el razonamiento de Bagre Camazano, por sí mismo, da la pauta para prescindir de la consulta del *Diccionario*, y más aún, si tomamos en cuenta las ideas antes transcritas del Dr. Covián Andrade.

Sin embargo, la consulta de dicha obra es pertinente para dejar de manifiesto que, quizás, el que se opte por el término “recurso” u otros similares, no necesariamente es propio de “ambientes legos en derecho” y “no tan legos”, sino, por el contrario, puede entenderse propio de un afán por la búsqueda de rigor o exactitud terminológicos, y en esa medida, alejarse tanto de dogmas como de apegos acríticos a la “tradición jurídica mexicana”, tan característicos de otros “ambientes legos en derecho” y “no tan legos”. Dicho lo anterior, el *Diccionario Jurídico Mexicano* señala:

⁶⁹ *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, op. cit.*, p. 24.

Recurso de Inconstitucionalidad. Es aquel que se hace valer después de haberse agotado los medios de impugnación ordinarios con el objeto de combatir un acto o una ley que se considera contraria a los preceptos constitucionales. [...] Ambos medios [acción y recurso de inconstitucionalidad] se utilizan en los diversos modelos de justicia constitucional, tomando en cuenta que en el sistema continental europeo de los tribunales especializados, por una parte se puede acudir a la acción directa que interponen las entidades afectadas contra leyes o actos que invaden su esfera de competencia constitucional, y en segundo término cuando se trata de actos concretos o de la aplicación de disposiciones legislativas se plantean los recursos de inconstitucionalidad por los afectados. [...] Sin embargo, no existe una precisión estricta de la denominación de estas vías de impugnación de actos y leyes constitucionales, y son varios los ordenamientos en los cuales se utilizan de forma indiscriminada, y como un ejemplo podemos señalar la terminología utilizada por la Constitución española [en la cual] se califica de *recurso de inconstitucionalidad*, los diversos instrumentos a través de los cuales se pueden impugnar las disposiciones legislativas contrarias a los preceptos constitucionales [...].

III. Esta imprecisión existe también en el ordenamiento mexicano, por lo que la distinción entre la acción y el recurso de inconstitucionalidad ha sido planteada doctrinalmente, puesto que ni la legislación o la jurisprudencia han establecido con claridad estas dos categorías.⁷⁰

En virtud de las consideraciones expuestas en este rubro, y de manera similar a como respondimos en el rubro anterior –¿Decreto de Reformas o Ley de Reformas a la Constitución Mexicana?–, a la disyuntiva actual de “acción” o “recurso” de Inconstitucionalidad, nos apegamos a la segunda parte de la disyunción, esto es, “Recurso de Inconstitucionalidad”. Por ello, prescindiremos del término “Acción”.

⁷⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, pp. 362-363.

Siendo ello así, dedicaremos el siguiente Capítulo al análisis de si puede ser impugnada la Ley de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por medio del Recurso de Inconstitucionalidad.

CAPÍTULO III. ¿LA LEY DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDE SER IMPUGNADA A TRAVÉS DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD?

III.1 Ley de Reformas a la Constitución de México.

En el penúltimo apartado del Capítulo anterior señalamos que existen diversas interpretaciones acerca de si el acto jurídico por medio del cual se modifica o revisa la Constitución es un decreto o una ley. A decir de la mayoría de los tratadistas, se trata de un decreto, debido a que de su naturaleza jurídica, según opinan, se desprenden sus características de caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos; o lo que es lo mismo, su particularidad, concreción y personalidad.

Sin embargo, apuntamos que el propio *Diccionario Jurídico Mexicano* mencionaba que el derecho positivo mexicano “indistintamente llama decretos a las leyes”. En su momento, cuando más adelante enunciemos el artículo 72 constitucional, quedará tal “indistinción” ampliamente de manifiesto. Asimismo, por nuestra parte argumentamos que un decreto no *necesariamente* tiene en todo momento un alcance particular, porque ejemplos sobran de decretos con alcances jurídicos generales, abstractos e impersonales, que indudablemente merecen el tratamiento de ley.

Ejemplificamos lo anterior aludiendo a la sentencia que con fecha 03 de febrero de 1997 dictó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el “AMPARO EN REVISIÓN 2996/96. QUEJOSO: MANUEL CAMACHO SOLÍS. MINISTRO PONENTE: GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL”, y a la tesis jurisprudencial “REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS.”

En ésta última, nuestro máximo Tribunal asentó que en el procedimiento legislativo de reforma constitucional no se impugnaba a la Constitución en sí misma, sino los actos de las autoridades responsables que intervienen en dicho proceso –debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes–, cuya culminación se materializa en la o las reformas, según sea el caso, a nuestra Ley Fundamental.

Finalmente, hicimos el señalamiento de que una Ley de Reformas a la Constitución es el producto de todo un proceso legislativo en el que intervienen órganos legalmente constituidos que deben apegarse a las formalidades prescritas y recogidas en los artículos constitucionales 71 y 72, entre otros; y que dichos órganos, a pesar de ceñirse al procedimiento formal que establece la Constitución, no deben exceder los límites materiales a los que están necesariamente sujetos, sea que los contenidos constitucionales estén explícitamente considerados fuera de su alcance, sea que implícitamente no estén dentro de su competencia, tal es el caso de la soberanía popular, forma federal de Estado, y forma de gobierno republicana y democrática.

Sin embargo, antes de referirnos a dichos procedimientos, conviene referirnos al marco conceptual genérico de las condiciones mínimas previas para que una ley, sea de la índole que sea, comience su proceso de gestación; después, al procedimiento legislativo *stricto sensu*, y finalmente, la publicidad en sí misma considerada.

Consideramos que la creación legislativa, sintetizando las opiniones de Máximo N. Gámiz Parral, Carlos Sempé Minvielle, y Alejandro López Olvera⁷¹, transita por tres etapas: a) Prelegislativa; b) Legislativa, y c) Poslegislativa.

⁷¹ Gámiz Parral, Máximo N., *Legislar. Quién y cómo hacerlo*, Colección Reflexión y Análisis, primera edición, Noriega Editores, México, 2000; Sempé Minvielle, Carlos, *Técnica Legislativa y Desregulación*, segunda edición, Porrúa, México, 1998; López Olvera, Alejandro, *Técnica legislativa*, primera edición, Mc Graw-Hill, México, 2001.

En la primera de ellas, Prelegislativa, deben determinarse las siguientes cuestiones:

- Planteamiento del problema, identificación de los actores involucrados, sus intereses y los casos relevantes;
- Los incentivos y motivaciones que originan el interés jurídico sobre las conductas a regular o propiciar;
- La importancia y la necesidad de la institución formal, contrapuesta a los perjuicios por la ausencia de reglas formales;
- Los objetivos que se persiguen o perseguirán con la institución, la operatividad, consistencia y practicabilidad de los mismos;
- La materia a regular, es decir, esclarecer qué conductas y qué aspectos de la misma se regularán;
- El contexto en el que se sitúa el problema (económico, político, social o jurídico);
- El análisis de quién es competente para actuar, esto es, quién es la autoridad obligada a institucionalizar las iniciativas en la materia (federación, estados municipios);
- El análisis de los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y de los procesos a que se sujetará la autoridad para dicha ejecución;
- La formulación y comparación de las posibles alternativas de institucionalización, es decir, valorar la calidad de la institución: planes o programas gubernamentales, reglamentos, leyes, modificaciones constitucionales, circulares o instrumentos administrativos;
- El momento en el que se debe actuar y la vigencia de la institución;
- La elección del diseño institucional y su justificación ética, y
- La identificación de las variables de cada uno de los diferentes niveles de racionalidad (económica, jurídico formal, lingüística, pragmática, teleológica y ética).

La etapa Legislativa, a su vez, se divide en dos fases: a) Investigación y b) Creación y justificación.

a) Fase de Investigación:

- La compilación y descripción de los antecedentes de la materia a regular;
- El análisis de coherencia y consistencia interinstitucional, es decir, qué incentivos y reglas formales existen en las diferentes esferas (constitucional, federal y local) relacionadas con el nuevo arreglo institucional;
- La opinión de las organizaciones (públicas y privadas), es decir, la formulación de encuestas de instrumentos de recolección de la opinión de personas individuales o morales y de los funcionarios especializados y encargados de la ejecución institucional, y
- La motivación y la fundamentación legal.

b) Fase de creación y justificación:

- La redacción del texto legislativo de creación o modificación institucional. Esta comprende la estructura técnico-jurídica; los aspectos del lenguaje legal que den claridad a las expresiones normativas, la sistematización de la norma jurídica (coherencia, cabalidad e independencia);
- Los procesos previstos para garantizar el proceso de ejecución de las normas, prestando atención en las garantías de audiencia y legalidad;
- El análisis de la institución con respecto a: sus alcances, extensión y nivel de detalle; las afectaciones al diseño institucional preexistente, sus efectos concretos sobre los ciudadanos, sobre la administración pública (federal o local), sobre las organizaciones y grupos de interés; la necesidad de personal e instrumentos de organización y gestión pública; la factibilidad de las normas jurídicas, y la practicabilidad administrativa de la institución;

- El análisis con respecto a la comprensión que tienen los particulares y las autoridades de la institución;
- Análisis costo-beneficio de la institución;
- Elaboración de los documentos introductorios (preámbulo y exposición de motivos) de la disposición normativa, y
- La iniciación del proceso legislativo formal.

Por último, la etapa Poslegislativa tiene como característica la de incluir la racionalidad jurídico-formal, pragmática y económica respecto de:

- La publicidad de la institución;
- El análisis del impacto de la institución sobre aquellos aspectos directamente considerados y la posibilidad de efectos no previstos;
- La adecuación de la institución en las dimensiones de racionalidad lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica, económica y ética;
- El análisis de las posibilidades de evolución de la institución, y
- El inicio del proceso de rediseño y modificación de reglas formales .

He allí, pues, un breve esbozo de los diversos elementos constitutivos de la gestación, en nuestro caso particular, de una ley. Con ello, y como comentamos anteriormente, centraremos nuestra atención en los preceptos constitucionales que conforman el proceso legislativo formal –según lo hemos caracterizado en la Fase de creación y justificación de la etapa Legislativa– de creación de una Ley de Reformas a la Constitución de México. El primero de ellos, textualmente, señala:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.⁷²

Por su parte, el artículo 72 señala:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles [...];

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación;

D. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho [...];

⁷² *Agenda de Amparo, op. cit.*, p. 40.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados [...];

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación;

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año;

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar en cualquiera de las dos Cámaras [...];

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presentan [...], y

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado [...] ⁷³

III.2 Análisis de la Ley de Reformas en el Recurso de Inconstitucionalidad.

Una vez que hemos esbozado un panorama lo suficientemente completo sobre la naturaleza jurídica –tanto sus características propias como su proceso legislativo formal– de la Ley de Reformas a la Constitución de México, corresponde ahora dedicar el presente apartado al análisis de la misma con base en el Recurso de Inconstitucionalidad.

⁷³ *Agenda de Amparo, op. cit.*, pp. 40-41.

Dicho recurso está contemplado en la fracción II del artículo 105 de nuestra Ley Fundamental, y correlativamente, en la Ley Reglamentaria de dicho artículo, la cual comentaremos en el transcurso del presente rubro y los subsecuentes. Por lo que respecta a la fracción II del artículo 105, a la letra dice:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

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

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

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

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

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

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 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 leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. [...]

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. [...] ⁷⁴

Del artículo que acabamos de enunciar se desprende, en su misma fracción II, que las erróneamente llamadas “acciones de inconstitucionalidad” tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

⁷⁴ *Agenda de Amparo, op. cit.*, pp. 65-66

En sus correspondientes incisos, sólo se mencionan los casos de leyes y tratados internacionales, de lo cual se deduce, como señala el Dr. Miguel Covián, “que los autores del proyecto [de reforma constitucional de 1995] no saben que existen otras normas generales además de estos dos tipos, como las leyes de revisión constitucional, llamadas incorrectamente en nuestro país ‘decretos’ y los reglamentos formalmente administrativos, pero materialmente legislativos, así como los acuerdos que toman los tres órganos constituidos, incluida por lo tanto, la propia Suprema Corte, cuyos alcances son generales.”⁷⁵

La situación planteada por el autor necesariamente sería objeto de que nuestro sistema de control de la constitucionalidad se reestructurara, ya que, como él mismo señala

en México no es posible plantear ante este órgano de control de la constitucionalidad, la anticonstitucionalidad de una revisión de la Constitución [...], ni la anticonstitucionalidad de un reglamento, razón por la cual para este último caso y para este efecto, se emplea en nuestro país un medio inadecuado que es la controversia constitucional. Tampoco es posible impugnar los acuerdos con alcances generales, como los que toma la Suprema Corte, los cuales en muchos casos, contravienen lo que señala la Constitución, a lo cual debe agregarse que no existe un órgano que pueda revisar la anticonstitucionalidad de las decisiones de la propia Suprema Corte, la cual según lo hemos demostrado, es un órgano de control de la constitucionalidad, pero no es un tribunal constitucional.⁷⁶

Analizar en este rubro dichas deficiencias de nuestro sistema de control de la constitucionalidad, rebasaría por mucho las pretensiones del mismo. No obstante, y siguiendo con las ideas del Dr. Covián, mencionaremos algunas fallas:

⁷⁵ *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, op. cit.*, p. 196.

⁷⁶ *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, op. cit.*, p. 196-167.

1.- El sistema nació y se ha conservado genéricamente “amparizado”; y

2.- Los autores del proyecto de revisión constitucional y los ministros de la Suprema Corte no conocían, ni conocen a profundidad los aspectos fundamentales del derecho constitucional, ni menos aún del control de la constitucionalidad.

Como consecuencia de estas dos deficiencias generales, el sistema se caracteriza por una importante cantidad de defectos estructurales específicos y por una aplicación permanentemente errónea de los medios de control de la constitucionalidad, derivada del desconocimiento ostensible de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de esta área especializada del Derecho constitucional.

Algunos ejemplos de esta problemática característica del sistema mexicano de control de la constitucionalidad son los siguientes:

a) El control de la constitucionalidad está distribuido entre diversos órganos jurisdiccionales, de manera caótica e irracional, de lo cual es ejemplo el hecho de que la Suprema Corte de Justicia es simultáneamente competente e incompetente para controlar la constitucionalidad del ejercicio del poder político en materia electoral;

b) Los medios de control son insuficientes y no están estructurados adecuadamente. Lo primero provoca que sigan existiendo decisiones de los detentadores formales del poder que no están sometidas al control de la constitucionalidad o que sólo pueden ser controladas parcialmente, mientras que lo segundo implica que los medios de control existentes se aplican de manera ineficaz, todo lo cual se refleja en un control del poder político caracterizado por su imprecisión y por su limitación;

c) Los procedimientos para aplicar estos medios de control son igualmente deficientes, entre otras razones, porque su diseño estructural se basó en el juicio de Amparo y su aplicación ha estado ostensiblemente “amparizada”, a lo cual debe agregarse que en esta parte del sistema son perceptibles incongruencias y deficiencias particulares importantes, las cuales en términos teóricos, son inconcebibles y desde el punto de vista práctico, lo convierten en un sistema sumamente ineficaz;

d) Mención especial merecen dos aspectos de procedimiento, a saber: las normas relativas a la votación para tomar las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia y las disposiciones jurídicas concernientes a los alcances de las sentencias, las cuales son literalmente absurdas, a lo que debe agregarse que éstas son interpretadas y aplicadas por ministros desconocedores del control de la constitucionalidad;

Todo esto hace necesaria la reestructuración del sistema mexicano de control de la constitucionalidad, en tanto elemento estructural imprescindible en un sistema político democrático contemporáneo.⁷⁷

Ya en otro apartado trataremos de perfilar algunas propuestas tendientes a que las deficiencias que presenta nuestro sistema de control de la constitucionalidad sean subsanadas. Por ahora, nos concretaremos a analizar el Recurso de Inconstitucionalidad de la Ley de Reformas a la Constitución de México, según la referida fracción II del artículo 105 de nuestra Ley Fundamental, y correlativamente, la Ley Reglamentaria de dicho artículo.

⁷⁷ *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, op. cit.*, p. IV-VI.

III.2.1 Quién puede interponer el recurso y ante quién.

A decir de Germán Eduardo Baltazar Robles, la Ley Reglamentaria no regula expresamente las partes que intervienen en un recurso de inconstitucionalidad, por lo que, conforme al artículo 10 del mismo ordenamiento, serán partes:

a) El actor, que es el órgano, fracción parlamentaria o partido político que promueva el recurso;

b) Los demandados, quienes son los órganos legislativos y Ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la Ley de Reformas a la Constitución de México, objeto del Recurso de Inconstitucionalidad;

c) El tercer interesado, que es la entidad, poder u órgano que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que se dicte al resolver el recurso de inconstitucionalidad; y

d) El Procurador General de la República.⁷⁸

De acuerdo con la fracción I del artículo 105 Constitucional, no cualquier órgano público puede promover un Recurso de Inconstitucionalidad, dado que ello sólo se permite a:

- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión cuando se impugnen leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores al Congreso de la Unión, cuando se impugnen leyes federales o

⁷⁸ *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, op. cit.*, pp. 304 y 305.

del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

- El Procurador General de la República, quien puede impugnar leyes federales, leyes estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, siendo así el único órgano que puede promover recursos de inconstitucionalidad contra cualquier norma general;

- El treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquier órgano legislativo estatal, siempre que se trate de leyes expedidas por el mismo órgano legislativo del que los promoventes formen parte;

Conviene señalar que, por su parte, Covián Andrade, a propósito de lo que hemos comentado sobre las fallas estructurales que presenta nuestro sistema de control de la constitucionalidad, apunta que “como consecuencia de la ‘amparización’ del sistema actual, la autorización para interponer este recurso se limitó absurdamente a los miembros del congreso o de la asamblea que expide la ley o que aprueba el tratado internacional, bajo la idea de que ‘sólo ellos tendrían interés jurídico para cuestionar la constitucionalidad de la norma general correspondiente’. [...] Esta nueva deficiencia no se puede considerar estructuralmente superada, sólo porque la Suprema Corte haya expresado el criterio de que sí es posible admitir este recurso cuando es interpuesto por el 33% de los integrantes del órgano que expidió la ley, porque esta interpretación no tiene ningún fundamento constitucional ni legal, si se toma en cuenta que en la fracción II del artículo 105 se establece expresamente que ‘la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo’.”⁷⁹

Asimismo, el autor señala que otra prueba de la "amparización" de este medio de control y en general del sistema, consiste en la amplia intervención que

⁷⁹ *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, op. cit.*, pp. 198-199.

se le confiere al procurador general de la República para intervenir tratándose de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, conforme a lo establecido en el artículo 102-A y para interponer la acción de inconstitucionalidad, según el artículo 105, inciso c), ambos de la Constitución.

Asentado lo anterior, Covián Andrade señala que precisamente porque la norma general se analizará en cuanto a su correspondencia con la Constitución sin que sea necesaria su aplicación, los sujetos de Derecho autorizados para plantear la anticonstitucionalidad ante el tribunal constitucional no tienen que acreditar un interés jurídico concreto en la causa, sino sólo un interés general, consistente en que la norma general no infrinja la esencia de la Constitución (decisiones políticas fundamentales), ni las normas constitucionales (expresión jurídica de la constitución esencial). En ese sentido, el autor enumera a los siguientes sujetos de Derecho para interponer dicho recurso:

- a) Gobierno nacional o federal;
- b) Una minoría de los miembros del Congreso o de la asamblea que aprueba la ley o la norma general, cuyo porcentaje puede variar en cada país, entre un 15% y un 30%, pero no más;
- c) A este mismo órgano para el caso de normas generales expedidas por otros, como reglamentos o acuerdos;
- d) A los gobiernos locales;
- e) A una minoría de miembros de los congresos locales, en la proporción señalada anteriormente;
- f) A los organismos constitucionales autónomos;
- g) A los organismos protectores de los derechos humanos, particularmente;
- h) A las universidades públicas federales o locales; y
- i) A un porcentaje de los ciudadanos determinado con relación al padrón electoral, cuidando que sea representativo, pero también asequible, de

manera que en algunos países tal vez será de un 1%, mientras que en otros quizás será de un 0.50%, por ejemplo.⁸⁰

Volviendo a la parte demandada, y como al inicio del presente apartado quedó de manifiesto en el inciso b), Germán Eduardo Baltazar Robles señala que normalmente serán los órganos legislativos y Ejecutivo que hubieran intervenido en la emisión y promulgación de la Ley de Reformas a la Constitución de México impugnada. Sin embargo, tratándose de leyes que, para tener vigencia, no requieran de la promulgación del Poder Ejecutivo, éste no tendrá el carácter de demandado, según criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual, a efectos de dar claridad a este punto, nos permitimos transcribir:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS NO TIENE EL CARÁCTER DE DEMANDADO, CUANDO SE COMBATE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE DICHO ESTADO. Conforme al artículo 61, fracción 11, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tendrán el carácter de parte demandada el órgano legislativo que hubiere emitido la norma general impugnada y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado; sin embargo, conforme a lo dispuesto por los artículos 38 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 3° de la Ley Orgánica del Congreso del propio Estado, esta última legislación, sus reformas y adiciones no necesitan de promulgación expresa del Ejecutivo Estatal para tener vigencia, ya que dicha facultad se refiere a todas las demás leyes que apruebe dicha asamblea legislativa, excepto a la Ley Orgánica del Congreso, que regula su estructura y funcionamiento interno. Por ello, si quien ordenó la promulgación de dicha ley fue el propio Congreso Estatal, no puede tener el carácter de autoridad demandada el gobernador de tal entidad federativa.

⁸⁰ *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, op. cit.*, pp. 31-31.

Acción de inconstitucionalidad 1/98. Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo IX. Febrero de 1999. Página 286.

III.2.2 En qué tiempo.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria establece el plazo general de treinta días naturales para la promoción del Recurso de Inconstitucionalidad. Como la disposición es expresa, no cabe aplicar la regla general de que en los plazos sólo se computan días hábiles.

El plazo citado se cuenta a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de la norma general o tratado internacional impugnado en el correspondiente medio oficial, estableciéndose expresamente que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, aunque este último caso no puede darse en materia electoral dado que todos los días son hábiles.

Al respecto, Covián Andrade señala que debe considerarse que la norma general es o no es constitucionalmente válida, lo cual no depende del momento en el que se impugne, ni de su aplicación a un caso concreto. “Consecuentemente, se trata del control abstracto de las normas generales, planteado de manera directa con el propósito de verificar la constitucionalidad del acto de naturaleza legislativa correspondiente, con independencia de qué órgano lo apruebe (el Congreso si se trata de leyes o el gobierno en el caso de reglamentos).”⁸¹ Y agrega:

Lo anterior es suficiente para entender que en estas condiciones, cuando el medio de control se ejerce *a posteriori* y no *a priori*, no debe establecerse ningún plazo para interponer el recurso, porque el simple transcurso del tiempo no convierte en constitucional lo que es anticonstitucional, ni tampoco

⁸¹ *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, op. cit.*, p. 31.

produce la caducidad de una acción procesal que se ejercita por un sujeto de Derecho, cuyos intereses particulares hayan sido lesionados. La situación es distinta en el caso del control concreto de las normas generales, el cual según lo hemos señalado, se realiza cuando una norma general cuya constitucionalidad se impugna, se aplica para resolver un juicio de legalidad, situación que requiere de la existencia de un plazo para que se envíe la cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal constitucional, el cual no puede ser superior a la duración del juicio y hasta el momento previo a su resolución, porque de lo contrario, éste nunca concluiría.⁸²

III.2.3 Forma en que se tramita.

Al inicio del apartado III.2 enunciamos tanto la fracción II como los incisos correspondientes del artículo 105 de nuestra Ley Fundamental. En ella, y claro está, en su respectiva Ley Reglamentaria, figuran las características esenciales de los pasos a seguir para dar trámite al Recurso de Inconstitucionalidad.

El primero de ellos, y esencial para que a través del Recurso de Inconstitucionalidad se subsanen o erradiquen las posibles violaciones a nuestra Ley Fundamental por parte de una Ley de Reformas a la Constitución que precise ser impugnada, es la demanda.

Por principio de cuentas, siguiendo con las ideas de Baltazar Robles, dicha demanda debe formularse por escrito, por lo que debe estar firmada, salvo la posibilidad de formularla vía telegráfica, cuando el actor radique fuera del Distrito Federal, hipótesis que no podrá actualizarse si promueve una fracción parlamentaria, pues en ese caso la Ley Reglamentaria exige que la demanda esté firmada por los promoventes.⁸³

⁸² *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, op. cit.*, p. 32.

⁸³ *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, op. cit.*, pp. 358.

En ese sentido, conforme al artículo 61 de la Ley Reglamentaria, el escrito de demanda deberá señalar:

I. Identificación del actor o actores; para lo cual deben asentarse los nombres y firmas de los promoventes; estableciéndose en el artículo 62 de dicho ordenamiento que cuando la demanda se promueva por las minorías parlamentarias, deberá estar firmada por lo menos por el treinta y tres por ciento de los integrantes de los órganos legislativos de que se trate;

II. Identificación del demandado; para lo cual se debe expresar la denominación de los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la Ley de Reformas a la Constitución impugnada;

III. Identificación del objeto del Recurso de Inconstitucionalidad; esto es, los datos que permitan determinar plenamente cuál sea la norma general cuya invalidez se demanda, debiendo precisarse también el medio oficial en que se hubiera publicado;

IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; este requisito permite reconocer de inmediato la materia del recurso de inconstitucionalidad, desde el punto de vista del actor;

V. Los conceptos de invalidez; entendiéndolos como los argumentos con los cuales el actor pretende demostrar la inconstitucionalidad de una Ley de Reformas a la Constitución objeto del recurso de inconstitucionalidad; constituye la parte más importante de la demanda, con relación a la determinación de la materia del juicio desde el punto de vista del actor.

Aunado a lo anterior, el autor alude a un criterio generado a propósito del Juicio de Amparo, en el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que no es necesaria ninguna formalidad especial para expresar conceptos de invalidez, sino que basta manifestar con claridad la causa de pedir; esto es,

evidenciar cuál es la contravención que se estima existe al texto fundamental. Nos permitimos transcribir dicho criterio:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CONTRAVENCIÓN DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la lectura integral de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones 1 y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se desprende que exija como requisito esencial e imprescindible para demostrar la inconstitucionalidad de la norma general que se impugne, que la expresión de los conceptos de invalidez se haga como un verdadero silogismo. Ello es así porque, conforme al citado precepto, para que se proceda a su estudio será suficiente con que en el escrito de demanda respectivo se exprese con claridad la contravención de la norma combatida con cualquier precepto de la Constitución Federal, sin perjuicio de que hecho el análisis de los conceptos de invalidez expuestos, éstos deban desestimarse.

Acción de inconstitucionalidad 8/2000. Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo XII. Septiembre de 2000. Página 399.⁸⁴

III.3 Posibles violaciones en el procedimiento de revisión a la Constitución.

Al inicio del presente Capítulo, aludimos a la tesis jurisprudencial “REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS.”

⁸⁴ *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, op. cit.*, pp. 360.

Por medio ella, nuestro máximo Tribunal asentó que en el procedimiento legislativo de reforma constitucional no se impugnaba a la Constitución en sí misma, sino los actos de las autoridades responsables que intervienen en dicho proceso –debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes–, cuya culminación se materializa en la o las reformas, según sea el caso, a nuestra Ley Fundamental.

Asimismo, al haber hecho referencia en el Capítulo anterior al “AMPARO EN REVISIÓN 2996/96. QUEJOSO: MANUEL CAMACHO SOLÍS. MINISTRO PONENTE: GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL, comentamos que el demandante responsabilizaba al Congreso de la Unión por el simple hecho de haber aprobado y promulgado unas reformas que no fueron hechas con la observancia de los principios y procedimientos legislativos que la Constitución y las leyes regulan de manera enfática, por lo que el Congreso de la Unión atentaba contra los principios de legalidad, seguridad jurídica y Estado de Derecho.

Sintetizando los conceptos de violación que Camacho Solís externó en su demanda, tenemos:

A) Según constó en el acta levantada en la sesión de la Cámara de Diputados, se habían emitido cuatrocientos cincuenta votos en pro y ninguno en contra respecto de las iniciativas de reforma electoral y reforma del Distrito Federal, siendo que, como constó a todos los diputados asistentes, hubo cinco votos en contra, denotando con ello una alteración en el resultado del conteo de votos;

B) Agotado lo que fue requisito de trámite en la Cámara de Diputados, la iniciativa pasó a la de Senadores, y en ella también, sin discusión, fueron aprobadas en sus términos;

C) Posteriormente, el proyecto de reformas a la Constitución fue enviado a las legislaturas de los Estados, aprobándose en sus mismos términos, y finalmente al Ejecutivo Federal para ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación; y

D) Como el mismo Camacho señaló: “Tan se trata sólo de un simple trámite, en el que se aparenta cubrir formalmente el proceso legislativo, que habiéndose presentado la ilegal iniciativa por diputados y senadores el día veintiséis de julio, en un plazo menor a un mes ya habían sido aprobadas y promulgadas las supuestas reformas”.

Ahora bien, ¿cuáles son las posibles violaciones en el procedimiento de revisión a la Constitución? Es en este punto en el que las referencias al marco conceptual genérico de gestación de una ley –concretamente en su etapa Legislativa y Poslegislativa–, y a los artículos 71 y 72 constitucionales, adquieren especial relevancia.

Las violaciones pueden ser de dos tipos: formales y materiales, y a ellas dedicaremos sendos apartados.

III.3.1 Formales.

En este caso, la inconstitucionalidad de una Ley de Reformas a la Constitución es formal. Es decir, como proceso legislativo que es, deriva de la aplicación de un procedimiento distinto al establecido en las normas constitucionales al que debe ajustarse el órgano revisor, o que dicho procedimiento deje de ser observado en cualquiera de sus etapas, circunstancia suficiente para que la reforma se torne inconstitucional.

Como ejemplos de lo anterior, tenemos:

A. Que el proyecto de reforma sea presentado por un sujeto que no esté autorizado para depositario ante el órgano revisor, y éste último lo admita a revisión, con lo que se habrá dejado de observar una de las partes del procedimiento, y como consecuencia, la modificación será inconstitucional.

B. Aprobación de la reforma por el órgano facultado a efecto, el cual debe cumplir con una serie de formalidades normativas –votación mayoritaria generalmente calificada o por lo menos absoluta; aprobación en ambas cámaras; plazos mínimos entre una discusión y otra, etcétera–, cuya inobservancia configuraría una causal de inconstitucionalidad de la revisión por defectos procedimentales.

Ejemplo claro de lo anterior lo tenemos en el caso de Manuel Camacho Solís: “Tan se trata sólo de un simple trámite, en el que se aparenta cubrir formalmente el proceso legislativo, que habiéndose presentado la ilegal iniciativa por diputados y senadores el día veintiséis de julio, en un plazo menor a un mes ya habían sido aprobadas y promulgadas las supuestas reformas”.

C. Que el presidente de la República aplique indebidamente u omite alguna de las formalidades previstas en las normas constitucionales concernientes a la promulgación de Ley de Reformas a la Constitución, ya sea porque no se cumplan los plazos establecidos, sea porque se deje de publicar en el Diario Oficial de la Federación, o porque, habiéndose publicado en éste último, se omitan partes de la Ley de Reformas o se comentan errores que ameriten ser subsanados. (Un ejemplo de esto último, que parecerá absurdo, sucedió en el sexenio de Vicente Fox: al publicarse la reforma a los planes de estudio de nivel secundaria, conocida dicha reforma como “RES”, el entonces Secretario de Educación, Reyes Taméz, la firmó no como Secretario de Educación Pública sino como “Secretario de Educación Física”.)

No queremos cerrar este apartado sin dejar de mencionar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁸⁵ Conviene señalar que, a fin de no realizar una enunciación extensiva de los artículos que integran el Reglamento, centraremos nuestra atención en los

⁸⁵ “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, Diario Oficial de la Federación, 27 de noviembre de 1981, edición en línea: www.cddhcu.gob.mx

rubros que especifican claramente las formalidades a seguir en el proceso legislativo de una Ley de Reformas a la Constitución: “De las discusiones”, “De la revisión de los proyectos de ley” y “De las votaciones”.

El primero de ellos, “De las discusiones”, señala:

Artículo 95.- Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado, y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió, y el voto particular, si lo hubiere.

Artículo 96.- El Presidente formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión.

Artículo 97.- Todo Proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo, será discutido una sola vez.

Artículo 98.- Los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en contra o en pro, llamándolos el Presidente por el orden de las listas, comenzando por el inscrito en contra.

Artículo 106.- Si durante el curso de una sesión alguno de los miembros de la Cámara reclamare el quórum y la falta de éste fuere verdaderamente notoria, bastará una simple declaración del Presidente de la Cámara sobre el particular para levantar la sesión; en todo caso, y cuando dicha falta de quórum sea dudosa, deberá procederse a pasar lista, y comprobada aquélla, se levantará la sesión.

Artículo 117.- Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en particular. En caso contrario, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme, más si fuere negativa, se tendrá por desechada.

Artículo 118.- Asimismo, cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, y en el segundo volverá el artículo a la Comisión.

Artículo 120.- Si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrá a discusión separadamente una después de otra, señalándolas previamente su autor o la Comisión que las presente.

Artículo 124.- En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados.

Artículo 125.- Leída por primera vez una adición, y oídos los fundamentos que quiera exponer su autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión. Admitida, se pasará a la Comisión respectiva; en caso contrario, se tendrá por desechada.

Artículo 132.- Todos los Proyectos de Ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieren sus autores o las Comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde la Cámara respectiva, a moción de uno o más de sus miembros; pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección que esté a debate, si lo pide algún miembro de la Cámara y ésta aprueba la petición.

Artículo 133.- En la discusión en lo particular, se pondrán aparte los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la Asamblea quieran impugnar; y lo demás del proyecto que no amerite discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto.

Artículo 134.- También podrán votarse en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos, en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados.

Por lo que respecta al apartado "De la revisión de los proyectos de ley", el Reglamento señala:

Artículo 135.- Las Cámaras procederán en la revisión de los proyectos de ley de conformidad con lo que preceptúa sobre la materia el artículo 72 de la Constitución.

Artículo 136.- Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la Comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites que prescribe este Reglamento.

Artículo 137.- En el caso del artículo anterior, solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados.

Artículo 138.- Antes de remitirse una ley al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá asentarse en el libro de leyes de la Cámara respectiva.

Artículo 139.- Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la Cámara que deba mandarla al Ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se le hicieren pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible.

Artículo 140.- Esta minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que se contraigan que las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.

Artículo 141.- Los proyectos que pasen de una a otra Cámara para su revisión, irán firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieren tenido a la vista para resolver aquéllos. Respecto a los documentos que obren impresos en el expediente será bastante que vayan foliados y marcados con el sello de la Secretaría.

Finalmente, en el apartado “De las votaciones”, enunciamos algunos artículos de considerable pertinencia para la materia de nuestro análisis:

Artículo 146.- Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación.

Artículo 147.- La votación nominal se hará del modo siguiente:

I.- Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

II.- Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprobren;

III.- Concluido este acto, uno de los mismos Secretarios, preguntará dos veces en alta voz, si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente;

IV.- Los Secretarios o Prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas uno los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que reprobren; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.

Artículo 148.- Las votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo, y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco. También serán nominales en el caso del artículo 152.

Artículo 149.- Las demás votaciones sobre resoluciones de la Cámara serán económicas.

Artículo 150.- La votación económica se practicará poniéndose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprobren.

Artículo 161.- Cuando llegue el momento de votar, los Secretarios lo anunciarán en el salón y mandarán que se haga igual anuncio en la Sala de Desahogo. Poco después comenzará la votación.

Artículo 162.- Mientras ésta se verifica, ningún miembro de la Cámara deberá salir del Salón ni excusarse de votar.

Artículo 163.- Los artículos de cualquier dictamen no podrán dividirse en más partes, al tiempo de la votación, que las designadas con anterioridad, según se previene en el artículo 120.

III.3.2 Materiales.

Por lo que respecta a este tipo de violaciones, Miguel Covián Andrade señala que la inconstitucionalidad deriva del hecho de que la revisión, a pesar de ser realizada con base en el procedimiento prescrito al efecto en el texto constitucional, "excede los límites materiales a los que está necesariamente sujeto el órgano revisor, en tanto poder constituido y no poder constituyente. Se trata de la anticonstitucionalidad del contenido de la modificación".⁸⁶ En seguida, el autor señala:

A diferencia de lo que ocurre en el caso de la anticonstitucionalidad formal, el análisis de la anticonstitucionalidad material debe referirse, tanto a la inobservancia de los límites expresos, como a la de los límites implícitos a los que está sometido el poder revisor. [...] ésta puede originarse en la modificación de contenidos, sea que estén explícitamente considerados fuera del alcance del poder u órgano revisor, o bien que implícitamente no estén dentro de su competencia. Esta circunstancia dificulta, sin duda, el análisis respectivo, toda vez que, [...] no siempre los límites materiales de la reforma están señalados con precisión o expresamente en los textos constitucionales, lo cual no es suficiente para sostener que no existan o que en caso de duda, deba ampliarse la competencia del Órgano revisor [...]⁸⁷

A mayor abundamiento de lo anterior, el autor señala que en las constituciones italiana, francesa, griega y portuguesa, se señala expresamente, entre otras

⁸⁶ Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, op.cit., p. 234.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 235.

materias excluidas de la competencia del órgano revisor, a la soberanía popular, a la división de poderes, la forma de gobierno de cada uno de esos Estados, a los derechos individuales y sociales, y en general, a las decisiones políticas fundamentales.

En tal virtud, nos dice Covián Andrade, cualquier modificación a los preceptos que expresan normativamente estas decisiones políticas (normas constitucionales), sería sin duda anticonstitucional, a pesar de que fuese realizada con respeto y observancia plenos del procedimiento de revisión:

Es evidente que una revisión a la Constitución podría considerarse en principio dentro de los límites a que está sujeto el órgano reformador, si sólo se tomara en cuenta la conservación intacta de ciertos preceptos constitucionales en los que se expresa normativamente la forma de gobierno, los derechos individuales y sociales básicos o la distribución de competencias. Sin embargo, el juicio sobre la constitucionalidad de la reforma podría variar si se examinara el efecto que el nuevo contenido preceptivo de la revisión tiene o puede tener, en cuanto a la viabilidad o funcionalidad de las decisiones políticas fundamentales, cuya revisión está excluida de las facultades del Órgano revisor, el cual aparentemente las ha respetado al no haberlas modificado directamente.⁸⁸

La referencia al órgano revisor de la Constitución nos remite, necesariamente, a su competencia, esto es, el poder para modificar cualquier norma constitucional en la forma o en su contenido, siempre y cuando no se alteren ni afecten en lo mínimo las decisiones políticas fundamentales que dan forma a la Constitución de cualquier Estado, y en nuestro caso, del Estado Mexicano.

Al efecto, y para cerrar el presente apartado con las ideas del Dr. Covián Andrade, existe el riesgo de que en la práctica, la Constitución (“muy señaladamente de México”) sea reformada por voluntad del Poder Ejecutivo,

⁸⁸ *Teoría Constitucional, op. cit.*, p. 235.

quien presente una iniciativa ante el Congreso de la Unión, casi inalterable, cubriéndose los aspectos formales del procedimiento (como la aprobación de las dos cámaras federales y de las legislaturas locales o los equivalentes de unas y otras, en cada Estado en el que opere este mecanismo de reforma), sin la mínima intervención del electorado para aprobarla, ni la menor posibilidad de una expresión de voluntad del titular del poder constituyente, el cual además, según la mayoría de los "especialistas" (también señaladamente de México), ha sido transferido por delegación al órgano revisor, que consecuentemente es bautizado por ellos (al fin sacerdotes de la ley, pero no científicos del Derecho) con el nombre (inventado por alguno de estos apóstoles y reproducido fiel, dogmática y pastoralmente por los demás) de "poder constituyente permanente".⁸⁹

III.4 Protección de la Constitución Mexicana en contra de reformas anticonstitucionales.

Hablar de la protección a nuestra Ley Fundamental implica, necesariamente, hacer referencia al Control de la Constitucionalidad. Ya en el apartado II.4 del Capítulo anterior realizamos un bosquejo de algunas definiciones aportadas por diversos tratadistas de dicho Control.

Por ejemplo, señalamos que para Ulises Schmill, el Control de la Constitucionalidad es una función jurídica que debe ser adscrita al orden constitucional y no a alguno de los órdenes inmediatamente subordinados a la Constitución, el federal propiamente dicho y los órdenes estatales. Aunado a lo anterior, se aseveró que son materia del control de la constitucionalidad todas las normas y actos, con alguna excepción, tanto de la federación como de los estados locales; control que se lleva a cabo por un conjunto de órganos especialmente determinados, que constituyen al Poder Judicial de la Federación.

⁸⁹ *Teoría Constitucional, op. cit.*, p. 240.

Asimismo, apuntamos que para Covián Andrade el Control de la Constitucionalidad –definición que en su momento suscribimos– es una abreviación del nombre completo de esta área del Derecho Constitucional, el cual es el “control de la constitucionalidad del poder político en cuanto a su origen, su ejercicio y sus fines”. Para entender el significado de lo anterior, comentábamos, hay que basarse en dos de los términos que integran esa denominación: constitucionalidad y poder político. Esto es, a) la verificación de que las decisiones –actos u omisiones– de quienes ejercen el poder político por disposición de las normas jurídicas, corresponden formal y materialmente a la Constitución y a las normas constitucionales, con el propósito de que si se determina que esa correspondencia no existe, sean anulados los efectos de esas decisiones –actos u omisiones–; y b) esa verificación o ese control puede realizarse por distintos órganos y mediante la aplicación de diversos recursos y procedimientos, los cuales integran los diferentes sistemas de control de la constitucionalidad.

Uno de los referidos sistemas es el Recurso de Inconstitucionalidad, que si bien hemos procurado analizarlo aunque sea de forma somera, merecerá un tratamiento especial en el siguiente Capítulo. Sobre todo, a la luz de otros ordenamientos jurídicos nacionales, tal y como perfilamos al inicio del citado rubro II.4 del Capítulo anterior.

Esto es, que las democracias modernas admiten mecanismos claros y específicos para que sus respectivos poderes judiciales puedan salvaguardar a la Constitución en situaciones en las que vaya a ser o haya sido violada, y que los estilos para abrir las vías de acceso a la justicia constitucional varían profundamente de región a región, pero que, sin embargo, pueden identificarse algunas pautas comunes:

- a) ¿Qué actos del Estado están sujetos a revisión constitucional?
- b) ¿Quién puede solicitar a los tribunales que decidan sobre la constitucionalidad de dichos actos?

- c) ¿Cuál órgano del Estado tiene preponderancia en el proceso de control constitucional?
- d) ¿Qué consecuencias puede generar la inconstitucionalidad de los actos del Estado?

CAPÍTULO IV. CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA LEY DE REFORMAS A LAS CONSTITUCIÓN

IV.1 Derecho comparado.

En el último rubro del Capítulo anterior mencionamos que el Control de la Constitucionalidad está integrado por dos términos esenciales: constitucionalidad y poder político. Esto es, que las decisiones –actos u omisiones– de quienes ejercen el poder político por disposición de las normas jurídicas, correspondan formal y materialmente a la Constitución y a las normas constitucionales, y que la verificación o control puede realizarse por distintos órganos y mediante la aplicación de diversos recursos y procedimientos, los cuales integran los diferentes sistemas de control de la constitucionalidad.

Uno de los referidos sistemas, comentábamos también, es el Recurso de Inconstitucionalidad, que si bien procuramos analizarlo en dicho Capítulo basándonos en sus aspectos generales, en el presente merecerá un tratamiento especial en relación con la Ley de Reformas de la Constitución Mexicana.

Antes de ello, conviene abordar otros ordenamientos jurídicos nacionales a la luz de lo que hemos señalado en un par de ocasiones: que las democracias modernas admiten mecanismos claros y específicos para que sus respectivos poderes judiciales puedan salvaguardar a la Constitución en situaciones en las que vaya a ser o haya sido violada, y que los estilos para abrir las vías de acceso a la justicia constitucional varían profundamente de región a región.

Esta variación regional, de país a país, nos remite a un aspecto primordial de la ciencia jurídica: el Derecho Comparado. Ya en la Introducción del presente trabajo mencionamos que el Derecho Constitucional no puede seguir operando sobre la presuposición de que su único referente territorial es el "Estado-nación", y que la globalización tiene un impacto indudable en las funciones que desarrolla el

Estado constitucional. A decir de Miguel Carbonell, la globalización no tiene significados meramente mercantiles o comerciales:

por el contrario, contiene implicaciones y consecuencias de primera magnitud para el derecho en general y para el Estado constitucional en concreto: para la división de poderes, para la forma de ejercer el control de constitucionalidad, con respecto a la concepción y protección de los derechos fundamentales, sobre la distribución territorial del poder, sobre los emergentes poderes privados carentes hasta ahora de regulación, etcétera.⁹⁰

Si bien antaño el Derecho Comparado se limitaba a enunciar las similitudes y diferencias entre distintos ordenamientos nacionales, de unas décadas a la fecha su papel en la ciencia jurídica adquiere mayor relevancia por ese impacto indudable que la globalización ha tenido y tiene en las funciones que desarrolla el Estado constitucional.

El Control de la Constitucionalidad en modo alguno es ajeno a ese impacto globalizador porque ejemplos hay de ordenamientos constitucionales que adoptan cláusulas de apertura hacia el Derecho Constitucional o hacia el derecho de otros países, incluyendo entre ellas, por ejemplo, reglas de recepción y ejecución de las sentencias de los tribunales internacionales.

Así pues, en un contexto mundial globalizado, es evidente que la verificación o control de la constitucionalidad, dependiendo del país en cuestión, puede realizarse por distintos órganos y mediante la aplicación de diversos recursos y procedimientos, como el Recurso de Inconstitucionalidad o medios de control de la constitucionalidad similares a él.

¿Qué sucede en otros países? ¿Cómo operan los recursos de inconstitucionalidad o los medios de control de la constitucionalidad similares?

⁹⁰ *La constitución pendiente, op. cit.*, pp. 21 y 22.

¿Qué tan a la par está nuestro país respecto de las naciones democráticas en lo concerniente al Recurso de Inconstitucionalidad? ¿Qué tanto se encuentra México en desventaja para proteger a su Ley Fundamental por medio de este recurso?

A fin de no realizar un estudio jurídico comparado demasiado extenso, nos centraremos en algunos países del continente americano y del europeo. Por lo que respecta al ámbito geográfico continental de nuestro país, César Eduardo Agraz resalta la similitud de nuestra Ley Fundamental con la Constitución de los Estados Unidos de América. Dicho texto constitucional señala, en su artículo III, Secc. 2:

El Poder Judicial se extenderá a todos los casos de Derecho y Equidad que surjan bajo esta Constitución, a las Leyes de Estados Unidos de América y a los que tratados que se celebren o vayan a celebrarse bajo su autoridad; a todos los casos que involucren a embajadores, cónsules y otros ministros públicos; a todos los casos de almirantazgo y jurisdicción marítima; a las controversias en las que los Estados Unidos de América sean una de las partes; a las controversias entre dos o más Estados (entre un estado y los ciudadanos de otro estado); entre Ciudadanos del mismo estado, que reclamen tierras bajo concesiones de otros estados y entre un estado, o los ciudadanos del mismo, y Estados extranjeros (ciudadanos o súbditos).

Art. VI. Secc. 2. Esta Constitución y las Leyes de Estados Unidos de América que de ella dimanen, y todos los tratados que se celebren o que se vayan a celebrar bajo la autoridad de Estados Unidos de América, constituirán la ley suprema de la Nación; y los jueces de todos los estados tendrán obligación de acatarla, a pesar de cualquier disposición contraria que pudiera estar contenida en la Constitución o en las leyes de cualquier estado.

El enfoque que dan los tratadistas al control constitucional norteamericano, a decir del autor citado, “es que aunque no conciben un Poder Judicial superior al Legislativo, en una última instancia los jueces deben gobernar sus criterios de interpretación y aplicación, dándole prioridad a la Constitución que fue dada por el

pueblo. En este orden de ideas, Juventino Castro y Castro estima que en el derecho norteamericano se ha reconocido a los jueces la facultad de fundar sus fallos sobre la Constitución y dejar de aplicar las leyes que les parezcan inconstitucionales, o que también pudieran los jueces declarar ciertas leyes inconstitucionales.⁹¹

Daniel John Meador, citado por Agraz, afirma que:

Dos características distinguen a los tribunales estadounidenses de los de Inglaterra y de los demás países: la división de poderes y la doctrina de la revisión judicial. Según esta doctrina, un tribunal tiene facultad para decidir si un acto legislativo (una ley) es contrario a la Constitución federal, o bien, a una Constitución estatal, y por consiguiente inaplicable. Del mismo modo los tribunales también tienen poder para determinar como anticonstitucionales los actos de autoridad del Poder Ejecutivo. Este tipo de juicios constitucionales puede ocurrir en cualquier caso civil o penal. En Estados Unidos de América no existen los tribunales constitucionales especiales. Cualquier tribunal, estatal o federal, puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley o de un acto del ejecutivo estatal o federal, siempre que esto sea necesario para la resolución del caso que se trate. Los tribunales estatales tienen que aplicar tanto la Constitución estatal como la Constitución federal; si existe un conflicto entre ambas, la Constitución Federal prevalecerá.⁹²

De las palabras anteriores de John Meador se desprende el conocido principio de “los precedentes” (*precedents* o *stare decisis*), el cual establece que estas decisiones son obligatorias en casos posteriores, a menos que se demuestre que éstos son diferentes. No sería exagerado señalar por nuestra parte que “los

⁹¹ *Hacia una nueva legitimación de la acción de inconstitucionalidad, op. cit.*, p. 38.

⁹² *Idem*, p. 39.

precedentes” son similares a la jurisprudencia que establece la Suprema Corte de Justicia de nuestro país o los tribunales colegiados de circuito.

Asentadas algunas particularidades del sistema estadounidense del control de la constitucionalidad, corresponde ahora referirnos a lo que acontece en otros países del continente americano. Siguiendo con algunas de las ideas de César Eduardo Agraz, tenemos que en los casos de:

- Argentina

Los instrumentos de la justicia constitucional de la República Federal de Argentina son el amparo, el *habeas corpus* y el Recurso de Inconstitucionalidad. El control judicial de la constitucionalidad de las leyes sólo puede efectuarse en el ámbito nacional en un juicio contencioso común entre las partes, para la dilucidación de los derechos que correspondan a cada parte con el fin de la condena o absolución de quien plantea el punto.

- Brasil

Los mecanismos de justicia constitucional son el mandato de *segurança*, con influencia mexicana, el *habeas corpus* y el Recurso de Inconstitucionalidad.

Al Supremo Tribunal Federal, compuesto por 11 ministros nombrados por el Presidente de la República y aprobados por la mayoría absoluta del Senado Federal, corresponde procesar y juzgar originariamente la acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales. Según el artículo 103 constitucional, en el proceso de ésta acción de inconstitucionalidad el Procurador General de la República deberá ser previamente oído. Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a dar efectividad a una norma constitucional, se comunicará al poder competente para la adopción de las providencias necesarias, y tratándose de órganos administrativos, para que se haga en 30 días.

- Venezuela

En este país la Constitución Política de 1961, aunque consagra el amparo, éste no ha sido materia de reglamentación legal sino solamente establece también el *habeas corpus* y la acción o recurso de inconstitucionalidad que puede promoverse con:

1.- La acción popular de inconstitucionalidad en contra de cualquier ley federal o local y demás actos de los cuerpos legislativos contrarios a la Constitución federal, ante la Corte Suprema de Justicia, la cual puede declarar la inconstitucionalidad con efectos generales.

2.- Por vía de excepción, según el artículo séptimo del Código de Procedimiento Civil, de acuerdo con el cual las partes en un proceso pueden plantear la inconstitucionalidad de la ley aplicable al caso, y si dicha cuestión se considera fundada, o el juez así lo estima de oficio, la decisión respectiva se traduce en la desaplicación de las disposiciones legislativas en ese caso particular.

- Guatemala

La Constitución de 1985 prevé el Recurso de Inconstitucionalidad que se hace valer ante la Corte de Constitucionalidad, que no tiene carácter permanente sino que se integra cada vez que se impugna la inconstitucionalidad de una ley a instancia del consejo de Estado, del colegio de abogados, del ministerio público, o por cualquier persona interesada con el auxilio de 10 abogados en la inteligencia de que la declaración de inconstitucionalidad posee efectos derogatorio o *erga omnes*.

Los partidos políticos pueden plantear la acción de inconstitucionalidad a través de sus representantes, y en todas las acciones de inconstitucionalidad se

debe probar que a los afectados les lesiona en forma directa la inconstitucionalidad.

Por lo que respecta a algunos países del continente europeo, conviene detenernos en las ideas que el Dr. Miguel Covián Andrade expone en su obra *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*⁹³, acerca de las distintas particularidades de Austria, Italia, Francia, y destacadamente, Alemania.

- Austria

El principio básico del sistema austríaco o “concentrado” consiste en que las cuestiones de constitucionalidad deben ser resueltas por un tribunal de jurisdicción única y excluyente en la materia. Es decir, que a diferencia del sistema difuso en el cual todos los jueces, sin importar su nivel, ni competencia específica, “revisan” la constitucionalidad de las leyes que deben aplicar y en las que se basan los actos de la autoridad administrativa (*judicial review* en Estados Unidos), el sistema austríaco, “concentra” la “apreciación” de la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad en una sola clase de jueces que son los miembros del tribunal o corte constitucional.

De conformidad con la teoría de la estructura jerárquica o escalonada del orden jurídico (*Rechtsstufenbau*), la jurisdicción constitucional es una cuestión concreta del problema general consistente en asegurar que las normas inferiores se ajusten a las superiores (destacadamente a la Constitución), en cuanto a su origen y sustancia, en forma piramidal, lográndose con ello la unidad del ordenamiento jurídico.

⁹³ Primera edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México, 2001. Capítulos: III, El Modelo Austríaco de Control de la Constitucionalidad; IV, El Control de la Constitucionalidad en Italia; V, El Control de la Constitucionalidad en Alemania, y VI, El Control de la Constitucionalidad en Francia. Pp. 52-161.

Volviendo al tribunal o corte constitucional, Covián Andrade señala que éste constituye el primer tribunal de su tipo y el paso inicial de una nueva concepción de la defensa de la Constitución. A dicho tribunal corresponde una cantidad muy importante de atribuciones, siguiendo el criterio del maestro vienés Hans Kelsen, en el sentido de que en la medida de lo posible es preferible conferir la facultad de decir el derecho, en el más alto nivel, al menor número de autoridades. En cuanto a las atribuciones del tribunal austríaco de constitucionalidad, tenemos las relativas al Control de la Constitucionalidad de Leyes, que Covián Andrade sintetiza de la siguiente manera:

1.- La cuestión de constitucionalidad puede plantearse en vía de acción o de excepción:

a) En vía de acción por el gobierno federal respecto a leyes locales, por un gobierno regional respecto a leyes federales y por un tercio de los miembros de los Consejos nacional, federal y locales.

b) En vía de excepción, por la Corte Suprema (*Oberstergerichtshof*) y por la Alta corte administrativa (*Verwaltungsgerichtshof*), cuando estos tribunales tengan duda sobre la constitucionalidad de la ley que deban aplicar a la causa *sub judice*.

2.- La cuestión de constitucionalidad puede ser presentada en cualquier momento, debiendo notificarse inmediatamente al gobierno federal o regional.

3.- La sentencia de la Corte con la cual es declarada anticonstitucional una ley o una parte de ella, obliga al canciller federal o al gobernador del Land, a su inmediata publicación. La anulación de la ley entra en vigor a partir de esa publicación (*ex nunc*), salvo el caso de que la Corte fije otro término, el cual nunca podrá ser mayor de un año.

4.- La resolución de la Corte, por lo tanto, tiene efectos generales (*erga omnes*), oponibles a toda clase de autoridades federales o locales.

5.- El control de la constitucionalidad de las leyes (*Normenkontrolle*), de acuerdo al criterio de Kelsen, no prevé, tratándose de la ley fundamental austríaca, la posibilidad de que la acción de constitucionalidad sea presentada por la ciudadanía directamente (acción popular).

- Italia

En el caso italiano, a decir de Covián Andrade, la experiencia fascista que anuló el Estado de Derecho y concentró el poder en manos de un solo hombre, *il Duce*, motivó a los constituyentes italianos a reafirmar enfáticamente el postulado esencial de que el poder político debe provenir del pueblo y reflejarse en la o las Asambleas de elección popular que lo representan.

El artículo 138 de la constitución italiana, al fijar un procedimiento formalmente diverso al legislativo ordinario para reformar las normas constitucionales, distingue a la ley fundamental por su carácter rígido. Por otra parte, los arts. 116 y 117 constitucionales, al establecer que el poder de legislar sobre ciertas materias compete explícitamente a las regiones, fija otro límite al poder legislativo ordinario.

De ambas circunstancias, señala Covián Andrade, se desprende la posibilidad de que las leyes ordinarias de la República o las regionales, resulten contrarias a la Constitución y de ahí la necesidad, percibida por los constituyentes, de instituir un órgano apropiado que garantice el respeto de la ley fundamental, anulando las normas que contradigan sus preceptos. En ese sentido, señala el autor, la Constitución italiana del 48 crea la Corte Costituzionale con el objeto de salvaguardar el principio de supremacía constitucional fundamentalmente, superando el esquema restringido de control que le precedió.

En materia de control de constitucionalidad de las leyes de la República, las leyes ordinarias y los actos del Poder Ejecutivo que tienen fuerza de ley (decretos -

ley) pueden dar lugar a una cuestión de constitucionalidad, cuando su contenido contradiga las normas de la Constitución de la República.

Desde luego, señala Covián, puede distinguirse una cuestión de constitucionalidad estrictamente formal, de una específicamente material. Se plantea la primera cuando se trata de verificar si una ley ha emanado del parlamento con apego al procedimiento legislativo previsto para su creación. La segunda, en cambio, se desahoga cuando la ley sometida a revisión presuntamente contradice a la Constitución.

Y en ese sentido, continúa el autor, la corte constitucional italiana es el órgano facultado para realizar ambas formas de control de constitucionalidad de las leyes de la República. Para hacerlo, sin embargo, tiene que ser recurrida por cualquiera de las personas jurídicas facultadas al efecto, toda vez que la corte no tiene atribuciones para revisar las leyes por decisión propia.

- Francia

El caso francés, por razones bien conocidas –señala Covián Andrade–, tiene un especial significado para el estudioso del Derecho público en general y del Derecho constitucional en particular. Cuna del constitucionalismo moderno, Francia ha ensayado formas diversas de gobierno que a lo largo de su historia han producido, como una de sus consecuencias, una abundante literatura jurídica especializada, en más de un sentido, de alcances universales.

En lo relativo a su órgano de Control de la Constitucionalidad, la Constitución de 1958 establece el Consejo Constitucional, cuya existencia está claramente vinculada a la reorganización de los poderes públicos de Francia a partir de la 5ª República. Dicho Consejo es considerado como el prototipo de un órgano político de control de la constitucionalidad, por su naturaleza, por su origen, por su composición y por su funcionamiento.

En la práctica, apunta Covián Andrade, esta institución se ha esforzado no por asegurar la preponderancia de un órgano sobre otro, sino por garantizar la

observancia de las nuevas normas constitucionales que redefinen las relaciones de los poderes constituidos en Francia. Poco a poco el Consejo se ha revelado como un órgano al servicio del derecho y no necesariamente sometido al Ejecutivo.

Una de las señas distintivas del Control de la Constitucionalidad en Francia, radica en que las leyes son controladas antes de su promulgación, con lo que sientan las bases de control de la actividad legislativa.

- Alemania

El caso alemán, por el tratamiento que de él hace el Dr. Covián Andrade en su obra citada, es el más complejo de todos los casos que hasta ahora hemos analizado.

El autor señala que en Alemania existe una clara distinción entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria. Es decir, están claramente diferenciadas las funciones de Control de Constitucionalidad y de control de legalidad, la cual es parte de la jurisdicción ordinaria.

El Tribunal Constitucional federal alemán es tal vez la institución más importante del Estado. Tiene su razón de ser esencial en la expresión de voluntad que estructura políticamente al Estado como un *Rechtsstaat* (Estado de derecho). Siendo *das Grundgesetz* (ley fundamental) un conjunto de normas superiores, constituye la base jurídica vinculante de la vida política y social. Todos los órganos del Estado, federales y locales, así como sus titulares están sometidos a ella. Cada uno de los actos de estos órganos debe respetar sus términos y no contradecirla.

El estado de constitucionalidad, señala Covián, no es sino la conformidad permanente de los actos de los poderes públicos con las prescripciones de la ley fundamental, y por lo mismo es el objetivo esencial del *Rechtsstaat*

El control entre los propios órganos constituidos del Estado, investidos de facultades limitadas conforme al principio general de distribución de competencias, es otro mecanismo de defensa de la Constitución, cuyo objetivo básico radica en evitar la concentración del poder político en un solo detentador que lo ejerce ilimitadamente.

Otra forma de protección de la Constitución la proporciona el denominado principio de rigidez constitucional, el cual consiste en establecer un procedimiento de reforma a la Ley Fundamental más complicado que el que se emplea para modificar las leyes ordinarias, o bien en prohibir cambios a determinados preceptos de la Constitución.

Este tribunal, en más de un sentido superior al *Staatsgerichtshof* de Weimar, decide en un proceso judicial sobre los *Verfassungstreitigkeiten* (conflictos constitucionales). Debido a que su función genérica consiste en interpretar la Constitución y preservar su observancia, el tribunal tiene el derecho y el deber de verificar, en los términos de la ley, que los actos de autoridad federales y locales no vulneren las normas supremas del Estado.

Con base en lo anterior, Covián señala un punto de gran interés que no está demás abarcar en esta investigación:

En tanto órgano de poder autónomo, el Tribunal adquiere un carácter político al ejercer su misión de controlar la constitucionalidad de los actos de los otros poderes, a pesar de que su composición y los procedimientos que norman su funcionamiento, sean de naturaleza jurisdiccional. Esto no debe sorprender a nadie. La sustancia de todo conflicto constitucional es necesariamente política, como político tendrá que ser el carácter de la decisión que lo resuelva, aunque esté revestida de formas típicamente judiciales. Sin embargo, estas circunstancias no equivalen a que el contenido de la decisión

sobre la constitucionalidad de un acto de autoridad o las motivaciones y los criterios de la resolución misma no estén fundamentados en la ley.

Lo único que significa, señala Covián, es que cualquiera que sea el órgano que ejerza la función de control, necesariamente al hacerlo y colocarse frente, o hasta en contra de otro órgano del Estado cuyos actos habrá de controlar y eventualmente anular, aquél asume forzosamente una posición política que puede entenderse en estos términos:

1. El poder que controla y salvaguarda la vigencia de la Constitución representa la fuerza de la constitucionalidad.
2. El poder que es controlado y que vulnera la Constitución, en cambio, representa la fuerza de la anticonstitucionalidad.

Ahora bien, los casos en los cuales el tribunal constitucional tiene competencia son, de forma enunciativa:

1. Pérdida de derechos fundamentales;
2. Disputas relativas a la constitucionalidad de los partidos;
3. Interpretación de la Constitución acerca de disputas en cuanto al alcance de los derechos y las obligaciones de un órgano supremo de la federación o de otros interesados, a los cuales se les hayan concedido otros derechos por medio de la ley fundamental o del reglamento de un órgano supremo de la federación;
4. Casos de divergencia de opinión o duda sobre la compatibilidad formal o substancial del derecho federal o del derecho local con la ley fundamental, o sobre la compatibilidad del derecho local con otro derecho federal, a petición del gobierno federal, del gobierno local o de una tercera parte de los miembros del Bundestag;

5. Casos de divergencia de opinión sobre derechos y obligaciones de la federación y de los Lander, particularmente en cuanto a la ejecución del derecho federal por aquéllos y al ejercicio de la vigilancia de la federación.
6. Controversias de derecho público ante la federación y los Lander, entre diversos Lander o al interior de uno, siempre que no exista otra vía legal sobre las quejas (amparos) constitucionales;
7. Controversias constitucionales al interior de un Lander cuando esta decisión le sea atribuida al Tribunal constitucional por una ley de éste;
8. Conformidad de una ley federal o de una ley local con la ley fundamental o sobre la compatibilidad de una ley local u otra norma local con una ley federal, a instancia de un tribunal;
9. Dudas sobre si una norma de derecho internacional es parte del derecho federal y sobre si ella produce inmediatamente derechos y obligaciones para el individuo, a petición de un tribunal;
10. Cuando la corte constitucional de un lander, en cuanto a la interpretación de la ley fundamental, pretenda apartarse de una decisión del Tribunal constitucional federal o de la corte constitucional de otro, a instancia de aquella corte constitucional, y
11. En el caso de divergencias de opinión sobre si una norma sigue vigente en calidad de derecho de la federación.

En cuanto a los aspectos generales sobre el ejercicio de la competencia del tribunal en materia de Control de la Constitucionalidad, tenemos, también de forma enunciativa:

1. Las cuestiones de constitucionalidad se presentan por escrito;
2. En ellas deben establecerse los preceptos constitucionales presuntamente transgredidos y las normas o los actos de autoridad que los transgredan;
3. Deben ofrecerse los medios de prueba pertinentes. El tribunal puede, tanto suspender la decisión de una corte ordinaria hasta que la cuestión constitucional se resuelva, como posponer su propia decisión hasta en

tanto otro tribunal emita resolución, cuando ésta resulte de valor o significado para juzgar del recurso de constitucionalidad, y

4. La sentencia del tribunal constitucional tiene alcances generales y efectos *erga omnes*.

IV.2 Naturaleza de la Revisión Constitucional.

Una vez que hemos analizado desde la perspectiva del Derecho Comparado la aplicación de diversos recursos y procedimientos que integran los diferentes sistemas de Control de la Constitucionalidad de países de América y Europa, toca ahora hacer mención del sustrato de nuestra materia de estudio. Esto es, la naturaleza jurídica de la revisión a nuestra Ley Fundamental.

Para ello, conviene recordar lo que apuntamos al inicio del Capítulo anterior concerniente a la etapa Poslegislativa de la creación de una ley:

- La publicidad de la institución;
- El análisis del impacto de la institución sobre aquellos aspectos directamente considerados y la posibilidad de efectos no previstos;
- La adecuación de la institución en las dimensiones de racionalidad lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica, económica y ética;
- El análisis de las posibilidades de evolución de la institución, y
- El inicio del proceso de rediseño y modificación de reglas formales.

En este último rubro de la etapa poslegislativa –proceso de rediseño y modificación de reglas formales– descansa, precisamente, la naturaleza jurídica de la revisión a nuestra Ley Fundamental.

La modificación de las reglas formales, o la reforma o revisión de la Constitución del Estado, es uno de los problemas más relevantes en la Teoría de la Constitución y la ciencia constitucional.

A decir del Dr. Covián Andrade, “puede pensarse en la modificación de un precepto constitucional o en su adición, si por Constitución se comprende el conjunto de normas o artículos que integran un documento solemne, que dentro de un orden normativo vigente tiene la calidad de Ley Suprema. Es decir, si se adopta la postura errónea de concebir a la Constitución en un sentido estrictamente normativo, como algo de naturaleza jurídica, identificable además con un texto compuesto de determinada cantidad de artículos, su reforma o revisión no será otra cosa que el cambio, la supresión o la adición de normas, mediante el procedimiento establecido al efecto en el propio texto constitucional.”⁹⁴

Si por el contrario, señala el autor, la Constitución se concibe como el ser o modo de ser del Estado, en un sentido esencial y como algo de naturaleza política,

hablar de reforma o revisión constitucional significa modificar esa esencia, es decir, las decisiones políticas fundamentales de ese Estado. Entonces resulta indispensable distinguir entre la reforma o revisión de la constitución-esencia y la reforma o revisión de las normas constitucionales primarias, forma jurídica o expresión normativa de las decisiones políticas fundamentales, es decir, de la Constitución del Estado.⁹⁵

En pocas palabras, señalamos, implica la variación de la esencia del Estado. Cambiar las normas constitucionales solamente significa modificar la expresión jurídica de esa esencia del Estado, esto es, de su Constitución.

Ahora bien, resulta pertinente despejar dos cuestiones fundamentales: ¿Cuáles son los alcances y los límites del procedimiento de revisión constitucional? y ¿cuándo, excedidos esos límites, una reforma o revisión constitucional es por consiguiente anticonstitucional? A decir del Dr. Covián

⁹⁴ *Teoría Constitucional, op. cit., 182.*

⁹⁵ *Teoría Constitucional, op. cit., 182.*

Andrade, la única forma de responder a ambas interrogantes fundamentales en la teoría constitucional consiste en determinar la naturaleza del órgano encargado de poner en marcha el procedimiento de revisión.

Al efecto, el autor, a fin de determinar la naturaleza del órgano o poder revisor de la Constitución, realiza un análisis simultáneo de sus caracteres, frente a los que son propios del poder constituyente y a los que corresponden a los poderes constituidos. Así, tenemos que:

- Poder Constituyente Originario: su naturaleza y el fundamento de sus determinaciones son políticos; no sujeto a límites, y soberano
- Poderes Constituidos Derivados: su naturaleza y el fundamento de sus actos son jurídicos; sujetos a límites constitucionales y legal-secundarios, y autónomos.

Hecha esa diferenciación, el autor cuestiona: ¿El poder revisor de las disposiciones constitucionales es originario o derivado?

Cualquiera que sea el procedimiento que se emplee para modificar el texto constitucional, señala Covián Andrade, “y sin importar cuál sea la composición del órgano encargado de aplicarlo, éste y el primero están estructurados, establecidos y reglamentados en la propia Constitución. La existencia y la capacidad de actuar del órgano reformador o revisor no ‘nacen o se desprenden de su fuerza misma’, como ocurre tratándose de un poder constituyente.”⁹⁶

Es en este punto donde el análisis comparado del ordenamiento jurídico alemán que realizamos en el apartado anterior resulta pertinente para clarificar las ideas anteriores del Dr. Covián Andrade.

⁹⁶ *Teoría Constitucional, op. cit., 189.*

A propósito de ello, señala que el *Bundestag* y el *Bundesrat* que juntos, por determinación de la ley fundamental alemana (art. 79°), expiden por mayoría de dos tercios, la ley constitucional que la modifica, existen y actúan a partir de determinaciones previas y condicionantes del funcionamiento de ambos congresos:

Éstos no pueden “explicar su existencia y actuación”, sino basándose en decisiones políticas fundamentales, de las cuales derivan y sin las cuales no habría un procedimiento de reforma de las características y con la estructura del actual. En efecto, si la decisión política fundamental en favor de la República representativa y de la forma de gobierno federal no existiera, sería imposible que hubiera un *Bundestag* y un *Bundesrat* y que consecuentemente, éstos integraran el procedimiento de modificación constitucional. Otro tanto cabría concluir, si no se hubiese tomado la decisión en favor de la distribución del poder, que trajo como resultado la creación de órganos distintos (uno de los cuales es el *Bundestag*), encargados de ejercer separadamente funciones de gobierno, de legislación y de resolución de controversias.⁹⁷

Razonamiento idéntico debe hacerse, y estamos plenamente de acuerdo con el autor, tratándose del procedimiento establecido para cambiar el texto de nuestra Ley Fundamental. Es posible conferir tal atribución de modificar las normas constitucionales a la Cámara de Senadores, a la de Diputados federal y a las legislaturas locales, solamente en tanto existen todos estos órganos, los cuales a su vez derivan o se establecen con base en decisiones políticas fundamentales como la “Democracia representativa”, el “sistema federal” y la “distribución de competencias”. Si estas decisiones no hubiesen sido adoptadas sería imposible, literalmente, que el procedimiento de reforma fuese el que está fijado en nuestra Ley Fundamental.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 189.

Pero es en este punto en el que los Poderes Constituidos de nuestro país, concretamente el Poder Ejecutivo, han ido más allá de sus atribuciones, lo cual, durante décadas, como atinadamente señala Covián Andrade, ha suscitado una discusión prolongada sobre los alcances del procedimiento de revisión constitucional en México, “que se sigue aplicando sin limitación alguna, violando no sólo los fundamentos de la ciencia constitucional, sino en muchísimos casos, lo que es más grave, la Constitución mexicana, en tanto ha sido utilizado repetidamente para modificar sus decisiones políticas fundamentales, según la voluntad caprichosa del presidente en turno, asistido por un congreso de la Unión y las legislaturas locales (con las excepciones del caso) dispuestas a complacerlo, también sin limitaciones.”⁹⁸ Para mayor claridad, el autor abunda:

Ni siquiera es el caso de lamentar que los congresos federal y locales hayan entendido a la letra y admitido sin reservas, la absurda “teoría del poder constituyente permanente”, actuando como tal, sino mucho más execrable que esto, es que en la práctica ese poder constituyente se haya depositado para todos los efectos, en las manos del Poder Ejecutivo, capaz de reconstituir a voluntad al Estado mexicano cada seis años. [...] En nuestro país, este principio [de rigidez constitucional] ha consistido durante casi noventa años en que una Constitución es rígida cuando para su reforma no se utiliza el procedimiento ordinario que se emplea para cambiar cualquier norma jurídica, sino otro “más complejo” conforme al cual los presidentes han logrado la aprobación de la totalidad de los proyectos de reforma constitucional que han enviado al congreso de la Unión [...], sabedores de que salvo modificaciones mínimas, éstos serían aprobados por un congreso compuesto durante muchas décadas por un partido mayoritario sumiso (PRI) y por otro ávido de negociar prebendas y posiciones políticas, a cambio de votos de una “oposición” que los vendía muy caros (PAN), para reunir los 2/3 de sufragios que exige la Constitución para su modificación, cumpliéndose posteriormente con el “trámite” de la aprobación de la mayoría de las

⁹⁸ *Teoría Constitucional, op. cit.*, 221.

legislaturas locales (congresos legislativos de las entidades federativas que integran la federación, con excepción del Distrito Federal).⁹⁹

En suma, sostenemos junto con el autor, en México la teoría errónea e infundada del “poder constituyente permanente” se ha traducido década tras década en la práctica ignominiosa y antidemocrática de un “poder constituyente real” del que ha disfrutado y el que ha ejercido obviamente sin límites, salvo la duración de su mandato, cada presidente de la República.

IV.3 Procedimiento del Recurso de Inconstitucionalidad en contra de leyes de revisión a la Constitución.

Al inicio del presente Capítulo mencionamos que el Control de la Constitucionalidad está integrado por dos términos esenciales: constitucionalidad y poder político. Esto es, que las decisiones de quienes ejercen el poder político por disposición de las normas jurídicas, correspondan formal y materialmente a la Constitución y a las normas constitucionales, y que la verificación o control puede realizarse por distintos órganos y mediante la aplicación de diversos recursos y procedimientos, los cuales integran los diferentes sistemas de Control de la Constitucionalidad.

Uno de los referidos recursos, como también mencionamos, es el de Inconstitucionalidad. En el Capítulo anterior lo analizamos desde distintos ángulos: a) Quién puede interponerlo y ante quién; b) En qué tiempo, y c) Forma en que se tramita.

En dicho análisis señalamos algunas fallas estructurales que nos permitimos enriquecer por lo hasta ahora expuesto en el presente Capítulo:

⁹⁹ *Teoría Constitucional, op. cit., 222.*

A. Del artículo 105 constitucional se desprende, en su misma fracción II, que las erróneamente llamadas “acciones de inconstitucionalidad” tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

B. En sus correspondientes incisos, sólo se mencionan los casos de leyes y tratados internacionales, de lo cual se deduce que en la reforma constitucional de 1995 no se contemplaron otras normas generales, además de estos dos tipos, como las leyes de revisión constitucional, llamadas incorrectamente en nuestro país “decretos” y los reglamentos formalmente administrativos, pero materialmente legislativos, así como los acuerdos que toman los tres órganos constituidos, incluida por lo tanto, la propia Suprema Corte, cuyos alcances son generales.

C. En México no es posible plantear ante este órgano de Control de la Constitucionalidad, la anticonstitucionalidad de una revisión de la Constitución ni la anticonstitucionalidad de un reglamento, razón por la cual para este último caso y para este efecto, se emplea en nuestro país un medio inadecuado que es la controversia constitucional.

D. Tampoco es posible impugnar los acuerdos con alcances generales, como los que toma la Suprema Corte, los cuales, en muchos casos, contravienen lo que señala la Constitución, a lo que debe agregarse que no existe un órgano que pueda revisar la anticonstitucionalidad de las decisiones de la propia Suprema Corte, la cual es un órgano de Control de la Constitucionalidad, pero no es un tribunal constitucional.

E. Nuestro sistema de Control de la Constitucionalidad nació y se ha conservado genéricamente “amparizado”.

F. Los autores del proyecto de revisión constitucional y los ministros de la Suprema Corte no conocían ni conocen a profundidad los aspectos fundamentales del Derecho Constitucional, ni menos aún del Control de la Constitucionalidad.

G. Como consecuencia de estas dos deficiencias generales, y según reprodujimos en su momento las ideas del Dr. Miguel Covián Andrade, el sistema se caracteriza por una importante cantidad de defectos estructurales específicos y por una aplicación permanentemente errónea de los medios de Control de la Constitucionalidad, derivada del desconocimiento ostensible de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de esta área especializada del Derecho Constitucional.

H. Algunos ejemplos de esta problemática característica del sistema mexicano de Control de la Constitucionalidad son los siguientes :

i) El Control de la Constitucionalidad está distribuido entre diversos órganos jurisdiccionales, de manera caótica e irracional, de lo cual es ejemplo el hecho de que la Suprema Corte de Justicia es simultáneamente competente e incompetente para controlar la constitucionalidad del ejercicio del poder político en materia electoral;

ii) Los medios de control son insuficientes y no están estructurados adecuadamente. Lo primero provoca que sigan existiendo decisiones de los detentadores formales del poder que no están sometidas al Control de la Constitucionalidad o que sólo pueden ser controladas parcialmente, mientras que lo segundo implica que los medios de control existentes se aplican de manera ineficaz, todo lo cual se refleja en un control del poder político caracterizado por su imprecisión y por su limitación;

iii) Los procedimientos para aplicar estos medios de control son igualmente deficientes, entre otras razones, porque su diseño estructural se basó en el Juicio de Amparo y su aplicación ha estado ostensiblemente “amparizada”, a

lo cual debe agregarse que en esta parte del sistema son perceptibles incongruencias y deficiencias particulares importantes, las cuales, en términos teóricos, son inconcebibles y desde el punto de vista práctico, lo convierten en un sistema sumamente ineficaz;

iv) Mención especial merecen dos aspectos de procedimiento, a saber: las normas relativas a la votación para tomar las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia y las disposiciones jurídicas concernientes a los alcances de las sentencias, las cuales son literalmente absurdas, a lo que debe agregarse que éstas son interpretadas y aplicadas por ministros desconocedores del control de la constitucionalidad;

Con base en las consideraciones anteriores, señalábamos en el Capítulo III que era necesaria e imprescindible la reestructuración del sistema mexicano de Control de la Constitucionalidad, en tanto elemento estructural de primera importancia en un sistema político democrático contemporáneo.

Asimismo, señalábamos que en otro apartado trataríamos de perfilar algunas propuestas tendientes a que las deficiencias que presenta nuestro sistema de Control de la Constitucionalidad, específicamente los medios de control, sean subsanadas. Al efecto, será precisamente en este espacio donde perfilaremos algunas propuestas relativas al Recurso de Inconstitucionalidad, siguiendo algunas ideas del Dr. Covián Andrade:¹⁰⁰

El Recurso de Inconstitucionalidad correspondería al control abstracto de las normas generales: revisión de la Constitución, leyes, reglamentos, tratados internacionales, acuerdos generales y actos con fuerza de ley.

¹⁰⁰ *Teoría Constitucional, op. cit.*, pp. 374-377.

El Tribunal Constitucional sería el único órgano competente para conocer de este recurso, el cual tendría dos modalidades: el control preventivo o *a priori* y el control correctivo o *a posteriori*.

El primero consistiría en que en ciertos casos, el Tribunal Constitucional verificaría la conformidad de la norma general con la Constitución, antes de que esa norma fuera publicada o entre en vigor. Sin la declaratoria de constitucionalidad, la norma general no podría ser aplicada, porque no podría estar vigente. Este Control de la Constitucionalidad preventivo o *a priori* podría ser ejercido de oficio o a petición de parte.

El control correctivo o *a posteriori* se llevaría a cabo una vez que la norma general hubiese sido publicada, aunque no se hubiese realizado ningún acto de aplicación de la misma (control abstracto, por oposición a concreto).

En este caso, la revisión de la constitucionalidad se realizaría siempre a petición de parte, requisito sin el cual el Tribunal Constitucional no podría actuar, a pesar de que la norma general fuera notoriamente anticonstitucional.

Las normas generales sujetas a control previo o preventivo, serían las siguientes:

- Leyes de revisión constitucional (leyes de revisión de la Constitución federal;
- Modificaciones a los estatutos de autonomía de las entidades federativas;
- Leyes orgánicas de los poderes federales;
- Tratados internacionales (convenciones, acuerdos, etc.), y
- Todas las demás normas generales (leyes, reglamentos, acuerdos y disposiciones con fuerza de ley) estarían sujetas al control *a posteriori* por el Tribunal Constitucional.

Los sujetos autorizados para emplear este Recurso serían:

- El presidente de la República;
- El 20% de los diputados federales;
- El 20% de los senadores;
- El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- Las universidades públicas nacionales;
- Los gobernadores de las entidades federativas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- Las legislaturas locales, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por mayoría simple de votos;
- Los presidentes de las comisiones locales de los Derechos humanos, y
- El 0.05% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional con credencial para votar.

Estos mismos sujetos podrían llamar la atención del Tribunal Constitucional sobre los casos en los que él omitiera verificar la constitucionalidad *a priori* y de oficio de alguna norma general, antes de que ésta se publicara y pudiera entrar en vigor, o bien, solicitarle que fundamentara suficientemente su declaratoria sobre la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de esa norma.

En los dos supuestos, el Procurador General de la República está excluido de todas las etapas del procedimiento. Por lo que respecta al control *a posteriori*, las partes en el proceso serían exclusivamente:

- La parte actora, es decir, el órgano o sujeto autorizado para ejercer el recurso que sería cualquiera de los señalados anteriormente;
- La parte demandada, es decir, el órgano o sujeto de Derecho cuyo acto (norma general) es impugnado por la actora en cuanto a su anticonstitucionalidad, y

- El o los órganos a los que se concede audiencia en el proceso respectivo, una vez acreditado su interés jurídico.

En ambas modalidades, las resoluciones se tomarán por mayoría simple de votos, con una asistencia mínima a la sesión del pleno de 9 miembros del órgano de control, en cuyo caso se necesitarán de cualquier manera 8 votos (más de la mitad de la totalidad de los integrantes del Tribunal) para anular la norma general. Los efectos de la sentencia serán generales, oponibles a toda autoridad e inatacables, anulando en definitiva la norma general respectiva.

IV.4 Presentaciones generales de las reformas constitucionales y legales relativas a mi propuesta.

A lo largo de la presente investigación ha gravitado el elemento crucial que distingue a las democracias modernas: admiten mecanismos claros y específicos para que sus respectivos poderes judiciales puedan salvaguardar sus constituciones.

En el caso de nuestro país, y como mencionamos en las páginas introductorias, durante las últimas décadas inició un proceso de transición democrática y reforma de Estado con miras a lograr cambios institucionales que buscan alcanzar un Estado más eficiente, eficaz y legítimo. Dentro de este proceso, señalamos, la reforma del Poder Judicial de 1995 –aludida con mayor amplitud en la parte final del Capítulo I– pretendía constituirse como un elemento clave para consolidar un avance democrático y construir un auténtico Estado de Derecho, caracterizado por a) imperio de la ley, b) división de poderes, c) legalidad de la administración, y d) derechos y libertades fundamentales.

Dentro de este proceso de transición democrática y reforma de Estado por el que transita México, es conveniente, en primera instancia, que el procedimiento de revisión constitucional establecido en nuestra Constitución se reestructure. Asimismo, que sea reestructurado nuestro sistema de Control de la

Constitucionalidad no sólo para estar acorde con otros sistemas nacionales, sino para que los medios de control que contempla, específicamente el Recurso de Inconstitucionalidad en contra de Leyes de Reformas a la Constitución Política, sea más efectivo, tenga alcances *erga omnes*, y pueda ser accesible a distintos estratos del país.

Al efecto, será necesario crear un procedimiento de revisión de la Constitución científicamente estructurado, diferenciándolo del procedimiento legislativo en todas sus etapas, de tal manera que por separado se determine quiénes están autorizados para presentar la o las leyes de reformas a la Constitución Política correspondientes y cómo se ratificará su aprobación para que el cambio sea legítimo, considerando en medio de estos dos extremos, los aspectos relativos al procedimiento de revisión, a la denominación del acto jurídico mediante el cual ésta se lleva a cabo, a los límites expresos de la modificación, a las condiciones en las que ésta no podrá realizarse y al control de su constitucionalidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Esta investigación ha tenido como finalidad el tratar de construir un Poder Judicial socialmente más incluyente que contribuya a generar confianza en las instituciones del país y establezca un entorno favorable para la tutela efectiva de los derechos y libertades, para el ejercicio democrático del poder y para un desarrollo económico y social más equitativo. Todo ello, con el único objeto de hacer del concepto abstracto de justicia y del Control de la Constitucionalidad, una realidad evidente.

SEGUNDA.- Optamos por el término “Ley de Reformas a la Constitución” en vez de “Decreto de Reformas a la Constitución”, porque aquélla es el resultado de todo un proceso legislativo en el que intervienen órganos legalmente constituidos que deben apegarse a los procedimientos constitucionalmente prescritos y recogidos en los artículos constitucionales 71 y 72, entre otros.

TERCERA.- Optamos por el término “Recurso de Inconstitucionalidad” en vez de “Acción de Inconstitucionalidad”, porque, entre otras razones, en la mayoría de los países de Europa como en México, se habla de “recurso” con relación al proceso contencioso-administrativo, debido a que se parte de la concepción del acto administrativo como una “decisión ejecutoria”. Lo anterior, porque en sus términos más generales, en su estructura más elemental, el proceso responde a un mismo esquema, lo cual explica porqué se habla en España y en otros países de “Recurso de Inconstitucionalidad”, y en cierta medida, de un carácter “revisor” de la jurisdicción constitucional; De modo análogo, por lo que respecta al ámbito constitucional, cabría razonablemente entender que por medio de la vía del planteamiento de la constitucionalidad, lo que se impugna no es un acto administrativo, pero sí una ley dictada por el órgano competente para ello (Parlamento en España; Congreso de la Unión en México, por ejemplo), impugnación que se realiza frente al órgano competente para conocer de esa

impugnación (Tribunal Constitucional, en España; Suprema Corte de Justicia de la Nación, en México).

CUARTA.- El Control de la Constitucionalidad está integrado por dos términos esenciales: constitucionalidad y poder político. Esto es, que las decisiones de quienes ejercen el poder político por disposición de las normas jurídicas, correspondan formal y materialmente a la Constitución y a las normas constitucionales, y que la verificación o control puede realizarse por distintos órganos y mediante la aplicación de diversos recursos y procedimientos, los cuales integran los diferentes sistemas de Control de la Constitucionalidad.

QUINTA.- Las democracias modernas admiten mecanismos claros y específicos para que sus respectivos poderes judiciales puedan salvaguardar a la Constitución en situaciones en las que vaya a ser o haya sido violada. En nuestro país, pareciera que existen las respuestas específicas a las anteriores pautas comunes, no obstante en la práctica, nos atrevemos a señalar, nos enfrentamos a un sistema jurídico donde sólo excepcionalmente se puede reclamar la constitucionalidad de los actos del Estado; o donde nadie tiene acceso a dicha reclamación; o donde el proceso para reclamar es arbitrario; o donde no podremos obtener ninguna reparación del Estado.

SEXTA.- En sus correspondientes incisos, el artículo 105 constitucional sólo menciona los casos de leyes y tratados internacionales, de lo cual se deduce que en la reforma constitucional de 1995 no se contemplaron otras normas generales, además de estos dos tipos, como las leyes de revisión constitucional, llamadas incorrectamente en nuestro país “decretos” y los reglamentos formalmente administrativos, pero materialmente legislativos, así como los acuerdos que toman los tres órganos constituidos, incluida por lo tanto, la propia Suprema Corte, cuyos alcances son generales.

SÉPTIMA.- Los medios de control son insuficientes y no están estructurados adecuadamente. Lo primero provoca que sigan existiendo decisiones de los detentadores formales del poder que no están sometidas al Control de la Constitucionalidad o que sólo pueden ser controladas parcialmente, mientras que lo segundo implica que los medios de control existentes se aplican de manera ineficaz, todo lo cual se refleja en un control del poder político caracterizado por su imprecisión y por su limitación.

OCTAVA.- En México no es posible impugnar los acuerdos con alcances generales, como los que toma la Suprema Corte, los cuales, en muchos casos, contravienen lo que señala la Constitución, a lo que debe agregarse que no existe un órgano que pueda revisar la anticonstitucionalidad de las decisiones de la propia Suprema Corte, la cual es un órgano de Control de la Constitucionalidad, pero no es un Tribunal Constitucional.

NOVENA.- Es necesaria e imprescindible la reestructuración del sistema mexicano de Control de la Constitucionalidad, en tanto elemento estructural de primera importancia en un sistema político democrático contemporáneo.

DÉCIMA.- Proponemos que el Recurso de Inconstitucionalidad tenga dos modalidades: el control preventivo o *a priori* y el control correctivo o *a posteriori*. El primero consistiría en que en ciertos casos, el Tribunal Constitucional verificaría la conformidad de la norma general con la Constitución, antes de que esa norma fuera publicada o entre en vigor. El control correctivo o *a posteriori* se llevaría a cabo una vez que la norma general hubiese sido publicada, aunque no se hubiese realizado ningún acto de aplicación de la misma (control abstracto, por oposición a concreto).

UNDÉCIMA.- Conformarse con lo logrado hasta ahora en el proceso de modernización del Poder Judicial es ser insensible a la demanda creciente y generalizada de más y mejor justicia. En el esfuerzo actual que la Suprema Corte

de Justicia de la Nación trata de ofertar a fin de que la justicia sea percibida como algo de mayor calidad, los ministros deben mostrar un compromiso verídico por una reestructura del Control de nuestra Constitucionalidad, que sume a los otros poderes del Estado, y continúen juntos con ese proceso de reforma y modernización del país.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel y GÓNGORA Pimentel, Genaro David. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2ª ed., Edit. Porrúa. México. 1984. 535 p.

AGRAZ, César Eduardo. Hacia una nueva legitimación de la Acción de Inconstitucionalidad. 1era. ed., Porrúa. México. 180 p.

ALEGRE Martínez, Miguel Ángel. Justicia Constitucional y Control Preventivo. 1era. ed., Universidad de León. España. 1995. 423 p.

ANDRADE, BARAJAS, BARQUIN. Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario. Universidad Nacional Autónoma de México. 2a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1992. 520 p.

ARAGÓN, Manuel. Constitución, Democracia y Control. Serie Doctrina Jurídica. 1era. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2002. 257 p.

ARNAIZ Amigo, Aurora. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª ed. Edit. Trillas. México. 1990. 583 p.

ARTEAGA Nava, Elisur. Constitución Política y Realidad. 1era. ed., Edit. Siglo XXI. México. 1997. 234 p.

ARTEAGA Nava, Elisur. La Controversia Constitucional, La Acción de Inconstitucionalidad y La Facultad Investigadora de la Corte 3ª ed., Edit. Monte Alto. México. 1997. 562 p.

ARTEAGA Nava, Elisur. La Controversia Constitucional y La Acción de Inconstitucionalidad. 1era. ed., Edit. Monte Alto. México. 1996. 476 p.

BALTAZAR Robles, Germán Eduardo. Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, 1era. ed., Edit. Ángel. México. 2002. 476 p.

BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. La Reforma Electoral de 1996. 2a. ed., Fondo de cultura económica. México. 1997.

BIDART Campos, Germán J. La Interpretación y El Control Constitucionales en la Jurisdicción Constitucional. 1era. ed., Edit. Ediar. Argentina. 1987. 353 p.

BRAGE Camazano, Joaquín. La Acción de Inconstitucionalidad. Estudios Doctrinales, Universidad Nacional Autónoma de México. 1era. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1999. 289 p.

BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª ed., Edit. Porrúa, México, 1994. 1068 p.

BURGOA Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 28ª ed., Edit. Porrúa, México. 1996. 810 p.

BURGOA Orihuela, Ignacio. Renovación de la Constitución de 1917. 1era. ed., Instituto Mexicano del Amparo, México. 1994. 234 p.

CABRERA Acevedo, Lucio. La Suprema Corte de Justicia, la Revolución y el Constituyente de 1917. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1994. 420 p.

CARBONELL, Miguel. Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México. 3ª ed. Edit. Porrúa. México 2000. 292 p.

CARBONELL, Miguel. La Constitución pendiente. 1ª edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 2004. 177 p.

CARMONA Contreras, Ana M. La Configuración Constitucional del Decreto-Ley. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. España. 1997. 380 p.

COSSÍO, José Ramón, *et. al.* La defensa de la Constitución. 2da. reimpresión. Distribuciones Fintamara, S.A. México. 2003. 158 p.

COVIÁN Andrade, Miguel. El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. México, 2001. 387 p.

COVIÁN Andrade, Miguel. La Teoría del Rombo. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. México, 2000. 335 p.

COVIÁN Andrade, Miguel. Teoría Constitucional. Volumen I y II. 2ª ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. México, 2000. 792 p.

COVIÁN Andrade, Miguel. La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad (Diez años de fallas e imprecisiones). 1era ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. México, 2005. 498 p.

CUBAS Villanueva, Víctor. Constitución, Proceso y Poder Político. Edit. Palestra. Perú. 2000. 162 p.

ELÍAS Gutiérrez S., Sergio y RIVES S., Roberto. La Constitución Mexicana al final del Siglo XX. 2ª ed. Edit Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1995.

EZQUIAGA Ganuzas, Francisco Javier. La Producción Jurídica y Su Control por el Tribunal Constitucional. 1era. ed., Edit. Tirant lo Blanch. España. 1999. 293 p.

FERRER DE MENDIOLA, Gabriel Crónicas del Constituyente 1916-1917, edición facsimilar, México, Gobierno del Estado de México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

GARCÍA Becerra, José Antonio. Los Medios de Control Constitucional en México. Cuadernos Jurídicos. Supremo Tribunal de Justicia de Sinaloa Culiacán. México. 2001. 137 p.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cuarta edición. Porrúa. México. 347 p.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. Controles Constitucionales. 1era. edición. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. México. 2005. 257 p.

MADRID Hurtado, Miguel de la. La Constitución de 1917 y sus Principios Políticos Fundamentales. Universidad de Colima, Instituto Universitario de Investigaciones Jurídicas, México, 2001. 26 p.

MORENO, Daniel. El Congreso Constituyente de 1916-1917. 1era. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México, 1967. 100 p.

NAZAR Sevilla, Marcos A. Control Constitucional. 2ª ed. Edit. Porrúa. México. 1998. 410 p.

PÉREZ Johnston, Raúl. Del Control Constitucional del Actuar del Constituyente Permanente. Tesis (Licenciado en Derecho). Universidad Anáhuac. Facultad de Derecho. México. 2000. 275 p.

RUIZ DE CHÁVEZ, Mario (Compilador). Antología Constitucional Mexicana. 1era. ed., H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. México. 1992. 647 p.

SALGADO, Ali Joaquín y VERDAGUER, Alejandro César. Juicio de Amparo y Acción de Inconstitucionalidad. 2ª ed. Edit. Astrea. Argentina. 2000. 484 p.

SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. 100 Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2ª ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2000. 245 p.

TENA Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1989, México, Porrúa, 1989.

URIBE Tapia, Nicolás Francisco. La Acción de Inconstitucionalidad y La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional. Tesis (Licenciado en Derecho). Universidad Panamericana. Facultad de Derecho, México. 1997.