



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
Y LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

LUCERO CONCEPCIÓN HERNÁNDEZ SÁNCHEZ



ASESOR DE TESIS:
DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE

CIUDAD UNIVERSITARIA

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., Enero 15 de 2008.


DR. GUSTAVO GONZÁLEZ BONILLA
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **HERNANDEZ SANCHEZ LUCERO CONCEPCION**, con número de cuenta 099156839 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO**", realizada con la asesoría del profesor Dr. Miguel Covián Andrade.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO.


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

México D. F., a 5 de noviembre de 2007.

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSSI.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.
P R E S E N T E.

Estimado Señor Director:

Me es muy grato comunicarle que la pasante de la Licenciatura en Derecho **Lucero Concepción Hernández Sánchez**, con número de cuenta 09915683-9 ha concluido su investigación de Tesis de la Licenciatura en Derecho.

Este trabajo, elaborado bajo mi supervisión, cuyo título es "**Las Acciones de Inconstitucionalidad y las Controversias Constitucionales en el Sistema Constitucional Mexicano**", cumple a mi juicio con todos los requisitos de forma y de fondo que establece nuestra legislación para la investigación de esta naturaleza.

Consecuentemente no tengo inconveniente en otorgar mi voto aprobatorio para que la alumna culmine los trámites resolutivos.

ATENTAMENTE



DR. MIGUEL COVIAN ANDRADE

**A mis padres por su inmenso
Amor y por el legado
De la educación.**

**A mis hermanos y en especial
A Gerardo porque fue un
Ejemplo de vida.**

***“Porque mejor es la sabiduría
que las piedras preciosas
Y todo cuanto se puede
desear, no es de
compararse
con ella”
Prov. 8:11***

AGRADECIMIENTOS

A Dios.

Por su infinito amor y bondad.

Al Dr. Miguel Covián Andrade.

Porque llegó a ser el Padre que en
Algún momento necesite, además
De su cariño, respaldo y constante
Estímulo.

A José Gallegos Morales.

Por su amor y apoyo para lograr mis
Primeros estudios en el extranjero.

A mis tíos Alejandra, Alfonso, Alejandro y Catalina.

Por su invaluable apoyo cuando
más lo necesite.

A Alberto Barragán Luna.

Por demostrarme su amistad
en todo momento.

A la UNAM.

Por permitirme el privilegio de egresar
de la mejor universidad y asimismo,
gracias a la fundación de la misma, que
por varios años me permitió seguir en
mis estudios.

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
---------------------------	---

CAPITULO PRIMERO: CONCEPTOS GENERALES

I.- Conceptos de constitución.....	1
II.- Concepto de control de la constitucionalidad.....	8
III.- Los sistemas jurisdiccionales de control de la constitucionalidad.....	11
IV.- El sistema mexicano de control de la constitucionalidad.....	25

CAPITULO SEGUNDO: LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I.- Definición.....	36
II.- Estructura y Procedimiento para su aplicación.....	42
III.- Efectos de las resoluciones.....	46
IV.- La ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional fracciones I y II.....	51
V.- Tesis relevantes respecto de las acciones de inconstitucionalidad.....	57

CAPITULO TERCERO: LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

I.- Definición.....	64
II.- Estructura y Procedimiento para su aplicación.....	71
III.- Efectos de las sentencias.....	75
IV.- La ley reglamentaria del artículo 105 constitucional.....	78
V.- Tesis relevantes respecto de las controversias constitucionales.....	89

CAPITULO CUARTO: PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN DE LOS RECURSOS DE CONTROL ANALIZADOS.

I.- Las acciones de inconstitucionalidad.	
A.- Deficiencias estructurales.....	94
B.- Jurisprudencia.....	100
C.- Diseño de un nuevo medio de control.....	106
II.- Las controversias constitucionales.	
A.- Deficiencias estructurales.....	108
B.- Jurisprudencia.....	111
C.- Diseño de un nuevo medio de control.....	116

CONCLUSIONES	120
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCIÓN

Bajo un diverso contexto de lo que comprende la definición de “La Constitución”, diversos autores convergen en definirla desde dos puntos de vista: el material y el formal, el primero en sentido estricto comprende el conjunto de normas jurídicas supremas de un Estado que se estructura por una parte dogmática, que es donde se detentan las garantías individuales y la orgánica, la cual establece la división de poderes; y la segunda concibe a la constitución como el documento en el que se encuentran verdidas las normas supremas del Estado que se distinguen de las demás debido a que para efectuar alguna modificación o derogación se requiere de un procedimiento especial.

No obstante, se pierde de vista la verdadera esencia de lo que constituye “La Constitución”, trayendo consigo diversos problemas de naturaleza política y jurídica. Es por ello que el proyecto de tesis que nos ocupa, parte del concepto de la teoría constitucional científica, bajo el argumento que la naturaleza de la “Constitución” es un ser, una realidad, algo ontológico; como esencia, es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado, determinándola, así mismo los factores reales de poder en los que radica la soberanía, creándose en un órgano colegiado denominado “congreso constituyente”.

Ahora bien, en este orden, el presente estudio hace un análisis de dos figuras primordiales respecto a la defensa de la constitución; las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, las primeras entendidas como el procedimiento planteado en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o el tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

Y las segundas entendidas como un conflicto político, el cual se presenta entre órganos del Estado y se somete a la jurisdicción federal a través de un procedimiento judicial que resuelve la Corte. Observándose asimismo una confusión entre el llamado amparo soberanía cuyo acto reclamado constituye la trasgresión de las esferas competenciales.

En este tenor, el presente proyecto de tesis considera la reestructuración de los recursos de control de la constitucionalidad señalados, después de observar diversas deficiencias, desde su incorrecta denominación por no concordar con su respectiva aplicación, hasta la estructura y aplicación de las mismas.

La Defensa de la Constitución se encuentra integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales, en este sentido, la defensa de la Constitución no debe considerarse sólo desde un punto de vista estático, puesto que es dinámico, como el mismo hombre que trasciende por su evolución.

**“Las leyes se encuentran siempre con las pasiones y los perjuicios
Del legislador; unas veces pasan a través de ellos y toman cierta
Tintura; otras veces detenidas por preocupaciones y por las
Pasiones, se incorporan a ellos”
MONTESQUIEU.**

Las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad en el Sistema Constitucional Mexicano.

Capítulo I Conceptos Generales

1.- Concepto de Constitución.

Para dar inicio a este capítulo y antes de intentar un concepto de constitución, haremos varias consideraciones sobre su esencia y su naturaleza. Partiremos de los conceptos material y formal de Constitución por ser los que desde hace dos siglos han adoptado mayoritariamente los estudiosos del Derecho constitucional en México.

La constitución en sentido material suele concebirse como el conjunto de normas jurídicas supremas de un Estado que se estructura por una parte dogmática y otra orgánica. La primera consagra las garantías individuales y la segunda establece la división de poderes.

En sentido formal, la constitución es un documento en el que se incluyen esas normas supremas del Estado que se distinguen de las demás que integran el orden jurídico positivo porque para su modificación o derogación se requiere la observancia de un procedimiento más complejo y lento que el que se utiliza para los mismos efectos, tratándose de cualquiera otra norma jurídica, el cual está determinado precisamente en la carta o documento constitucional.

La unión de ambas ideas conduce a lo que podría denominarse concepto clásico de constitución derivado del “constitucionalismo moderno”,

basado en dos principios que le son inherentes: a) supremacía constitucional y, b) rigidez constitucional.

El primero de ellos consiste en que dentro de la estructura jurídica del “Estado de Derecho”, la ley suprema es la constitución y de ella emanan directa o indirectamente, en forma jerárquica, todas las diferentes clases de normas que lo componen. De ahí que tradicionalmente se le conozca también como “la ley suprema” o “la ley fundamental del Estado”. El segundo se traduce en preceptos constitucionales que determinan los procedimientos de creación y modificación de las normas que deriven de la constitución, así como de ser el caso, los procedimientos específicos para su propia reforma o revisión. Cuando este último es especial, más complejo y dilatado del que se emplea para reformar la legislación ordinaria, se dice que la constitución es rígida por oposición o flexible, quedando consagrado normativamente el otro principio referido es decir, el de rigidez constitucional -la mayoría de las constituciones adoptan este sistema, con excepciones conocidas como la de la Gran Bretaña -.

El concepto de constitución varía conforme se analiza lo que para diversos tratadistas de la materia significa esta palabra.

Para Karl Loewenstein, gran constitucionalista alemán, en toda sociedad existe una Constitución real u ontológica. Una Constitución ontológica es el ser de cada sociedad, es la cultura social real, son las formas de conducta reconocidas, son los principios políticos en los que se basa toda comunidad, y que se formaliza en una Constitución escrita.

Georges Burdeau señala que una Constitución es el status del poder político convertido en instituciones estatales. La Constitución es la institucionalización del poder.

Maurice Hauriou dice que la Constitución es un conjunto de reglas en materia de gobierno y de la vida de la comunidad. La Constitución de un Estado, es un conjunto de reglas que son relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal.

A las anteriores podríamos agregar muchas otras definiciones, sin que necesariamente éstas sean suficientes para definir qué es una Constitución.

La declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de agosto de 1789 en su artículo segundo determina que: “El fin de toda asociación política es la conservación de los Derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos Derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”.

Podemos advertir que los franceses no consideraban a la igualdad como un Derecho fundamental, y se podría objetar que el artículo primero de la propia declaración establece que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en Derechos, las distinciones sociales no pueden estar fundadas, sino en la utilidad común”.

Con relación a este mismo tema, en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 no se incluye capítulo, ni referencia siquiera a los Derechos del hombre y del ciudadano; documento firmado por nueve de los trece Estados que integraban la confederación y que no contiene equivalente alguno a las “Bills of Rights” de las constituciones, omisión que fue suplida por cierto hasta 1791, es decir, cuatro años después de la integración de la federación mediante la expedición de las llamadas primeras diez enmiendas.

Con lo anteriormente citado queda evidenciado que ni los documentos de la Revolución Francesa, ni los de la norteamericana se refieren a la igualdad (igualdad de los iguales) como valor esencial que se busque fortalecer o proteger mediante la estructura normativa del “Estado de Derecho”.

De lo expuesto hasta aquí podemos decir que la Constitución concebida como “una norma suprema” conformada por “los Derechos del hombre y la división de poderes”, no es otra cosa que la descripción meramente jurídica de ese tipo de Estado específico que las clases burguesas necesitaban para consolidar su poder económico y extenderlo, una vez logrado el control político de la sociedad.

Ahora bien, como nuestro propósito es encontrar un concepto genérico de la “Constitución del Estado” es importante señalar que el concepto material de la constitución no nos ayuda para lograrlo.

Cuando el estudioso o investigador sostiene que la “Constitución es la norma suprema o el conjunto de normas supremas que regulan las relaciones entre los gobernantes y los gobernados y las de los órganos de gobierno entre sí, estructurada en una parte dogmática (garantías individuales) y otra en parte orgánica (división de poderes) se evidencia una frontera intelectual que no va más allá de la historia, es decir que el concepto material que tanta aceptación tiene, no es más que la definición de un tipo específico de constitución la del Estado burgués de Derecho o Estado liberal de Derecho.

En realidad el concepto material de constitución es un concepto histórico-concreto que no es suficiente para definir un objeto de conocimiento (la Constitución del Estado) que el concepto que buscamos.

Este concepto teórico lo someteremos a un examen empírico, si la constitución es un conjunto de normas jurídicas que otorgan garantías individuales y consagran la división de poderes, toda forma de organización distinta que adopte un Estado no será constitucional, es decir, ¿si la estructura jurídico política de un Estado no se ajusta al modelo, entonces ese Estado no tendrá constitución?

La contradicción inherente al concepto de constitución en sentido material podría plantearse desde la perspectiva de dos interrogantes:

1.- Antes del “Estado liberal de Derecho”, ¿existieron otros tipos de Estado? y 2.- ¿Estos Estados poseían una Constitución dividida en parte dogmática (Derechos del hombre) y parte orgánica (División de Poderes)? Por supuesto que no, como conclusión de lo cual, entonces tendríamos que decir que esos Estados no tenían constitución.

Queda demostrada la falsedad del concepto material de constitución en virtud de que analizado empíricamente es incapaz de abrazar las formas constitucionales previas al siglo XIX, las características del siglo XX y sólo parcialmente corresponde a un tipo de Constitución que fue la que se dio en “el Estado Liberal Burgués” de finales del siglo XVIII y durante el XIX.

Ahora bien, para redondear la idea del concepto o sentido formal de constitución, recordemos que está ligada a la concepción de una constitución escrita que para ser modificada requiere de un procedimiento especial, más complejo que el que se emplea para cambiar la legislación ordinaria (rigidez constitucional).

En otros términos, se considera que “la Constitución” del Estado son esas normas que al estar reunidas en un documento escrito, quedan protegidas por la complejidad del procedimiento que debe observarse para

su modificación. En este sentido lo que se define es una forma o un aspecto externo y circunstancial, del objeto del conocimiento (la constitución) pero no su esencia, es decir, que la Constitución es una norma suprema que se distingue de las otras normas por su forma y con esto no se determina lo que es la Constitución, sino lo que no es.

Por ello, el concepto formal presenta una deficiencia significativa en la Teoría de la Constitución. Al conferir la calidad de “constitución” a toda aquella norma que se encuentre en el documento escrito y por ende, esté protegida por el principio de rigidez hace equivalentes artificialmente preceptos como los siguientes tratándose de la constitución Mexicana:

Art. 40.- “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal...”

Art. 64.- “A todo aquel legislador que no asista a una sesión sin causa justificada se le descontará un día de dieta...”

A simple vista podremos determinar que el primer precepto se refiere a una disposición de carácter constitucional, mientras que el segundo sólo tiene ese carácter formalmente por estar sometido, en caso de reforma, al procedimiento contenido en el artículo 135 de nuestra Constitución y, que en este último tema resulta más complejo que el que se emplea para modificar una ley ordinaria. En este caso, sólo por la forma rígida se le confiere ese título o distinción.

Consideramos que el concepto de constitución debe ser ontológico, real y político, ocupando un lugar derivado el aspecto jurídico. Siguiendo a Lassalle, la constitución es un conjunto de factores reales de poder que mediante un choque de fuerzas establecen un resultado que con las decisiones políticas fundamentales que según Carl Schmitt, definen el ser o

modo de ser del Estado, las cuales posteriormente, son convertidas en algo coercitivamente obligatorio en normas constitucionales escritas o consuetudinarias.

Para entender con claridad estas ideas es útil el siguiente párrafo:

“Observaremos en breve, que lo más importante de este concepto (como señalamos, el concepto base de la teoría de la constitución científica y por ende, de la ciencia constitucional), cuyo contenido ya puede ser intuido por el lector, no es su enunciación, sino sus profundas implicaciones teóricas y sus trascendentes consecuencias prácticas.

Naturaleza de la constitución.- La constitución es un ser, una realidad, algo ontológico, no deontológico.

Esencia de la constitución.- Es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado (Schmitt), es decir, determinan su estructura real y describen o reflejan cómo está constituido.

¿Quién la adopta o la determina?- Los factores reales de poder (Lassalle), en los que radica la soberanía en ese momento, en tanto fuerza capaz de tomar esas decisiones (poder constituyente).

¿Dónde se “hace” la constitución?- En un órgano colegiado, usualmente, en el que están representados los factores reales de poder y que recibe el nombre de “congreso constituyente”.

¿Cuál es su relación con el documento escrito o texto constitucional? El texto es un conjunto de normas constitucionales que son

expresión jurídica de las decisiones políticas fundamentales y derivan de ellas directa o indirectamente. Las normas constitucionales dotan de obligatoriedad a las decisiones políticas fundamentales y tienen carácter de “normas primarias”, a diferencia de las “normas constitucionales secundarias” y de las “leyes constitucionales” o “leyes de revisión constitucional”, cuyo objeto es la modificación o adición del texto constitucional, respetando la esencia o constitución.

Estos son los elementos que conforman el concepto científico de constitución. Tómese cada uno de ellos, dóteseles de una construcción sintáctica y se tendrá estructurado el concepto.”¹

2.- Concepto de Control de la Constitucionalidad.

El control de la constitucionalidad es una de las áreas más complejas del Derecho constitucional y se refiere a grandes rasgos, a la protección de la constitución en contra de las decisiones del poder que la infrinjan; en esta área del Derecho constitucional se trata lo relativo a determinar cuál es el órgano del Estado que se debe encargar de defender el texto normativo supremo y, si éste debe ser un ente de carácter jurisdiccional; asimismo, en esta área se determinan cuáles deben ser las características de ese sujeto, sus facultades, su naturaleza, el alcance de su actividad, su relación con los otros órganos del Estado, su forma de integración, etc.; - en una palabra -, todo aquello que tenga relación con dicho guardián jurisdiccional de la norma normarum.

Aclarado lo anterior y, como antecedente del estudio de los controles jurisdiccionales de constitucionalidad, debe hacerse mención que dos grandes filósofos y juristas del siglo pasado (XX), Carl Schmitt y Hans

¹ Covián Andrade, Miguel, “*Teoría Constitucional*”, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional (CEDIPC), México, 2ª edición, año 2000, capítulo I, pág. 112.

Kelsen, sostuvieron una famosa polémica acerca de quién debía ser el sujeto del Estado encargado de vigilar el respeto del texto normativo magno; el citado episodio de debate de ideas lo inició Carl Schmitt² -aunque impulsado por la creación e instauración del tribunal constitucional Austriaco en 1920- en 1931, cuando formuló una serie de objeciones acerca de que la justicia no podía ser la custodia de la constitución, ni tampoco que otra norma fuera defensora de otra norma; en general Schmitt realizó un estudio en donde le restó todo valor y capacidad a la actividad jurídica para fungir como instrumento protector del contenido constitucional; a su juicio, el verdadero y único protector de la norma suprema debía ser el Reich. Para sostener su posición, Schmitt realizó una interpretación del artículo 48 de la Constitución de Weimar, en donde identificó los poderes excepcionales del Presidente del Reich con la función de defensor de la Constitución, ya que tiene el carácter de mediador, de poder central, regulador y tutelador de los poderes, siendo un polo fijo apoyado en las ideas de Benjamín Constant y el *pouvoir neutre, intermédiaire y régulateur*; otro de los argumentos a los que Schmitt recurrió, fue a la vieja doctrina -ya muy superada- de que los jueces sólo son repetidores o autómatas de la ley y, por ello, su actividad no implica creatividad, luego, si no son creadores, no pueden ser los defensores de la constitución. En otra parte de su estudio, Schmitt sostiene que el Reich es evidentemente el protector de la Constitución porque del contenido de la norma suprema se advierten las facultades que en su favor se contienen como el de ser el representante de la nación, poder declarar la guerra, nombrar a funcionarios, ser el comandante supremo de las fuerzas armadas y la posibilidad de diluir al parlamento; de tal forma que el Reich es el defensor porque defensor significa realizador de la constitución.

Además de los puntos antes señalados, el principal defensor del conservadurismo -Carl Schmitt- sostiene su posición de negar a la justicia

² Schmitt, Carl, trad. de Manuel Sánchez Sarto, *“La defensa de la constitución. Estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución”*, editorial Labor, Barcelona, año 1931, págs. 5 a 8.

constitucional y, en específico al tribunal constitucional su carácter de defensor de la constitución, en los siguientes puntos:

1.- Que es incorrecto que los tribunales se conviertan en instancias políticas³.

2.- Que la justicia constitucional no conoce de verdaderos conflictos jurídicos-constitucionales en sentido técnico –procesal.⁴

3.- Que lo que conoce el tribunal constitucional no es jurisdicción, sino legislación bajo un procedimiento judicializado;⁵

4.- Que lo que se encomienda al tribunal constitucional no es algo jurídico sino político;⁶

5.- Que lo que se encarga al tribunal constitucional no es algo justiciable, toda vez que para ello debe existir una norma general bajo la cual el problema pueda ser subsumido; luego, la situación justiciable -en el caso de la justicia constitucional - no puede encontrar su materia en la propia constitución, ya que la duda jurídica no puede deducirse del propio contenido dudoso.⁷

Hans Kelsen, creador del tribunal constitucional sostuvo en su punto de vista que el defensor de la Constitución debía ser un órgano jurisdiccional del Estado y, contesta cada uno de los señalamientos de Carl Schmitt, en donde en términos generales sostiene que el autor alemán confunde lo que

³ Cfr. *Ibidem*, págs. 44, 45, 62, 63, 65.

⁴ Cfr. *Ibid*, págs. 12, 13, 19, 69, 70 a 78.

⁵ Cfr. *Ibidem*, pags. 13, 21, 26, 27, 58, 59, 69.

⁶ Cfr. *Ibid*, págs. 40-43, y 63-64.

⁷ Cfr. *Ibidem*, págs. 25, 54, 55, 57, 58, 103.

es “ciencia y política y, en un sentido más circunscrito, entre teoría jurídica y política jurídica.”⁸

Este autor alemán estableció que el *Verfassungsmässigkeitkontrolle* (control de la constitucionalidad) debía ser realizado por un tribunal único en el que se concentrara la competencia de control de la conformidad entre los procesos del poder y la constitución, lo que tuvo como resultado la creación del sistema “concentrado”, al que nos referiremos en el siguiente rubro.

Estas referencias aclararán qué es el control de la constitucionalidad del poder político:

“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-”⁹.

3.- Los Sistemas Jurisdiccionales de Control de la Constitucionalidad.

El estudio de los diversos sistemas de control de la constitucionalidad es muy amplio, no siendo el objeto de nuestro trabajo. Sólo haremos referencia a los sistemas jurisdiccionales de control de la constitucionalidad que son los más extendidos en el mundo, a saber: el “difuso” o “americano” y el “concentrado”, o “europeo”.

⁸ Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la constitución?*, trad, de Roberto J. Brie, Madrid, España, editorial Tecnos, 1995, p. XXIII.

⁹ Covián Andrade, Miguel, “*La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad (Diez años de fallas e imprecisiones)*”, CEDIPC, México, 2005, cap. I, pág. 11.

Existen diversos criterios para clasificar los sistemas de control de la constitucionalidad, ejemplos de los cuales son los siguientes:

a).- Por el objeto mismo sobre el que recae el control (normas, actos de gobierno, mera actividad o comportamiento del gobierno)

b).- Por el sujeto que lo ejerce (tribunales, cámaras parlamentarias, órganos fiscalizadores de la actividad financiera, etc.); y,

c).- Por el efecto y alcance que producen (previo, posterior o reparador, de legalidad, de constitucionalidad, de oportunidad, etc.)

Al margen de la clasificación que distingue los medios de control por sus características operativas (objeto, sujeto y efecto o consecuencia), existe una clasificación que se refiere a la esencia misma del instrumento controlador del poder; la clasificación de la que se habla es la relativa a los sistemas jurisdiccionales, al “difuso” y al “concentrado”.

Siguiendo al maestro Aragón, las principales características del control jurisdiccional son las siguientes:¹⁰

1.- El sujeto controlante (órgano jurisdiccional) no limita, sino que sólo constata el límite y lo garantiza o frena;

2.- El sujeto controlante debe gozar de total independencia para el logro cabal de su finalidad, es decir, debe organizar su objetividad;

¹⁰ Aragón, Manuel “*Constitución, democracia y control*”, México, UNAM-IIIJ, 2002, pags. 91-102.

3.- La valoración que se hace al momento de ejercer el control es de tipo objetivo, porque toma de referencia un límite del poder ya preexistente (la norma);

4.- La justipreciación que se realiza tiene como fundamento razones jurídicas, susceptibles de comprobarse o verificarse;

5.- El objeto de control no deben ser las propias personas que representen a los órganos de gobierno (parlamento o jurisdicción) tampoco a los órganos mismos, sino sólo sus actos; igualmente, el objeto de control lo puede ser cualquier acto, nada debe quedar inmune;

6.- El sujeto controlante debe ser un órgano jurídico técnico en el manejo del Derecho, e imparcial;

7.- El efecto del ejercicio del control debe ser una actividad reparadora de una infracción cometida al texto normativo;

8.- El cerco o límites de donde no se puede salir, es el texto mismo objeto de control (norma); es decir, el sujeto controlante puede producir una innovación en el ejercicio del control, pero sólo como propuesta de una nueva interpretación, ya que no le está permitido enmendar o corregir el objeto controlado; dicho en otras palabras “la literalidad del texto de la norma es el límite infranqueable a la facultad innovatoria del órgano judicial”.¹¹

Veamos ahora los dos sistemas jurisdiccionales de control de la constitucionalidad.

¹¹ *Ibidem.*, pag. 138.

a).- Sistema Difuso de control de la constitucionalidad
Modelo Estadounidense.

A este modelo americano también se le conoce como control difuso, indiferenciado, de revisión judicial, disperso o judicialista y, si bien es cierto deviene del sistema norteamericano también lo es que la Constitución de Estados Unidos sólo dispone en sus artículos III (segunda sección) y VI, párrafo segundo, que el poder judicial debe dirimir las controversias que surjan de la constitución y, que las leyes que se expidan con arreglo a ella misma deben ser la ley suprema con que deben actuar los jueces de cada Estado, consecuentemente, “no contiene ... un precepto que, el modo específico, regule el control de la constitucionalidad o designe el órgano competente para juzgar de materia”,¹² luego, puede concluirse que en el sistema constitucional norteamericano no se consagra el control constitucional en la norma fundante, sino que el mismo es creación de una práctica judicial iniciada con la célebre resolución que dirimió la controversia Marbury vs. Madison, que fue la que estableció oficialmente el sistema de control constitucional de los Estados Unidos ¹³, sentenciado en dicha resolución, que el “principle, supposed to be essential to all written constitutions, that a law repugnant to the constitution is void; and that courts, as well as other departments, are bound by that instrument” (el principio que supone ser esencial para todas las constituciones escritas, es lo que un derecho repugna para la constitución es nulo; y aquellas Cortes, así como otros departamentos, están ligados por aquel ordenamiento, la Constitución).

¹² González-Deleito y Domigo, Nicolás, *Tribunales constitucionales, organización y funcionamiento* (de diversos discursos), Madrid, España, Editorial, Tecnos, 1980, pág. 97.

¹³ Recuérdese de lo dicho en el sentido de que no fue el Juez Marshall el creador espontáneo del sistema constitucional. Para mayor detalle respecto de esto y, en general sobre los antecedentes de la judicial review, véase: Fernández Segado Francisco, “*Evolución histórica y modelos de control de constitucionalidad*”, Madrid, ed. Dickinson, 1992, pág. 52.

A efecto de conocer el contenido conflictivo de dicho caso, en seguida se realiza una breve síntesis del mismo, cuando el presidente federalista John Adams finalizaba su mandato, se apresuro a efectuar algunos nombramientos de los miembros del poder judicial (en tal momento ya se conocía el triunfo para el próximo cuatrienio, de los republicanos con Jefferson a la cabeza); no obstante, el congreso terminaba su periodo hasta el 4 de marzo de 1801 y, para que quedaran insertos dentro del poder judicial los miembros que deseaba Adams y a quienes Incluso ya se les había firmado su nombramiento, se requería que el congreso aprobara dos leyes con las que se creaban los cargos judiciales para los individuos deseados de incluir, de ellos, para el cargo de juez de paz del distrito de Columbia, a Willam Marbury); para lograr lo anterior, el Congreso aprobó la creación de los cargos y ratificó el nombramiento hecho por el presidente Adams, ordenándose expedición de la respectiva credencial para los interesados. Situado Jefferson en el cargo de titular del Poder Ejecutivo, ordenó a su secretario de Estado (James Madison) que no entregara las credenciales; ante tal situación, Marbury -representado por su abogado Charles Lee- acudió al tribunal Supremo en súplica para que se le expidiera el respectivo mandamiento que ordenara a Madison la credencial que le daba valor al nombramiento. Después de agotar todas las etapas procesales, en la resolución final se consideró que no podía expedir el mandamus solicitado por Marbury, toda vez que según la ley del tribunal supremo, disponía que en un caso como el que se resolvía, era indebido que la corte tuviera competencia para resolverlo, ya que se debía conocer del caso en primera instancia por un órgano jurisdiccional inferior.¹⁴

Además de resolver el asunto en particular, la sentencia de Marshall estableció que cualquier juzgador (no importando su categoría) tenía la facultad de no aplicar leyes que estuvieran en contra del texto magno de la

¹⁴ Fribourg Marjorie G, págs. 23-32, cit. Pos., Gómez Palacio, Francisco, *La suprema corte en los Estados Unidos de América*, 1ª ed. México, Limusa, 1996, pág. 186.

carta fundamental y, que el efecto de la no aplicación se reducía sólo entre las partes.¹⁵

La forma en que se plantea o acciona el mecanismo de control constitucional en Estados Unidos es por vía de excepción, es, decir, no se entabla como un juicio o procedimiento especial o autónomo, sino que se hace de forma incidental; así, cuando se inicia, el juez ante quien se plantea debe suspender el procedimiento y lo debe continuar hasta que se resuelva la excepción o incidente de constitucionalidad planteado; consecuentemente, contrario al sistema Kelseniano -en este-, no se puede plantear la inconstitucionalidad de una norma sobre cuestiones abstractas o consultivas, sin que constituyan excepción los casos de advisory opinions relativos a consultas sobre constitucionalidad que realizan los órganos legislativos locales de mas de diez Estados de la Unión Americana, toda vez que como lo sostiene el italiano Mauro Cappelletti, en realidad no constituyen una función de control constitucional, sino que sólo son consultas políticas -constitucionales¹⁶.

En cuanto a la operatividad general del sistema americano, el maestro Fix Zamudio confirma lo dicho, toda vez que sostiene lo siguiente:

El sistema clasificado de americano, de acuerdo con el cual todos los jueces ordinarios (y en ciertos casos, sólo algunos de ellos) pueden decidir en los procesos concretos de los cuales, conocen sobre la conformidad de la Ley aplicable con la Constitución sistema difuso, de oficio o a petición de parte por vía incidental), y la resolución que dicten declarando la

¹⁵ Aunque con la institución de la *stare de decisis* -al igual que en México con la Jurisprudencia y la institución de la suplencia de la queja (art. 76 bis de la Ley de Amparo)- se pudiese atemperar esa relatividad, y tornarse más generalizando su efecto.

¹⁶ Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional* (estudios de derecho comparado) 1ª. ed., pról de Hector Fix Zamudio, México, UNAM, 1987, pág. 88.

inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas, sólo tiene efectos para esos casos concretos (de su aplicación).¹⁷

Por otro lado, la sentencia que se pronuncia al momento de ejercer el control constitucional, es de carácter declarativo¹⁸ (ex tunc), estableciendo que la ley es inconstitucional pero no obliga al Congreso a revocarla, ni tampoco la deja sin efectos en lo general.

No obstante que -como se dijo- no existe una acción específica para atacar la inconstitucionalidad de una ley, el sistema constitucional americano ha evolucionado y actualmente según lo sostiene Dominic Perenzin¹⁹ -pueden considerarse como recursos de inconstitucionalidad al injunction-, consistente en una prohibición a alguna persona para que omita ordenar ejecutar un determinado acto.

El campo de acción de este modelo de control constitucional al estilo americano tiene las siguientes limitaciones que, en palabras del profesor peruano Blume son las siguientes:

- a).- La validez constitucional es la última cuestión que la Corte considerará con respecto a una Ley; b).- Se requiere un caso o controversia auténtico para probar la validez de una ley del Congreso; c).-La Corte Suprema no intervendrá en una cuestión

¹⁷ Fix-Zamudio, Héctor, “*Los tribunales y salas constitucionales en América Latina*”, en estudios jurídicos en homenaje a Santiago Barajas, Montes de Oca, Instituto de Investigaciones Jurídicas/ UNAM, México, 1995, pág. 59.

¹⁸ Para mayor profundidad sobre este aspecto, Véase: Cappelletti, Mauro, *La Justicia Constitucional... op. cit.* págs. 99-106. dicho autor hace ver algunas nuevas tendencias en el sistema constitucional norteamericano. También véase: García Enterría, “*La constitución como norma y el tribunal constitucional*”, 3a. ed., Madrid, España, editoria Civitas, 1998, pág. 181.

¹⁹ Perenzin, Dominic., “*Sistema de Control de la Constitucionalidad de las Leyes, un estudio comparado*”, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, D.F., núm. 50 abril-junio 1963, págs. 417-420.

política y, d).- La Corte Suprema a su propia discreción, puede decidir no considerar un caso.²⁰

Un punto que resulta de interés aquí comentar y que servirá posteriormente para argumentar algunos aspectos sobre la problemática que genera el sistema unificador de jurisprudencia en México, es el relativo a la razón del porque el modelo americano no se pudo o no se quiso adaptar en los países Europeos; en efecto, la explicación que se encuentra al respecto es aquella que aduce Mauro Cappelletti en el sentido de que en los países con tradición romano-canónica no existe una institución jurídica que implique el respeto a una resolución realizada por un órgano jurisdiccional, es decir, no existe la llamada regla de estarse al precedente o *stare decisis* que sí existe en los países pertenecientes a la tradición del *common law*, luego, al carecer de la citada institución de Derecho en aquellos países romanistas, se llevaría a la consecuencia de que una misma ley o disposición legislativa podría

Ser o no aplicada, en cuanto sea considerada inconstitucional, por algunos jueces, mientras podría ser aplicada por el contrario, en cuanto no sea considerada en contradicción con la Constitución por otros... consecuencia extremadamente peligrosa, todo esto, podría ser una grave situación de conflicto órganos y de incertidumbre del Derecho, situación perniciosa ya sea para individuos como para la colectividad y el Estado.²¹

Para terminar, debe decirse -como ya es conocido por la mayoría de los estudiosos de los sistemas de Derecho-, que actualmente existe una inevitable globalización que ha generado (en el caso particular) el

²⁰ Furnish, Dale, La revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes en Estados Unidos. Lima, Perú, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990, p. 90 *cit., pos.*, Blume Fortini, Ernesto, “*El tribunal constitucional peruano como supremo intérprete de la constitución*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú, núm. 50, diciembre de 1996, pág. 131.

²¹ Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, pág.68.

acercamiento de los sistemas control constitucional, tanto que el sistema puro que es el americano, en su propio país de origen está tomando rasgos del Kelseniano, ya que si bien no se pretende la creación de un órgano ad hoc que conozca la materia constitucional, también lo es que mediante diversas instituciones jurídicas como writ of certiorari y otras- se pretende que la Supreme Court ya no conozca de asuntos que no tengan relevancia jurídica para el sistema constitucional; la tendencia anterior la confirma Cappelletti²²

b).- Sistema “Concentrado” o “Europeo”

Modelo Kelseniano.

No obstante que diversos autores denominan a este sistema de constitucional como europeo, debe decirse que -a nuestro juicio- lo más correcto es denominarlo con el apellido de su creador, toda vez que si bien – actualmente- los países europeos han implantado en sus sistemas constitucionales este modelo (con sus particularidades propias), también lo es que en un principio no lo adoptaron, pues siguieron con sus mecanismos de control político y, en el mejor de los casos, de control jurídico con sujeto controlante de carácter político (parlamento o supremo poder), como lo fue el caso de Francia, quien hasta 1958 aceptó la idea del control constitucional²³; además, actualmente los países europeos no adoptaron íntegramente en su forma pura al sistema de control constitucional kelseniano, debido a que se hicieron adaptaciones especiales en cada país del citado vicio continente.

²² Cfr. *Ibidem*, pág. 76

²³ Esto fue debido a las “teorías revolucionarias sobre la ley como expresión de la voluntad general, emancipación perfecta del contrato social. La sacralización impedida todo tipo de control”, Vid., Frank Moderne, “*El consejo constitucional francés*”, en *Justicia constitucional comparada*, México, UNAM-III, 1993, pág. 124.

Este modelo de control constitucional tiene carta de naturaleza-como se dijo- en Austria, en 1920²⁴, y el padre de esta institución fue el jurista Hans Kelsen, a quién se le encargó la redacción de la constitución del citado país; el mencionado filósofo del Derecho –difiriendo en todo del sistema americano- consideró pertinente encomendar la tarea de la defensa jurídica de la constitución a un órgano jurisdiccional especial, diverso y autónomo del judicial; así el tribunal constitucional no ocupó un lugar dentro de la clásica trinidad de la división de poderes.

El citado órgano jurisdiccional novedoso, denominado Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional), por las funciones y características que se le atribuyeron, obtuvo una especie de naturaleza de legislador negativo, dado que esencialmente se propuso su operación como un filtro de todo el sistema legislativo que debía eliminar del orden jurídico a toda norma o acto que no coincidiera con el sistema constitucional del Estado.

Para cumplir con el objetivo antes señalado, el tribunal constitucional Austriaco tiene la facultad de analizar muy variados asuntos, desde revisar los resultados de las elecciones, del referéndum, acusaciones de los altos funcionarios, hasta la atribución característica que es la del análisis de las leyes.

El procedimiento de verificación de la conformidad de la norma se puede lograr únicamente a petición de parte; de igual forma, con el fin de eliminar del sistema a cualquier objeto normativo que pugne con el orden constitucional, el análisis de constitucionalidad puede realizarse de forma abstracta, es decir, sin que medie un caso concreto en el que se tenga que resolverlo para proteger al particular.

²⁴ Debe decirse que con anterioridad a esta fecha ya se estaba comenzando a gestar. Apud., Fernández Salgado, Francisco., *op. cit.*, pág. 73.

Se refleja notablemente la característica de legislador negativo que tiene el tribunal constitucional, dado que con el fin antes comentado la consecuencia de su resolución lo pueden ser el de declarar sin efectos futuros la ley analizada y, también, la de abrogarla y sustituirla por otra -en caso de que no hubiere existido una anterior-, o restituir la vigencia de una anterior; son pues tan amplias las atribuciones con las que cuenta, que su actividad ciertamente parece ser parte del procedimiento legislativo -pero en sentido inverso-.

Resumidamente, se puede decir que las características de este modelo de control son las siguientes, a saber:

a) Concentrado, dado que es un solo órgano jurisdiccional el que ejerce la facultad de verificar la conformidad de las normas con el sistema la constitucional;

b) Abstracto, en razón de que se analiza la norma cuestionada de forma autónoma e independiente al caso concreto con el que pueda tener relación (se realiza un análisis en puridad de conceptos entre la norma superior y la inferior); y,

c) Derogatorio, toda vez que la norma en análisis puede dejar de tener vigencia para todos los gobernados.

La razón fundamental por la que Hans Kelsen decidió que fuera sólo un tribunal el encargado de pronunciar la regularidad constitucional, fue para que no existiera el peligro de que se produjeran diversidad de criterios al momento de calificar una norma por varios tribunales -como sucede en el modelo americano-; esa posibilidad de contradicción que previó se producía porque en Austria, al igual que en otros países de Europa continental, las

autoridades administrativas no tenían poder para verificar la constitucionalidad de las leyes y por lo tanto estaban obligadas a aplicar una ley aún sin una Corte, ejemplo, la Corte Suprema (oberster Gerichtshof) hubiera declarado una Ley como inconstitucional. Se debe agregar que en Austria, como en muchos otros países europeos-continentales había otros tribunales además de los ordinarios, especialmente administrativos, que ocasionalmente tenían que aplicar las mismas leyes que los tribunales ordinarios... El hecho más importante, sin embargo, es que en Austria las decisiones de la Corte más alta, la llamada Gerichtshof, en relación a la constitucionalidad de una ley o reglamento, no tenían fuerza obligatoria sobre los tribunales o jueces de inferior jerarquía²⁵.

La característica de realizar el análisis de constitucionalidad de forma abstracta y general (sin tener relación con el caso concreto y de tener efectos erga homnes), obedece a la intención de Kelsen de que al tribunal constitucional no se le pueda inmiscuir con problemas de tipo Político y, con ello, se desacredite socialmente; esta Idea la corrobora el constitucionalista español García de Enterría, quien notablemente lo explica como sigue:

El Tribunal Constitucional no enjuicia ningún supuesto de hecho singular -esto queda reservado para el Tribunal a quo que ha suscitado el incidente de constitucionalidad- sino sólo el problema puramente abstracto de compatibilidad lógica (Vereinbarkeit) entre el pronunciamiento, también abstracto de una Ley y la norma (abstracta) de Constitución....hasta tanto el Tribunal Constitucional no ha declarado la Ley inconstitucional (declaración que tiene efectos erga homnes, lo que es propio de un acto legislativo -fuerza de Ley-, aunque aquí sea de abrogación) dicha Ley es válida, que es lo que

²⁵ “*El control de la constitucionalidad de las leyes. Estudio comparado de las constituciones Austriaca y Norteamericana*”, Dereito. Revista Xurídica Univesidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España, vol. IV., núm I, 1995, pág. 218.

justifica que los jueces y Tribunales ordinarios no puedan inaplicarla Kelsen ha querido evitar la consagración de un -gobierno de los jueces- con un sistema tan sutilmente construido... Prohibiendo a los jueces que inapliquen las Leyes, el sistema pretende reforzar los mecanismos de sumisión de la jurisdicción a la legislación y de primacía parlamentaria en un momento en que los jueces tienden a valorar negativamente el acceso... pero al vedar cuidadosamente a ese Tribunal el enjuiciamiento de supuestos de hecho y casos concretos y limitando su actuación a la descrita función abstracta de definir la compatibilidad lógica entre dos normas igualmente abstractas, evita que el Tribunal entre en apreciaciones de hechos e intereses y en la valoración y la pasión que son inseparables de la decisión de casos concretos, y que en esas apreciaciones y valores pueda enjuiciar las Leyes sobre el terreno de la oportunidad, sustituyendo con su propio juicio el juicio político que sólo al Parlamento pertenece. De este modo, el tribunal Constitucional, en lugar de competidor del Parlamento termina siendo su complemento lógico.²⁶

En igual sentido se pronuncia Luis Prieto Sanchís, quien sostiene que “el rasgo definidor del sistema kelseniano residía en la rigurosa exclusión del conocimiento de los hechos por parte del juez de constitucionalidad; su tarea quedaba rigurosamente circunscrita a un juicio de compatibilidad lógica entre dos enunciados normativos perfectamente cristalizados, pero carentes de cualquier referencia fáctica, constitución y la ley”²⁷

Esencialmente la razón argumentó que Kelsen para atribuir el efecto erga homines en el control constitucional que propuso -a diferencia de la

²⁶ García de Enterría, Eduardo, “*La constitución como norma... op. cit.*”, págs. 57-58.

²⁷ “Tribunal constitucional y positivismo jurídico”, en Carbonell, Miguel, (comp.), *Teoría de la constitución Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM, 2000, pág. 314.

consecuencia de desaplicación que en el modelo americano se sigue-, obedece a que la “anulación de una ley tiene el mismo carácter de generalidad que su elaboración de la norma con un signo negativo, o lo que es lo mismo, una función legislativa”²⁸

Como comparativo sintético de los dos anteriores modelos, se puede realizar el siguiente cuadro:

Control europeo o concentrado	Control americano o difuso
Se ejerce por un solo órgano distinto de los tres clásicos poderes del Estado.	Se ejerce por todos los órganos del Poder Judicial, aunque por razón de las vías impugnativas, en algunos rubros tiene finalmente el control la Supreme Court.
Se ejecuta a través de un proceso autónomo, por vía de acción.	Se ejecuta por vía accesoria o de excepción, a través de una forma incidental.
El efecto de la declaración de inconstitucionalidad es erga homines, se expulsa la norma del sistema jurídico.	La declaración de inconstitucionalidad sólo tiene efectos entre las partes contendientes en el juicio de donde deriva la controversia., es decir, tiene efectos relativos.
Otro de los efectos es que es futuro, ex nunc.	En relación con el tiempo los efectos son para el pasado, ex tunc -desde entonces-.
Los sujetos legitimados para accionar son los poderes públicos (acceso restringido), aunque hay casos en	Los sujetos legitimados los pueden ser cualquier sujeto que se vea afectado con la norma que impugna

²⁸ Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, pág. 75.

que también cualquier persona lo puede hacer.	(acceso amplio).
El inicio es a instancia de parte.	El inicio puede ser tanto de oficio como a instancia de parte.

4.- El Sistema Mexicano de Control de la Constitucionalidad.

El sistema mexicano de control de la constitucionalidad fue modificado en 1995 y 1996, mediante reformas a la constitución en las que se incluyeron diversos temas, entre los que destacan particularmente, la renovación total de la suprema corte de justicia y la creación de nuevos medios de control, tanto los relativos a la materia electoral, como las denominadas “controversias constitucionales” y “acciones de inconstitucionalidad”.

Hasta 1995 en el sistema mexicano de control de la constitucionalidad existía un solo medio de control que era el Amparo, sin desconocer que en la versión anterior del artículo 105 constitucional estaban previstas ciertas posibilidades de controversias entre órganos de manera muy defectuosa técnicamente. El Amparo era considerado -y lo sigue siendo por la mayoría de los “especialistas” en la materia- como una especie de “llave maestra” capaz de abrir eficientemente todas las “cerraduras de la anticonstitucionalidad” y por lo tanto, como un juicio suficiente para proteger toda la constitución y todo el orden jurídico del Estado -además de “ser tan bello que tiene nombre de mujer”-, por lo que pensar siquiera en la inclusión de otros medios de control en nuestro sistema le parecía a los “estudiosos” de estas cuestiones, “innecesario e inútil”, por decir lo menos.

La necesidad de modificar nuestro sistema de control de la constitucionalidad, pasando de un sistema típicamente “difuso” o “norteamericano”, a otro en el que se incluyeran elementos característicos

del “europeo” o “austriaco”²⁹, era y sigue siendo innegable. No obstante, desafortunadamente, tanto quienes prepararon sendos proyectos de reforma constitucional en la materia, como la mayoría de los que tienen a su cargo la responsabilidad de aplicar el control de la constitucionalidad en nuestro país, carecen de los conocimientos especializados indispensables para actuar eficazmente en un ámbito tan importante en términos de la viabilidad democrática de cualquier sistema político contemporáneo.

De manera resumida, a continuación presentaremos las estructuras principales de nuestro sistema de control de la constitucionalidad

a).- Los Órganos de Control de la Constitucionalidad.

Desde 1995, en México todos los tribunales del poder judicial federal son competentes en materia de control de la constitucionalidad. Esto lo explica el Dr. Miguel Covián de la siguiente manera:

“1.- La suprema corte de justicia de la Nación, integrada por 11 ministros y competente para conocer de las “controversias constitucionales” y de las “acciones de inconstitucionalidad” establecidas en el artículo 105 constitucional, fracciones I y II e igualmente, del recurso de revisión cuando en el juicio de Amparo se argumente una infracción a normas constitucionales o bien, cuando este tribunal atraiga el caso por su trascendencia o importancia, de conformidad con el artículo 107 constitucional, fracción VIII;

²⁹ Para conocer en qué consisten estos sistemas y cuáles son sus diferencias, recomendamos la obra de Covián Andrade, Miguel, *“El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado”*, CEDIPC, México, 2001. Esta obra puede consultarse en general, para el conocimiento de este tema y en particular, para el caso de México, para lo cual además también puede ser de utilidad, la *“Teoría constitucional”*, CEDIPC, México, 3ª edición, 2004, capítulo VIII.

2.- El tribunal electoral del poder judicial federal, integrado por una sala superior que funciona permanentemente, compuesta de 7 magistrados y por salas regionales que se conforman y actúan sólo durante los procesos electorales federales. Este tribunal conoce de los siguientes asuntos en materia de control de la constitucionalidad: impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales, o bien, que violen los derechos políticos y electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, de conformidad con el artículo 99, fracciones III y V de la constitución federal; y

3.- Los juzgados de distrito, los tribunales unitarios de circuito y los tribunales colegiados de circuito, integrados por 1 juez, 1 magistrado y 3 magistrados, respectivamente, a los que corresponde resolver los juicios de Amparo de conformidad con la distribución de competencias establecida en esta materia en los artículos 103 y 107 constitucionales, en la ley de Amparo y en la ley orgánica del poder judicial federal.

En cuanto a los ministros de la suprema corte, la forma de designación y los requisitos para ocupar el cargo son los siguientes:

Los ministros de la suprema corte son propuestos por el presidente de la República en ternas, de las que el senado escoge a uno de los candidatos por el voto de las dos terceras partes, conforme al siguiente procedimiento establecido en la constitución:

“Artículo 96.- Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las

personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República”.

Estos jueces deben reunir los siguientes requisitos, de conformidad con las normas constitucionales:

“Artículo 95.- Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

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

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

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

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se

tratarse de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

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

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

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.”³⁰

“En cuanto a las estructuras específicas, puede mencionarse el hecho de que el tribunal electoral es competente para controlar la legalidad en esta materia, en tanto juzgado de resolución definitiva por disposición constitucional, así como la circunstancia de que la suprema corte tiene atribuciones para atraer los juicios de Amparo, aunque el motivo de la controversia sea de legalidad, si la importancia del caso así lo justifica.”³¹

³⁰ Covián Andrade, Miguel, “La Suprema Corte.....” *op. cit.*, págs. 135-137

³¹ *Ibid.*, pág. 139.

“En cuanto a la suprema corte, su competencia en materia de control de la constitucionalidad está establecida en el artículo 105 constitucional en estos términos:

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

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

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d).- Un Estado y otro;
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;
- f).- El Distrito Federal y un municipio;
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de

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

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

II.- 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. Y

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

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

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

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

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la

Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

Ahora bien, paralelamente a estas atribuciones, la suprema corte puede atraer juicios de Amparo, inclusive de legalidad, conforme a lo dispuesto en los siguientes artículos:

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

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

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

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

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

.....

.....

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

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

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución;

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

.....³²

³² *Ibidem*, págs 141-144

A partir de esa fecha, éstos son los medios de control de nuestro sistema:

- a) Las controversias constitucionales;
- b) Las acciones de inconstitucionalidad;
- c) El juicio para la protección de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral; y
- e) El juicio de Amparo

En este trabajo realizaremos un análisis y una revisión crítica de los dos primeros, proponiendo diversos cambios estructurales para su mejor funcionamiento.

Capítulo II: Las Acciones de Inconstitucionalidad

1.- Definición.

La institución de derecho que ahora nos ocupa constituye uno más de los medios de control constitucional que debe poseer un tribunal constitucional, según lo refiere la doctrina extranjera y nacional; no obstante que en nuestro sistema constitucional mexicano se adoptó con notables diferencias, la misma encuentra su origen en lo que en otras latitudes se conoce como *abstrakte Normenkontrolle* (control abstracto de las normas generales) germánico. Este mecanismo de procedimiento defensivo de la constitución constituye una novedad para nuestro sistema mexicano, el cual fue insertado en el texto del artículo 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Ministro Castro y Castro lo define como sigue:

“Son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales”.¹

Un aspecto que resulta de interés aquí comentar, es que el porcentaje de legisladores federales que exige la Constitución para que un

¹ *El artículo 105 constitucional, op. cit.*, pág, 121.

grupo parlamentario pueda ejercitar la acción de inconstitucionalidad es exageradamente elevado (33% de los integrantes) y hasta ilógico, toda vez que en un momento dado una ley -por razones de asistencia de los legisladores a la asamblea- puede aprobarse con una mayoría relativa que equivaldría a menos del 33% que, por el contrario, sí se exige en forma absoluta y real para el caso del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, criterio que así lo sostiene el jurista español Joaquín Brage Camazano, cuando afirma que:

Puede darse el caso de que ese porcentaje del 33 por ciento represente un porcentaje mayor que aquel con el que se aprobó (o en todo caso, podría haberse aprobado) la Ley impugnada, puesto que el quórum exigido para quedar válidamente constituidas, a estos efectos, las Cámaras es de dos tercios partes en la de Senadores y de la mitad más uno, simplemente, en la de Diputados, y las leyes se aprueban por mayoría absoluta de los presentes (artículo 158 del reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión), mientras que el 33 por ciento aludido se fija con respecto a los parlamentarios de derecho, tanto presentes como ausentes. Parece que, en tal supuesto, el exceso porcentaje requerido es tan obvio como absurdo el resultado al que conduce: para impugnar una Ley se requiere mayoría superior a la que podría bastar para aprobarla y, por consiguiente, también en la que debía ser suficiente para derogarla.²

Por otro lado, a diferencia del amparo o de la controversia constitucional, en este mecanismo de defensa no existe un conflicto jurídico concreto, real y material entre dos partes, sino que es un procedimiento

² “El control normativo abstracto de la constitucionalidad en México: legitimación y objeto procesales”, Revista del Instituto de Ciencias Políticas y Derecho Constitucional, Huancayo, Perú, año VII, núm. 6, noviembre de 1998, pág. 238.

planteado en forma de juicio³ ; de ahí que también se le denomine acción abstracta de inconstitucionalidad, pues se promueve con base en un interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Por lo dicho, se entiende implícitamente que los particulares no tienen interés o legitimación procesal para emplear dicho mecanismo. Los efectos de las sentencias en este tipo de juicios son generales, siempre y cuando se cumpla con el requisito de la mayoría calificada de ocho votos aprobatorios⁴ de los Ministros.

Pasando ahora a los efectos que proporciona este mecanismo al órgano jurisdiccional que lo conoce y que constituyen elementos característicos de un tribunal constitucional, se puede decir que es fundamentalmente el de anular erga omnes la existencia completa de una norma de carácter general; efecto que representa el poder máximo de un órgano jurisdiccional, el cual lo eleva por encima de los otros dos poderes de la Unión, pues tiene la posibilidad de destruir totalmente la creación del poder legislativo y, en consecuencia, toda aquella actividad que con motivo de la aplicación de la Ley anulada pudiera haber realizado el Poder Ejecutivo; aunado a que el tribunal constitucional mantiene abierto el sistema democrático, hace posible su cambio permanente y genera "el acceso al

³ Algunas de las marcadas diferencias que existen entre la controversia y la acción abstracta de inconstitucionalidad se encuentran en la jurisprudencia del Pleno de la Corte de rubro y datos de localización siguientes: "*CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.*" (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Agosto de 2000, Tesis: P./J. 71/2000, Página: 965)

⁴ Este aspecto de la exigencia de una mayoría reforzada para adquirir el efecto de declaración general, fue introducido como precaución debido que por primera ocasión se introducía un instrumento jurídico que produjera tales efectos; sin embargo, la doctrina constitucional extranjera considera que no se debe exigir tan alto requisito. Para mayor amplitud de este aspecto, véase: Brage Camazano, *op. cit.*, n. 335; Cano Mata, Antonio, Cuestiones de inconstitucionalidad. Doctrina del tribunal constitucional, Madrid, España, editorial Civitas, 1986; y, Reyes Reyes, Pablo, La acción de inconstitucionalidad, México, editorial Oxford, Colección de Estudios Jurídicos, 2000

poder de las minorías frente a cualquier intento de cierre o congelación de la dominación existente por parte de las mayorías más o menos ocasionales”⁵.

“Las acciones de inconstitucionalidad, son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se convierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.”⁶

Sobre el particular transcribimos la siguiente tesis jurisprudencial de la suprema corte de justicia de la nación.

La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello de conformidad con lo dispuesto por los artículos 59 y 19 fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1º de la misma Ley, y con la fracción II del Artículo 105

⁵ García de Enterría, *op. cit.*, pág. 188.

⁶ *Ibidem*, pág 123.

constitucional, las acciones de inconstitucionalidad, sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.

El Tribunal en Pleno en su sesión privada celebrada el 25 de marzo en curso, aprobó con el No. 22/1999 la Tesis Jurisprudencial que antecede. México Distrito Federal a 26 de Marzo de 1999.

De conformidad con la fracción II del Artículo 105 constitucional: las acciones de inconstitucionalidad tienen 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 33% 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 33% 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;

d) el equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

e) el equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea; y

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

Es de destacar los porcentajes que se establecen, en el presente artículo, Juventino V. Castro apunta que los órganos legislativos legitimados, son minorías:

“Son ciertos grupos o cuerpos legislativos, federales o locales, ciertos partidos político o el Procurador General de la República, los únicos que están considerados como legitimados para entablar esta especial controversia. Y algo llamativo para ser considerado desde el inicio, los órganos legislativos legitimados son minorías, no inferiores al treinta y tres por ciento de sus integrantes, los cuales disienten de la norma general aprobada por la mayoría, salvo el especialísimo caso de los partidos políticos, o del Procurador General de la República, Es pues sí así se quiere ver un recurso político de una minoría no menor al 33%; no mayor del 50%, que pretenden rescatar una decisión con la cual se inconforman, por razones de inconstitucionalidad, después de haber perdido frente a una mayoría, un debate democrático y una votación formal, que en el fondo expresa- sí bien no podemos oponernos a la promulgación de una norma jurídica, mayoritariamente tomada, que es impugnable, en cualquier forma esta decisión democrática resulta inconstitucional.”⁷

⁷ *El artículo 105 constitucional, op. cit.*, pág 124.

2.- Estructura y Procedimiento para su Aplicación.

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 internacional⁸, 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;

⁸ La suprema corte ha establecido que este recurso también es procedente en contra de las modificaciones a las constituciones locales, pero no en cuanto a la revisión de la constitución federal.

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 contra⁹

Este medio de control de la constitucionalidad presenta las siguientes deficiencias principales.

a).- La primera se refiere a su denominación. La “acción” es el mecanismo procesal para interponer el recurso, de tal manera que tanto tratándose de este medio de control, como de las “controversias constitucionales”, la demanda respectiva se presenta mediante una acción en términos procesales. La expresión incorrecta que se emplea en nuestro sistema debe ser substituida por el nombre correcto de este medio de control que es el de “recurso de anticonstitucionalidad” o “control abstracto de las normas generales”¹⁰.

b).- Cuando se aprobó la reforma constitucional en 1995, en la fracción II del artículo 105 se estableció la prohibición de que la suprema corte analizara la correspondencia entre la constitución y las normas generales de contenido electoral, obviamente cometiendo el error de aplicar normas relativas al Amparo a un medio de control estructuralmente diferente, según lo hemos mencionado anteriormente. Este error no se corrigió, sino se

⁹ Tanto para este medio de control de la constitucionalidad, como para el anterior, en la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional están previstos los siguientes recursos dentro del juicio correspondiente, pero no en contra de la sentencia: reclamación y queja (arts. 51 y 55 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

¹⁰ *Ibidem.*

amplió en 1996, porque se volvió a modificar la constitución para permitir que sólo los partidos políticos pudieran impugnar una ley en materia electoral.

c).- El rubro de esta fracción se refiere a “normas generales”, mientras que los diversos incisos sólo mencionan los casos de leyes y tratados internacionales, de lo cual se deduce que los autores del proyecto 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.

d).- En México no es posible plantear ante este órgano de control de la constitucionalidad, mediante una “acción de inconstitucionalidad”, 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 para estos efectos que es la controversia constitucional.

e).- 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.

f).- En la versión original de la iniciativa se exigía que la acción de inconstitucionalidad fuera presentada por el 45% de los miembros del órgano que expidiera la ley o que aprobara el tratado internacional. No obstante la reducción de este porcentaje a un 33% este sigue siendo el mas alto entre los que normalmente se aplican en los sistemas europeos de control de la constitucionalidad

g).- la autorización para interponer este recurso se limitó desatinadamente 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.

h).- La limitación para que solo los partidos políticos pudieran impugnar leyes electorales anticonstitucionales 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”.

i).- Una de las deficiencia mas ostensibles consiste en la amplia intervención que 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) de la constitución, los cuales establecen que “El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta constitución”; (ART. 102-A) y, lo que señala el otro precepto mencionado en la materia “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”.

3.- Efectos de las Resoluciones.

En cuanto a la votación para adoptar las resoluciones sobre la anticonstitucionalidad de una ley o de un tratado internacional, la propuesta inicial absurda, consistía en la exigencia de 9 votos para declarar anticonstitucional una ley o un tratado internacional, la cual fue substituida por la disposición también errónea y vigente, conforme a la que se requieren 8 votos para este efecto de esta manera, si estas normas generales son consideradas anticonstitucionales por 6 o por 7 ministros, en cualquier caso seguirán aplicándose, lo cual hace inútil este recurso porque la ley continúa vigente, no obstante haber sido declarada anticonstitucional.

En congruencia con la naturaleza de los actos de autoridad que serían susceptible de impugnarse mediante el recurso de inconstitucionalidad, los efectos de las resoluciones dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben tener efectos generales es decir, erga omnes en todos los caso que decidan sobre la anticonstitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma general, tratado internacional o disposición general con fuerza de ley sujeta a revisión de manera que sean invalidadas por completo.

Con ello de ninguna manera la suprema corte invade la esfera de competencias de las autoridades que aprobaron, emitieron y promulgaron tales disposiciones, en virtud de que la finalidad de esta vía procesal es garantizar el apego irrestricto de estos actos formal y materialmente legislativos a la ley fundamental, actualizando finalmente el principio de supremacía constitucional, tantas veces quebrantado y durante muchas décadas parcialmente tutelado con efectos particulares a través del juicio de amparo.

Por otro lado, un asunto de gran importancia es el relativo a la votación para declarar la inconstitucionalidad con efectos erga omnes de las normas combatidas.

Al igual que las controversias constitucionales, dicha declaratoria debe hacerse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; con el voto de la mayoría de sus integrantes, no obstante esta norma constitucional ha de ser sistemáticamente vinculada, directamente, al penúltimo y genérico párrafo del artículo 105 constitucional que establece que: “la declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal...”

Derivado de lo anterior podríamos decir que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de acciones de inconstitucionalidad, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos, son declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, desde luego con efectos generales.

Veamos algunos ejemplos de tesis jurisprudenciales en los que la suprema corte de justicia de la nación resolvió erróneamente el recurso sujeto a revisión.

CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.
AL PERMITIR SU ARTÍCULO 208 QUE UN SOLO PARTIDO PUEDA OBTENER UN NÚMERO DE DIPUTACIONES MAYOR AL DE DISTRITOS ELECTORALES, CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Dentro de las bases generales que el citado precepto constitucional establece y que deben observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el principio de proporcionalidad electoral, se

encuentra la relativa a que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. En estas condiciones, al prever el artículo 208 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes que todo partido político que obtenga el triunfo en la totalidad de los distritos uninominales, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, sin que pueda exceder de veinte, tomando en cuenta los asignados por ambos principios, cuando de lo dispuesto en los artículos 17 de la Constitución Política de Aguascalientes y 16 del Código Electoral local se desprende que el Congreso del Estado estará integrado por dieciocho diputados electos según el principio de mayoría relativa y hasta nueve diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, contraviene la base general en mención. Ello es así, porque si el territorio del Estado de Aguascalientes se encuentra dividido en dieciocho distritos electorales, entonces el precepto últimamente citado sobrepasa el máximo de diputaciones en favor de un partido permitido por las bases generales que instituye el aludido artículo de la Carta Magna. Acción de inconstitucionalidad 34/2000 y sus acumuladas 1/2001, 3/2001 y 4/2001. Partidos Verde Ecologista de México, Convergencia por la Democracia, Alianza Social y del Trabajo. 29 de enero de 2001. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 50/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII, Abril de 2001. Tesis: P./J. 50/2001, página: 746.

En este caso el error principal de la Suprema Corte consiste en que para resolver este asunto se basa en el artículo 54 de la Constitución federal el cual se refiere a la integración de la cámara de diputados del congreso de la unión en lugar de tomar como fundamento el artículo 116 fracción II, de la ley suprema, en el que se determina que para la integración de las legislaturas locales deberán respetarse los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen las leyes locales.

Esto significa que los ministros indebidamente sostienen la tesis de que en la integración de las legislaturas locales deben respetarse forzosamente la proporción de diputados de mayoría y de representación proporcional que existe en la cámara de diputados federal, siendo que por disposición constitucional y como parte de la autonomía de las entidades federativas, estas pueden establecer en sus leyes cual es la proporción de diputados que integrarán sus congresos locales por ambas formas de elección.

VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal

trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario. Acción de inconstitucionalidad 25/2001. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Hidalgo. 7 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Ajiaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Guitrón. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy siete de agosto en curso, aprobó, con el número 94/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de agosto de dos mil uno. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Agosto de 2001. Tesis: P./J. 94/2001, página: 438.

En este caso, la suprema corte no sólo interpreta erróneamente la constitución, sino de plano contraviene las normas constitucionales y se

coloca por encima de ellas. Por disposición constitucional, lo establecido en los artículos 70 y 72 principalmente, relativos al procedimiento legislativo federal, debe respetarse en sus términos para la creación o modificación de la leyes. Consecuentemente, todas las etapas del procedimiento legislativo tienen la misma importancia desde el punto de vista constitucional, de tal suerte que no puede señalarse que algunas sean relevantes y otras sean irrelevantes.

Por lo tanto, la suprema corte no puede determinar como lo hace en esta tesis que ciertas violaciones al procedimiento de creación o modificación de las leyes las conviertan en actos anticonstitucionales, mientras que otras no tengan ese efecto, porque eso implicaría que la suprema corte estaría juzgando sobre la vigencia y aplicación de normas constitucionales todas las cuales están previstas y vigentes.

4.- La ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional fracciones I y II.

Para dar inicio a este apartado se hace necesario transcribir algunas de las disposiciones contenidas en esta ley las cuales a su vez nos refieren al Título II de la misma.

ARTICULO 59.- “En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II”.

ARTICULO 60.- “El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”. Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

No podemos dejar pasar por alto los requisitos indispensables para presentar la demanda y desde luego el porcentaje que se requiere para poder ejercitarse que es del 33% de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

ARTICULO 61.- “La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

- I. Los nombres y firmas de los promoventes;
- II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y
- V. Los conceptos de invalidez”.

ARTICULO 62.- “En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento”. Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

Del procedimiento resultan importantísimos los plazos que se señalan en esta ley reglamentaria.

ARTICULO 64.- “Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que

dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada. Párrafo adicionado DOF 22-11-1996.

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada”.

No menos importantes son las causales de improcedencia.

ARTICULO 65.- “En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. Párrafo reformado DOF 22-11-1996

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad”.

ARTICULO 66.- “Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda”.

ARTICULO 67.- “Después de presentados los informes previstos en el artículo 64 o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo señalado en el párrafo anterior será de dos días”. Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

ARTICULO 68.- “Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los

cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto”. Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

La acumulación.

ARTICULO 69.- “El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad siempre que en ellas se impugne la misma norma.

Quando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, se estará a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de esta ley”.

El Recurso de reclamación.

ARTICULO 70.- “El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

En materia electoral el plazo para interponer el recurso de reclamación a que se refiere el párrafo anterior será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición”. Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

De las sentencias.

ARTICULO 71.- “Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial”. Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

ARTICULO 72. “Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto”.

Estos son los aspectos más importantes concernientes a los procedimientos para los juicios del recurso denominado acción de inconstitucionalidad.

5.- Tesis Relevantes respecto de las Acciones de Inconstitucionalidad.

Sirven de apoyo al presente trabajo los criterios sostenidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en seguida se citan:

1. Jurisprudencia P./J. 17/2001, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, Marzo de 2001, página 471, cuyo rubro y texto son:

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARAN LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EMITIDAS POR LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS ESTATALES, NO VULNERAN NI RESTRINGEN LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS.

De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se infiere que ésta es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones en ningún caso podrán contravenir las disposiciones establecidas en aquélla. Por tanto, la decisión de fondo que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105, fracción II, de la citada Constitución Federal, en el sentido de declarar la invalidez de normas generales emitidas por los órganos legislativos locales, no vulnera ni restringe la soberanía de los Estados miembros de la Federación, toda vez que al integrarse en un Pacto Federal, quedaron obligados a su respeto y a no contravenirla ante todo en las Constituciones Locales, por imperativo propio del mencionado artículo 41, máxime si se toma en consideración que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control garante de ese respeto.

2. Jurisprudencia P./J. 71/2000, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, Agosto de 2000, página 965, cuyo rubro y texto son:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE

INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

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

generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.

3. Jurisprudencia P./J. 32/2006, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1169, cuyo rubro y texto son:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.

Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar

las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada.

4. Jurisprudencia P./J. 7/2007, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, Mayo de 2007, página 1513, cuyo rubro y texto son:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.

La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos

humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

5. Jurisprudencia P./J. 24/2005, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, Mayo de 2005, página 782, cuyo rubro y texto son:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.

La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al

momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.

Capítulo III:

Las Controversias Constitucionales

1.- Definición.

Muchos autores han señalado que esta figura jurídica encuadra dentro de la clasificación de los medios de control constitucional que conoce y resuelve la Suprema Corte para defender el texto de la norma suprema, como un instrumento procesal por medio del cual se trata de resolver un conflicto entre órganos del Estado de distintos niveles de gobierno; este mecanismo de control constitucional -según se afirma en un estudio que hace Santiago Barajas Montes de Oca¹ existía ya desde la Constitución de 1824, en su artículo 137, en donde se atribuía a la Corte conocer de las divergencias que existieren entre los estados y la federación. No obstante su antigüedad, es fácil comprobar que en épocas anteriores dicho medio de defensa casi no fue utilizado; sin embargo, desde su renovación constitucional en el año de 1994, su uso ha crecido.

La explicación de lo anterior la proporciona el maestro Héctor Fix Fierro, quien sostiene lo siguiente: “este tipo de conflictos no se producía con frecuencia en México, por tratarse de un sistema político autoritario y cerrado, dominado por un partido casi único, incluyente y organizado de manera corporativa, en el que bastaban mecanismos políticos internos de negociación o autoridad”². Aunado a que el presidencialismo que se desarrolló de 1940 a 1970 hacía nugatorio el procedimiento de controversia para resolver conflictos, pues éstos se resolvían por la vía política, o bien, nunca se exteriorizaban por temor a una represalia política;

¹ Comentario al artículo 105 constitucional, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, 5, ed., México, H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, año 2000, t. XIII, pág 258.

² *La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial* de 1994, México, Cuadernos constitucionales México Centroamérica, 1996, pág. 49.

independientemente de estas consideraciones políticas la técnica jurídica que contenía el anterior artículo 105 adolecía de numerosos defectos.

La controversia constitucional es un conflicto político con sustento jurídico, la cual se presenta entre órganos del Estado y, se somete a la jurisdicción federal a través de un procedimiento judicial que resuelve la Corte. El motivo contenido en la contienda puede tener diversas aristas, tal y como se interpreta de la amplia redacción del artículo 105, fracción I de la Constitución Federal; sin embargo, la doctrina constitucional mexicana y, por su parecida semejanza con las fracciones II y III del artículo 103 del mismo cuerpo de leyes antes citado, se le atribuye que versa la controversia con motivo de la trasgresión de las esferas competenciales, de ahí que surge la confusión con el llamado amparo soberanía.

Sin embargo, antes de disipar esta confusión, señalaremos la idea de controversia constitucional que nos proporciona García Ramírez como

“verdaderos litigios constitucionales entre órganos del Estado en sentido estricto”.³

Sobre el particular, Juventino V. Castro señala lo siguiente:

“Cada uno de estos, partes en el proceso, funda su pretensión procesal en el contenido y alcance de su propia atribución, afectada en el caso concreto que constituye la materia de la controversia, no se trata de impugnaciones genéricas, sin agravio que recaiga sobre atribuciones o funciones específicas del demandante. Vale decir desde ahora que la Constitución no regula, ni tendría por que hacerlo, el tema de las partes procesales en este orden del

³ García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1996. pág.74.

enjuiciamiento, pero es obvio que en la especie existe un verdadero litigio entre las partes, en sentido material y formal....los contendientes, pues, no actúan en beneficio o favor de la Constitución, esto es, como campeones de la juridicidad por sí misma, sino en beneficio o favor de su propia función pública”.⁴

Ahora sí, para disipar la confusión a la que hacíamos referencia en párrafos anteriores o mejor dicho, con el fin de precisar la naturaleza propia de la institución jurídica que ahora se atiende, se considera necesario establecer su diferencia con el amparo soberanía y, para ello, se hace preciso traer en este momento la distinción que hace el Ministro Juventino V. Castro y Castro, quien en dos párrafos sostiene:

Para que quede bien claro, y sin posibilidad alguna de malentendido: la invasión de soberanías, esferas o atribuciones puede impugnarse bien por las personas individuales que se ven lesionadas en sus derechos, y en ese caso estamos dentro de un juicio de amparo; o bien, la invasión, vulneración o restricción son reclamadas por las entidades oficiales a que se refiere la fracción 1 de artículo 105 constitucional, y en este último caso estaremos frente a otro juicio distinto al del amparo, y que llamamos controversia constitucional.

....

Lo anterior deja clara la íntima conexión que existe entre amparo contra leyes y controversia constitucional. En ambos se impugnan (o, tratándose de las controversias, se pueden impugnar) normas generales. En ambos el concepto de la impugnación es el mismo: tales normas son contrarias a lo que dispone la Constitución. Lo que representa la diferencia es la naturaleza de los demandantes que impugnan. En amparo es un particular, al cual los artículos del lo al

⁴ Castro y Castro, Juventino, “*El artículo 105 Constitucional*” 2ª. ed., México, Ed. Porrúa, 1997, pág. 248.

29 le reconocen y garantizan derechos fundamentales. En las controversias el actor o actores son entidades federadas en un Pacto de Unión, en donde se establecen atribuciones exclusivas. En amparo se defienden las garantías constitucionales; en las controversias el sistema federal tal y como lo enuncia la Constitución Política y lo interpreta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En amparo hay agravio personal y directo; en la controversia constitucional hay defensa de la constitucionalidad.⁵

En cuanto a la operatividad de este procedimiento existen como partes dentro del proceso el órgano o entidad que reclama la afectación, y como demandado que es quien emite el acto o la norma afectatoria, en ambos casos, cualquiera de los poderes, entidades y órganos enunciados en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como que figura también como parte el Procurador General de la República.

Las fases de procedimiento inician con una demanda que -además de otros requisitos formales - debe contener los conceptos de invalidez o argumentos que sustenten que la norma o acto impugnado controvierte las disposiciones de la Constitución Federal; posteriormente -previo emplazamiento - la autoridad demandada produce una contestación de la cual se da vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga (puede existir reconvención y ampliación de demanda); se abre una etapa probatoria en donde se pueden ofrecer y desahogar todo tipo de pruebas - con excepción de las de posiciones y aquellas que fueren contrarias a derecho -; concluida la fase probatoria se turna al Ministro instructor quien presenta un proyecto de resolución ante el Pleno que es el que resuelve.

⁵ Castro y Castro, Juventino *op. cit.*, pág. 64.

Hasta aquí se señalan a grandes rasgos las fases del procedimiento que está regido por los artículos del 10 al 58 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Veamos ahora algunos de estos aspectos con mayor detalle:

Las Partes.- La fracción I del artículo 105 Constitucional nos señala, las partes que podrán plantear la controversia constitucional siendo:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y El Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales

A este respecto la Suprema Corte se ha pronunciado en cuanto a la legitimación activa y pasiva que serán partes:

De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional prevista en el artículo 105 fracción I de la Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, El Congreso de la Unión, cualesquiera de las cámaras de éste o la Comisión Permanente (poderes federales) los poderes de una misma entidad federada (poderes locales) y precisamente éstos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ello prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente ser órgano originario del Estado, por lo que en cada caso particular debe analizarse ello, atendiendo el principio de Supremacía Constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.

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

El Tribunal en Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre de 1998, aprobó con el número LXXIII/1998, la tesis

aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.

Parte actora.- La entidad, poder u órgano que promueva la controversia.

Parte demandada.- entidad, poder u órgano que hubiere promulgado la norma general o pronunciado el acto objeto de la controversia.

Las pruebas.- siguiendo la misma secuencia del Amparo, pueden ofrecerse todo tipo de pruebas, salvo las de posiciones y las contrarias a derecho.

Las Audiencias.- En los términos del artículo 29 de la ley reglamentaria, se establece, que habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación, o la reconvención, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro podrá ampliar el término para la celebración de la audiencia cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.

Acumulación y conexidad.- El artículo 38 de la Ley Reglamentaria, establece que no procederá la acumulación de las controversias, pero que cuando exista conexidad entre dos o más de ellas, y su estado procesal lo permita, podrá acordarse de que se resuelvan en la misma sesión.

La Suplencia de la queja.- autoriza examinar en su conjunto la demanda a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, corrigiendo los errores que se adviertan. Tesis Jurisprudencial No. 79/1998.

Particularidades de las sentencias.- Debe distinguirse para fijar los alcances y efectos de las sentencias entre normas generales, actos y el dictamen de límites entre Estados.

- Al igual que las acciones de inconstitucionalidad, las declaratorias de invalidez de una norma general, tendrán efectos erga omnes. Juventino V. Castro asemeja la declaratoria de desestimación con el sobreseimiento en el juicio de Amparo.

- Para el incumplimiento de las resoluciones de las controversias, se aplicará en los mismos términos del Amparo, lo previsto en la fracción XVI del Artículo 107 constitucional.

2.- Estructura y Procedimiento para su Aplicación.

La estructura de las controversias constitucionales en nuestro país, consiste en lo 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 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;

j) La sentencia de la suprema corte de justicia de la Nación no admite recurso en su contra.

Esta estructura general brevemente descrita, presenta una serie de deficiencias que hacen indispensable su reestructuración. A continuación nos referiremos a las principales de ellas.

a).- Este medio de control no es procedente para plantear la anticonstitucionalidad de actos electorales, obviamente, porque los autores del proyecto absurdamente aplicaron en esta parte de su diseño, la misma prohibición que en esta materia está establecida para el juicio de Amparo.

b).- Quienes prepararon la iniciativa confundieron los conflictos entre órganos y las controversias constitucionales, como consecuencia de lo cual,

entre el rubro de esta fracción y el contenido de sus diversos incisos no existe congruencia.

c).- Según este precepto la suprema corte conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre diversos órganos constituidos federales, estatales y municipales, concretamente, del inciso a) al inciso g) de la fracción I del Art. 105 constitucional.

d).- Posteriormente, se determina que también conocerá de las controversias constitucionales que se presenten entre diversos órganos constituidos “sobre la constitucionalidad” de sus decisiones, específicamente, del inciso h) al inciso k) del referido precepto.

e).- Por otro lado, debemos señalar que no están previstas todas las posibles combinaciones de conflictos entre órganos y de controversias constitucionales, situación que puede comprobarse mediante la revisión de los distintos incisos de esta fracción.

f).- Un ejemplo claro de ello serían, los conflictos entre dos municipios de una entidad federativa y los que pudieran presentarse entre un órgano del Distrito Federal y un municipio de otra entidad federativa.

g).- De igual manera, podemos señalar que los términos que se emplean en la mayoría de estos incisos están equivocados, en virtud de que los conflictos y las controversias se prevén entre la Federación, los Estados y los municipios, en lugar de establecerse entre los diversos órganos constituidos de estos niveles de gobierno.

h).- La federación es parte de la estructura de una forma de gobierno o de un régimen político, de tal manera que los órganos constituidos de los

tres niveles de gobierno existen como resultado de esta organización del poder político.

i).- Los conflictos pueden darse entre los diferentes órganos constituidos federales, locales o municipales, en sus distintas combinaciones, todos los cuales están dentro de la federación, pero no entre la federación y un Estado o un municipio.

j).- Tampoco los Estados, ni los municipios controvierten contra la federación, sino son sus órganos constituidos locales los que pueden tener diferencias con los federales. Consecuentemente, son estos órganos los que pueden entrar en conflicto entre sí o con los órganos constituidos federales, de lo cual se deduce que los conflictos y las controversias no se dan en zonas territoriales, sino entre órganos constituidos que ejercen atribuciones y facultades cuya medida territorial es precisamente la que puede expresarse con los términos federal, estatal o local y municipal.

k).- Conforme a la fracción primer del artículo 105 esta fracción, resulta que existen “controversias constitucionales” (rubro) entre la “Federación”, los “Estados”, el “Distrito Federal” y los “municipios” (incisos a, b, d, e, f y g) y entre órganos federales (inciso c), en general y además, “controversias constitucionales” (rubro) entre órganos constituidos locales y del Distrito federal (incisos h y k) y entre “Estados” y “municipios” (incisos i y j) “sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales”, en particular. Toda esta mezcla asistemática e incoherente es resultado de la confusión entre “conflictos entre órganos” y “controversias constitucionales”.

l).- Otro desacierto que no debemos dejar de mencionar en el caso de esta fracción, consiste en haber establecido que este medio de control de la constitucionalidad pueda emplearse para el caso de disposiciones generales, las cuales, deben controlarse mediante el “recurso de

anticonstitucionalidad” o la “cuestión de constitucionalidad”, pero no a través de los “conflictos entre órganos”, ni de las “controversias constitucionales”

3.- Efectos de las sentencias.

En cuanto a los efectos de las sentencias pronunciadas en este tipo de juicios, debe decirse que las mismas tienen un alcance general, siempre que cumplan los requisitos que marcan los dos últimos párrafos de la fracción I del artículo 105 constitucional, que consisten en que la controversia no verse sobre disposiciones federales o controversias en las que funjan como partes contendientes los órganos o poderes de un mismo orden de gobierno y, que la resolución que se pronuncie sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho Ministros; en los restantes casos la sentencia tendrá efectos entre las partes contendientes.

Por primera ocasión en nuestro sistema constitucional se establece con toda literalidad que las sentencias de la Corte puedan tener efectos erga omnes, efecto que principalmente se evitó proporcionar al juicio de amparo, porque se impedía provocar un enfrentamiento entre los poderes; actualmente ya se superó ello, puesto que cuando se resuelven las controversias constitucionales se hace posible una coordinación de funciones, dado que las autoridades afectadas podrán emitir otro acto u otra norma -ajustándose a la Constitución-, lo que proporciona un diálogo entre las autoridades, fungiendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el gran árbitro mediador del orden constitucional.

Ahora bien, en cuanto a los efectos que produce este mecanismo de control constitucional en bien del propio órgano que lo conoce y resuelve, los cuales le dan el carácter de órgano jurisdiccional de control constitucional máximo, se pueden mencionar los siguientes:

-
- a) Fortalece el Estado de derecho;
 - b) Conserva el sistema federal;
 - c) Facilita la coordinación de funciones públicas, es decir, mantiene una debida división de poderes;
 - d) Hace crecer el sistema democrático⁶, pues funge como válvula de presión del sistema político;

Los anteriores efectos -todos ellos de carácter político- al estar bajo la directriz de un órgano jurisdiccional, hacen que éste obtenga una relevancia sobre los demás, es decir, se hace supremo con relación a sus dos alternantes y, eso, lo transforma en un tribunal de tipo constitucional máximo, tal como lo corrobora el maestro Joel Carranco Zúñiga cuando afirma que "un conflicto entre la Federación y un Estado, aunque sea de mera legalidad no puede ser resuelto por la Federación ni por ese Estado, pues se requiere que la solución la produzca un órgano superior a ambos, es decir, un órgano del orden constitucional o total, como lo es el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷.

En esta parte de los procedimientos se determinan los efectos o los alcances que tendrán las resoluciones en cuanto a la destrucción de la decisión de los detentadores formales del poder sujeta al control de la constitucionalidad.

⁶ ... El efecto democrático que reconoce Eduardo García de Enterría al ejercicio de las facultades del tribunal constitucional, lo centra en el mantenimiento de las esferas competenciales de los órganos del Estado que, aún cuando exista una mayoría partidista en un momento dado, no podrá generar decisiones coyunturales que afecten el sistema constitucional y, menos, al gobierno democrático; asimismo, con su actuación se mantendrá el ánimo renovado del texto constitucional (*Cfr., La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª. Ed., Madrid España, editorial Civitas, 1998, pág 191.

⁷ Carranco Zúñiga, Joel., *Poder Judicial*, México, ed. Porrúa, año 2000, pág. 327.

Aquí deben establecerse las normas jurídicas que determinen los alcances de las sentencias en cuanto a la anulación del acto concreto o de la norma general, para eliminar sus efectos y destruirlo, sin que pueda volver a aplicarse, por una parte y los efectos de éstas en el tiempo, por la otra, lo que implica la determinación del momento desde el cual la decisión considerada anticonstitucional será anulada.

En cuanto a lo primero, en México los alcances de la resolución tratándose de las controversias constitucionales, por ejemplo, se limitan a las partes en el juicio cuando el acto o la norma general se considera anticonstitucional por una mayoría de votos inferior a ocho, mientras que si ese número de ministros u otro mayor determina que una norma general infringe la constitución, entonces se le asignan efectos generales a la resolución, anulándose en definitiva la norma. Los mismos ocho votos se exigen por lo menos, según lo señalamos antes, para anular una ley o un tratado internacional mediante una acción de inconstitucionalidad, caso en el cual la decisión de la suprema corte tiene efectos generales, de tal manera que ni la una, ni el otro se pueden volver a aplicar.

En los otros casos, las resoluciones de los diversos órganos de control de la constitucionalidad de nuestro país siempre tienen alcances limitados a las partes en el juicio, sin importar la naturaleza del acto que se impugne lo cual es un error en cuanto a las normas generales, de tal manera que en materia de Amparo, los efectos de las sentencias son particulares, al igual que en el caso de las resoluciones del tribunal electoral del poder judicial federal.

La regla básica en cuanto a lo segundo consiste en que los efectos de las resoluciones no son retroactivos, salvo en materia penal cuando la determinación favorezca al acusado, de tal manera que la solución práctica

que se ha tomado en nuestro sistema de control de la constitucionalidad es la de la aplicación de las determinaciones de los jueces “hacia delante” en el tiempo y no “hacia atrás”⁸.

Todo este diseño estructural confuso y contradictorio es el resultado de la imprecisión entre “conflictos entre órganos” y “controversias constitucionales” y del desconocimiento sobre el aspecto particular correspondiente a los efectos de las resoluciones en materia de control de la constitucionalidad, de los autores del proyecto, quienes crearon un verdadero enredo en el último párrafo de la fracción I del artículo 105, terminando por hacer depender los efectos de las sentencias del número de votos de los ministros que las aprueben conforme a la redacción de este párrafo y según los autores del proyecto, una misma decisión cuya constitucionalidad se controvierte ante la suprema corte, puede ser declarada anticonstitucional por ésta, por 8 votos o por menos. Si ocurre lo primero, la resolución tendrá efectos generales, mientras que si no se reúnen los 8 votos, pero 7 o 6 de los ministros determinan que la decisión controvertida es anticonstitucional, la sentencia sólo tendrá efectos entre las partes de la controversia. Esto significa que una misma decisión puede ser muy anticonstitucional”, o sólo “un poco cuanto anticonstitucional”, dependiendo de la cantidad de ministros que en todo caso la consideren contraria a la constitución

4.- La Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional fracciones I y II.

En cuanto a la ley reglamentaria, transcribiremos los artículos principales relativos al procedimiento de este medio de control dando inicio con el:

⁸ Véase el artículo 45 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, con relación al 14 de nuestra constitución.

ARTICULO 10. "Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

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

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

IV. El Procurador General de la República".

Por lo que hace a aquellos que deben o pueden comparecer la ley señala:

ARTICULO 11. "El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que

hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan”.

También resulta importante señalar cuales son los casos que prevé nuestro ordenamiento en cuanto a las causas de improcedencia y del sobreseimiento.

ARTICULO 19. “Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad

de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio”.

ARTICULO 20. “El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

Fe de erratas a la fracción DOF 19-05-1995

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales”.

No pueden faltar en la lectura y transcripción que ahora nos ocupa, los requisitos que deben contener la demanda y su forma de contestación, de la que se desprende desde luego el plazo que se tiene para su interposición; plazo dicho sea de paso, que muchos autores han criticado por resultar muy corto.

ARTICULO 21. “El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la

entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine”.

ARTICULO 22. “El escrito de demanda deberá señalar:

I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;

II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;

III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;

VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y

VII. Los conceptos de invalidez”.

ARTICULO 23. “El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y

II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate”.

No menos importante resulta el análisis del contenido de las sentencias que a pesar de que ya han sido señalados los efectos la ley reglamentaria contempla de igual manera los alcances y los efectos.

ARTICULO 41. “Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas,

fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación”.

Ahora bien por lo que hace a la Ejecución de sentencias es importante considerar el plazo que se señala en el artículo que a continuación transcribimos:

ARTICULO 46. “Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplida.

Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En cuanto a los recursos previstos por la ley reglamentaria que nos ocupa, por lo que se refiere a las diversas etapas de los procedimientos, debemos señalar los siguientes:

Reclamación

ARTICULO 51.- “El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;

II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;

III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;

IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;

V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;

VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y

VII. En los demás casos que señale esta ley”.

ARTICULO 52.- “El recurso de reclamación deberá interponerse en un plazo de cinco días y en él deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas”.

ARTICULO 53- “El recurso de reclamación se promoverá ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará los autos a un ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Tribunal Pleno”.

ARTICULO 54.- “Cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario”.

De la queja

ARTICULO 55.- “El recurso de queja es procedente:

- I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y
- II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia”.

ARTICULO 56- “El recurso de queja se interpondrá:

I. En los casos de la fracción I del artículo 55, ante el ministro instructor hasta en tanto se falle la controversia en lo principal, y

II. Tratándose de la fracción II del propio artículo 55, ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última”.

ARTICULO 57.- “Admitido el recurso se requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso o, para que rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Transcurrido el término señalado en el párrafo anterior y siempre que subsista la materia del recurso, en el supuesto de la fracción I del artículo precedente, el ministro instructor fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos; para el caso de la fracción II, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará el expediente a un ministro instructor para los mismos efectos”.

Estos son los aspectos más relevantes concernientes a los procedimientos de los juicios de controversias constitucionales, de conformidad con la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, fracciones I y II.

5.- Tesis Relevantes respecto de las Controversias Constitucionales.

Sirven de apoyo al presente trabajo los criterios sostenidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en seguida se citan:

1. Jurisprudencia P./J. 76/2006, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, Julio de 2006, página 823, cuyo rubro y texto son:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA DICTADA EN ESTA VÍA CUANDO LA FEDERACIÓN HAYA IMPUGNADO UNA NORMA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL.

Conforme a los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, los efectos de las sentencias dictadas en controversia constitucional tratándose de normas, consisten en declarar su invalidez con efectos generales cuando se trate de disposiciones generales emitidas por los Estados o los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o bien en conflictos entre poderes, y cuando la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos 8 votos. Ahora bien, aun cuando los artículos señalados no prevén expresamente el supuesto de que una resolución dictada en controversia constitucional pueda tener efectos generales cuando la Federación impugne disposiciones generales del Distrito Federal, lo cierto es que atendiendo a una interpretación teleológica de dichos preceptos y a la intención del legislador de que cuando la Federación impugne normas generales de otros órdenes u órganos, la resolución tendrá efectos generales, puede concluirse que no existe razón jurídica para excluir de este

supuesto a las resoluciones dictadas en esta vía constitucional en que se hayan impugnado disposiciones generales del Distrito Federal por la Federación y hubieran sido aprobadas por la mayoría referida, lo que se corrobora con la jurisprudencia P./J. 9/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281, con el rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", en la que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el alcance de los efectos de la sentencia dictada en una controversia constitucional variará según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado.

2. Tesis aislada P. XV/2007, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, Mayo de 2007, página 1534, cuyo rubro y texto son:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA.

De la exposición de motivos del 6 de abril de 1995 y del dictamen de la Cámara de Origen del 10 de abril del mismo año, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con su artículo 10, fracción II, se advierte que tienen la calidad de demandados en la controversia constitucional contra disposiciones generales los órganos que las hubiesen expedido y promulgado, pues intervinieron en diferentes etapas del proceso legislativo con que culminaron, además de que para su validez se requiere

tanto de la aprobación como de la promulgación, lo que justifica que sea indispensable que concurren ambos entes al juicio, aunque no se reclamen vicios propios de cada una de las etapas legislativas, ya que el propósito de que se les llame como demandados es que sostengan la validez de la norma general, pero, principalmente, lograr una adecuada tramitación y resolución de las controversias constitucionales. Sin embargo, si lo que se reclama es una omisión legislativa, tampoco será obligatorio llamar a juicio a la autoridad que debió llevar a cabo la promulgación, pues es evidente que a este acto no se le atribuyen vicios propios.

3. Jurisprudencia P./J. 19/2007, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, Mayo de 2007, página 1651, cuyo rubro y texto son:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal es la máxima autoridad jurisdiccional para la solución de conflictos en dicha materia con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y cuenta con las siguientes características: 1. Tiene su origen en las disposiciones constitucionales que prevén la existencia de este tipo de autoridades, tanto en los Estados como en el Distrito Federal (artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), en relación con el 116, fracción IV, incisos b) al i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). 2. Mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, pues ello es necesario para lograr una efectiva configuración y funcionamiento del modelo del Estado de derecho que se pretende. 3. Tiene a su cargo funciones primarias u originarias del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, como lo es la función jurisdiccional electoral en el Distrito Federal. 4. Goza de autonomía funcional, ya que puede emitir sus

resoluciones y determinaciones sin sujetarse a indicaciones o directrices de algún órgano o poder, las cuales son definitivas e inatacables; lo anterior, porque al ser la máxima autoridad en materia electoral en el Distrito Federal, realiza una de las funciones primarias u originarias del Estado, consistente en la función jurisdiccional de emitir resoluciones conforme a las cuales resuelva las controversias que se presenten en la materia de su competencia. 5. Cuenta con autonomía presupuestaria, elabora anualmente su proyecto de presupuesto de egresos, el cual remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste, en los términos en que le fue presentado, lo incorpore dentro del proyecto de Presupuesto de Egresos de la entidad; autonomía que también se encuentra en el aspecto relativo a que maneja, administra y ejerce su presupuesto, es decir, se autodetermina en el manejo de sus recursos económicos sujetándose siempre a la normatividad de la materia. En atención a lo antes expuesto, es evidente que el Tribunal Electoral del Distrito Federal, como órgano constitucional autónomo, cuenta con legitimación para promover las controversias constitucionales a que se refiere el inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

4. Jurisprudencia P./J. 121/2006, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, Noviembre de 2006, página 878, cuyo rubro y texto son:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.

Del artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para impugnar normas generales en vía de controversia constitucional es menester que la demanda se interponga dentro del plazo de

30 días contados a partir del día siguiente al de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación en perjuicio del actor. En consecuencia, es improcedente dicha impugnación si se trata de un segundo o ulterior acto de aplicación, una vez transcurrido el plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general, pues ello se traduce en una manifestación de voluntad del actor que entraña su consentimiento tácito.

5. Jurisprudencia P./J. 135/2005, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, Octubre de 2005, página 2062, cuyo rubro y texto son:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.

Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo.

Capítulo IV:

Propuestas de Reestructuración de los Recursos de Control Analizados

En este capítulo presentamos nuestras propuestas de reestructuración de los recursos de control de la constitucionalidad analizados, para lo cual señalaremos primero sus deficiencias, así como los criterios erróneos de interpretación de los mismos, sostenidos por los ministros de la suprema corte.

A).- Las acciones de inconstitucionalidad

1.- Deficiencias estructurales

En cuanto a las “acciones de inconstitucionalidad”, la situación es todavía peor, aunque parezca difícil superar todas las torpezas previamente esbozadas. Con relación a este otro medio de control encontramos nuevamente, la combinación de serias deficiencias estructurales con “la sombra del Amparo” que “cobijó” académicamente a los autores de este proyecto durante todo el tiempo en que lo desarrollaron. Lo primero que debe señalarse es que desde la denominación de este medio de control se percibe la ignorancia en la materia de quienes lo diseñaron. La “acción” es el mecanismo procesal por medio del cual se plantea el recurso, pero no es por supuesto el “recurso” mismo. La denominación correcta de este medio de control puede ser cualquiera de las siguientes: “recurso de anticonstitucionalidad en contra de normas generales” o “control abstracto de las normas generales”.

En la versión original de la fracción II del artículo 105 se establecía la competencia de la suprema corte para conocer de la posible

anticonstitucionalidad de normas generales, con excepción de las relativas a la materia electoral. Esto por supuesto, como consecuencia de la “amparización” del proyecto y de la “sabiduría” de sus autores, según lo hemos señalado previamente, toda vez que como se sabe, el Amparo es improcedente tratándose de asuntos políticos y electorales. Desde 1996, como lo hemos mencionado, se modificó esta fracción para permitir la aplicación de este recurso en contra de leyes electorales, creándose una contradicción ostensible en el mismo artículo 105, entre la prohibición de que la suprema corte de justicia conozca de controversias constitucionales en materia electoral y la simultánea atribución de este órgano para intervenir en el caso de este tipo de leyes que se controviertan por su posible contradicción con la constitución.

No obstante que el rubro de esta fracción se refiere a “normas generales”, los diversos incisos sólo mencionan los casos de leyes y tratados internacionales, de lo cual se deduce que los autores del proyecto no saben que existen otras normas generales como las leyes de revisión constitucional¹, llamadas incorrectamente en nuestro país “decretos” y los reglamentos formalmente administrativos, pero materialmente legislativos. Como consecuencia de esta deficiencia, en México no es posible plantear ante el órgano de control de la constitucionalidad², la anticonstitucionalidad de una revisión de la constitución, asunto al que nos referiremos por separado un poco después, ni la anticonstitucionalidad de un reglamento³,

¹ Para entender este concepto y sobre todo, para comprender por qué es incorrecto el término “decreto” para denominar al acto jurídico mediante el cual se reforma la constitución, véase Covián Miguel *“Teoría constitucional”*, *op. cit.*, capítulo III.

² El lector recordará que la suprema corte se rehusó a conocer de las controversias constitucionales planteadas en contra de la reforma a la constitución en materia de derechos y cultura indígenas, argumentando entre otras cosas, precisamente que se trataba de una reforma constitucional cuya constitucionalidad se controvertía, supuesto no previsto en la fracción II del artículo 105 de la constitución mexicana.

³ Este fue el caso precisamente, del reglamento de la ley del servicio público de energía eléctrica, cuya anticonstitucionalidad fue planteada por la cámara de senadores ante la suprema corte de justicia mediante una controversia constitucional.

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.

En esta fracción se percibe de inmediato una deficiencia estructural verdaderamente inconcebible para quien sabe de control de la constitucionalidad, aunque seguramente para los “expertos” autores del proyecto representó uno de los elementos “mejor logrados” en su desarrollo. En todos los incisos de esta fracción, con excepción del c), relativo al procurador general de la República y del f), concerniente a las leyes electorales, el cual fue agregado en 1996, se establece que sólo los miembros del órgano que aprueba la ley o el tratado internacional pueden controvertirla o impugnarlo.

Esto significa que sólo los diputados federales y los senadores pueden impugnar una ley del congreso de la Unión, pero únicamente pueden hacerlo los segundos, tratándose de los tratados internacionales. Igualmente, la acción de inconstitucionalidad solamente puede ser empleada en contra de leyes locales por los miembros del congreso respectivo, mientras que sólo los integrantes de la asamblea legislativa del Distrito federal pueden controvertir una ley expedida por este órgano. ¿A qué se debe tanta “precisión” y tanta “inteligencia” de los autores del proyecto? Sencillamente a que pensaron que estaban estructurando medios de control de la constitucionalidad similares al Amparo y consecuentemente, como sólo conocían este recurso, ¡diseñaron los demás, tomándolo como modelo y fundamento! En tales condiciones, consideraron que únicamente, quien tuviera “interés jurídico” en el asunto podría “estar interesado” en emplear el recurso, lo que equivale a sostener que ¡a nadie más que a los miembros del mismo órgano que expidió la ley o el tratado tendría que concedérseles la posibilidad de impugnar el acto posiblemente anticonstitucional, toda vez que

a nadie más podría importarle que éste se anulara, en caso de ser contrario a la constitución!

Realmente, a nadie más que a los autores del proyecto y a quienes tienen tan escaso conocimiento como ellos sobre el control de la constitucionalidad, podría haberseles ocurrido “pensar” de esta manera. Lo que cada claro una vez más, es que el proyecto fue preparado “pensando” en el Amparo y no en los nuevos medios de control de la constitucionalidad, desconocidos por estas personas tanto por lo que respecta a su estructura, como por lo que se refiere a los procedimientos para aplicarlos. El interés jurídico, en tanto elemento estructural del Amparo, no puede ser el fundamento para determinar quién puede presentar el recurso de anticonstitucionalidad en contra de normas generales, sencillamente porque en el primer caso, se trata de defender garantías individuales, mientras que en el segundo se busca la protección de la constitución⁴, razón suficiente para entender que cualquier órgano constituido del Estado, federal o local, tiene interés en que las normas generales sean constitucionalmente válidas.

Además de esta deficiencia, resulta no menos ostensible un error adicional, consistente en facultar al procurador general de la República para presentar este recurso en cualquier caso, esto es, en contra de leyes federales, locales, del Distrito federal y de tratados internacionales. Esta facultad prevista en el inciso c) de la fracción II del artículo 105 debe relacionarse con lo dispuesto por el artículo 102-A, conforme al cual, según lo hemos señalado previamente, el procurador general de la República debe intervenir personalmente en todas las “controversias constitucionales” y en todas las “acciones de inconstitucionalidad” previstas en la constitución federal. ¿Cuál es la razón de esta amplia competencia con la que fue

⁴ Para un análisis profundo y completo de este aspecto del tema, véanse Covián Miguel, “El control.....”, *op. cit.* capítulos XI y XII y Covián Miguel “La suprema corte y el control.....”, *op. cit.* capítulos IV y V.

favorecido el procurador general por los “despistados” y “amparizados” autores del proyecto?

Resulta que los asesores de Zedillo supusieron que como este servidor público participa en todos los juicios de Amparo, “lógicamente” y “por analogía”, también debía hacerlo tratándose de todas las controversias constitucionales y de todas las acciones de inconstitucionalidad. Inclusive, en cuanto a éstas, el procurador debía estar “legitimado”, en tanto “representante social”, para impugnar toda clase de leyes federales y locales, así como los tratados internacionales, ante la suprema corte de justicia. La cuestión es que estos medios de control no equivalen al Amparo, ni son una extensión de este recurso, por lo que como regla general, los sujetos de derecho que pueden emplearlo son los órganos constituidos⁵ federales, locales o municipales y no las dependencias o entidades de éstos. El procurador no es un órgano constituido⁶, a pesar de las dudas que existen entre muchos especialistas sobre este asunto, como resultado del nuevo mecanismo constitucional para su designación, aspecto que no trataremos aquí porque nos desviaría de nuestro tema central. En todo caso, lo que resulta claro es que la procuraduría general de la República no debe intervenir en las controversias constitucionales, ni en las acciones de

⁵ Para entender con toda precisión este concepto, así como el de “autonomía” que le es propio y sus diferencias con el de “soberanía”, véase Covián Miguel *op. cit.* “*Teoría constitucional*”, capítulo II, primera sección.

⁶ Para la discusión de este asunto, téngase en cuenta que el procurador puede ser removido por el presidente de la República y que sus atribuciones son parte de la esfera de competencia del poder ejecutivo. Además en materia de control de la constitucionalidad, simplemente considérese la posibilidad de que el procurador cuestionara la constitucionalidad de un tratado internacional firmado por el presidente y aprobado por los senadores. Si esto ocurriera, el procurador sería de inmediato removido de su cargo y el nuevo procurador se desistiría de la acción de inconstitucionalidad, lo cual demuestra la verdadera situación constitucional de este servidor público. Sólo para evitar cualquier duda, es obvio que el procurador tiene que depender del ejecutivo, precisamente porque sus atribuciones forman parte de la competencia de gobierno tanto en un régimen presidencial o presidencialista, como en un parlamentario, en el que la dependencia respectiva se denomina normalmente, ministerio de justicia.

inconstitucionalidad, ni debe tener derecho a interponer éstas ante la suprema corte, el cual sí deberían tener en cambio, otros órganos constituidos y no sólo los miembros del mismo órgano que expidió la ley o el tratado⁷.

Como si todo esto no fuera suficiente para demostrar el desconocimiento prevaleciente en nuestro país sobre este tema, faltaba que esta fracción fuera modificada para dejarla todavía peor que como estaba en su versión original, porque aunque parezca difícil de creer, esto fue lo que se hizo poco tiempo después de que entrara en vigor esta reforma constitucional. En 1996 se adicionó un inciso a esta fracción II del artículo 105, conforme al cual, siempre sí era conveniente que la suprema corte conociera de asuntos políticos y electorales. En efecto, en el inciso f) se establece que la acción de inconstitucionalidad será procedente en contra de leyes electorales, con lo cual ahora nuestro sistema de control de la constitucionalidad, tan sólo en esta materia, está caracterizado por “la hipocresía” y por “el arrepentimiento”, o dicho sin ironía, por la confusión y por la incongruencia.

En esta nueva fracción los autores de la reforma tuvieron la capacidad de cometer ahora dos errores simultáneamente. Además de las incongruencias señaladas, resulta que en esta materia sólo pueden plantear este recurso las dirigencias de los partidos políticos nacionales en contra de leyes electorales federales y locales y las dirigencias de los partidos políticos con registro local, en contra de leyes de aplicación en la entidad federativa respectiva. Nuevamente se tomó como fundamento la idea del “interés jurídico” para determinar quién presentaría la acción de inconstitucionalidad, sólo que ahora se consideró que éste no podrían tenerlo los legisladores

⁷ Véanse obras especializadas en el tema, Covián Miguel, “*El control.....*” y “*Teoría constitucional*”, *op. cit.*, para saber cuáles órganos y en qué casos debería intervenir cada uno y además cuándo podrían hacerlo otros organismos, como los defensores de los derechos humanos, tratándose de estos medios de control de la constitucionalidad.

federales, ni los locales, sino sólo los partidos políticos, porque “después de todo, solamente éstos participan en las elecciones, mientras que los diputados y los senadores ya fueron elegidos y no tienen interés en que la ley sea o no constitucional”.

En cuanto a la votación para adoptar las resoluciones sobre la anticonstitucionalidad de una ley o de un tratado internacional, se cometió el mismo error que señalamos tratándose de las controversias constitucionales. La propuesta inicial absurda, consistente en la exigencia de 9 votos para declarar anticonstitucional una ley o un tratado internacional, fue substituida por la disposición errónea vigente, conforme a la cual se requieren 8 votos para este efecto. De esta manera, si estas normas generales son consideradas anticonstitucionales por 6 o por 7 ministros, en cualquier caso seguirán aplicándose, seguramente por no haber sido consideradas ¡suficientemente anticonstitucionales!, lo cual demuestra que según los autores de este proyecto y también los ministros de la suprema corte de justicia, que nada han hecho por remediar estas deficiencias, lo anticonstitucional ¡tiene grados y matices!

Ahora revisemos algunas jurisprudencias de la suprema corte relativas a acciones de inconstitucionalidad para demostrar las fallas que en esta materia han cometido los ministros a lo largo de 10 años.

2.- Jurisprudencia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención,

administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto

administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Abril de 1999, Tesis: P./J. 24/99, Página: 251. Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 24/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de

inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter. Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán,

Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 22/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve. Novena Época, Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, Abril de 1999. Tesis: P./J. 22/99, página: 257.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano judicial competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad con el objeto de resolver la posible contradicción entre normas de carácter general expedidas, entre otros, por los órganos legislativos estatales, y la Constitución Federal. Ahora bien, de lo anterior no se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución haya excluido de este medio de control constitucional a las normas que conforman una Constitución Local, ni tampoco se desprende que exista razón alguna para hacerlo así; antes bien, en el precepto constitucional en cita se establece que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de

órganos legislativos. Además, estimar que las Constituciones de los Estados de la República no pueden ser analizadas por esta vía, implicaría que estos ordenamientos locales pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución Federal, lo cual es inadmisibles, pues conforme al contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". Por tanto, si el Poder Reformador de la Constitución estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto, con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las Constituciones Locales, es claro que sí procede la vía de referencia. Acción de inconstitucionalidad 9/2001. Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Estado de Tabasco. 8 de marzo de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy ocho de marzo en curso, aprobó, con el número 16/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de marzo de dos mil uno. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII, Marzo de 2001. Tesis: P./J. 16/2001, página: 447.

3.- Diseño de un nuevo medio de control

En este apartado presentaremos nuestra propuesta de reestructuración del recurso de control que en nuestro país se denomina equivocadamente acción de inconstitucionalidad, cuyo nombre correcto es el de control abstracto de las normas generales mediante el recurso de anticonstitucionalidad.

Control abstracto de leyes y disposiciones generales (revisión de la constitución, leyes, reglamentos, tratados internacionales, acuerdos generales y actos con fuerza de ley). Este recurso técnicamente se denomina “recurso de anticonstitucionalidad” y corresponde al control abstracto de las normas generales.

La suprema corte sería competente para conocer de este recurso, de control de las normas generales a posteriori.

Los sujetos autorizados para emplear el recurso de anticonstitucionalidad son, de acuerdo a este modelo, los siguientes:

- 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
 - El 0.05% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional con credencial para votar

El procurador general de la República está excluido de todas las etapas del procedimiento. Las partes en el proceso son:

La parte actora, es decir, el órgano o sujeto autorizado para ejercer la acción 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.

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

Las resoluciones se tomarán por mayoría simple de votos, con una asistencia mínima a la sesión del pleno de 8 miembros del órgano de control, en cuyo caso se necesitarán de cualquier manera la mayoría absoluta de votos del total de los miembros de la corte 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.

B).- Las controversias constitucionales

1.- Deficiencias estructurales

Este medio de control y las acciones de inconstitucionalidad fueron diseñados incorrectamente, porque su base estructural es el juicio de

amparo, siendo que entre estos recursos y el conocido como juicio constitucional no existe ninguna relación.

La primera prueba indiscutible que podemos presentar de esta confusión es la exclusión de la materia electoral del contenido de estas controversias, la cual también se determinó en la versión original de la fracción II del artículo 105, con respecto a las acciones de inconstitucionalidad, permaneciendo vigente hasta que se aprobó una nueva reforma a esta fracción en 1996, agregándose al texto inicial, el inciso f), según el cual este recurso siempre sí debe ser procedente tratándose de leyes electorales.

¿Cuál es la única “razón” de esta exclusión tan “acertada” que en poco tiempo tuvo que ser modificada, al menos tratándose de la fracción II de este artículo? Es obvio que los autores del proyecto aplicaron a las “controversias constitucionales” y a las “acciones de inconstitucionalidad” la misma idea dogmática escuchada en sus salones de clase y aprendida de memoria, concerniente a la improcedencia del Amparo en materia política y electoral, prevista en la ley desde luego, combinada con otra del mismo tipo relativa a la inconveniencia de que la suprema corte conozca de esta clase de asuntos, so pena de perder su “apoliticismo” y su “imparcialidad”, también dogmáticamente admitida, por supuesto. Lo curioso – para decirlo de esta manera suave -- es que ahora ni siquiera puede ser éste el argumento – en sí mismo endeble – para mantener esta prohibición en la fracción I del artículo 105, porque la suprema corte sí conoce de la anticonstitucionalidad de leyes electorales, según lo hemos señalado, de tal manera que este órgano a la vez “conoce” y “no debe conocer de esta materia”, lo cual resulta de plano incomprensible.

Dejemos este aspecto para referirnos a la segunda confusión evidente en esta fracción I del artículo 105, derivada de la incapacidad de los

autores del proyecto para diferenciar las “controversias constitucionales” de los “conflictos entre órganos”. La confusión consiste en que los autores⁸ del proyecto establecieron que la competencia de la suprema corte estaría circunscrita a las “controversias constitucionales”, sin percatarse de que al “clasificar” las distintas posibilidades de éstas, las mezclaron con los “conflictos entre órganos”.

Precisamente las controversias se producen cuando un órgano constituido considera que otro ha invadido su competencia, mientras que los conflictos entre órganos constituidos no implican forzosamente esa intromisión en ámbitos competenciales ajenos. Esto significa que en la controversia constitucional siempre existe una lesión de la autonomía o de la competencia autónoma de un órgano por otro, mientras que en los conflictos entre órganos, los actos o las decisiones que los provocan pueden ser de un contenido muy variado, pero no representan un menoscabo de la competencia constitucional del órgano que se considera afectado, sino una diferencia de interpretación entre los órganos constituidos sobre la constitucionalidad de las decisiones de uno de ellos.

A esta confusión deben agregarse varias más relativas a los procedimientos para presentar y resolver las controversias constitucionales. Lo primero que debe señalarse es que en la fracción I del artículo 105 no están previstos casos como el de controversias entre dos municipios de un mismo Estado, ni el de controversias entre un órgano del Distrito federal y un municipio, los cuales según se infiere, no podrían presentarse de acuerdo a los autores del proyecto, porque de otra manera, no se explica su exclusión.

⁸ Hacemos referencia a los “autores” y no a los legisladores, porque en realidad, esta iniciativa de revisión constitucional fue preparada por un grupo de “especialistas” en cuestiones jurídicas, convocados por Zedillo en algunos casos por amistad o por diversas razones en otros, sin que el criterio prevaleciente para seleccionarlos fuera en todos ellos, su capacidad y conocimiento en el tema. No obstante del ir y venir en las cámaras en realidad lo que se aprobó fue lo que el Ejecutivo decidió.

No obstante, es obvio que sí podrían ocurrir, sin que haya un órgano competente para resolverlos. Esta deficiencia se hace más ostensible si se toma en cuenta que el inciso k) prevé la posibilidad de controversias entre dos órganos del Distrito federal, además de que el inciso f) contempla esta situación tratándose de una controversia entre el Distrito Federal y un municipio.

Además la corte ha admitido indebidamente controversias entre órganos constituidos y dependencias del poder ejecutivo federal, como en el muy conocido caso de la que planteó en 1995 el gobernador de Tabasco en contra de la secretaría de gobernación, de la procuraduría general de la República y del presidente Zedillo inicialmente, para después desistirse en cuanto a éste, lo cual dejaba sin contraparte a la controversia, no obstante lo cual los ministros la aceptaron equivocadamente y muchas otras en las que se ha cometido este mismo error.

Otra deficiencia estructural importante de este medio de control es la intervención que genéricamente se atribuye al procurador general de la República en todas las acciones de inconstitucionalidad y en todas las controversias constitucionales, según el artículo 102 A de la constitución.

Siguiendo con las deficiencias relativas a los procedimientos, ahora conviene mencionar dos aspectos muy importantes, uno sobre las normas que regulan las votaciones para emitir una sentencia y otro correspondiente a los efectos de éstas. En cuanto a lo primero, es necesario tener presente que el proyecto original exigía ¡nueve votos!, tanto para resolver una “controversia constitucional”, como una “acción de inconstitucionalidad”, declarando anticonstitucional la decisión discutida o el acto controvertido. En esta materia, los autores del proyecto mostraban una vez más su desconocimiento sobre el tema, suponiendo que un 82% de los ministros debía considerar anticonstitucional una norma general para poder dejarla sin

efectos, o bien un acto concreto para poder anularlo. Lo que se aprobó fue que la votación para anular una norma general impugnada por una controversia constitucional fuera de ocho votos, para que tenga efectos generales, siendo éstos particulares si la votación es inferior a ocho votos.

Igualmente errónea es la norma constitucional que se reproduce en la ley reglamentaria, conforme a la cual esos efectos de la sentencia en las controversias constitucionales no sólo dependen de un número tan elevado de votos, lo cual de por sí es absurdo, sino también de una incomprensible jerarquización de los órganos constituidos que promueven la demanda. En efecto, según el artículo 105 fracción I, si promueven los órganos federales, en contra de los estatales o los municipales la anulación de la norma general es definitiva, al igual que en el caso de que promuevan los órganos estatales en contra de los ayuntamientos, mientras que si la promoción es a la inversa, aún con los ocho votos los efectos son particulares. Sobre esto la suprema corte ha emitido una jurisprudencia tan absurda como las propias normas que comentamos.

2.- Jurisprudencia

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- Los poderes constituyente y reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los ordenes jurídicos Federal, Estatal y Municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquella, lleva a apartarse de la tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los ordenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones solo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la norma fundamental, produciría en numerosos casos, su ineficiencia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de Derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control". P./J. 98/99 Pág. 703. Tomo X Septiembre de 1999 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

“LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ORGANOS SUBORDINADOS.- Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia, para deducir esa legitimación, debe entenderse además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, solo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I, del artículo 105 Constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las ordenes e instrucciones necesarias, a fin de lograr ese cumplimiento; y éstos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados”.P .LXXIII/98. Pág. 790 Tomo VIII. Diciembre 1998. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con

el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal. Recurso de reclamación 85/98-PL, relativo a la controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla y otros Municipios de la misma entidad. 19 de enero de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Impedimento legal: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el

número 9/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve. Novena Época, Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Abril de 1999. Tesis: P./J. 9/99. Página: 281

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN. El Ejecutivo Federal constituye un Poder de la Federación a través del cual, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce la soberanía respecto de la esfera de atribuciones reservada a esa entidad política; por tanto, en virtud de que en la propia Norma Fundamental no existe disposición en contrario al tenor de la cual se confiera a alguno de los Poderes de la Unión la representación de la Federación para promover una controversia constitucional, debe estimarse que el Poder Ejecutivo Federal está legitimado procesalmente para promover un juicio de esa naturaleza en nombre de la Federación; además, si se toma en cuenta que dicho Poder es un órgano unipersonal encarnado por el Presidente de la República, es evidente que éste, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, está legitimado para promover juicios de esa índole, por sí, o bien a través del secretario de Estado o el consejero jurídico del Gobierno que determine el propio Presidente, de conformidad con el último párrafo del artículo 11 citado. Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Abril de 2003, Tesis 2ª. XLVII/2003, página: 862.

Controversia constitucional 7/99. Poder Ejecutivo Federal, 4 de octubre de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Mara Gómez Pérez y Rafael Coello Cetina.

3.- Diseño de un nuevo medio de control.

En este rubro presentaremos una propuesta de reestructuración del medio de control que nos ocupa a efecto de que las controversias constitucionales estén mejor estructuradas y al mismo tiempo se apliquen de una manera más eficiente.

Sugerimos diferenciar entre las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos según lo explicaremos a continuación.

Las controversias constitucionales.- Mediante este recurso se apelará a la suprema corte para que dirima las controversias entre órganos federales, locales (incluidos los del Distrito Federal) y municipales, originadas por invasión de competencias y lesión de autonomías, por actos concretos.

Estas controversias pueden suscitarse en cualquiera de las siguientes hipótesis, es decir entre:

- los poderes u órganos constituidos federales
- los poderes u órganos constituidos locales (de las entidades federativas y del D.F.).
- los ayuntamientos de una misma entidad federativa
- un órgano federal y un órgano local (incluidos los del Distrito Federal)
- un órgano federal y un ayuntamiento

-
- un órgano local y uno municipal de la misma entidad federativa
 - un órgano local y uno municipal de una entidad federativa distinta (incluido el D.F.)
 - un órgano local de una entidad federativa (incluido el D.F.) y un órgano local de otra entidad federativa
 - dos o más ayuntamientos de entidades federativas distintas

En cada uno de estos casos, estos mismos sujetos serían correspondientemente, parte actora y parte demandada en el proceso y nadie más tendría intervención en él, salvo que algún otro órgano federal, de las entidades federativas, o de los municipios acreditara interés jurídico en la controversia, circunstancia que obligaría al tribunal a concederle derecho de intervención.

El procurador general de la República no tendría ninguna participación en estos procesos. Las decisiones se tomarían por mayoría absoluta de votos en el pleno del tribunal, estando prohibidas las abstenciones, con un quórum de por lo menos 9 miembros presentes y sólo tendrían efectos entre las partes, como consecuencia de la naturaleza del acto concreto cuya constitucionalidad se cuestionaría, aunque al tener carácter definitivo serían oponibles contra terceros, es decir, tendrían efectos erga omnes, a menos que la naturaleza del acto motivo del conflicto fuera tal que solamente afectara a o tuviera relación con las partes.

Tratándose de las controversias entre órganos constituidos, cuando sea parte un poder compuesto por más de un órgano, no será forzoso en todos los casos, que intervenga en la controversia cada uno de los que lo integran, pudiendo presentarse la diferencia que habrá de resolver el tribunal constitucional, entre uno de ellos y otro órgano constituido de cualquiera de

los niveles en los que se distribuyan las competencias de conformidad con la constitución. Es importante señalar que en estas controversias también podrían intervenir como actores y como demandados los organismos constitucionales autónomos⁹ que no formen parte de un órgano constituido, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Instituto Federal Electoral y que en cambio, estarían excluidas las dependencias y las entidades autónomas pertenecientes a los órganos constituidos federales, estatales o municipales, como la secretaría de gobernación o PEMEX.

Los conflictos entre órganos.- Este medio de control se distingue del anterior por la materia del conflicto entre órganos o poderes constituidos y por los efectos de la decisión que se controvierte. En este caso, se trata de decisiones que toman los órganos constituidos, cuya constitucionalidad es puesta en duda por los otros órganos, independientemente de que éstos no reciban una afectación o un menoscabo directo en su ámbito competencial. Es decir que lo que controvierten uno o varios órganos constituidos es la constitucionalidad pese de los actos o de las omisiones de otro poder u órgano constituido. Desde luego, cuando un poder constituido se integre por más de un órgano, no será necesario que el conflicto lo planteen todos, ni que cada uno sea demandado o llamado a juicio en él. Es necesario distinguir en este tipo de controversias dos hipótesis, a saber: la contravención de las normas constitucionales por acción y la contravención por omisión.

En efecto, una norma constitucional puede ser vulnerada por un acto concreto o por una omisión. En el primer caso, lo que se impugnaría sería el acto concreto del órgano constituido lesivo de la constitución del Estado, mientras que en el segundo, se cuestionaría la falta de actividad del órgano competente para actuar, la cual vulnera la constitución al no dar eficacia, ni

⁹ Para entender este concepto, véase la obra de Covián Andrade, Miguel, “*Teoría constitucional*”, *op. cit.* capítulo II.

permitir la aplicación de sus disposiciones. Los conflictos podrían producirse en cualquiera de las combinaciones referidas en el apartado anterior, en los supuestos relativos a las controversias constitucionales entre órganos constituidos u organismos constitucionales autónomos. Las partes en el conflicto serían las que en cada caso intervendrían como actora y demandada, con las peculiaridades que señalaremos a continuación, estando excluido el procurador general de la República, pero incluido el órgano que comprobara interés jurídico, al que se le daría intervención.

Conclusiones

1.- Existen diversos enfoques para entender lo que es una constitución y para explicar su contenido. Desde el punto de vista normativo formal, la constitución se concibe como una norma fundamental de jerarquía suprema de la que derivan todas las demás de un orden jurídico. Conforme a un enfoque sociológico-jurídico, a esta idea se agregan contenidos históricos, políticos, económicos, sociales, etc., que determinan materialmente a las normas supremas de un estado. Igualmente, se considera que una constitución es esencialmente un conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del estado y que posteriormente se expresan en normas jurídicas que tienen rango constitucional.

2.- Este punto de vista que corresponde a la teoría ontológica inaugurada por Carl Schmitt es el que nos parece más convincente porque hace referencia a una esencia constitucional de naturaleza política, cualquiera que sea su contenido específico, la cual se convierte en algo obligatorio mediante las normas constitucionales, identificadas con un texto escrito, en el que las decisiones políticas fundamentales pasan del ámbito del ser al del deber ser normativo.

3.- El concepto referido es la base de la teoría constitucional científica y de la interpretación del derecho constitucional. Su importancia trasciende a estos aspectos, porque en términos prácticos es a su vez el fundamento de una de las áreas más especializadas en la materia que es el control de la constitucionalidad.

4.- El control de la constitucionalidad es la verificación de la correspondencia entre los procesos del poder político constitucionalmente regulados y la

constitución del estado, con el propósito de que toda decisión anticonstitucional sea destruida y se preserve la vigencia de las decisiones políticas fundamentales y de las normas en las que estas se expresan. Para realizar esta función han existido y existen diversos sistemas, de cuyo diseño estructural y de cuya adecuada aplicación depende el cumplimiento del propósito referido, es decir, de la protección de la constitución en contra de los actos y de las omisiones que la infringen.

5.- Actualmente, los sistemas de control de la constitucionalidad más extendidos son los llamados sistemas jurisdiccionales de control, los cuales se agrupan en dos grandes tipos, a saber: el sistema difuso de control y el sistema concentrado. El primero es el más antiguo de los dos, es de origen anglosajón y se caracteriza por estar diseñado para proteger básicamente las garantías individuales de los gobernados, teniendo normalmente un solo medio o recurso de control y varios o muchos órganos competentes para aplicarlo. El sistema concentrado, en cambio tiene menos antigüedad, pero es más completo y está estructurado para proteger integralmente la constitución, caracterizándose por la presencia de un solo órgano de control denominado tribunal o corte constitucional y diversos medios o recursos de control de la constitucionalidad. En el caso de nuestro país como lo hemos señalado en este trabajo, nuestro sistema de control tiene una serie de características propias del sistema difuso, que a partir de 1994 fue presentando algunos elementos del sistema concentrado.

6.- El actual sistema mexicano de control de la constitucionalidad fue diseñado para reestructurar a la suprema corte de justicia de la Nación en cuanto a su integración y a su competencia constitucional, con el propósito de convertir a este órgano constituido en un tribunal constitucional. Estas modificaciones fueron preparadas por un grupo de licenciados en Derecho que no eran especialistas en Derecho constitucional, situación que puede

considerarse como la causa fundamental que explica las deficiencias estructurales del sistema mexicano de control de la constitucionalidad.

7.- Estas deficiencias se comprueban de manera incontestable si se analizan los diversos elementos que integran todo sistema de control de la constitucionalidad, como por ejemplo, los órganos de control, los medios de control y los procedimientos para aplicarlos.

8.- En nuestro sistema de control de la constitucionalidad se percibe claramente la influencia del juicio de Amparo en cada uno de estos elementos estructurales, lo cual es consecuencia directa del desconocimiento de esta materia de los autores de los proyectos de revisión constitucional y en general, de los diversos funcionarios que han actuado en este complejo ámbito del derecho constitucional a lo largo de más de diez años.

9.- Recordemos que el control de la constitucionalidad del poder político es la verificación de la conformidad de los procesos del poder con la esencia de la constitución y con las normas constitucionales en las que ésta se expresa jurídicamente, con el propósito de eliminar los efectos de cualquier decisión de los detentadores formales del poder contraria a la constitución y a sus normas jurídicas. Es evidente que en las condiciones actuales, este propósito no se cumple en nuestro país porque las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los otros componentes de nuestro sistema requieren de una reestructuración inmediata y profunda.

10.- En México, actualmente, el control de la constitucionalidad se estructura conforme a la combinación de los sistemas jurídicamente regulados, los cuales son el sistema “difuso” o “americano” y el sistema “concentrado” o “europeo”. El problema es que esta mezcla carece de sistema y de orden, por lo que en realidad tenemos todavía un sistema difuso con matices del

concentrado, erróneamente diseñados, los cuales no funcionan en la práctica como deberían, a lo que debe agregarse el desconocimiento de esta área que aún prevalece en nuestro país.

11.- Si los elementos fundamentales del control de la constitucionalidad hubiesen sido conocidos por los autores del proyecto de reforma constitucional y fueran del conocimiento de los ministros de la suprema corte de justicia, las controversias constitucionales servirían para dirimir los conflictos entre los órganos constituidos por invasión de competencias y no se aplicaría de una manera tan ineficiente como sucede en la actualidad.

12.- En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad el diseño estructural es tan deficiente como el de las controversias, las cuales como se recordará se confunden en México con los conflictos entre órganos. Las acciones, cuyo nombre debería ser el de recurso de anticonstitucionalidad, presentan deficiencias en cada uno de sus elementos, a las que nos referimos detalladamente en el presente trabajo, siendo de señalarse particularmente, las relativas a la intervención del Procurador en el caso de este recurso y a la limitación de los sujetos legitimados para interponerlo.

13.- De primera importancia son las fallas relativas a los efectos de las sentencias en el caso de estos dos recursos. Tratándose de las controversias, la anulación de normas generales se hace depender del número de votos de los ministros, (ocho) y del tipo de órganos que promueven la controversia, lo cual es indebido porque las resoluciones deben tomarse por mayoría absoluta de votos y los efectos de estas deben corresponder con la naturaleza del acto anticonstitucional, de tal suerte que si este es particular, la sentencia debe tener esos alcances y si es general debe tener efectos definitivos. En cuanto a las acciones, se comete el mismo error relativo a la votación y además si ésta no se alcanza, la norma general no se anula y puede seguir aplicándose, procediéndose al archivo de la

acción de inconstitucionalidad, no obstante de que seis o siete ministros hayan encontrando que la ley o el tratado internacional contradicen a la constitución.

14.- Como consecuencia de todo lo anterior nos parece indispensable la reestructuración del sistema mexicano de control de la constitucionalidad con el propósito de establecer un sistema “concentrado” de control en nuestro país, cuyos elementos esenciales son los siguientes:

a) Diferencia entre el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad;

b) Creación de una jurisdicción constitucional y de una jurisdicción ordinaria, de las cuales se encargarán respectivamente, un poder federal de control de la constitucionalidad con un tribunal constitucional y un poder judicial federal encabezado por una suprema corte de justicia, respectivamente;

c) Designación de los magistrados del órgano concentrado de control con base en requisitos para ocupar el cargo y procedimientos para su selección que garanticen su especialización y su independencia;

d) Diseño de todos los medios de control de la constitucionalidad que sean necesario para eliminar los efectos de los distintos tipos de actos y de decisiones anticonstitucionales; y

e) Procedimientos jurídicamente establecidos para aplicar los medios de control en cuyo diseño se consideren cuidadosamente, aspectos como la votación para tomar las resoluciones y los efectos de éstas.

15.- Recordemos que un sistema político que carece de un sistema de control de la constitucionalidad bien estructurado, tiene muy pocas posibilidades de funcionar democráticamente, de lo cual se puede deducir que una de las deficiencias estructurales más importantes del sistema político mexicano que explica su escasa viabilidad democrática consiste precisamente en que la constitucionalidad de los procesos del poder no está adecuadamente garantizada.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL LIBROS

ARAGÓN, Manuel, Constitución y control del poder, Buenos Aires, Argentina, ediciones Ciudad Argentina, 1995.

- - -Constitución, democracia y control, México, UNAM-IIJ, año 2002.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, comentario al artículo 105 constitucional, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, 5ª, ed., México, H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, año 2000, t. XIII.

BIDART CAMPOS, Germán J., La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional, Buenos Aires, Argentina, ediciones EDIAR, 1987.

BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo, Origen y fundamentos del poder político, México, editorial Enlace-Grijalbo, 1985.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El juicio de amparo, 34ª. Ed., México, Porrúa, 1998.

- - -Las garantías individuales, 27ª. ed., México, Porrúa, 1995.

CABO DE LA VEGA, Antonio, El concepto de lo público en la constitución española, México, UNAM-IIJ, 1997.

CABRERA ACEVEDO, Lucio, "La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y aspectos de sus facultades discrecionales", en Smith, James Frank (comp.), Derecho constitucional comparado. México-Estados Unidos, México, UNAM, 1990, Tomo 1.

- - -El constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación. Una visión del siglo XX, México, Ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.

- - -La Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, SCJN, vol. 1 a XXI.

- - -Los tribunales colegiados de circuito, México, 2001, editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.

- - -Suprema Corte de Justicia de la Nación, sus orígenes y primeros años: 1808-1847, 1ª. ed., México, editorial SCJN, 1986

CANO MATA, Antonio, Cuestiones de inconstitucionalidad. Doctrina del tribunal constitucional, Madrid, España, editorial Civitas, 1986.

CAPPELLETTI, Mauro, La justicia constitucional (Estudios de derecho comparado), 1ª. ed., pról. de Héctor Fix Zamudio, México, UNAM, año 1987.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999.

CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, La interpretación jurídica constitucional, 1ª. ed., México, UNAM-Porrúa, 1996.

CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, "La jurisdicción constitucional en México", en La jurisdicción constitucional en iberoamérica, Madrid, España, editorial Dykinson, 1997.

- - -Estudios constitucionales, 6ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 1998.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, Amparo directo contra leyes, 2ª. ed., México, Porrúa.

- - -Poder judicial, México, Porrúa, 2000.

CASTRO y CASTRO, Juventino V., Lecciones de garantías y amparo, 3ª. ed., México, Porrúa, 1981.

- - -El artículo 105 constitucional, 2ª. ed., México, Porrúa, 1997.

CORREAS, Óscar, "El otro Kelsen", en Correas Óscar (comp.), en El otro Kelsen, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, La suprema corte y la teoría constitucional, México, ITAM, 1999.

- - -Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Porrúa, 1992.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, El control de constitucionalidad en el derecho comparado, México, edición del Centro de Estudios de Ingeniería Política, 2001.

- - -La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad (Diez años de fallas e imprecisiones), CEDIPC, 2006.

- - -Teoría Constitucional, edición del Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, (CEDIPC), 2000.

DAVID, RENÉ, Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos (derecho comparado), 1a. ed., trad. de Pedro Bravo Gala, Madrid, España, editorial Aguilar, 1973.

DUVERGER, Maurice, Instituciones políticas y derecho constitucional, 1ª. ed., Barcelona, España, ediciones Ariel, 1970.

DWORKIN, Ronald, El imperio de la justicia, P. ed., trad. de Claudia Ferrari, Barcelona, España, editorial Gedisa, 1988.

FAVOREU, Louis, "Los tribunales constitucionales", en García Belaunde, Domingo, et. al., (coord.), La jurisdicción constitucional en Iberoamérica, trad. de José Julio Fernández Rodríguez, Barcelona, España, editorial Ariel, 1994.

---Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales, trad. de Luis Aguilar de Luque, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

- - -"La Corte Constitucional de Bosnia-Herzegovina y el modelo europeo de justicia constitucional", en Corzo Sosa, Edgar, et. al., (coord.), Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII - - - Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM-IIJ, 2002.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, El sistema constitucional español, Madrid, España, editorial Dykinson, año 1992.

- - -Evolución histórica y modelos de control de constitucionalidad, Madrid, ed. Dikinson, año 1995.

FERRERES, Víctor, "Justicia constitucional y democracia", en Carbonell, Miguel, (comp.), Teoría de la constitución. Ensayos escogidos, México, Porrúa-UNAM, 2000.

FIX-FIERRO, Héctor, La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994, México, IIJ-UNAM, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, 1996, no. 19.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Los tribunales y salas constitucionales en América Latina", en Estudios jurídicos en homenaje a Santiago Barajas Montes de Oca, Instituto de investigaciones jurídicas / UNAM, México, 1995.

- - -Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano, México, UNAM-IIJ, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, 1994.

FRANCK MODERNE, "El consejo constitucional francés", en Justicia constitucional comparada, México, UNAM-IIJ, 1993.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, La constitución como norma y el tribunal constitucional, 3a. ed., Madrid, España, editorial Civitas, 1998.

- - -La lucha contra las inmunidades del poder, 2ª. ed., Madrid, España, editorial Civitas, 1979.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Poder Judicial y Ministerio Público, México, Porrúa, 1996.

GÓMEZ PALACIO, Francisco La suprema corte en la historia de los Estados Unidos de América, 1ª. ed., México, Limusa, año 1996.

GONZÁLEZ - DELEITO y DOMINGO, Nicolás, Tribunales constitucionales, organización y funcionamiento (Los diversos discursos), Madrid, España, editorial Tecnos, 1980.

HAMILTON, Alexander, et. al., El federalista, 12^a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

KELSEN, Hans, La garantía jurisdiccional de la constitución. (La justicia constitucional), trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM-IIJ, 2001.

- - -¿Quién debe ser el defensor de la constitución?, trad. de Roberto J. Brie, Madrid, España, editorial Tecnos, año 1995.

LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la constitución, 2^a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, editorial Ariel, 1976.

REYES REYES, Pablo, La acción de inconstitucionalidad, México, editorial Oxford, Colección de Estudios Jurídicos, 2000.

SANCHÍS, Luis Pietro, "Tribunal constitucional y positivismo jurídico", en Carbonell, Miguel, (comp.), Teoría de la constitución. Ensayos escogidos, México, Porrúa-UNAM, 2000.

SCHMITT, Carl, "La defensa de la constitución. Estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución", trad. de Manuel Sánchez Sarto, editorial Labor, Barcelona, año 1931.

VALLARTA, Ignacio Luis, El juicio de amparo y el writ of habeas hábeas. Ensayo crítico-comparativo sobre esos recursos constitucionales, 4ª. ed., México, Porrúa, 1989, colección Obras, tomo V.

REVISTAS

ARTEAGA NAVA, Elisur, "La función investigadora de la Corte", Revista del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., no. 34, septiembre~diciembre, 1996.

BLUME FORTINI, Ernesto, El tribunal constitucional peruano como supremo intérprete de la constitución", Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú, núm. 50, diciembre de 1996.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, "Sobre la naturaleza de la suprema corte mexicana: Hacia su conversión en un tribunal constitucional", Dereito. Revista Xurídica da Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España, vol. 7, núm. 1, 1998.

- - -"El control normativo abstracto de la constitucionalidad en México: legitimación y objeto procesales", Revista del Instituto de Ciencias Políticas y Derecho Constitucional, Huancayo, Perú, año VII, núm. 6, noviembre de 1998.

CARBONELL y SÁNCHEZ, Miguel, "Sobre el concepto de jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, IJ-UNAM, nueva serie, año XXIX, número 87, septiembre-diciembre de 1996.

- - -"Poder judicial y transición a la democracia: la reforma de 1995, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM-IIJ, nueva serie, año XII-XIII, núm. 97, enero-abril de 2000.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Algunas consideraciones respecto a las reformas constitucionales al Poder Judicial Federal", Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, México, UNAM, año XIV, número 55, enero-abril de 1966.

- - -"Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, UNAM, núm. 65, t. XVIII, enero-marzo de 1967.

- - -"El pensamiento de Eduardo J. Couture y el derecho constitucional procesal", Sobretiro del Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año X, núm. 30, septiembre-diciembre, 1977.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Principio de legalidad, estado material de derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución", Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, año 4, núm. 10, enero-abril de 1984.

KELSEN, Hans, "El control de la constitucionalidad de las leyes. Estudio comparado de las constituciones austriaca y norteamericana", Dereito. Revista Xurídica da Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España, vol. IV, núm. 1, 1995.

PERENZIN, Dominic, "Sistema de control de la constitucionalidad de las leyes. Un estudio comparado", Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, D.F., núm. 50, abril-junio, 1963.

TOBIAS, Carl, "The new certiorari and a national study of the appeals courts", Cornell Law Review, vol. 81, núm. 6, september, 1996.

DICCIONARIOS

UNAM-Porrúa, 2005, Tomo A-Z.

CABANELLAS, Guillermo, Diccionario enciclopédico de derecho usual, Argentina, editorial Heliasta, 1981, Tomo V.

GARRONE, José Alberto, Diccionario jurídico, Argentina, ediciones Abeledo-Perrot, 1986, Tomo II.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Reglamentaria del artículo 105 fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Procedimientos Civiles.