



Universidad Nacional Autónoma De México
Facultad de Derecho
Programa de Especialización en Derecho Constitucional

**ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE
CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN
MÉXICO**

Tesis
QUE PARA OPTAR POR
ESPECIALIDAD EN DERECHO CONSTITUCIONAL
Presenta
Lic. Margarita Pimentel Herrera

Tutor:
Dr. Miguel Covián Andrade
Facultad de Derecho

México, D.F.

Mayo 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

Con enorme devoción, dedico la presente investigación a mi madre, la Sra. Margarita Herrera Acevedo, y a mi padre el sr. Agustín Pimentel Domínguez.

A mi asesor, el Dr. Miguel Covián Andrade, por su dedicación y ejemplo a seguir, en el saber docente y profesional.

“... Por qué sólo el que alcanza su meta conoce la íntima satisfacción de mirar hacia adelante...”

“... Por qué el éxito no llega súbitamente, son los pequeños logros lo que lo conforman...”

INDICE

“ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MEXICO”

PAGS.

INTRODUCCIÓN.....1

CAPÍTULO PRIMERO CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1	Concepto de Constitución.....	6
1.1.1	Tipología y análisis de los diversos conceptos de Constitución.....	9
1.2	¿Qué son las Decisiones Políticas Fundamentales?.....	19
1.3	La Supremacía Constitucional.....	24
1.4	Control de la constitucional y control de la legalidad.....	26
1.5	El Control de la convencionalidad.....	31

CAPÍTULO SEGUNDO SISTEMAS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

2.1	Definición del sistema de control de la constitucionalidad.....	37
2.2	Sistemas de control de la constitucionalidad, partiendo de la naturaleza del órgano que lo realiza.....	39
2.2.1	Control de la constitucionalidad por órgano legislativo...40	
2.2.2	Control de la constitucionalidad por órgano político.....	40
2.2.3	Control jurisdiccional de la constitucionalidad.....	41

2.3 Sistema de control “difuso” de la constitucionalidad.....	43
2.4 Sistema de control “concentrado” de la constitucionalidad.....	53

CAPÍTULO TERCERO
EL SISTEMA MEXICANO DE CONTROL DE LA
CONSTITUCIONALIDAD

3. Elementos del sistema mexicano de control de la Constitucionalidad.....	66
3.1 Los órganos de control de la constitucionalidad.....	66
3.2 Los recursos y los procedimientos de control de la Constitucionalidad.....	72
3.3 Elementos estructurales de los medios de control de la Constitucionalidad.....	73
3.4 Análisis y propuestas de las estructuras del control de la Constitucionalidad, para un mejor funcionamiento.....	79
3.4.1 Las controversias constitucionales.....	79
3.4.2 Las acciones de inconstitucionalidad.....	83
3.4.3 El control de la constitucionalidad en materia Electoral.....	90
3.4.4 El juicio de amparo.....	90

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE REESTRUCTURACION DEL SISTEMA
MEXICANO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

4.1 Un nuevo Sistema Mexicano de control de la Constitucionalidad.....	112
4.1.1 El Tribunal Constitucional Mexicano.....	114
4.1.2 Competencia del tribunal constitucional.....	116
4.2 Recursos y procedimientos de control de la Constitucionalidad	119
4.2.1 El recurso de anticonstitucionalidad (control abstracto) en contra de normas generales.....	119

4.2.2 El control concreto de las normas generales mediante la cuestión de constitucionalidad y el Juicio de Amparo	127
4.2.3 Los conflictos entre órganos.....	130
4.2.4 Otros medios de control.....	135
CONCLUSIONES	139
BIBLIOGRAFIA	147

INTRODUCCION

El conocimiento y la adecuada aplicación del control de la constitucionalidad, área especializada del Derecho constitucional destinada a controlar el poder en comparación con las normas constitucionales, sigue siendo uno de los elementos fundamentales de los Estados de Derecho, cuyo propósito esencial es la protección de la constitución mediante la anulación de los actos y las omisiones contrarias al orden constitucional.

La presente investigación se realiza con la finalidad de proponer diversos cambios a las estructuras constitucionales del sistema mexicano de control de la constitucionalidad, con el objeto de que nuestra constitución pueda estar mejor protegida en contra de los actos de autoridad emitidos por los órganos constituidos que no actúen de conformidad con lo que ella establece, toda vez que considero que actualmente, nuestro sistema de control presenta diversas deficiencias que impiden que sea factible la protección integral del orden constitucional.

Para estar en aptitud de demostrar las premisas de las que parto y la necesidad de estos cambios estructurales en materia de control de la constitucionalidad, así como la idoneidad de las modificaciones constitucionales que propongo, he dividido esta investigación en cuatro capítulos.

En el primer capítulo analizo los conceptos fundamentales relativos al tema del control de la constitucionalidad, empezando obviamente, por el de Constitución y sus distintas acepciones.

Posteriormente, estudio cuestiones indispensables para el entendimiento del tema central del trabajo, tales como la idea de “decisiones políticas fundamentales” de Carl Schmitt, la supremacía constitucional, el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad. Para concluir este capítulo hago referencia al tema de los derechos humanos y al llamado “control de la convencionalidad”, aspectos de la materia que son objeto de una amplia discusión en nuestro país desde hace poco más de un año, con motivo de las reformas constitucionales del año 2011 a diversos preceptos de nuestra constitución, particularmente a los artículos 1º, 103, 104 y 107, relativos a los derechos fundamentales y al Juicio de Amparo, institución a la que me refiero en los capítulos tercero y cuarto de esta investigación al desarrollar el tema sobre el sistema mexicano de control de la constitucionalidad.

En el segundo capítulo reviso las características de los sistemas jurisdiccionales de control de la constitucionalidad que se aplican en la mayoría de los países del mundo en la actualidad, los cuales presentan diferencias estructurales muy importantes, conociéndose con los nombres de sistema “difuso” o “americano” de control de la constitucionalidad y sistema “concentrado” o “europeo” (“austriaco”) de control de la constitucionalidad, cuyas características y finalidades se distinguen claramente, aunque a veces aparecen entremezclados en diversos sistemas constitucionales. Esta revisión es necesaria para poder evaluar qué sistema de control tenemos en México y cuáles son

las fallas que actualmente tiene, cuya corrección propongo en el capítulo cuarto.

En el capítulo tercero y en el cuarto me refiero al sistema mexicano de control de la constitucionalidad, el cual analizo en cuanto a los órganos de control, los medios de control, los procedimientos para aplicarlos y los efectos de las sentencias en la materia, según las estructuras prevalecientes desde 1995, año en el que se introdujeron las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, recursos que junto al Juicio de Amparo y los que prevé el artículo 99 constitucional en materia electoral, integran los medios de control de la constitucionalidad en nuestro país desde 1995, pasando por algunas reformas como las de 1996, 2006 y 2011. En cuanto a las del año pasado, en este capítulo hago referencia a las más importantes relativas al Juicio de Amparo.

En el capítulo cuarto, por último, retomo el análisis de algunas de las fallas estructurales de nuestro sistema, señaladas en el capítulo previo profundizando en su revisión, para presentar mis propuestas de reestructuración del sistema mexicano de control de la constitucionalidad. Al efecto, propongo que se establezca un sistema “concentrado” de control encabezado por un Tribunal Constitucional dotado de una competencia excluyente, separada claramente de la competencia de control de la legalidad. Igualmente, me parece necesario que se amplíen los recursos de control, incluyendo por ejemplo, la “cuestión de constitucionalidad” y que se reestructuren las “controversias constitucionales” y las “acciones de inconstitucionalidad”, para hacerlas más eficaces.

También deben reconsiderarse las estructuras y la procedencia del Juicio de Amparo para evitar que se le desnaturalice y para que pueda cumplir con su función de medio extraordinario de protección de los derechos fundamentales.

En suma, considero que se debe crear el Tribunal Constitucional del Estado Mexicano, órgano competente en forma excluyente para controlar la constitucionalidad de los actos y de las omisiones de la autoridad, diferenciado de los tribunales de legalidad, el cual deberá estar dotado de los recursos de control necesarios y adecuados para anular la anticonstitucionalidad en cualquiera de sus formas o expresiones, para que nuestra constitución realmente esté integralmente protegida.

En el capítulo cuarto, por último, retomo el análisis de algunas de las fallas estructurales de nuestro sistema, señaladas en el capítulo previo profundizando en su revisión, para presentar mis propuestas de reestructuración del sistema mexicano de control de la constitucionalidad. Al efecto, propongo que se establezca un sistema “concentrado” de control encabezado por un Tribunal Constitucional dotado de una competencia excluyente, separada claramente de la competencia de control de la legalidad. Igualmente, me parece necesario que se amplíen los recursos de control, incluyendo por ejemplo, la “cuestión de constitucionalidad” y que se reestructuren las “controversias constitucionales” y las “acciones de inconstitucionalidad”, para hacerlas más eficaces. En suma, considero que se debe crear el Tribunal Constitucional del Estado Mexicano, órgano competente en forma excluyente para controlar la

constitucionalidad de los actos y de las omisiones de la autoridad, diferenciado de los tribunales de legalidad, el cual deberá estar dotado de los recursos de control necesarios y adecuados para anular la anticonstitucionalidad en cualquiera de sus formas o expresiones, para que nuestra constitución realmente esté integralmente protegida.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1 Concepto de Constitución.

La problemática de encontrar y construir un concepto genérico de lo que significa la palabra constitución en la teoría constitucional, no puede resolverse sosteniendo simplemente que *es el documento solemne que una sociedad organizada se da a sí misma, en el cual se formalizan los elementos del Estado dentro de una comunidad determinada, constituyendo la norma jurídica suprema que conduce a los hombres y a los pueblos por el camino de la democracia y de los derechos humanos:* o bien, afirmando que *es el documento formal que modela y fundamenta el orden jurídico del Estado para determinar el rumbo y destino democráticos de una Nación, además de pronunciarse por una protección del ser humano, a través de la preservación de sus valores fundamentales y de su status, por el sólo hecho de ser persona.* Para el análisis del presente concepto es necesario profundizar más en la teoría de la constitución, empezando por la etimología del vocablo Constitución.

“...*constitución (onis)* _viene del verbo latino *constituere*, que significa poner, colocar, levantar, construir, fundar. Otra palabra que ayuda a entender el significado de *constitutio* es *constitutum*, que significa convención, acuerdo, pacto. ¹

Bajo este contexto, podemos decir que la palabra constitución, entre otras, tiene dos grandes acepciones: “ es sinónimo de realidad y quiere decir la manera concreta de ser de una unidad estatal; en este sentido, todo Estado tiene o es una Constitución, pues esta es el alma, la vida concreta y la existencia individual del Estado. Pero constitución es además *norma jurídica fundamental* y comprende los principios básicos de la estructura del Estado y de las relaciones de éste con los particulares”.²

La Constitución es una creación humana, por tanto hasta ahora se puede considerar como un fenómeno social sustentado en verdades históricas. Ese fenómeno se ha manifestado a través de ideas y principios estructurales codificados o no. La constitución independientemente de su clasificación hecha por algunos autores, es aquella que tiende a ser el reflejo de las aspiraciones de una sociedad, las cuales se erigen en disposiciones de necesaria observancia tanto para quienes esta encomendada, como para quienes la aplican.

1 Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, 2ª.edic, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1986, p.23.

2 De la Cueva Mario, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p.5.

En consecuencia, me permito exponer las ideas de constitución, que a juicio de la sustentante son las más útiles para entender este concepto.

Lasalle Ferdinand. La Constitución es la ley fundamental proclamada en el país en la que se echan los cimientos para la organización del Derecho público en esa nación.”³

“Los factores reales del poder que rigen en el seno de cada sociedad son la fuerza efectiva y eficaz, que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo *que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son.*”⁴

Schmitt Carl. “Conjunto de decisiones políticas fundamentales que toman los factores reales de poder y que definen el ser o modo de ser del Estado, las cuales comúnmente se expresan en leyes o normas constitucionales, o bien, la institucionalización del poder, esto es, la expresión normativa de la organización política del Estado.”⁵

3 Lasalle Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, Colofón S.A .de C. V.2009, p.6.

4 Ibídem., p.11.

5 Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1981, pp.23-24.

Kelsen Hans. “El documento que encierra la primera Constitución es una Constitución verdadera, una norma obligatoria, sólo a condición de que la norma básica se suponga válida.”⁶

HellerHermann: La Constitución es una “normalidad normada” e implica lo que llama Schmitt “decisiones políticas fundamentales”. Se trata de las definiciones esenciales que toma el titular de la soberanía sobre la organización política de la sociedad, con base en las cuales se ejercerá permanentemente el poder, conformándose, así una “normalidad constitucional” equivalente al ser o modo de ser del Estado en la teoría de Schmitt.⁷

1.1 **Tipología y análisis de los diversos conceptos de Constitución.**

Con base en los libros consultados en el desarrollo del presente subtema, es posible señalar que la mayoría de los autores más que crear o analizar un concepto de constitución, se limitan a agrupar las distintas expresiones teóricas para entenderlo y a clasificarlas, adhiriéndose a alguna o algunas.

“El clasificar a las constituciones es debido a la presencia de la Constitución inglesa, que sirve de fuente original a toda clasificación constitucional, puesto que se trata de una Constitución no escrita, o lo

⁶ Hans Kelsen, *Teoría general del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988, p.135.

⁷Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 12ª.edic, F.C.E, México, 1987, p.268.

que es lo mismo, una serie de leyes conjuntadas, pero no es en sí misma una constitución.”⁸

A continuación se hará una breve referencia a algunas ideas fundamentales del concepto *constitución*, y para ello me parecen importantes en primer plano las que ofrecen Carl Schmitt y Hans Kelsen, porque son dos ideologías opuestas en torno a un mismo concepto, cuyo análisis nos permitirá darnos cuenta de que la Constitución son “*las decisiones políticas fundamentales*” y no como dice Hans Kelsen, la “*norma suprema que proviene de una Constitución anterior*”(es decir, la escuela decisionista de Carl Schmitt frente a la formalista de Hans Kelsen):

Carl Schmitt hace una clasificación de las ideas de constitución por su contenido, al hablarnos de cuatro tipos a saber:

1. Concepto absoluto de constitución, donde habla de constitución como un todo unitario; a su vez, esta definición admite para Schmitt otra clasificación, que es la siguiente:

- a) **Constitución** como situación total de la unidad y ordenación concreta.
- b) **Constitución** como forma de gobierno, o “forma de las formas”.
- c) **Constitución** como principio de la formación de la unidad política, y

8 Carbajal, Alberto Juan, *Tratado de Derecho Constitucional*, Edit, Porrúa, México 2002,

p.64.

d) **Constitución** en sentido normativo, o normas de las normas.

2. Concepto relativo de Constitución, es decir cuando la ley máxima es tomada, como un conjunto de leyes particulares, en alusión al concepto de Constitución escrita, o bien cuando se considera que las normas constitucionales son parte integrante de ésta, diluyéndose sus contenidos a lo cual Schmitt le llama, disolución de la constitución en la idea de *leyes constitucionales*.

3. Concepto ideal de Constitución, es decir, la constitución es entendida en un sentido distintivo, con un cierto contenido mínimo o predeterminado que no puede faltar; una constitución entonces, puede tener diversos contenidos, pero no pueden faltar los del Estado Liberal Burgués de Derecho. En este sentido la Constitución ideal puede ser la liberal, que consagre un catálogo de garantías individuales, además de que contemple límites al poder como la división de poderes; en una última acepción podría ser simplemente, de manera ideal una Constitución escrita.

Sin embargo, para Carl Schmitt el contenido esencial de la Constitución, desprendido de las divisiones o clasificaciones que de ella hace, es la que se entiende en sentido positivo, es decir, como el cúmulo de las decisiones políticas fundamentales.⁹

4. Concepto positivo de Constitución, es decir, la Constitución como decisión de conjunto sobre modo y forma de la unidad política.

9 Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Op.cit., pp. 3-5.

Este concepto, a su vez implica dos subdivisiones:

- a) La Constitución como acto del Poder Constituyente.
- b) La Constitución como decisión política fundamental, que es por cierto la verdadera sustancia o sentido de la Constitución, según Carl Schmitt.

Por su parte Hans Kelsen, ordena las ideas de constitución de varias maneras a saber:

1. Constitución en sentido lógico-formal, que es cuando la ley fundamental ha creado (subjetivamente) un órgano productor de normas derivadas de la constitución.

2. Constitución en sentido jurídico positivo, es cuando se crea por el legislador la norma que estructura la Constitución, es decir, se refiere directamente ya al proceso legislativo y su fuente o producción formal, que es la ley.

Asimismo, Kelsen ofrece una segunda clasificación por contenido de la Constitución.

- a) **Constitución en sentido formal**, que es cuando la Constituciónes vista como un instrumento jurídico que requiere de un procedimiento especial para reformarse, como es el caso de casi todas las constituciones en todo el mundo. (caso México).

b) **Constitución en sentido material**, es cuando se refiere a las normas que regulan los órganos estatales- lo cual es Constitución en sentido estricto- y a las relaciones del Poder Público con los súbditos- que es Constitución en sentido amplio.¹⁰

Una vez expuestos de manera resumida los conceptos de *constitución* de los autores mencionados con antelación, es conveniente revisar algunas otras ideas en la materia, con base en las anteriores.

- **La Constitución como forma jurídica exclusiva.**

Concepción positivista-normativista.

“ La normativización y formalización de la Constitución no hace más que alejarla de su realidad, dado que se concibe como una obra de la razón humana venida de la voluntad de una asamblea constituyente; y ello ubicado en el momento histórico en que surge esta normativización y formalización, encuentra su razón de ser en la necesidad de la burguesía liberal en proteger, mediante documentos solemnes, sus intereses concretos, y esto sólo se podría lograr mediante documentos constitucionales con un alto nivel normativo”.¹¹

- **La Constitución como decisión fundamental.**

¹⁰Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, Op.cit., p.329.

¹¹Caballero, Ángel, *Constitución y realidad constitucional*, Edit, Porrúa, S.A, México, 2005.

pp.16-18.

En contraposición a la vertiente positivista-normativista, como hemos visto antes, se encuentra la concepción decisionista de la Constitución. Carl Schmitt, uno de los teóricos más destacados de la Teoría de la Constitución, parte de la afirmación de que ésta es una decisión política y considera que ésta es la creadora, o el fundamento de las normas fundamentales y, por consecuencia, es la esencia o la sustancia de la Constitución, siendo así que da lugar a una concepción política y ontológica de la constitución.¹²

- **La Constitución como instrumento de activación del proceso político y jurídico de integración.**

El proceso político y jurídico de integración viene a ser la continua renovación y permanente reviviscencia de la dinámica del Estado. Para el jurista Smend, la continua afirmación de la unidad política mediante el proceso de integración sirve igualmente para estructurar la dinámica de las diferentes instituciones y procesos jurídico-políticos y su eficacia integradora. Desde los símbolos políticos hasta las instituciones populares tienen una función integradora; asimismo, con respecto a la Constitución, considera que es el proceso de integración que le da sentido y unidad al Estado. Este autor sugiere un concepto dinámico de Constitución y señala que ésta es la ordenación jurídica del Estado, es decir, de su proceso de integración, cuya finalidad es la perpetua reimplantación de la realidad total del Estado, siendo la

¹²Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Op.cit., pp. 12-13.

Constitución, la plasmación legal o normativa de determinados aspectos de este proceso.¹³

- **La Constitución como estructura jurídica del poder.**

Herman Heller, uno de los grandes teóricos del Estado, propone la correlación *normatividad-normalidad* en el concepto de *constitución*. Este autor establece que la Constitución del Estado coincide con su organización en cuanto ésta significa la constitución producida mediante la actividad humana consciente. Asimismo, establece que la concepción de la Constitución desde un punto de vista amplio, se refiere a la estructura característica del poder y a la forma concreta de existencia y actividad del Estado, o bien, a una estructura básica del gobierno. Heller, refiriéndose al concepto de lo dinámico y lo estático, señala que así como éstos no pueden verse completamente separados, lo mismo ocurre con la normalidad y la normatividad, o el ser y el deber ser en el concepto de Constitución, es decir, la estructura del poder, jurídicamente establecida en normas constitucionales.¹⁴

- **Constitución en sentido material.**

Para el jurista Constantino Mortari, la concepción de Constitución resulta de la necesidad de encontrar una teoría que fuese al mismo tiempo concreta y jurídica, por lo que se debe tomar en consideración

13 Caballero, *Constitución y realidad constitucional*, Op.cit., 5.

14 *Ibidem.*, pp.28-29.

su doble vertiente de norma traductora de la realidad social con carácter dinámico. La Constitución material o sustancial y sus respectivos contenidos se encuentran íntimamente ligados a la esencia del Estado, y viene a expresar la fuerza o fuerzas políticas subyacentes en el mismo. Para que el Estado logre mantener una cierta unidad de sus componentes necesita invariablemente, de un orden u organización concreta. Todos los elementos de este orden u organización son los que vienen a llenar de contenido a la Constitución material.¹⁵

• Concepción cultural de la Constitución.

Para el jurista Peter Haberle la Constitución no es sólo un texto jurídico o un entramado de reglas normativas, sino también la expresión de una situación cultural dinámica, forma de la representación cultural de un pueblo, espejo de su legado cultural y fundamento de sus esperanzas.¹⁶

• La Constitución consuetudinaria.

Como explica George Burdeau, además del caso más común en el que las normas que regulan la organización política de un país (Constitución) se expresan en un texto constitucional, éstas también pueden basarse en el uso, las costumbres y los precedentes, sin

15 Ibidem., p.30.

16 Ibidem., pp.32-33.

haber sido jamás codificadas en un texto oficial; “*en este caso se dice que se trata de una constitución consuetudinaria...*”¹⁷

- **Constitución escrita.**

En cambio, sostiene este autor, “*si están expresamente insertadas en un documento oficial redactado para ponerlas al alcance de todos, entonces nos encontramos con una constitución escrita.*”¹⁸

- **La Constitución en sentido ontológico.**

Karl Loewenstein refiere que con base en el cambio fundamental que ha sufrido el papel de la constitución escrita, se hace completamente necesario un nuevo concepto y una forma distinta de clasificación de las constituciones, a cuyo efecto él mismo propone una nueva idea de constitución a la que denomina “ontológica”, la cual ha tenido una singular aceptación entre los autores modernos. Conforme a este criterio analítico las constituciones, consistente en comparar el texto constitucional de un Estado con el ejercicio real del poder en una sociedad, la constitución podrá ser *normativa, nominal y semántica*.

17 González Schmal, Raúl, *Programa de derecho constitucional*, Limusa, S. A, de C.V. México, D.F, 2002, p.15.

18Ídem.

a) **La Constitución normativa.**

Este criterio se basa en el nivel de concordancia de las normas constitucionales con la realidad del proceso del poder. Su punto de partida es la tesis de que una constitución escrita no funciona por sí misma una vez que haya sido adoptada por el pueblo, sino que una constitución es lo que los detentadores y destinatarios del poder hacen de ella en la práctica para ser real y efectiva, la constitución escrita.

La constitución deberá ser aplicada y respetada permanentemente por todos, gobernantes y gobernados, y tendrá que estar integrada en la sociedad políticamente organizada, correspondiendo el texto constitucional a lo que en ella pasa realmente. Solamente cabe hablar de una constitución normativa cuando el proceso del poder se somete de manera real a las normas de la constitución.

b) **La Constitución nominal.**

Es aquella constitución que aunque pueda ser jurídicamente válida, carece de realidad existencial porque buena parte de la dinámica de los procesos políticos no se adapta a sus normas. Hay una discordancia parcial entre las normas constitucionales y las exigencias del proceso del poder. La función primaria de la constitución nominal es educativa; su objetivo es, en un futuro más o menos lejano, convertirse en una constitución normativa y determinar la dinámica del proceso del poder en lugar de estar sometida a ella. Entre el texto de la constitución y el ejercicio real del poder hay un proceso gradual de coincidencia, la cual todavía no se alcanza plenamente.

c) La Constitución semántica.

Es el caso en el que si bien la constitución y sus normas están formalmente vigentes, éstas no se aplican, o sólo excepcionalmente se respetan, pudiendo darse el caso de que sean plenamente respetadas, pero sólo cuando así convenga a los intereses de los detentadores formales o fácticos del poder (un dictador, un partido) que disponen del aparato coactivo del Estado. Entre el texto constitucional y la realidad del ejercicio del poder no existe correspondencia, por lo que la constitución es y dice lo que el poder quiere que sea y diga.

• Constituciones flexibles y Constituciones rígidas.

Estos conceptos los explica James Bryce de la siguiente manera: “Se denomina constitución rígida a la que es elaborada por un procedimiento especial señalado en el mismo texto constitucional. Por su parte, la constitución flexible es aquella que puede ser modificada sin necesidad de ajustarse a un procedimiento especial; es decir, por la vía legislativa ordinaria.....”¹⁹

• Constituciones originarias y derivadas.

En cuanto a estas ideas, sostiene un autor mexicano, siguiendo a Karl Loewenstein, que “en tanto la constitución originaria contiene un nuevo principio o alguna aportación novedosa para el Derecho

19 James Bryce, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952, p.26.

Constitucional, la derivada sigue un modelo de constitución ya existente y sólo la adapta a las condiciones de un país.

Son pocas las constituciones que pueden ser consideradas originales; entre las principales están la de los Estados Unidos, Suiza, la desaparecida Unión Soviética, Inglaterra y la de Francia vigente.

Nuestra Constitución es en parte derivada y en parte originaria; entre las novedades que introdujo están el constitucionalismo social y el juicio de amparo, instituciones ambas que han tenido mucha influencia en las leyes fundamentales de otros países”.²⁰

• **Constituciones utilitarias y constituciones Ideológicas.**

Según este importante autor alemán, Karl Loewenstein, en el caso de las constituciones utilitarias sólo se reglamentan escuetamente los principales órganos públicos, como la constitución de la época de Bismarck de 1871 y la de la III República Francesa de 1875. En cambio, por lo que se refiere a las constituciones ideológico-programáticas, éstas contienen abundantes principios ideológicos y establecen incluso verdaderos programas sociales, como ocurrió con los textos soviéticos y sucede con el mexicano en vigor”.²¹

²⁰ González Schmal, Raúl, Op.cit., p.26.

²¹Ídem.

1.2 ¿Qué son las Decisiones Políticas Fundamentales?

Hemos revisado diversas ideas y clasificaciones relacionadas con el concepto de constitución. En relación a este tema, considero que el eje fundamental del concepto de constitución gira en torno a las ideas de Carl Schmitt, autor para el cual la constitución del Estado son *las decisiones políticas fundamentales* que definen el *ser o modo del ser del Estado y no un deber ser esencialmente normativo*. Según este autor, los factores reales del poder en la teoría de Lasalle, son en esencia el poder constituyente, es decir, la fuerza capaz de decidir la constitución política del Estado, la cual es por ende, un acto de soberanía de naturaleza política. Conforme a esta idea inicial, Lasalle señala cual es el origen de cualquier constitución, mientras Schmitt explica cual es su esencia y su contenido genérico.

*“En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir del pueblo en la Democracia y del monarca en la Monarquía auténtica.”*²²

El fundamento teórico del concepto de constitución de Carl Schmitt lo explica el Dr. Miguel Covián Andrade en los siguientes términos:

22 Covián Andrade, Miguel, *Diez Estudios Antidogmáticos sobre el sistema Constitucional Mexicano*, CEDIPC, México, 2009, p.27.

“La idea de las decisiones políticas fundamentales implica que el conjunto de fuerzas que detentan la soberanía y por ende, el poder constituyente determinan los fundamentos, los objetivos, las estructuras y las instituciones con base en los cuales se organiza el poder político, de acuerdo a los intereses y propósitos de cada factor real de poder, cuya prevalencia depende de la fuerza real que cada uno tenga en el momento en que se constituya al Estado.

Cuando esa fuerza la tiene uno solo, por ejemplo un monarca, o una clase social como la burguesía, las decisiones políticas fundamentales la toma por sí mismo, mientras que cuando son dos o más factores reales de poderlos que detentan en conjunto el poder soberano, la organización política del Estado depende de la correlación de fuerzas existentes entre ellos.

Estas decisiones son de naturaleza política, en tanto provienen de una fuerza real capaz por sí misma de tomarlas, o bien, del choque de diversas fuerzas que se enfrentan entre sí, sin poder anularse o aniquilarse, hasta llegar acuerdos, cuya base es la dimensión del poder real que cada una detenta. En función de esta correlación de fuerzas se elige entre diferentes opciones ideológicas, tales como autocracia o democracia, límites y controles del poder o ausencia de ellos; derechos de los gobernados o carencia de éstos; distribución o concentración del poder, economía capitalista o planificada etc., aspectos relativos a los fundamentos del tipo de Estado.

Las decisiones políticas fundamentales normalmente no se establecen en un texto constitucional en forma de catálogo o de lista exhaustiva, sino se encuentran implícitas en las expresiones normativas que

derivan de ellas, lo cual no es óbice para que en ciertas condiciones y para determinados efectos, haya casos en que la esencia constitucional se haga explícita en un precepto normativo. Tal es el caso de textos constitucionales como el de Portugal, particularmente y de los de Francia, Alemania e Italia tratándose de los límites materiales de la revisión constitucional. En general las decisiones políticas fundamentales, en tanto esencia constitucional, se tienen que inferir o extraer del análisis del contenido material de las normas constitucionales, con base en un planteamiento concreto que debe hacerse para establecer cuándo estamos en presencia de una decisión política fundamental.”²³

El Dr. Covián aclara además, las relaciones entre la esencia constitucional y el texto normativo que contiene los preceptos constitucionales, de la siguiente manera:

“Las decisiones políticas fundamentales, en la terminología de Carl Schmitt, son en esencia la Constitución y definen por ende, los fundamentos, la teleología, las estructuras y la organización institucional del poder, hecho lo cual, los mismos factores reales de poder, en la teoría de Lasalle, determinan también cómo se expresarán jurídicamente sus decisiones políticas fundamentales, con el propósito específico de dotarlas de obligatoriedad coercitivamente exigible, surgiendo así del mismo congreso constituyente, el texto constitucional, o constitución escrita, lo cual corresponde a la inmensa mayoría de los países del mundo.

²³ Ibídem., pp.16-21.

*En estas condiciones, las normas constitucionales no son la constitución, sino la forma normativa que ésta adopta para que el cumplimiento de las decisiones políticas fundamentales se garantice. La constitución es la esencia definitoria del tipo de Estado y del régimen político, mientras que las normas constitucionales son la forma jurídica que convierte el ser o modo de ser, en un deber ser normativo. Estas normas contienen directa o indirectamente **decisiones políticas fundamentales** de las cuales derivan y tienen ese rango además, porque sólo pueden ser modificadas mediante un procedimiento especial más complejo que el que se aplica para cambiar las leyes secundarias o comunes”.*²⁴

Aplicando estas ideas al caso de nuestro país, las decisiones políticas fundamentales del Estado mexicano contenidas en el texto constitucional de 1917, en el que se estableció por primera vez un Estado social de Derecho, pueden resumirse de esta manera:

1. Soberanía popular.
2. Garantías individuales.
 3. Derechos sociales.
 4. Estado de Derecho.
 5. Democracia social.
 6. Forma de gobierno representativo y federal.
 7. Sistema presidencialista.
 8. División de poderes.

²⁴ Covián Andrade Miguel, *Teoría constitucional*, 2ª. Edic, CEDIPC, A.C., México, 2004, pp.26-27.

9. Régimen de economía mixta con rectoría económica del Estado.

10. Separación iglesia-Estado.

En estas condiciones, consideramos que el concepto de constitución puede expresarse en estos términos: Es la organización política de una sociedad, determinada por el poder constituyente, mediante la que se definen su tipo de Estado y sus estructuras de gobierno, es decir, sus decisiones políticas fundamentales, las cuales se expresan en un texto constitucional, en la mayoría de los casos, para dotarlas de obligatoriedad y hacerlas coerciblemente exigibles.

1.3 La Supremacía Constitucional.

El principio de supremacía constitucional está directamente relacionado con el concepto de constitución. En efecto, es inherente al concepto *constitución* del Estado la condición de ser *suprema*, porque al derivar de ella todas las normas jurídicas, ésta representa su fundamento de validez material y formal, no existiendo por encima de ella ninguna norma superior, anterior o condicionante, porque la constitución es un acto de soberanía del poder constituyente. Consecuentemente, al interior del Estado, todo el orden jurídico y todos los procesos del poder están subordinados a lo que en ella se determina y nada que le sea contrario puede subsistir o ser válido. Por lo que hace a las autoridades de los diversos niveles de gobierno, éstas no pueden realizar ningún acto que no se les autorice expresamente en la constitución y en las leyes que derivan de ella. El principio de supremacía constitucional funciona por ende, tanto por lo que hace a la estructura y al funcionamiento de los órganos del

Estado, como por lo que se refiere a sus facultades, atribuciones y limitaciones y es particularmente obligatorio para el poder legislativo, cuando emite las leyes orgánicas, reglamentarias o de cualquier otro tipo.

En el caso de nuestro país, el principio de *supremacía de la constitución* está previsto en el artículo 133 constitucional, el cual dispone que ésta es la ley suprema. La supremacía constitucional se impone a los órganos federales y locales en forma directa. Por lo que se refiere a los constituyentes locales se les obliga a organizar a sus entidades federativas de conformidad con lo que disponen los artículos 40, 41, 116 y 122 constitucionales. A los titulares de los poderes constituidos locales, así como a todo servidor público, federal, local o municipal, le es obligatorio respetar la *constitución federal* (art.128).

En consecuencia, podemos decir que “sea escrita o consuetudinaria, la constitución es la ley suprema del Estado. Es la constitución-dice el distinguido constitucionalista español Enrique Linde Paniagua-una norma dirigida a todos por igual, que iguala a todos ante la misma, que a todos vincula y que muestra su actividad ordenando que todos cumplan el ordenamiento jurídico, proclamándose, por tanto, parte del mismo, su *lex superior*.”²⁵

El autor Burdeau George dice que “la fuerza atribuida a las disposiciones constitucionales debe verse bajo dos aspectos. Esa

²⁵ Paniagua Linde Enrique, *Constitucionalismo democrático (o los hombres en el centro del sistema político)*, Madrid, COLEX, 2002, p.18.

fuerza siempre les viene dada por su contenido (supremacía material) y a veces por la forma en que se promulga (supremacía formal).²⁶

1.4 Control de la constitucionalidad y control de la legalidad.

Directamente relacionado con el principio de supremacía constitucional, el control de la constitucionalidad es un sistema de protección de la constitución que se establece para garantizar su condición de norma suprema, cuyos contenidos normativos no pueden ser contravenidos por los actos y las determinaciones de quienes ejercen el poder público en cualquiera de sus niveles, so pena de que los efectos de tales actos y decisiones sean invalidados cuando no respetan lo que establece la ley fundamental.

Es necesario distinguir entre el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad, así como entre el primero y el llamado “control de la convencionalidad”. Igualmente importante es diferenciar estas formas de control de otras que se refieren a otros aspectos específicos del ejercicio del poder, como pueden ser los controles políticos, los sistemas de control del gasto público, o los de la actuación de los servidores públicos, los cuales frecuentemente están previstos en los textos constitucionales.

Es trascendental el siguiente punto de vista en cuanto a la distinción entre el control de la constitucionalidad y otros sistemas de

²⁶González Schmal, Raúl, *Programa de derecho constitucional*, Op.cit., p.33.

control que se incluyen en las normas constitucionales para su protección.

“Es aquél en el cual el órgano de defensa de la Constitución es un poder judicial, esta doctrina se fundamenta en el conocimiento jurídico del régimen de un estado constitucionalista. Es cuando el gobierno se manifiesta dentro de sus límites no sólo mediante controles políticos como son la opinión pública, el proceso electoral y la separación de poderes, sino también con la revisión judicial de sus actos. Entonces cuando el derecho es garantía, el control judicial es un elemento del sistema de medidas técnicas que tiene por objeto asegurar el ejercicio de las funciones del Estado.

Es preciso recordar que el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, es el fundamento jurídico para sustentar el concepto de control constitucional, lo cual implica que todos los actos y las leyes ordinarias están sujetas al control de la constitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional, esto significa que todas las leyes y actos de las autoridades contrarios a la Constitución deben desaparecer y ser expulsados del ordenamiento jurídico.²⁷

Igualmente interesantes son los planteamientos que hace el Dr. Miguel Covián Andrade sobre este concepto- “El control de constitucionalidad es un control de la regularidad o control de la

²⁷ Gil Rendón, Raymundo, *Derecho Procesal Constitucional*, FUNDAp, Administración y Política, S.C, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, A.C, 2004, p.17.

conformidad de los actos de los poderes constituidos con la constitución”.²⁸

“El control de constitucionalidad se justifica en síntesis, para que las constituciones no sean “absurdas tentativas de limitar un poder por naturaleza ilimitado “. ²⁹

“El control del ejercicio del poder implica la verificación de que en términos reales los órganos del Estado y sus titulares realizan sus funciones en términos constitucionales. La ausencia de control es una deficiencia distorsionadora del sistema, equivalente a la que éste tendría si conforme a sus estructuras no estuviera distribuido el ejercicio del poder. Así, a un mejor y más eficaz sistema de control de constitucionalidad, corresponde un grado mayor de ejercicio democrático del poder y viceversa...”³⁰

“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

28 Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el Derecho Comparado*, CEDIPC, A.C, México, 2004, p.25.

29 Ídem.

30 *Ibidem.*, p.330.

propósito que si se determina que esa correspondencia no existe, sean anulados los efectos de esas decisiones –actos u omisiones.”³¹

Conforme a estas ideas, el control de la constitucionalidad es uno de los sistemas más importantes en un Estado de Derecho, porque trata de evitar el riesgo del ejercicio ilimitado del poder en cualquiera de sus modalidades y bajo cualquier circunstancia, de tal manera que bien podría decirse que a un mejor sistema de control de la constitucionalidad corresponderá una mayor eficacia del principio de supremacía constitucional.

Esto significa que el ejercicio del poder siempre debe ser constitucionalmente válido y que esta constitucionalidad, entendida como la correspondencia de los actos de autoridad con el contenido de la ley suprema que estructura y limita el poder público, no se da de manera automática siempre y en todos los casos, por lo que es necesario crear sistemas de control correctivos de la anticonstitucionalidad, cuyo propósito general será expulsar del orden jurídico los actos contrarios a la constitución.

Ahora bien, es conveniente puntualizar qué formas de anticonstitucionalidad existen y de qué manera se puede infringir la constitución.

El Dr. Miguel Covián Andrade sostiene que *“las leyes ordinarias y los reglamentos (respectivamente emanados del poder legislativo y del ejecutivo) deben respetar la constitución desde un punto de vista formal y material.*

³¹Ibidem., p.11.

Formalmente, el respeto a la constitución consiste en la observancia de la competencia del órgano que emite la ley o el reglamento y en el respeto puntual del procedimiento legalmente previsto para su emisión.

Materialmente, la concordancia con el carácter suprallegal de la constitución se refiere al contenido de la ley o del reglamento, los cuales no pueden ir más allá, ni menos todavía, en contra de las prescripciones constitucionales”.³²

Entonces, la infracción material de las disposiciones constitucionales implica que quienes realizan actos de autoridad contradicen el contenido normativo de la constitución o impiden la aplicación de sus disposiciones, mediante actos y omisiones, los cuales una vez sujetos al control de la constitucionalidad son declarados anticonstitucionales, procediéndose a la anulación de sus efectos. En cuanto a la anticonstitucionalidad formal, ésta se presenta cuando las autoridades toman decisiones sin respetar la competencia, los procedimientos y los procesos previstos en las normas constitucionales, lo cual origina un tipo de infracción conocido también como anticonstitucionalidad por procedimiento.

Como conclusión de estos planteamientos, podemos señalar que las determinaciones o actos de autoridad de quienes ejercen el poder por disposición constitucional son el objeto del control de la constitucionalidad, el cual debe aplicarse a todos los actos y a todas las omisiones de los servidores públicos, sin importar su nivel, con el propósito de proteger a la constitución y a las normas constitucionales mediante la anulación de los efectos de la anticonstitucionalidad

³²Ibidem, p.21.

formal o de procedimiento y material o de contenido, con el propósito de garantizar la supremacía de la Constitución.

En cuanto al control de la legalidad, se trata de la regularidad de los actos de autoridad y de su conformidad con las leyes, de tal manera que se puede decir que se trata del siguiente escalón normativo del control, en el que ahora se toma como referencia a las leyes y se diseñan medios y recursos legales para combatir la ilegalidad de los actos de autoridad y para destruir sus efectos cuando son contrarios a las normas jurídicas de jerarquía inferior a la Constitución.

Para concluir este capítulo de conceptos generales, nos referiremos al control de la convencionalidad.

1.5 El Control de la convencionalidad.

Este concepto también está directamente relacionado con el de supremacía constitucional y se refiere a una cuestión muy importante que recientemente ha provocado mucho interés en nuestro país, a saber: la situación de los tratados en materia de derechos humanos con relación a la constitución.

Este aspecto puede analizarse conforme a estos dos enfoques:

- a) La posición jerárquica de los tratados en materia de derechos humanos en relación a la constitución; y
- b) La jerarquía de estos tratados y las leyes.

El primero corresponde al caso de nuestro país, mientras que el segundo es el que prevalece en Europa y en algunos países de

Sudamérica (Bolivia, particularmente). Estos dos enfoques pueden combinarse y analizarse simultáneamente, pero es muy claro que entre uno y otro hay muchas diferencias.

En nuestro país este tema se ha venido discutiendo a raíz de una serie de resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con base en el llamado Pacto de San José y como consecuencia de las reformas constitucionales a diversos artículos de nuestra constitución relativos a esta materia y al Juicio de Amparo, tales como el artículo 1º, el 103, el 104 y el 107, entre otros, de la constitución federal.

En los primeros tres párrafos del primero de ellos, en particular, se establece lo siguiente:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

Este último párrafo se ha entendido en el sentido de que todas las autoridades están obligadas a “interpretar la constitución y los tratados relativos a los derechos humanos para poder abstenerse de

aplicar cualquier disposición o determinación que los infrinja, por lo que al hacerlo, ejercen un *control de la convencionalidad difuso*".

Entonces, en México el control de la convencionalidad se entiende en la mayoría de los casos, como **la revisión de la regularidad de los actos de autoridad con las disposiciones contenidas en los tratados de derechos humanos de los que México es parte, a efecto de que éstos prevalezcan sobre cualquier determinación que los contravenga.**

Como consecuencia, se habla actualmente, de un "bloque de constitucionalidad", integrado por la constitución y los tratados en materia de derechos humanos, el cual es la base para verificar la regularidad del ejercicio del poder con las normas constitucionales y con estos tratados, debiendo aplicarse siempre las unas y los otros por encima de cualquier disposición en contrario, en inclusive "los tratados de la materia, sobre la constitución, cuando los derechos humanos estén mejor protegidos en los instrumentos internacionales que en la constitución".

El segundo enfoque, en cambio, se refiere a la relación jerárquica de los tratados de derechos humanos y las leyes, partiendo siempre del principio de supremacía constitucional, en virtud del cual, la constitución está por encima de los tratados y de las leyes, posición prevaleciente en Europa (Francia, España, Alemania, Italia, etc., etc.) y en algunos países de Sudamérica, en especial el caso de Bolivia.

El artículo 14 de la Constitución de Bolivia por una parte, señala que "El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin

discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos”, mientras el artículo 410 establece lo siguiente:

“La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente cualquier otra disposición normativa.

La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía:

1º La Constitución

2º las leyes y los tratados internacionales

3º Los decretos supremos

4º Las normas departamentales, regionales y municipales

5º Normas de carácter administrativo”

Como puede advertirse, en Bolivia no se comete el error de colocar a los tratados, sean de derechos humanos o de cualquier otra materia, en el mismo nivel de la constitución, sino en condición de subordinación frente a ella, lo cual consideramos que es correcto, porque además de evitar las confusiones que actualmente existen en nuestro país en esta materia, no representa ningún obstáculo para proteger los derechos humanos, porque basta con señalar que se respetarán los que existan y se consagren en cualquier norma jurídica vigente, sea constitucional o esté contenida en un tratado o en las leyes.

Esta misma posición prevalece en Europa, en países como España y Francia, entre otros, en los que se establece expresamente la superioridad de la Constitución frente a los tratados de cualquier materia, incluidos los derechos humanos (arts. 95.1 y 54, respectivamente) y sólo se determina normativamente y se resuelve jurisprudencialmente, el problema de la jerarquía de los tratados frente

a las leyes, por lo que en esos países, *el control de la convencionalidad se refiere a la regularidad de las leyes en cuanto a los tratados*, estando éstos siempre subordinados a la constitución.

En particular, en Francia se establece que los tratados tienen jerarquía superior a las leyes, siempre y cuando los países firmantes de los mismos los aplican realmente en sus respectivos territorios, cuestión que debe analizarse casuísticamente, es decir, tratado por tratado y convención por convención (art. 55 constitucional).

Esta posición nos parece la correcta porque es la única compatible con el principio de supremacía constitucional y porque permite la adecuada protección de los derechos humanos sin necesidad de crear confusiones, ni distorsiones en la jerarquía de las normas de un sistema constitucional.

CAPÍTULO SEGUNDO

SISTEMAS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

En este capítulo revisaremos los diversos sistemas de control de la constitucionalidad, centrandó nuestra atención en los sistemas jurisdiccionales de control, por ser los más extendidos en el mundo. Antes de estudiarlos, diferenciando el sistema “difuso” del sistema “concentrado”, haremos referencia brevemente a otros sistemas de control que pueden preverse en una constitución y específicamente, a los antiguos sistemas de control de la constitucionalidad.

Recordemos que según lo hemos señalado, *“.....el objeto del control del control de la constitucionalidad es el poder político y su propósito es corroborar la correspondencia entre éste y la constitución, de tal manera que si se determina que ésta existe, la manifestación del poder será constitucionalmente válida, en cuanto a su origen a su ejercicio o a*

*sus fines, mientras que si se da el caso contrario, la decisión del detentador formal será anulada por ser anticonstitucional”.*³³

Ahora bien, esta competencia puede establecerse y organizarse de muy diferentes maneras, por lo que han existido y existen muy diversos sistemas de control de la constitucionalidad.

2.1 Definición del sistema de control de la constitucionalidad.

Se define como el conjunto de “.....*los instrumentos normativos previstos en la propia constitución, que con base en determinados procedimientos y con ciertos efectos jurídicos se emplean para efectuar el examen sobre la constitucionalidad de los actos de autoridad,..... Estos medios de control, los procedimientos que regulan su aplicación, los órganos que realizan las funciones de control y los efectos de sus resoluciones integran los “sistemas de control de constitucionalidad.”*³⁴

Actualmente, los sistemas de control de la constitucionalidad más extendidos en los diversos continentes corresponden al modelo de control jurisdiccional, según lo señalamos antes.

No obstante, ha habido otros sistemas de control, como el que se ejerce por la misma asamblea de representación política, o por un órgano político.

³³ Covián Andrade, Miguel, *La Suprema Corte y el control de la constitucionalidad, (Diez años de fallas e imprecisiones)*, CEDIPC, México, 2010, p.10.

³⁴ Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado, Op.cit.*, p.328.

Sobre el particular, el reconocido profesor de Amparo de la Facultad de Derecho de la UNAM, Dr. Luciano Silva Ramírez, sostiene lo siguiente:

“Cabe mencionar que este apartado que atiende a la naturaleza jurídica del órgano de control de la constitucionalidad es el más consistente, de vital importancia para nuestro estudio, y para tal efecto haremos la clasificación siguiente:

- A) *Órgano popular.*
- B) *Órgano neutro.*
- C) *Órgano mixto.*
- D) *Órgano Político.*
- E) *Órgano judicial”.*³⁵

Existen varias opciones para ordenar una exposición de los sistemas de control de la constitucionalidad, esto es, dependiendo del criterio que se adopte para clasificarlos.

Los criterios pueden ser, según el Dr. Miguel Covián Andrade:

- “A) Desde el punto de vista del acto de autoridad que se controla:*
- B) Existencia de control normativo o de otros medios de control no normados.*
- C) En función de los alcances de las decisiones del órgano que ejerce el control.*
- D) Dependiendo de su procedibilidad.*
- E) Desde el punto de vista de la naturaleza del órgano que ejerce la función de control de constitucionalidad”.*³⁶

35 Silva Ramírez Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, Porrúa, México, 2010, pág. 17.

El criterio que adoptaremos será el relativo a la naturaleza del órgano de control de la constitucionalidad, haciendo sólo algunas referencias a los otros criterios y a los otros tipos de control que se encuentran comúnmente en las constituciones, pero que no son control de la constitucionalidad

2.2 Sistemas de control de la constitucionalidad, partiendo de la naturaleza del órgano que lo realiza.

A) Controles de naturaleza legislativa.

Las Constituciones políticas establecen implícitamente mecanismos de defensa de la constitucionalidad de las leyes, fundamentalmente por medio de dos vías:

- a) La reforma a la constitución;
- b) El proceso legislativo.

Mediante la observancia de estos procedimientos se garantiza la constitucionalidad de las leyes conforme al:

a) Punto de vista del contenido de la reforma constitucional o de la creación o modificación legislativa; y

b) Respecto de la reforma o procedimiento de su elaboración, en cualquier caso.

36 Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el Derecho Comparado*, Op.cit., pp.30-31.

Respecto al primer caso se da el supuesto que el legislador no contravendrá a la Constitución que él conoce mejor que nadie y cuyos alcances normativos tiene muy claros, al reformarla o al crear o modificar una ley.

En lo que corresponde al segundo, la observancia del procedimiento, reformador de la constitución, es al efecto garantía del respeto a lo prescrito en la propia ley fundamental.

B) **Controles de naturaleza política.**

En este caso, se diseñan mecanismos de control entre los poderes públicos, pero que no se refieren a la constitucionalidad, como por ejemplo:

- a) El control bicameral al interior del órgano legislativo; o
- b) El control del parlamento sobre el gobierno en un régimen parlamentario.

2.2.1 Control de la constitucionalidad por órgano legislativo.

Se encomienda la verificación de la constitucionalidad de las leyes al mismo órgano que las emite, como se planteó desde la revolución francesa, bajo el supuesto de que el órgano representativo del pueblo era el único que podía juzgar sobre la observancia de la constitución y no los jueces, los cuales no podían estar por encima de la soberanía popular.

2.2.2 Control de la constitucionalidad por órgano político.

En este caso, se asigna a un organismo distinto a los poderes constituidos que necesariamente se coloca por encima de ellos, el cual se considera un poder neutro. A diferencia de un juez que juzga conforme a las leyes, el control lo ejerce un órgano político, y este órgano político juzga a las leyes mismas. Otra opción menos frecuente es que ese órgano sea uno de los poderes públicos ya existentes. El supremo poder conservador de 1836, en México y los órganos existentes en los períodos de los dos Napoleones, en Francia, son ejemplos de estos órganos.

2.2.3 Control jurisdiccional de la constitucionalidad.

Su estudio puede centrarse en función del órgano que lo efectúa, en cuyo caso debe distinguirse entre el control por los tribunales ordinarios o por un tribunal especialmente facultado para ese propósito.

Asimismo se puede enfocar el problema en cuanto a la materia objeto del control de constitucionalidad, en donde se dan los siguientes supuestos:

- A) Control de la constitucionalidad de las leyes, de los reglamentos y de los actos con fuerza de ley.
- B) Conflictos de atribuciones de los distintos poderes constituidos entre sí y tratándose de un sistema federal entre los poderes del Estado y las Entidades Federativas;
- C) Control de la constitucionalidad de tratados internacionales;

- D) Protección de los derechos de las personas jurídicas, cuando éstos son violentados por actos de autoridad.

Otra posibilidad es, la relativa a los efectos de la resolución del órgano los cuales pueden ser particulares, es decir, referidos al caso concreto, o generales, esto es, anulatorias de la ley con efectos definitivos *erga omnes*.

Otra alternativa más, sería la de estudiar quiénes son los sujetos legalmente autorizados para solicitar al órgano de control, una declaración de anticonstitucionalidad, por ejemplo:

- Cualquier persona jurídica con un interés específico y legítimo en el caso concreto.
 - Los titulares o miembros de los poderes constituidos del Estado.
- El juez que suponiendo una posible anticonstitucionalidad de la ley que debe aplicar al juzgar el litigio que conoce, se dirige al órgano de control para que éste se pronuncie sobre la constitucionalidad de la misma.

Existe la posibilidad de que se analice el asunto, en cuanto a la forma o al procedimiento que se emplea para presentar la cuestión de constitucionalidad, la cual puede plantearse:

- A) En vía de acción, promovida por el sujeto de derecho (actor) afectado por el acto de autoridad (*lato sensu*), el cual inicia un proceso judicial distinto a aquél en el que se produjo la violación de sus derechos, ante una autoridad dotada de jurisdicción especial.

B) En vía de excepción, caso en el que el planteamiento de anticonstitucionalidad se presenta como un incidente dentro del mismo proceso en el que no se realiza un nuevo juicio o un juicio especial, sino que se desahoga la cuestión dentro del proceso, ante la misma autoridad que conoce del caso, o ante su superior jerárquico, de conformidad con los recursos procesales establecidos al efecto.

Nosotros tomaremos el criterio relativo al número de órganos que ejercen el control, estudiando el sistema “difuso” y el sistema “concentrado” de control.

2.3 **Sistema de control “difuso” de la constitucionalidad.**

El sistema “difuso” tiene su antecedente en el sistema constitucional británico y se estableció por primera vez en su esquema básico en Estados Unidos, hace más de doscientos años, por lo que también se conoce como “americano”.

Se denomina así, precisamente porque el control de la constitucionalidad esta a cargo de cualquier juez, es decir; es una atribución que esta dispersa en todo tipo de tribunales y juzgados.

Como tesis central que sustenta el ejercicio del control de la constitucionalidad por tribunales ordinarios, es la que parte del supuesto de que la revisión de la conformidad de las leyes con la Constitución, es un problema jurisdiccional que no presenta, ninguna originalidad desde el punto de vista de su naturaleza. En

consecuencia, es igualmente natural confiársela a tribunales y a jueces comunes.

El mecanismo esencial que emplearan estos jueces para cumplir su misión se basa en el siguiente razonamiento: la función de todo juez, antes de aplicar una ley al caso concreto que se le presenta, es la de interpretarla con fundamento en tres reglas generales de Derecho:

1. **La ley superior prevalece sobre la inferior;**
2. **La ley específica prevalece sobre la ley general;**
3. **La ley posterior prevalece sobre la anterior.**

En caso de conflicto de leyes de igual jerarquía normativa se aplican los dos últimos principios; tratándose de leyes de distinta fuerza normativa, opera el primero.

De esta manera cualquier juez, ante la opción de aplicar una ley contraria a la constitución o no aplicarla, tomara la segunda alternativa, salvaguardando la vigencia de la ley fundamental y del principio de superioridad normativa.

En este orden de ideas nos podemos enfrentar a las siguientes interrogantes **¿Qué ocurre si un juez considera anticonstitucional una ley y por lo tanto no la aplica, mientras otro si lo hace por no encontrarla contraria a la ley fundamental?** Es decir, ¿qué garantía existe de una interpretación o control de constitucionalidad uniforme en un sistema difuso de control?

Para desahogar estas interrogantes se debe estar a lo siguiente:

1) Este sistema es típico de los países que fueron colonias inglesas, como Estados Unidos, Canadá o Australia, es decir países de la Commonwealth y de derecho consuetudinario.

2) En estos países rige el principio denominado “Staredecisis”, al cual nos referiremos más adelante.

La posibilidad de que una ley fuese aplicada a veces y otras no al ser simultáneamente juzgada “constitucional” e “inconstitucional” por tribunales distintos, o llevadas las cosas al extremo, por el mismo tribunal en momentos diversos, ocasionaría un estado de incertidumbre jurídica y conduciría al fracaso del sistema de control, lo cual sin embargo, no ocurre, al existir este principio.

La Suprema Corte encarna la jurisdicción superior que controla y uniforma las tesis de las cortes o tribunales inferiores, correspondiéndole fijar en última instancia la interpretación de la constitución y el pronunciamiento de anticonstitucionalidad. La corte suprema es la institución jurisdiccional garante de la constitución federal en el sistema de control “difuso”, o “judicial review”.

En cuanto a las características del sistema de control “difuso” de la constitucionalidad, éstas son las siguientes, según el Dr. Miguel Covián Andrade:

- 1) *El sistema es “difuso”, pues cualquier juez puede plantear el problema de la constitucionalidad.*
- 2) *Ésta se plantea por vía incidental o de excepción.*

- 3) *Los alcances de la resolución tienen efectos constreñidos al caso concreto.*
- 4) *Rige el principio de “Staredecisis”.*
- 5) *Una corte suprema se pronuncia en última instancia sobre la cuestión de la constitucionalidad emitiendo jurisprudencia obligatoria para los demás jueces.*³⁷

Este sistema se diseña concretamente para preservar las garantías individuales establecidas en la Constitución y no para proteger ésta en su totalidad, lo cual se demuestra fácilmente si se analizan con cuidado sus estructuras y sus objetivos, principalmente, el principio de “la petición de la parte afectada”, con base en su interés jurídico y el de los efectos particulares de la sentencia del tribunal superior. En realidad no se trata de un sistema de control de la constitucionalidad, sino simplemente de un sistema protector de los derechos individuales, típico de la última parte del siglo XVIII y de todo el siglo XIX, basado en el diseño y en la aplicación de un solo medio de control (El Juicio de Amparo o cualquiera de sus recursos equivalentes, como el *habeas corpus* o el *habeas data*).

Este modelo influyó de manera significativa en la mayoría de los países latinoamericanos conforme éstos se fueron independizando a lo largo del siglo XIX, tomando características propias en algunos casos, aunque sin abandonar la estructura propia de este sistema

³⁷Ibidem. p.47.

protector de los derechos individuales, ejemplo de lo cual es la creación del juicio de Amparo en nuestro país.

Ahora conviene profundizar un poco más en el análisis de sus estructuras.

- **Control de la constitucionalidad y control de la legalidad.-** El fundamento esencial del sistema “difuso” consiste en una ausencia de diferenciación entre el *control de la constitucionalidad* y el *control de la legalidad*. Esto significa que la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria (de legalidad) no se separan, bajo el supuesto de que tanto la interpretación de la constitución, como la de las leyes se realizan conforme a los mismos principios generales de exégesis de las normas jurídicas comunes.

- **El control de la constitucionalidad se distribuye entre diversos tribunales y juzgados.-** Como consecuencia de lo anterior, es evidente que el control de la constitucionalidad es una jurisdicción *distribuida* o *dispersa* en un número considerable de tribunales variable en cada sistema, razón por la cual se emplea el término “difuso” para denominar a este modelo de control. Esto significa que esta competencia constitucional no se asigna a una instancia única, sino puede ser ejercida por distintos tribunales jerarquizados entre sí, cuya intervención eventual en vía de apelación puede llegar a una corte superior considerada *instancia última* en materia de interpretación de las normas constitucionales, la cual resuelve en definitiva sobre la anticonstitucionalidad del poder político, aunque con

una limitación genérica en cuanto al alcance de sus sentencias, cuyos efectos son siempre relativos.

El control de la constitucionalidad no se diseña como una jurisdicción especializada, por lo que todos los tribunales y juzgados son simultáneamente, *órganos de control de la legalidad* y *órganos de control de la constitucionalidad*, toda vez que al ejercer su competencia actúan específicamente, en el ámbito material y territorial que les corresponde como instancias de jurisdicción ordinaria y genéricamente, como órganos que verifican la compatibilidad entre las normas jurídicas que aplican y la constitución.

- **Se diseña un solo recurso de control de la constitucionalidad.**- En el sistema “difuso” existe un solo medio de control de la constitucionalidad, el cual se emplea para impugnar tanto actos concretos, como normas generales. Esto significa que la base para diseñar el recurso de control no es la naturaleza de la decisión cuya constitucionalidad se verificará, sino otro elemento distinto al cual nos referiremos más adelante.

La existencia de un medio de control que se emplea indistintamente en contra de actos concretos y de normas generales es una de las características más significativas de este sistema, con base en la cual se puede demostrar que su verdadera naturaleza es la de un sistema protector de los derechos de los gobernados, pero no la de uno de protección de la constitución. Este elemento estructural del sistema “difuso” puede aparecer disgregado o unificado, lo cual no modifica en lo mínimo lo que hemos señalado antes. En efecto, en algunos casos se establecen recursos como el *habeas corpus*, el *habeas data*, el

mandato de seguridad, para proteger derechos individuales de libertad o de seguridad de manera diferenciada, aunque estructuralmente sean iguales, mientras que en otros, estos medios de control se unifican en uno solo, como en el caso del juicio de Amparo, con excepción de los derechos políticos.

Esto se debe a que en realidad, en el sistema “difuso” la anticonstitucionalidad solamente se determina cuando existe un menoscabo de los derechos individuales de una persona jurídica concreta, porque su propósito no es la protección de toda la constitución, sino la preservación de las garantías que en ella se establecen a favor de los sujetos particulares de Derecho. Esto significa que para que se revise la anticonstitucionalidad de un acto, independientemente de cuál sea su naturaleza, es indispensable que los derechos individuales de una persona jurídica sean afectados, sea por una norma general o por un acto concreto.

- **La sentencia tiene alcances relativos, constreñidos a las partes en el juicio.**- Sin duda, una de las limitaciones estructurales más importantes del sistema “difuso” protector de los derechos individuales es la relativa a los efectos de la sentencia que anula los actos anticonstitucionales. De hecho, como veremos en breve, de este elemento característico del sistema “americano” es posible deducir claramente tanto su naturaleza, como su teleología.

En este sistema, las sentencias que determinan la anticonstitucionalidad de los actos sujetos a control sólo alcanzan a las partes en el juicio, independientemente de la naturaleza del acto que se controvierte, de tal manera que aunque éste sea una norma

general, la decisión del tribunal de última instancia – y la de los tribunales de menor jerarquía – que establece su falta de conformidad con la constitución no lo anula en definitiva – efectos generales de la sentencia --, sino sólo impide que se aplique al sujeto de Derecho que promovió el recurso para impugnarla. Consecuentemente, trátase de un acto concreto o de una norma general, la sentencia sólo tiene efectos relativos, limitados al caso específico sujeto a la jurisdicción del tribunal competente.

- **La corte suprema es la última instancia jurisdiccional que juzga sobre la constitucionalidad de las normas generales y de las decisiones de otra naturaleza, estableciendo criterios obligatorios para todos los tribunales.**- Como consecuencia del carácter “difuso” de este sistema, dos o más jueces pueden interpretar de manera distinta las normas constitucionales, existiendo criterios contradictorios sobre la constitucionalidad de un mismo acto o de una misma norma general, situación que hace indispensable que algún tribunal esté facultado para resolver esas contradicciones y para juzgar en última instancia, qué es y qué no es anticonstitucional.

En el sistema “difuso” este tribunal es una corte suprema o su equivalente, la cual sólo actúa, como regla general, cuando no existe uniformidad de criterios entre los otros tribunales que revisan la correspondencia entre la constitución y las decisiones de los gobernantes, o bien, cuando un sujeto de Derecho no está conforme con la sentencia emitida por algún juez en las instancias jurisdiccionales primarias o de casación.

Esta corte suprema es competente para resolver asuntos de constitucionalidad y de legalidad, cuya coincidencia jurisdiccional es característica de este sistema, en el cual no se realiza una diferenciación entre una y otra jurisdicciones como base del diseño estructural del sistema de control de la constitucionalidad.

Consecuentemente, la constitucionalidad o la anticonstitucionalidad de una decisión pueden ser establecidas por cualquier tribunal de legalidad, aunque su criterio no sea definitivo, porque en caso de que alguna de las partes del juicio respectivo no esté conforme con la resolución correspondiente, puede impugnarla ante un tribunal de apelación, hasta llegar de ser necesario, al nivel de la corte suprema, la cual resuelve en definitiva, pero exclusivamente con efectos relativos al caso concreto.

De esta manera, según este sistema, la interpretación sobre lo que es constitucional o anticonstitucional va consolidándose paso a paso, sentencia tras sentencia, hasta que los actos y las normas anticonstitucionales dejan de aplicarse, “porque ningún juez se atreverá a fundamentar sus resoluciones en las disposiciones que han sido consideradas contrarias a la constitución por la corte suprema”. Particularmente en el caso de las normas generales (leyes, reglamentos, etc., etc.), con relación a las cuales no existen sentencias que las anulen en definitiva, con efectos igualmente generales, los seguidores del sistema “difuso” afirman que esto se logra gradualmente, porque cada sentencia “va rompiendo poco a poco la anticonstitucionalidad”, o dicho de otra manera, “ésta es destruida golpe a golpe por la justicia”.

Para concluir, reproducimos este punto de vista sobre el sistema “concentrado” de control de la constitucionalidad del conocido profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, Dr. Luciano Silva Ramírez.

“El control de la constitucionalidad por órgano judicial lo realiza el estado por medio del órgano y órganos que tienen tal carácter, ya existente, que efectúa la función especializada de dirimir los conflictos, las controversias civiles, criminales y de sentenciarles con arreglo a las leyes, haciendo uso de sus facultades de documentación, decisión y ejecución; constituido por individuos con conocimientos altamente calificados en la ciencia del derecho, y que también efectuará la alta misión de salvaguardar la Constitución”³⁸

2.4 **Sistema de control “concentrado” de la constitucionalidad.**

El sistema “concentrado” de control de la constitucionalidad es mucho menos antiguo que el sistema “difuso”, cuyo estudio ha sido realizado en el apartado anterior. El sistema jurisdiccional del que ahora nos ocuparemos también se denomina sistema de control “europeo” o “austriaco”, en virtud de que fue en ese continente en el que apareció en el siglo XX, considerándose a Hans Kelsen como su creador, a quien se debe además el establecimiento en Austria de la primera corte constitucional conforme a las estructuras de este sistema, la cual fue presidida por este importante jurista.

38 Silva Ramírez, Luciano, Op.cit., pp. 20 - 21.

Fuera del hecho de que ambos sistemas de control son jurisdiccionales, entre el sistema “difuso” y el sistema “concentrado” existen diferencias fundamentales, de las cuales derivan estructuras y propósitos totalmente distintos. El diseño estructural del sistema “europeo” se caracteriza por los siguientes elementos:

- a) El sistema se fundamenta en una clara diferenciación entre *el control de la legalidad y el control de la constitucionalidad*, con base en la cual se establece por una parte, la *jurisdicción ordinaria* y por la otra, la *jurisdicción constitucional*;
- b) El sistema es “concentrado” porque se estructura una jurisdicción “excluyente”, en la que existe un solo órgano de control de la constitucionalidad, generalmente denominado *tribunal o corte constitucional*;
- c) Se estructuran diversos recursos de control de la constitucionalidad del poder político, con base en la naturaleza de las decisiones sujetas a control y en las circunstancias específicas en las que éstas se ejecutan;
- d) Los efectos de las sentencias pueden ser *generales* o *particulares*, lo cual depende de la naturaleza de la decisión impugnada; y
- e) Un solo tribunal determina la anticonstitucionalidad, como instancia única, emitiendo resoluciones irrecurribles, con efectos *erga omnes*;

Analícemos cada una de estas características.

- **Control de la constitucionalidad y control de la legalidad.**-La base teórica y normativa del diseño de un sistema “concentrado” es la diferenciación entre el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad. Esto significa que para poder establecer este sistema es indispensable crear dos jurisdicciones distintas, en una de las cuales se verificará la correcta aplicación de las diversas normas jurídicas de nivel inferior a la constitución, mientras que en la otra se controlará la correspondencia entre las decisiones de los detentadores formales del poder y la constitución.

Como podrá entenderse, la primera jurisdicción, también denominada “ordinaria”, estará integrada por un número considerable de tribunales y juzgados, cuya competencia se determinará por materia (civil, laboral, administrativa, fiscal, etc., etc.), por territorio (federal o local), o conforme a otros criterios (cuantía, especialización, etc., etc.), en tanto que en la segunda sólo existirá un tribunal, al cual se denominará “constitucional”, cuya competencia se concentrará precisamente en el control de la constitucionalidad, aunque paralelamente ejerza algunas atribuciones relativas al control de la legalidad. Este tribunal de constitucionalidad actuará como instancia única, ejerciendo una *competencia excluyente*, por lo que ningún otro órgano jurisdiccional o de cualquier otra naturaleza podrá verificar la constitucionalidad del poder político, bajo ninguna circunstancia.

La razón fundamental de esta diferenciación de jurisdicciones la explica Hans Kelsen señalando que la interpretación de las normas constitucionales es mucho más compleja que la de las leyes y que

consecuentemente, los magistrados que realizan la primera deben tener un nivel de especialización mucho mayor que el que necesitan los jueces que se encargan de la segunda.

En efecto, las normas constitucionales son las más abstractas y generales de todas las normas jurídicas y después, en los distintos niveles normativos considerados de mayor a menor, las normas de Derecho desarrollan o detallan aspectos y situaciones que de manera menos específica están previstos en la ley suprema.

Esto implica que un magistrado constitucional se enfrenta a problemas de interpretación más complejos que los que debe resolver un juez ordinario, por lo que éste no tiene los conocimientos necesarios, ni la especialización adecuada para realizar este trabajo. Por ende, *el control de la constitucionalidad está fuera del alcance de los jueces de legalidad*, debiendo crearse una jurisdicción especializada para aplicarlo, a cargo de la cual estarán *magistrados igualmente especializados en materia constitucional*.

• **El control de la constitucionalidad es una competencia concentrada y excluyente.**- En este sistema existe un solo tribunal o una sola corte constitucional competente para controlar la constitucionalidad del poder político, sin que ningún otro juzgado pueda conocer de los recursos de control. Esto es lo que significa que la jurisdicción constitucional sea concentrada y excluyente. El término tribunal constitucional se emplea para designar a un tribunal al que se confiere toda la competencia para verificar la conformidad de los actos de autoridad con la constitución, de tal manera que esta función se concentra totalmente en su ámbito competencial. Por esta razón, los

tribunales constitucionales o las cortes de constitucionalidad son órganos de control que sólo existen en los sistemas “concentrados” de control de la constitucionalidad.

La presencia de dos o más órganos de control de la constitucionalidad implica una dispersión de la competencia de control, la cual inmediatamente pone de manifiesto que el sistema respectivo no es “concentrado” y que consecuentemente, en él no está estructurado un tribunal constitucional. Evidentemente, en ese caso el sistema es “difuso”, de lo cual es prueba inequívoca la existencia de diversos órganos de control, ninguno de los cuales es un tribunal constitucional por el simple hecho de que el control de la constitucionalidad no se concentra en su ámbito competencial.

La existencia de un solo tribunal competente para controlar la constitucionalidad del poder político significa además, que todos los juzgados y todas las cortes de legalidad están excluidos de este ámbito competencial, como consecuencia de lo cual la jurisdicción constitucional se estructura de manera excluyente. No es posible que en un sistema “concentrado” de control, esta función se distribuya entre distintos tribunales y juzgados, porque si esto ocurriera, dejaría de concentrarse en uno solo. Consecuentemente, la competencia que ejerce un tribunal constitucional o una corte de constitucionalidad excluye a todos los demás juzgados, razón por la cual se le denomina excluyente.

En otros términos, en el sistema “concentrado”, la competencia para controlar la constitucionalidad del poder político puede ser amplia o estrecha, suficiente o insuficiente, pero en todo caso, siempre se

asignará a un órgano que será un *tribunal constitucional único*, independientemente de cuál sea su denominación (corte constitucional, consejo constitucional, etc., etc.).

• **Existen diversos recursos de control de la constitucionalidad del poder político.**- En el sistema “concentrado” de control de la constitucionalidad se estructuran diversos recursos o medios de control, los cuales se diseñan tomando como base la naturaleza de cada tipo de decisión cuya constitucionalidad se controlará, o bien, las circunstancias específicas en las que se plantea la posible contradicción entre los actos o las omisiones y la constitución o las normas constitucionales.

Como se recordará, el sistema “difuso” se caracteriza por la existencia de un solo recurso de control de la constitucionalidad, el cual puede aparecer disperso o consolidado, pero siempre con la misma estructura diseñada para impugnar exclusivamente actos de aplicación, sean generales o concretos. En cambio, en el sistema “concentrado” se diseñan distintos recursos o medios de control, porque distinta es también la naturaleza de las diversas decisiones que toman las autoridades, las cuales pueden contravenir lo que establecen la constitución y las normas constitucionales.

Ahora bien, **¿cuál es la razón genérica de esta diferencia esencial entre los dos sistemas jurisdiccionales de control de la constitucionalidad que hemos analizado?** La razón fundamental es la siguiente: *el sistema “difuso” se diseña para proteger los derechos individuales exclusivamente, mientras que el sistema “concentrado” se*

estructura con el propósito de proteger integralmente a la constitución y a las normas constitucionales.

Esto significa que un recurso de control debe basarse en la naturaleza del acto cuya constitucionalidad se verificará, de tal manera que para actos concretos habrá que estructurar determinados recursos, en tanto que otros distintos deberán crearse para impugnar normas generales y otros más para el caso de las omisiones. Sólo de esta forma será posible establecer un adecuado diseño estructural para cada tipo de acto de autoridad, diferenciándose en cada caso, entre otros aspectos substantivos y procesales, elementos como los relativos a los sujetos autorizados para interponer el recurso, los plazos para hacerlo, la procedencia del medio de control y los efectos de la sentencia, entre muchos otros.

Adicionalmente, la existencia de diversos recursos de control en el sistema “concentrado” deriva de la necesidad de tomar en consideración las circunstancias específicas en las que realizan los actos sujetos a control de la constitucionalidad, o tratan de ejecutarse, lo cual es particularmente importante en el caso de las normas generales. En efecto, las normas generales pueden revisarse “en abstracto”, o “en concreto”, de tal manera que cuando se controla la constitucionalidad de una norma general sin que se haya aplicado a un caso concreto, se emplea un medio de control denominado “recurso de anticonstitucionalidad” o su equivalente, mientras que cuando la duda sobre su correspondencia con la constitución surge de un caso judicial de legalidad cuya resolución depende de su aplicación, se utiliza un recurso diferente al que se denomina generalmente,

“cuestión de anticonstitucionalidad”. Esto significa que para un mismo tipo de decisiones se diseñan dos medios de control distintos, lo cual es necesario porque en un caso, se analiza la constitucionalidad de la norma general por sí misma o “en abstracto”, mientras que en el segundo, el análisis procede cuando ésta se trata de aplicar para resolver una situación litigiosa, por lo que se considera que su constitucionalidad se controla “en concreto”.

Otro tanto puede señalarse con relación a las diferencias que se presentan entre los distintos poderes públicos y organismos autónomos del Estado sobre la constitucionalidad de las decisiones que toman al ejercer su competencia, para cuya solución se estructuran diversos medios de control como los “conflictos de competencias”, los “conflictos de constitucionalidad” u otros recursos, independientemente de cómo se les denomine, cuyo diseño se basa tanto en la naturaleza de la decisión sujeta a control, como en las circunstancias particulares en las que ésta se toma.

Para concluir este apartado señalaremos cuáles son los principales recursos de control de la constitucionalidad que se diseñan en el sistema “concentrado”. Según el Dr. Miguel Covián Andrade, los principales medios de control que existen en los sistemas “concentrados” son los siguientes:

- a) El *recurso de anticonstitucionalidad o control abstracto de las normas generales* (reformas de la constitución, tratados internacionales, leyes ordinarias, decretos-ley, reglamentos, acuerdos generales y cualquier acto con fuerza de ley);

- b) La *cuestión de anticonstitucionalidad o control concreto de las normas generales* (las mismas señaladas en el inciso anterior);
- c) Los *conflictos de constitucionalidad*;
- d) Los *conflictos de competencias*;
- e) Los conflictos específicos entre órganos constituidos, diversos a los anteriores;
- f) Los recursos para la protección de los derechos individuales y políticos³⁹.

Obviamente, estos recursos pueden incluirse total o parcialmente en los diversos sistemas “concentrados” y pueden diseñarse de distinta manera en cuanto a la estructura específica de cada uno. Independientemente de esa variabilidad, lo que conviene reiterar es que la existencia de diferentes recursos de control de la constitucionalidad obedece a la necesidad de destruir los efectos de actos y de omisiones anticonstitucionales de naturaleza diversa, con el propósito fundamental de proteger integralmente a la constitución y a las normas constitucionales. Esta estructura difiere radicalmente de la que se diseña en un sistema “difuso”, en el cual como se recordará, sólo existe un recurso de control, consolidado o disperso, pero uno solamente, debido a la verdadera naturaleza de este sistema, cuyo *propósito esencial se limita a la protección de los derechos individuales, dejando a todas las demás normas que forman parte de la constitución fuera del control de la constitucionalidad.*

•El efecto de las resoluciones depende de la naturaleza de las decisiones sujetas a control de la constitucionalidad.- Uno de los

³⁹ Covián Andrade, Miguel, *Fundamentos teóricos del control de la constitucionalidad*, CEDIPC, México, 2010, p. 132.

elementos más importantes en cualquier sistema de control de la constitucionalidad *es el relativo a los efectos de las resoluciones de los órganos de control que anulan las decisiones anticonstitucionales*. Esto se comprende si se toma en cuenta que el objetivo esencial del control de la constitucionalidad consiste en *la destrucción de los actos, de las omisiones y de las normas generales que infringen la constitución y las normas constitucionales*.

Como consecuencia de lo anterior, uno de los aspectos estructurales más delicados de los sistemas de control consiste en el diseño de los recursos de control, específicamente en cuanto a los efectos que deben asignarse a las sentencias que anulan los actos anticonstitucionales. Recordemos que el diseño de un medio de control se basa en la naturaleza del acto cuya constitucionalidad se verificará, con el propósito de estructurar adecuadamente entre otros aspectos, los relativos a los sujetos autorizados para interponer el recurso y a los efectos de la sentencia que determina en su caso, la anticonstitucionalidad.

Si se analiza lo anterior, resulta obvio que cuando un acto es concreto, sólo se anulan sus efectos específicos, una vez que se determina su falta de correspondencia con la constitución, de lo que se infiere que la sentencia respectiva no puede tener efectos distintos a la naturaleza de este tipo de actos, porque lo que ha sido declarado anticonstitucional se limita a una situación particular. Esto no debe entenderse en el sentido de que un acto concreto de gobierno, por ejemplo, sólo es contrario a la constitución cuando infringe los derechos de un gobernado, como ocurre en el caso del sistema “difuso”. En el sistema “concentrado”, cualquier acto del gobierno, del

parlamento o de la asamblea y de los tribunales, cuya naturaleza no sea general debe ser anulado mediante la aplicación del recurso de control correspondiente, con efectos particulares de la sentencia, independientemente de que afecte o no los derechos individuales.

En cambio, tratándose de una norma general – reformas de la constitución, leyes ordinarias, reglamentos, tratados internacionales --, con independencia del órgano que la emita, ésta debe ser anulada cuando el tribunal constitucional determine su anticonstitucionalidad, mediante una sentencia con efectos generales, porque si éstos fueran particulares no podría destruirse el acto que se impugna. La anulación de una norma general que no la deja sin efectos de manera definitiva no es conveniente, porque sólo la declara anticonstitucional para un caso concreto y permite que se siga aplicando en los demás, situación que impide la adecuada protección de la constitución y de las normas constitucionales. Esta misma regla tiene que mantenerse aun cuando la norma general sea impugnada en un juicio de legalidad en el cual se aplique o se pretenda aplicar ésta en un caso concreto, como ocurre tratándose del recurso denominado *cuestión de anticonstitucionalidad* – control concreto de las normas generales --, medio de control que se diseña tomando como base las condiciones de su ejecución – la aplicación en un caso particular --. Consecuentemente, en esta situación cambia el recurso, pero se mantiene la relación entre la naturaleza del acto – norma general – y los efectos de la sentencia – generales – que lo destruye o lo elimina en definitiva.

- **La anticonstitucionalidad la determina una instancia única, mediante sentencias con efectos *erga omnes*.**- El tribunal o la corte constitucional ejerce una *competencia excluyente*, según lo hemos

señalado, lo cual implica que sólo existe una instancia en materia de control de la constitucionalidad.

Consecuentemente, a diferencia de lo que ocurre en el sistema “difuso”, en el sistema “concentrado” la anticonstitucionalidad no la determina de manera definitiva un tribunal o una corte superior en calidad de instancia última a la que se llega mediante sucesivas apelaciones. En el sistema “europeo” una instancia única establece la conformidad o la falta de correspondencia entre la constitución y los actos de quienes ejercen el poder, lo cual es una consecuencia del carácter “concentrado” y excluyente de la competencia que se asigna al órgano de control de la constitucionalidad.

Esta condición de instancia única permite que se mantenga la relación directa que hemos explicado antes entre la naturaleza de la decisión anticonstitucional que se anula y los efectos de la sentencia, independientemente del medio de control específico que se deba emplear para impugnarla. Esto es particularmente claro en el caso de la *cuestión de anticonstitucionalidad*, recurso mediante el cual, como se recordará, se controla la constitucionalidad de una norma general que se aplica o se trata de aplicar en un caso concreto de legalidad. Precisamente, la existencia de una instancia única hace posible que una norma general sea declarada anticonstitucional con efectos generales aunque la duda sobre su constitucionalidad surja en un caso concreto, porque no será el tribunal de legalidad o de jerarquía inferior el que la resuelva, sino el único órgano de control competente en la materia, es decir, el tribunal o la corte constitucional.

CAPÍTULO TERCERO

EL SISTEMA MEXICANO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

3. Elementos del Sistema Mexicano de control de la constitucionalidad.

En esta parte de la investigación analizaremos los elementos del sistema mexicano de control de la constitucionalidad, tomando en cuenta las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 6 y 10 de junio del 2011, en materia de control de la constitucionalidad, conforme a este orden:

- Los órganos de control de la constitucionalidad.
- Los recursos de control y los procedimientos para su aplicación.

3. 1 Los órganos de control de la constitucionalidad.

En México existen diversos órganos de control de la constitucionalidad, entre los cuales se distribuye el ejercicio de esta competencia, de conformidad con la constitución federal. En todo caso, esta competencia corresponde al ámbito federal, no obstante

que haya recursos de control previstos en las entidades federativas. Esos tribunales son los siguientes:

- a) **La suprema corte de justicia;**
- b) **Los tribunales colegiados y unitarios de circuito;**
- c) **Los juzgados de distrito; y**
- d) **El tribunal electoral del poder judicial federal.**

Esto significa que en nuestro país no existe un solo órgano de control de la constitucionalidad, sino muchos, lo cual permite entender que esta competencia no se concentra en la Suprema Corte, ni es exclusiva de ella, aunque ésta sí encabeza el Poder Judicial de la Federación. Ahora bien, **¿qué significa este elemento básico de nuestro sistema en materia de control de la constitucionalidad?**

Precisamente, esta circunstancia nos permite entender cuál es el tipo de sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad de nuestro país, el cual antes de la reforma de 1995 en esta materia, era indiscutiblemente “difuso”, en la medida en que la tramitación y la resolución del juicio de Amparo correspondían a los diferentes juzgados y tribunales del Poder Judicial Federal.

Pues bien, con esta reforma y las posteriores, relativas al control de la constitucionalidad (1996, 2011), lo que se ha hecho ha sido una redistribución de la competencia en la materia, entre diferentes tribunales y juzgados federales, según lo veremos más adelante.

El Dr. Miguel Covián Andrade sostiene al respecto lo siguiente:

“Esto significa que nuestro sistema de control de la constitucionalidad sigue siendo “difuso”, toda vez que aunque

se incluyeron en su diseño diversos elementos propios del sistema “concentrado”, no se estructuró realmente un sistema de este tipo, en la medida en que no se concentró en un solo órgano la competencia de control, ni se establecieron otras estructuras que son indispensables para que el sistema funcione precisamente de manera concentrada, como por ejemplo, la diferenciación entre la jurisdicción ordinaria o de control de la legalidad y la jurisdicción constitucional o de control de la constitucionalidad y los efectos de las sentencias que anulan las decisiones anticonstitucionales de los detentadores formales del poder, basados en la naturaleza del acto que se destruye.....”⁴⁰.

De esta manera, podemos concluir que nuestro sistema de control de la constitucionalidad se caracteriza por la combinación de los siguientes elementos básicos:

- a) Muchos órganos de control, característica propia del sistema “difuso”, si bien, dos de ellos, La Suprema Corte y el Tribunal Electoral Federal, tienen facultades exclusivas en ciertas materias relativas a esta área, a las que nos referiremos después, previstas respectivamente, en los artículos 105 y 99 constitucionales; e
- b) Inclusión de diversos medios o recursos de control distribuidos entre muchos órganos, tales como el “Juicio de Amparo”, las

40 Covián Andrade, Miguel, “La Suprema Corte y el Control.....”, Op. cit., pp. 167-168.

“controversias constitucionales”, las “acciones de constitucionalidad” y los “juicios de constitucionalidad en materia electoral”.

A esto se debe que muchos estudiosos hayan concluido que es un sistema “mixto”, o “híbrido” sin embargo, debe considerarse “difuso” por dos razones principales:

a) No existe un Tribunal Constitucional en el que se concentre esta competencia con exclusión de todos los demás; y

b) No existe una diferenciación clara entre el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad, con base en los artículos 14 y 16 constitucionales, a lo que debe agregarse ahora las confusiones que han surgido con relación al llamado “control de la convencionalidad”, con motivo de las reformas de 2011, a las que nos referiremos después.

Ahora procederemos a revisar brevemente la integración y la competencia de los dos tribunales de más alto nivel y competencia en materia de control de la constitucionalidad en nuestro país:

a) **La Suprema Corte de Justicia de la Nación; y**

b) **El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:**

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1. Es el más alto Tribunal del Estado y se integra por once ministros que duran en su cargo quince años.

2. Estos jueces constitucionales son designados por la Cámara de Senadores, por el voto de las dos terceras partes, conforme a ternas que propone el Presidente de República para ocupar cada plaza de Ministro.

3. Gozan de inamovilidad en su cargo y de “fuero constitucional”, además de que están sujetos a Juicio Político y a responsabilidad administrativa.

4. Los requisitos para ser Ministros están previstos en el artículo 95 constitucional, siendo de destacarse el de tener título de licenciado en Derecho con diez años de antigüedad por lo menos y haberse destacado en el ámbito del ejercicio profesional.

5. En materia de control de la constitucionalidad, la Suprema Corte es competente para conocer de las “controversias constitucionales” y de las “acciones de inconstitucionalidad”, según el artículo 105 constitucional, del Juicio de Amparo en los casos previstos en el artículo 107 y en la Ley de Amparo, de la constitucionalidad del procedimiento de suspensión de Derechos Humanos, según el artículo 29 y hasta hace poco, podía verificar la infracción de garantías individuales ejerciendo la “facultad de investigación”, la cual ahora es competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

b) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. Es el más alto Tribunal en la materia y se integra por una Sala Superior y por cinco Salas Regionales, integradas respectivamente, por siete y tres magistrados.
2. Estos jueces constitucionales son designados por la Cámara de Senadores, por el voto de las dos terceras partes, a propuesta de la Suprema Corte para ocupar cada plaza de magistrado y duran en el cargo nueve años.
3. Gozan de inamovilidad en su cargo y de “fuero constitucional”, además de que están sujetos a Juicio Político y a responsabilidad administrativa.
4. Los requisitos para ser Magistrado electoral federal están previstos en el artículo 99 constitucional, el cual señala que tratándose de la Sala Superior, no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte y en el caso de las Salas Regionales, no podrán ser menores a los que debe cumplir un Magistrado de Circuito.
5. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente tanto en materia de control de la constitucionalidad, como en materia de control de la legalidad, según el artículo 99 constitucional, en el que se establecen como recursos del primero, el “Juicio de Revisión Constitucional” y el “Juicio para la Protección de los Derechos Políticos de los Ciudadanos”, a lo que debe agregarse que la Sala Superior puede ejercer la facultad de atracción en cuanto a asuntos de los que conozcan las Salas Regionales y que este Tribunal puede dejar de aplicar normas generales cuando considere que son anticonstitucionales, pero sin hacer una declaración con efectos generales sobre su

constitucionalidad, porque ésta es una atribución de la Suprema Corte, todo lo anterior con fundamento especialmente, en el artículo 99 constitucional y en la Ley General de Medios de Impugnación en la materia.

3.2 Los recursos y los procedimientos de control de la constitucionalidad.

El magistrado federal y profesor de nuestra Facultad de Derecho, Humberto Suárez Camacho, opina que los recursos de control de la constitucionalidad se pueden definir de la siguiente manera:

“Son aquellos que respecto al rango de la Constitución, sólo pueden nacer de la misma Carta Magna y desarrollarse en las normas secundarias que apuntan a que se fije el alcance de las normas supremas que expresan la soberanía popular. De esta forma, los medios de control constitucional federal son: el juicio de amparo, la controversia constitucional, las acciones de inconstitucionalidad y algunos medios de impugnación en materia electoral.”⁴¹

En general, debe decirse que los medios de control, sirven para revisar y calificar actos de cualquier autoridad del país, sea federal local legislativas, ejecutiva o judicial, siempre, y cuando medie petición, pues el Poder Judicial Federal de oficio no puede actuar en forma vinculatoria.

41 Suárez, Camacho, Humberto, *El sistema de Control constitucional en México*, 2ª, edic, Edit, Porrúa México, 2009, p.155.

De igual forma, están encaminados a la defensa de la Constitución, con sus respectivas particularidades, ya que así lo ha sostenido de manera constante la Suprema Corte de Justicia en diversas tesis, llegando incluso a autorizar el estudio de violaciones indirectas a la Constitución, por la contravención a las garantías y deberes de la legalidad previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Ahora vamos a revisar los aspectos más importantes de los recursos y los procedimientos de control de la constitucionalidad en nuestro país, los cuales son los siguientes:

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.

3.3 Elementos estructurales de los medios de control de la constitucionalidad.

El Dr. Miguel Covián Andrade resume las estructuras de estos medios de control de la siguiente manera:

A) 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; y*
- j) *La sentencia de la suprema corte de justicia de la Nación no admite recurso en su contra.*

B) La estructura de las “acciones de inconstitucionalidad” es la siguiente:

- a) *El recurso se tramita ante la suprema corte de justicia de la Nación, instancia única para resolverlo, actuando en pleno;*
- b) *Los sujetos autorizados para interponer el recurso son el 33% de los miembros del órgano que expide la ley o el tratado internacional que se impugna, el procurador general de la República en contra de cualesquiera leyes, con excepción de las electorales, o de cualquier tratado, las dirigencias de los partidos políticos nacionales en contra de leyes electorales federales y locales y las dirigencias de los partidos*

políticos locales en contra de leyes electorales de aplicación en la entidad federativa correspondiente;

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

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

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

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

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

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

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

a) *Se tramita ante el tribunal electoral del poder judicial federal.*

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

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

- d) *Este medio de control es procedente en contra de infracciones a los preceptos constitucionales relativos a los derechos políticos de votar y ser elegido en las elecciones federales, de asociarse libremente y de manera individual para intervenir pacíficamente en los asuntos políticos del país y de afiliarse individualmente a un partido político;*
- e) *La decisión que se cuestiona es un acto concreto en materia electoral o cuyo contenido se refiere al ejercicio de los derechos políticos señalados;*
- f) *El plazo genérico para interponer el recurso es de cuatro días contados desde el momento en que se tuvo conocimiento del acto o resolución cuya constitucionalidad se cuestiona;*
- g) *La resolución del tribunal electoral es inatacable; y*
- h) *Los efectos de la resolución sólo alcanzan a las partes en el juicio.*

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

- a) *Se tramita ante el tribunal electoral del poder judicial federal;*
- b) *El recurso sólo puede ser tramitado por el partido político afectado, por medio de su representante legal, el cual puede variar dependiendo del tipo de acto que se impugne, pudiendo ser por ejemplo, la persona que señalen los estatutos de ese partido o la que haya sido registrada con ese carácter ante la autoridad electoral respectiva;*
- c) *Para que el recurso sea procedente deben haberse agotado todos los medios de defensa jurídica establecidos en las leyes aplicables a la decisión que se controvierte;*
- d) *Este medio de control es procedente en contra de actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas que organicen o califiquen los procesos electorales locales,*

o bien, que resuelvan los conflictos jurídicos contenciosos que surjan con motivo de ellos;

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

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

g) La resolución del tribunal electoral es inatacable; y

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

E) *El juicio de Amparo se basa en los siguientes elementos estructurales:*

a) Se tramita ante los tribunales federales, juzgados de Distrito, tribunales colegiados de circuito y tribunales unitarios de circuito, conforme a la distribución de competencias establecida en el artículo 107 constitucional, en la ley de Amparo y en la ley orgánica del poder judicial federal;

b) La suprema corte sólo excepcionalmente es competente para conocer de un juicio de Amparo, cuando se tramita ante ella la revisión de una sentencia de un tribunal federal, argumentándose la infracción directa de algún precepto de la constitución o bien, cuando la importancia del asunto justifica que ella atraiga el caso, todo lo cual se determina en el artículo 107 constitucional.

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

- d) *En la demanda de Amparo se debe señalar el interés jurídico que justifica la promoción, el cual consiste en la afectación, o en el menoscabo de los derechos del promovente, consecuencia del acto que se cuestiona;*
- e) *Para que la demanda sea procedente deben agotarse primero todos los recursos jurídicos que tenga a su alcance el sujeto de Derecho afectado, salvo los casos de excepción establecidos en la constitución y en las leyes, conforme a los cuales, procede la petición de amparo directamente, o bien, de manera indistinta, tomando esta opción o el recurso jurídico procedente;*
- f) *El recurso se utiliza indistintamente para plantear la inobservancia de las normas jurídicas o de las normas constitucionales, por lo que se trata simultáneamente, de un recurso de legalidad y de constitucionalidad, el cual se promueve por una infracción de los artículos 14 o 16 de la constitución, en el primer caso, o de cualesquiera otros relativos a las garantías individuales, en el segundo;*
- g) *La decisión que se cuestiona puede ser una norma general o un acto concreto;*
- h) *El contenido de la ley o del acto puede ser cualquiera, menos las materias política y electoral (art. 73, fracc. VII, de la ley de Amparo);*
- i) *El recurso se interpone como regla general, dentro de los quince días posteriores a la aplicación o a la determinación del acto que se reclama, o bien, en un plazo de treinta días contados desde la vigencia de las leyes que causan un perjuicio directo al sujeto de Derecho, aunque no se hayan aplicado a un caso concreto, conforme a la ley de Amparo;*
- j) *La sentencia de Amparo puede ser recurrida en las condiciones y en los términos que establece el artículo 107 constitucional y la ley de Amparo, siempre dentro del poder judicial federal; y*

*K) La sentencia en cualquier caso y sin importar la naturaleza del acto que se cuestiona, sólo tiene efectos particulares, los cuales por lo tanto, solamente alcanzan a las partes en el juicio”.*⁴²

3.4 Análisis y propuestas de las estructuras de los recursos de control de la constitucionalidad para un mejor funcionamiento.

Ahora analizaremos algunos aspectos relevantes de estos recursos para señalar cuáles de sus estructuras requieren cambios importantes, lo cual justificará lo que propondremos en el último capítulo de esta investigación relativa al control de la constitucionalidad en nuestro país.

3.4.1 Las controversias constitucionales.

Es interesante hacer énfasis que en México existió durante muchos años (1917-1995) esta figura y de hecho, desde el siglo XIX, aunque su ejercicio y aplicación jurisdiccional se inician a partir de las reformas a la Constitución de 1994, por lo que en un largo periodo de 80 años apenas se suscitaron aproximadamente unas 55 controversias constitucionales en total, mientras que de 1995 a la fecha, en menos de 20 años, ha habido en promedio mucho más de esos 55 casos, pero al año, tratándose de estas controversias constitucionales .

Estas controversias proceden en contra de los actos concretos o generales de los poderes u organismos públicos que provoquen un

⁴²Covián Andrade, Miguel, “La Suprema Corte y el control.....” Op. cit., pp.146-152.

conflicto de competencias entre ellos y que contravengan a la propia Constitución, de tal manera que las sentencias de la Suprema Corte de Justicia tengan como consecuencia la resolución de ese conflicto, con base en la asignación de competencias que establece la Constitución.

➤ **Naturaleza del acto reclamado.**

En nuestro país, las controversias constitucionales pueden referirse a actos concretos o bien a disposiciones generales distintas a las leyes y a los tratados internacionales. La naturaleza de los actos impugnados puede ser positiva, negativa o de omisión.

➤ **Procedimiento de las controversias constitucionales.**

De acuerdo a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la estructura y las disposiciones procesales para aplicar este juicio de control de la constitucionalidad se pueden describir en general, de la siguiente manera:

➤ **Competencia y Ley supletoria.**

Tiene competencia para conocer las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad la Suprema Corte de justicia de la Nación.

En lo no previsto por la ley reglamentaria el Código Federal de procedimientos Civiles (artículo 1 de la ley reglamentaria y 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

- **Quiénes son las partes en las controversias.**
- **Actor.** La entidad poder u órgano que promueva la controversia;
- **Demandado.** La entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
- **Tercer Interesado.** Las entidades, poderes u órganos que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse;
- **Procurador General de la República.**

Es parte en todas las controversias constitucionales por disposición del artículo 102 constitucional

e) Término para interponer las controversias constitucionales.

- Tratándose de actos, el plazo es de 30 días;
- Tratándose de normas generales, es de 30 días;

f) Sentencia.

La SCJN al resolver debe suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnados por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k), de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la

resolución de la SCJN las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de cuando menos 8 votos.

En aquéllas controversias respecto de normas generales en que no se alcance esa votación, el Pleno de la SCJN deberá declarar desestimadas dichas controversias. En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Las sentencias aprobadas por cuando menos 8 votos, serán obligatorias para las salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean federales o locales.

Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha en que determine la SCJN.

3.4.2 Las acciones de inconstitucionalidad.

En México, además del Juicio de Amparo, se introdujeron “**las acciones de inconstitucionalidad**” como un medio de control para impugnar normas de carácter general (leyes y tratados internacionales) y declarar, con alcances generales, la invalidez de éstas.

El medio de control de la constitucionalidad, denominado “Acción de inconstitucionalidad” fue introducida en el artículo 105 de la

Constitución Federal, el 31 de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

Entre las razones de mayor peso que expuso el Constituyente Permanente, para justificar la introducción de la acción de inconstitucionalidad en México, se encuentran la de establecer una vía para que una representación parlamentaria calificada, que constituyó una minoría en la aprobación de normas generales expedidas por el órgano legislativo al cual pertenece, pueda plantear que la norma aprobada por la mayoría es contraria a la Constitución. De esta forma, se introdujo en el Sistema Mexicano una facultad propia de la Suprema Corte para preservar la supremacía de la Ley fundamental respecto del resto de normas derivadas de ella.

En el procedimiento legislativo de creación de la reforma constitucional, el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, destacó la necesidad de la declaratoria de inconstitucionalidad general y señaló que el planteamiento proviene del reclamo de la doctrina respecto del efecto protector individual del Juicio de Amparo; que la reforma fortalece el papel de la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional Autónomo y que no sirve el principio de Supremacía Constitucional si no existen los medios para hacerlo efectivo.

“La acción de inconstitucionalidad es producto de una iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enviada por el titular del Poder Ejecutivo Federal, ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, al Congreso de la Unión; la cual, después del

*correspondiente proceso legislativo, su aprobación, así como la anuencia de las legislaturas de los Estados, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación para la iniciación de su vigencia”.*⁴³

En opinión del Dr. Suárez Camacho, Humberto.

*“Al ser la “Acción de Inconstitucionalidad un medio de control abstracto de las normas generales, es fácil suponer que las partes en la misma opongan argumentos políticos y jurídicos, que orillen al Tribunal Constitucional a realizar su tarea de control en forma exhaustiva respecto de los argumentos jurídicos: declarando como última instancia cuales son los correctos. En cuanto a los políticos: adoptando con forma jurídica los que más se apeguen a interpretación de la Constitución”.*⁴⁴

a) **Naturaleza Jurídica.**

En cuanto a la naturaleza jurídica, de las acciones de inconstitucionalidad, se trata de un mecanismo de control de la constitucionalidad de revisión judicial concentrado, por vía principal, de efectos generales declarativos y futuros.

También se encuentran posturas que señalan a las acciones como procedimientos planteados en forma de juicio, concebidos como “acciones” porque dan origen a un juicio, aunque con características peculiares, ya que no existe una controversia entre partes con

43 Gil Rendón, Raymundo, *Derecho Procesal Constitucional*, FUNDAp, Administración y Política, S.C, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, A.C, 2004, p.51

44 Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Op. cit., p.346.

pretensiones divergentes, sino que únicamente se contrastan dos normas: una constitucional y la otra secundaria para determinar si la segunda es acorde con la primera.⁴⁵

b) Objetivo del medio de control constitucional de las acciones de inconstitucionalidad.

De acuerdo a este mismo autor, existen diversos criterios en cuanto a este punto, siendo los principales los siguientes:

1) Resolver posibles conflictos normativos;

Las acciones de inconstitucionalidad tienen el objetivo de controlar posibles conflictos normativos; es decir, todo problema de contradicción de normas que derive de la posibilidad de aplicar a un mismo caso, una o más normas de distinta jerarquía, cuyos significados no sean compatibles.

2) Depuración del ordenamiento jurídico;

El objeto del medio de control es contrastar una norma general frente a la Constitución, para proteger el principio de Supremacía Constitucional, eliminando a la norma anticonstitucional y “depurando” el sistema jurídico de las normas contrarias a la Ley Suprema.

3) Resolver el problema de la formula Otero;

Existen algunas opiniones en relación a que las acciones pretenden resolver el problema derivado de la fórmula Otero. Es decir,

⁴⁵Ibidem, pp.347-348.

ciertamente una especie de consulta sobre la constitucionalidad de las normas generales que no puede hacer cualquier persona, sino los legisladores federales, estatales y del Distrito Federal y el Procurador General de la República, pretendiendo una sentencia con efectos generales.

4) **Evitar la vulneración sistemática de las normas;**

Dado que el control abstracto permite verificar la posible colisión entre normas, sin que exista un acto de aplicación, al momento de detectarse el problema entre ellas, la función del control abstracto sería impedir que la aplicación de las normas produzca situaciones de conflicto normativo y de jerarquía normativa.⁴⁶

En cuanto a los aspectos procesales más importantes, deben destacarse los siguientes:

c) **Sujetos Legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad;**

Esta se encuentra regulada en la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en donde se enuncian los sujetos con legitimación activa que pueden iniciar la acción.

- El 33% de los legisladores del órgano que emitió la ley o que aprobó el Tratado Internacional;

46 Ibidem., pp.349-350.

- El Procurador General de la República, el cual además es parte en todas las acciones de inconstitucionalidad (artículo 102 constitucional)
- Los Partidos Políticos tratándose de leyes electorales; y
- Las Comisiones de Derechos Humanos en el caso de las leyes de la materia.

a) Materia de impugnación;

En referencia a los actos impugnables mediante este mecanismo, la fracción II del artículo 105 constitucional prevé los siguientes:

- **Leyes expedidas por el Congreso de la Unión.**
- **Leyes expedidas por los órganos legislativos de las entidades federativas.**
- **Leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**
- **Tratados Internacionales suscritos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.**

Consecuentemente, este recurso de control de la constitucionalidad no es procedente en contra de la omisión legislativa, pues se considera que una omisión o un acto negativo no podrían incluirse en el concepto norma general, siendo que la acción se instrumentó teniendo como premisa que la materia de estudio serían normas generales y no actos concretos positivos, negativos u omisiones, lo que implica que a

través de este medio de control no puede impugnarse la falta de expedición de normas.

e) Plazo para la Impugnación.

Resulta interesante resaltar en cuanto a este aspecto que, a pesar de que este medio de control es abstracto, que los sujetos legitimados para actuar no son particulares y que no se les ha reconocido que tengan algún interés en tanto gobernados para participar en el mismo, se estableció como plazo para impugnar la norma el breve período de treinta días.

Es preciso comentar al respecto que dicha acción no debe estar sujeta a ningún término procesal, ya que la supremacía normativa constitucional, así como su eficacia no dependen de tan breve término y que ante la posible inobservancia de la regla procesal se tolere la violación de la Constitución. Algunos autores opinan que el plazo debería ser ampliado a 60 o 90 días, como en otros países. A manera de conclusión, la sustentante considera que en tratándose de un control abstracto como el que se ejerce mediante la Acción de Inconstitucionalidad, categóricamente no debe existir término alguno.

f) Efectos de las sentencias.

En nuestro país se exige un número de ocho votos para que una ley o un tratado internacional puedan ser eliminados de nuestro sistema jurídico por la Suprema Corte. Sobre este aspecto, en primer lugar, debe señalarse que el número elevado de votos que se requieren para invalidar la norma es incorrecto, y en segundo lugar, que la sentencia

que se pronuncie mediante esta votación, sólo puede tener efectos retroactivos en materia penal, lo cual también es muy limitado.

En términos de la Fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, “Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueran aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos”, por lo que si no se alcanza esa mayoría calificada, aunque una mayoría de ministros haya considerado por seis o siete votos que sí existe la anticonstitucionalidad, el asunto debe archivarse y la norma general debe seguir vigente, lo cual es contrario al objetivo de este recurso y al propósito de proteger nuestro sistema constitucional y garantizar la supremacía constitucional.

3.5 El control de la constitucionalidad en materia

Electoral.

La reforma constitucional de 1995 incidió en el control de la constitucionalidad en materia electoral en cuanto a la distribución de competencias entre la Suprema Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Al respecto, se crearon dos órganos que actúan en este ámbito de control tanto como instancias únicas, como en calidad de instancias últimas, dependiendo si se trata del control de la constitucionalidad o del control de la legalidad. Posteriormente, en 2007, se aprobó una reforma constitucional en materia electoral, la cual se refirió más bien, a

aspectos estructurales del TEPJF, como la actividad permanente de las Salas Regionales y algunos otros competenciales. En cuanto al control de la constitucionalidad en materia electoral es de destacarse la facultad del TEPJF de no aplicar normas generales que se consideren contrarias a la constitución, aunque sin poder hacer una declaratoria sobre su anticonstitucionalidad con efectos definitivos, facultad que sigue siendo exclusiva de la Suprema Corte, por medio de la acción de inconstitucionalidad. El TEPJF debe hacer del conocimiento de nuestro tribunal supremo el ejercicio de esta atribución.

Sobre esta parte de nuestro sistema de control de la constitucionalidad, el Dr. Miguel Covián Andrade opina lo siguiente:

“En cuanto a los medios de control en materia electoral, lo que conviene señalar es el error consistente en excluirlos de la competencia de la suprema corte, no obstante que simultáneamente se pretendía que ésta se convirtiera en un tribunal constitucional. De hecho, en esta materia se presenta una situación incongruente e injustificable en el sistema mexicano de control de la constitucionalidad, la cual se puede resumir de la siguiente manera:

La suprema corte de justicia de la Nación, cuya reestructuración tenía como uno de sus propósitos fundamentales, según los autores del proyecto, la creación de un tribunal constitucional en cuya competencia se concentrara consecuentemente, la función de control de la constitucionalidad, actualmente es y al mismo tiempo no es competente para conocer de las infracciones a la constitución en materia electoral.

En efecto, de conformidad con la modificación constitucional de 1995, el control de la constitucionalidad en materia política y electoral estaba

excluido totalmente de la competencia de la suprema corte, porque por disposición expresa de las fracciones I y II del artículo 105° de la constitución federal, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad eran improcedentes en contra de decisiones cuyo contenido fuera de esta naturaleza. Además, los juicios de Amparo de los que excepcionalmente pudiera conocer la suprema corte, de conformidad con el artículo 107 ° constitucional, tampoco podían tener este contenido, porque este juicio, como lo hemos señalado antes, es improcedente en materia política y electoral, en los términos de la ley de Amparo.

Esto se determinó de esta manera, con base en el tabú y en el dogma prevalecientes en nuestro país, hasta la fecha, según los cuales, la suprema corte y en general, los tribunales federales competentes en materia de Amparo, no debían intervenir en asuntos de contenido político y electoral, para preservar su supuesto apoliticismo y su imaginaria imparcialidad, también acriticamente admitidos.

Como lo hemos señalado, los autores del proyecto pensaron que los nuevos medios de control eran “variaciones del Amparo” o una especie de “extensión del Amparo”, de tal manera que los estructuraron con base en este medio de control que era obviamente el único que conocían. En estas condiciones, como el Amparo era tradicionalmente improcedente en materia electoral y tratándose de asuntos de contenido político, entonces también tenían que excluirse de estas materias a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad.

No obstante, muy pronto se hizo patente un efecto contradictorio de esta estructura consistente en que la suprema corte tenía atribuciones para eliminar los efectos de una ley en cualquier materia, menos en la

electoral, lo cual implicaba que estas leyes no estaban sujetas a ningún medio de control de la constitucionalidad, porque el tribunal electoral, único facultado para actuar tratándose de asuntos de este contenido, no podía conocer de la anticonstitucionalidad de normas generales. En tal virtud, se realizó una nueva modificación a la constitución en 1996, concediéndosele a la suprema corte la atribución de conocer de las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, pero manteniéndose la prohibición de que el contenido de las controversias constitucionales fuera electoral, conforme a las fracciones I y II del artículo 105° vigente, respectivamente.

Como resultado de esa nueva modificación, el sistema mexicano de control de la constitucionalidad en cuanto a las decisiones de contenido político y electoral tiene la siguiente estructura incongruente y contradictoria:

- a) El Amparo es improcedente en contra de actos de autoridad en materia política y electoral (art. 73, fracción VII de la ley de Amparo);*
- b) La suprema corte conoce de la anticonstitucionalidad de leyes electorales, mediante la acción de inconstitucionalidad (art. 105, fracción II de la constitución federal);*
- c) La misma suprema corte tiene expresamente prohibida la intervención en controversias constitucionales en materia electoral (artículo 105, fracción I de la constitución federal);*
- d) El tribunal electoral, el cual pertenece al poder judicial federal y cuyas tesis y jurisprudencia pueden ser revisadas y modificadas por la suprema corte de justicia, pero no sus resoluciones, verifica como instancia definitiva, la constitucionalidad de las decisiones de las autoridades electorales cuando se considera que éstas infringen normas constitucionales y la constitucionalidad de los actos de estas autoridades cuando se pone en duda su conformidad con los derechos*

políticos y electorales de los ciudadanos previstos en la constitución (art. 99, fracciones III y V de la constitución federal); y

e) El tribunal electoral es la máxima autoridad y la instancia definitiva para controlar la constitucionalidad del poder político en materia electoral, pero con excepción de las leyes electorales, de cuya anticonstitucionalidad conocerá la suprema corte de justicia, a la cual se le prohíbe simultáneamente, conocer de esta materia en el caso de una controversia constitucional (art. 99 de la constitución federal).

Como si todo esto fuera poco, existe otra deficiencia estructural muy importante relativa a las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes electorales, a la cual haremos referencia al tratar específicamente lo relacionado con este medio de control de la constitucionalidad.

Precisamente, en el caso de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, son particularmente notorias las deficiencias estructurales de nuestro sistema de control de la constitucionalidad, cuyo origen es desde luego, el innegable desconocimiento de este tema de los autores del proyecto de modificaciones constitucionales de 1995 y cuya permanencia se debe a la no menos ostensible ignorancia de los ministros de la suprema corte en esta área especializada del Derecho constitucional, los cuales a lo largo de una década no han hecho ninguna propuesta concreta y claramente estructurada que una vez convertida formalmente en iniciativa de revisión constitucional, hubiera podido servir de base para la corrección de todas las fallas que caracterizan a nuestro sistema de control desde hace diez años.⁴⁷

Este mismo autor, al referirse a las deficiencias más importantes de los recursos de control de la constitucionalidad en materia electoral sostiene lo siguiente:

⁴⁷Covián Andrade, Miguel, “La Suprema Corte y el control.....”, Op. cit., pp. 185 - 189.

“Por lo que respecta a los recursos que forman parte de la competencia del tribunal electoral, las deficiencias fundamentales son las siguientes:

a) *Dispersión de las atribuciones para ejercer el control de la constitucionalidad en una misma materia (político-electoral), en dos órganos distintos, es decir, el tribunal electoral y la suprema corte, lo que entre otras cosas, puede acarrear la aplicación de criterios diferentes sobre la constitucionalidad de actos de autoridad de contenido político-electoral. Tan es factible que esto ocurra que la propia Constitución federal, en su artículo 99, prevé el caso de que la corte y el tribunal sustenten tesis divergentes en cuanto a la interpretación de algún precepto constitucional, hipótesis en la que el máximo tribunal, por supuesto, resuelve la contradicción;*

b) *Diversidad de ordenamientos jurídicos y de criterios de interpretación de las normas aplicables a un mismo conjunto de medios de control, lo cual técnicamente no es justificable y empíricamente es poco recomendable (ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105° constitucional, COFIPE, ley general de medios de impugnación en materia electoral, tesis del tribunal electoral y jurisprudencia de la suprema corte de justicia);*

c) *Confusión de las atribuciones de control de legalidad y de control de la constitucionalidad conferidas al tribunal electoral, el cual resuelve además, asuntos de naturaleza contenciosa, siendo lo más conveniente que se distingan unas funciones de otras y se concentren las de control de la constitucionalidad en un solo órgano”.*⁴⁸

48 *Ibidem.*, 189 - 190.

3.4.4 El juicio de amparo.

En esta parte de nuestro sistema de control de la constitucionalidad, observamos dos momentos o etapas de reformas constitucionales relativas a las estructuras y principios del **Juicio de Amparo**:

- a) Las modificaciones estructurales del sistema de control de la constitucionalidad aprobadas entre 1995 y 1996, las cuales no representaron cambios significativos al Juicio de Amparo; y
- b) Las reformas constitucionales de 2011, las cuales sí representan cambios muy importantes relativos a aspectos estructurales y procesales del llamado hasta hace poco tiempo en nuestro país, *Juicio de Garantías*.

En cuanto a la primera etapa, el Juicio de Amparo conservó intactas su naturaleza jurídica y su estructura normativa, en tanto medio extraordinario de defensa de los derechos fundamentales reconocidos en la constitución y protegidos mediante las garantías constitucionales establecidas en ella. Como lo define el Dr. Luciano Silva Ramírez, en el Juicio de Amparo:

“.....se trata de un juicio autónomo de carácter constitucional que tiene la finalidad de resolver las controversias a que alude el artículo 103 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, cuando se violen garantías individuales, cuya sustanciación se efectuará de acuerdo a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Constitución, la Ley de Amparo y la jurisprudencia, teniendo por objeto restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía constitucional violada, volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación causada por la ley o acto de autoridad”⁴⁹

49 Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, Op.cit., p. 210.

Consecuentemente, hasta mediados de 2011, los principios del Juicio de Amparo y sus estructuras principales seguían siendo las siguientes:

- a) Instancia de parte;
- b) Interés jurídico;
- c) Lesión o menoscabo directo de derechos fundamentales;
- d) Prosecución judicial;
- e) Definitividad;
- f) Alcances relativos de la sentencia;
- g) Estricto Derecho y suplencia de la queja cuando lo permitan las leyes;
- h) Acto de autoridad que causa la lesión del derecho individual; e
- i) Improcedencia en materia política y electoral.

En cuanto a esta estructura, el Dr. Miguel Covián Andrade opinaba en 2005, lo siguiente:

“La combinación de estos elementos y de otros más procedimentales que son característicos de este juicio provoca que sólo un sujeto de Derecho que haya agotado todos los recursos de legalidad disponibles para defenderse, salvo unas cuantas excepciones conforme a las cuales no es necesario hacerlo, pueda emplear el Amparo como medio de protección de sus derechos forzosamente lesionados por una decisión que sólo podrá anularse si ese sujeto afectado lo solicita, a condición de que demuestre un interés directo en el caso concreto, obteniendo eventualmente, una resolución favorable a su petición que sólo lo beneficia a él de manera particular, sin importar la naturaleza del acto anticonstitucional, el cual puede tener efectos generales o concretos. A todo esto debe agregarse que la ley de Amparo, como se sabe, prohíbe expresamente el empleo de este recurso tratándose de las materias política y electoral.”⁵⁰

50 Covián Andrade, Miguel, “La Suprema Corte y el control.....”, Op. cit., p.184.

Ahora bien, en el año 2011, como sabemos, se aprobaron reformas muy importantes a la constitución federal en materia de control de la constitucionalidad, por una parte, relativas a los artículos constitucionales que se referían a las garantías constitucionales, en los cuales ahora se consagran los “*derechos humanos*” y por la otra, a diversos preceptos relativos al Juicio de Amparo.

En cuanto a las primeras, ya hicimos referencia en el primer capítulo de este trabajo, por lo que aquí nos limitaremos a señalar cuáles son los aspectos más relevantes de las reformas concernientes al Juicio de Amparo.

En 2011 fueron reformados diversos artículos de la constitución federal relativos al Juicio de Garantías, siendo de destacarse el caso de los artículos 103 y 107 constitucionales, en los cuales actualmente, se establece lo siguiente:

Artículo 103. *Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite*

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales 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 normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 107. *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta;

III. *Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:*

a) *Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.*

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión

definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado; 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 directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. *En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones;*

VII. *El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;*

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 normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, 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;

***IX.** En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;*

***X.** Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.*

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

***XI.** La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de los Estados en los casos que la ley lo autorice;*

XII. *La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.*

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII. *Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.*

Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Procurador General de la República o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XIV. *Se deroga;*

XV. *El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.*

XVI. *Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.*

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órganojurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional;

XVII. La autoridad responsable que desobedezca un auto de suspensión o que, ante tal medida, admita por mala fe o negligencia fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada penalmente;

XVIII. Se deroga.

En este sector de nuestro sistema de control de la constitucionalidad, los cambios más importantes son los siguientes:

1.- Se amplía la procedencia del Juicio de Amparo a los casos de normas generales, actos u omisiones de la autoridad que infrinjan los derechos fundamentales y las garantías para su protección reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte (art. 103, fracc. I);

2.- Se establece expresamente la improcedencia del Juicio de Amparo en materia electoral en el artículo 107 constitucional, párrafo primero;

3.- Se establece el interés legítimo, además del interés jurídico individual, como condición de procedencia del Juicio de Amparo (art. 107, fracc. I);

4.- Se determina la posibilidad de que la Suprema Corte emita la declaratoria general de anticonstitucionalidad de una norma general por mayoría de por lo menos ocho votos, cuando la autoridad emisora no resuelva este problema dentro de los 90 días naturales posteriores a lo notificación que le haga el más alto tribunal sobre la jurisprudencia por reiteración relativa esta anticonstitucionalidad, establecida por los órganos del Poder Judicial Federal, lo cual no será aplicable en materia tributaria (art. 107, fracción II, párrafos tercero, cuarto y quinto);

5.- Se establece la posibilidad jurídica del “Juicio de Amparo adhesivo”, mediante el cual, la parte que haya obtenido la sentencia o resolución favorable que se convierte en el “acto reclamado” y la que tenga interés en que subsista el acto, podrán presentar este Amparo adhesivo en los términos que señale la Ley de Amparo (art. 107, fracción III, inciso a), párrafo segundo);

6.- Se determina que para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de *la apariencia del buen derecho* y del interés social, cuando la naturaleza del acto lo permita (art. 107, fracc. X);

7.- Se crean los “Plenos de Circuito”, competentes para conocer de la contradicción de tesis en los juicios de amparo ante los Tribunales Colegiados de un mismo circuito y determinar cuál

debe prevalecer, o bien, para denunciar la contradicción de tesis ante la Suprema Corte, cuando estas diferencias de criterios provengan de Plenos de Circuito diferentes o de Plenos de Circuito en materia especializada (art. 107, fracción XIII, párrafos primero y segundo); y

8.- Se introducen algunas modificaciones relativas a las condiciones del incumplimiento de las sentencias de amparo y a sus consecuencias, así como al cumplimiento sustituto de las mismas (art. 107, fracc. XVI.).

Ahora bien, **¿cuáles serán los resultados de estas reformas y qué efectos tendrán en nuestro sistema de control de la constitucionalidad, concretamente tratándose del Juicio de Amparo?** Las respuestas a estas preguntas no pueden darse todavía porque ha pasado poco tiempo de esta reforma y porque la Nueva Ley de Amparo fue publicada el 2 de abril del 2013.

No obstante, lo que puede percibirse hasta el momento, a casi dos años de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011 relativas a los derechos humanos y al juicio de garantías, así como a casi dos años de retraso de la nueva Ley de Amparo que debía haberse expedido en octubre del 2011, en consecuencia a lo largo de casi dos años, ha habido muchas dudas y confusiones, sobre el contenido y los alcances de las reformas.

Lo que se ha podido observar en general, es lo siguiente:

a) Muchas dudas entre los impartidores de justicia en cuanto a la forma como deben interpretarse los tres primeros párrafos del

artículo primero constitucional que amplía el parámetro del control de la constitucionalidad a los Tratados Internacionales;

b) Incerteza sobre la procedencia del Juicio de Amparo en términos del nuevo artículo 103, fracción primera.;

c) Resoluciones contradictorias de juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito que conceden o niegan amparos con base en las confusas interpretaciones que hacen los impartidores de justicia de los preceptos constitucionales reformados;

d) Inseguridad jurídica de los gobernados, cuyas demandas de protección judicial antes de estas reformas eran substanciadas conforme a criterios bien conocidos y firmes, de fondo y de procedimiento, muchos de los cuales han sido modificados debido a lo señalado en los incisos a) y b) precedentes; y

e) Amplia confusión sobre el contenido y sentido de estas reformas y sobre su debida interpretación y aplicación, la cual según puede preverse, seguirá extendiéndose mientras no haya una correcta ley reglamentaria en la materia y la Suprema Corte tenga que estar supliendo esta carencia mediante criterios jurisprudenciales y acuerdos generales que va emitiendo conforme lo exigen las circunstancias.

En suma, considero que se trata de reformas constitucionales bien intencionadas, mediante las cuales se pretende proteger con mayor eficacia y amplitud los derechos fundamentales, las cuales sin embargo, no han sido adecuadamente reguladas normativamente ni en la constitución, ni en las normas secundarias.

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA MEXICANO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

El sistema mexicano de control de constitucionalidad requiere de una transformación estructural radical, cuyo objetivo es el establecimiento de un modelo de control mediante el cual se subsanen todas las deficiencias y se suplan las insuficiencias que señalamos en el capítulo anterior.

El modelo que propongo será analizado conforme a los siguientes elementos estructurales:

- **Órganoencargado de ejercer la función de control de la constitucionalidad.**
- **Competencia de este órgano en la materia.**
- **Recursos y procedimientos para su aplicación.**

- **Efectos de las sentencias.**

4.1 Un nuevo sistema mexicano de control de la constitucionalidad.

Propongo una reforma constitucional para la creación de un sistema “concentrado” de control de la constitucionalidad en nuestro país, en el cual un solo órgano ejercerá esta competencia, es decir, un tribunal constitucional que controlará la constitucionalidad de los actos y las omisiones de las autoridades, como instancia única y excluyente. El tribunal será por supuesto, un órgano jurisdiccional autónomo, distinto y separado de los tribunales y juzgados federales y locales de mera legalidad.

Este aspecto del Tribunal Constitucional que propongo es muy importante y no debe confundirse con la pertenencia o no a una estructura jurisdiccional, sino con la capacidad para emitir sentencias sin injerencia, ni intervención de otros órganos del Estado que condicionen o limiten el ejercicio de la competencia del órgano encargado de controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad.

Al respecto, es interesante la siguiente opinión:

“Las modalidades organizacionales de esta distinción han provocado que este requisito en ocasiones no se cumpla debidamente, sin perjuicio de perder la naturaleza de Tribunal Constitucional. Por ejemplo, en América Latina existen tres variantes básicas: a) Tribunales y Cortes Constitucionales autónomos, es decir, fuera del Poder Judicial formal, como son los casos de Guatemala, Ecuador, Chile y Perú, b) Tribunales Constitucionales dentro del Poder Judicial formal, como se

*señalan en las Constituciones de Bolivia y Colombia, y, c) Salas Constitucionales que, no obstante ser autónomas, estructuralmente se encuentran al interior del Poder Judicial formal, específicamente dentro del Pleno del Supremo Tribunal o Corte, como se ejemplifica en los casos de el Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.*⁵¹

En cuanto a los otros poderes públicos, inclusive el judicial, estará comprendido en la división de poderes horizontal y sus sentencias serán obligatorias para todos ellos y para los órganos locales y municipales, en tanto intérprete máximo de la constitución.

Este tribunal constitucional (TC) será competente en todas las actuaciones y para todos los casos relativos al control de la constitucionalidad en tanto instancia única, incluido el Juicio de Amparo, el cual según señalaré en breve, sería sólo un Juicio de Constitucionalidad y ya no de legalidad, como lo es hasta la fecha.

Consecuentemente, lo primero que tendría que hacerse sería una importante reforma a los artículos 14 y 16 constitucionales para evitar que el Juicio de Amparo tenga esta dualidad y entonces, la jurisdicción constitucional y la jurisdicción de legalidad puedan diferenciarse con toda precisión. Así el TC se encargaría de la primera y todos los demás tribunales de los Estados, de la segunda, dividiéndola por materia, territorio, cuantía y trascendencia.

51 BrageCamazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G., Estudios Doctrinales. 2ª. ed. Edit. U.N.A.M, México, 2000. pp. 26 y ss.

4.1.1 Tribunal Constitucional Mexicano de control de la constitucionalidad.

El TC tendrá 11 ministros y dos salas, como ocurre actualmente en la Suprema Corte. Su Presidente será electo entre los ministros cada dos años y sólo participará en el Pleno del TC. Durarían en su cargo diez años improrrogables y se renovarían de manera escalonada.

Propongo también un cambio importante a los requisitos para ser Juez Constitucional y para su designación. Los actuales requisitos para ser ministro de la Suprema Corte deben complementarse con una capacitación y especialización en materia constitucional, además de la experiencia judicial que ahora en principio se exige. Por lo tanto, los ministros deberán:

- A) Tener estudios de posgrado y especialización en la rama específica del Derecho Constitucional, haber impartido cátedra en la materia y/o haber realizado trabajos de investigación y publicación comprobables, al menos durante diez años ininterrumpidos anteriores al día de su designación; y
- B) Acreditar un curso de prácticas procesales en caso de no tener experiencia judicial en el fuero federal o en el fuero común de cualquier materia.

En cuanto al procedimiento para su designación, propongo que ésta se distribuya entre distintas instancias para que no exista una presión o una influencia decisiva sobre ellos proveniente de una sola.

Por lo tanto,

- 4 provendrían del Poder Legislativo Federal, debiendo obtener el voto de las dos terceras partes de la cámara de diputados y de senadores por separado;
- 2 más serían escogidos por el Poder Ejecutivo;
- 2 más vendrían del Poder Judicial por insaculación; y
- 3 serían seleccionados por la Facultad de Derecho de la UNAM, mediante concurso de oposición.

4.1.2 Competencia del Tribunal Constitucional.

La competencia del TC corresponderá al sistema “concentrado” de control de la constitucionalidad, como lo hemos señalado antes, basada en la distinción inconfundible entre jurisdicción de legalidad y la jurisdicción constitucional. El TC será el único competente en cuanto a la segunda y no será parte del Poder Judicial Federal.

La Suprema Corte seguirá siendo la última instancia en materia de legalidad y será competente para conocer del último recurso en materia de jurisdicción ordinaria, salvo cuando se impugne un acto o una omisión que infrinja la constitución, en cuyo caso será materia de jurisdicción constitucional.

Consecuentemente, el más alto tribunal de legalidad volvería a estar integrado por 21 ministros o magistrados superiores y dividida en cuatro salas por materia, debido a que otra vez conocería de asuntos de todas las materias, menos de la constitucional. También resolvería en última instancia los recursos relativos a los derechos humanos protegidos por las garantías de audiencia y de legalidad, las cuales se

reglamentarían en los códigos procesales y no serían asuntos de constitucionalidad.

La distribución de competencias entre los demás tribunales y juzgados de legalidad en el fuero federal y en el fuero común se haría por materia, territorio, etc., etc., respetando siempre la competencia excluyente del TC en cuanto al control de la constitucionalidad.

En cuanto a los consejos de la judicatura, federal y locales, éstos serían competentes sólo en cuanto a los tribunales de legalidad federales y locales, según corresponda, por lo que para sus cuestiones administrativas y de responsabilidades de sus trabajadores, el propio TC sería competente en la materia. Los ministros del TC estarían sujetos a responsabilidad administrativa, a juicio político y a declaración de procedencia, correspondiendo conocer de la primera también al Congreso Federal.

En forma resumida o sucinta, éstas son las características del sistema “concentrado” que proponemos, encabezado por el Tribunal Constitucional de México:

- El Tribunal Constitucional (TC) será un órgano jurisdiccional dotado de atribuciones expresas y de un ámbito competencial excluyente.
- Su organización y estructura corresponderán a las de los órganos encargados de ejercer la función de control de la constitucionalidad de los sistemas de jurisdicción constitucional “concentrada”.

- Sus resoluciones serán definitivas para todos los órganos del Estado federales y locales.
- Se trata de un tribunal autónomo de los demás poderes constituidos sin relaciones de supra subordinación, sino de coordinación y colaboración en el marco de los principios generales de separación de funciones.
- Será el intérprete supremo de la constitución con jurisdicción única y extensiva a todo el territorio del Estado, dotado de la competencia necesaria (recursos de control de la constitucionalidad) para cumplir su función de control y por medio de ella, de protección integral de la ley suprema.
- El TC conocerá de manera excluyente, de todos los recursos de control de la constitucionalidad y del juicio de Amparo, en tanto el poder judicial de la federación se encargaría de realizar las funciones relativas a la justicia de legalidad.
- La Suprema Corte actuaría como tribunal superior en materias de jurisdicción ordinaria y se incluiría en su ámbito competencial el desahogo de todos aquellos juicios y recursos en materias administrativa, laboral, penal, civil, mercantil y especializadas que procedieran contra resoluciones de tribunales inferiores o que fuera indispensable agotar para que fuese procedente el Amparo. La Suprema Corte conservaría también aquellas facultades que actualmente tiene.
- La Suprema Corte emitiría la jurisprudencia obligatoria sobre cuestiones de legalidad.

- La jurisprudencia de la Corte sería obligatoria para todos los tribunales federales y los locales, excluido el Tribunal Constitucional.
- Las sentencias de este TC vincularían a todos los tribunales incluidos la suprema Corte.
- Consecuentemente, el control de constitucionalidad y el control de la legalidad estarían totalmente separados, correspondiendo ejercer el primero al TC y el segundo al poder judicial federal.

4.2 Recursos y procedimientos de control de la constitucionalidad.

4.2.1 El Recurso de Anticonstitucionalidad (control abstracto) en contra de normas generales.

Considero que para impugnar reformas a la constitución federal, a las constitucionales locales y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, leyes federales y locales, tratados internacionales y reglamentos federales y locales, es necesario reestructurar el control abstracto de las normas generales establecido en nuestro país.

Este recurso que en México se denomina “acción de inconstitucionalidad” se refiere al control abstracto de las normas generales y debe ser reestructurado porque actualmente presenta muchas deficiencias técnicas, algunas de las cuales han sido señaladas en el capítulo anterior, siendo necesario abundar en esta materia. Actualmente, en la parte conducente del artículo 105 constitucional se establece lo siguiente:

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

I.....

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

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

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de

Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

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.-.....”

Como puede advertirse fácilmente, la estructura de nuestra *acción de inconstitucionalidad*, es muy deficiente, lo cual se pone de manifiesto desde el momento en que se establece que con excepción de los casos de los incisos c), f) y g) del artículo 105 constitucional, fracción II, *solamente una minoría de integrantes del mismo órgano del que emana la ley o que ratifica el tratado internacional puede ejercitar la acción ante la Suprema Corte*, a fin de que ésta verifique su constitucionalidad. Esto significa que las leyes que emite el Congreso de la Unión sólo pueden ser controvertidas por los Diputados Federales y por los Senadores (incisos a y b); las que provienen de los Congresos Locales, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sólo por los miembros de estos cuerpos representativos, en cada caso (incisos d y e); y para los tratados internacionales que aprueba el senado nada más por los senadores (inciso b).

Esto significa que el único sujeto legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad es esa minoría conformada por el 33% de los propios integrantes del órgano que emitió la ley o la norma general, y

que nunca pueden emplearla otros órganos, ni los integrantes de éstos. Por ejemplo, el Congreso de la Unión no puede objetar una ley local, ni un Congreso Local puede cuestionar la validez de una ley federal o de un tratado, a su juicio anticonstitucional. Los gobernadores de cada entidad o el Presidente tampoco pueden acudir a la Corte para impugnar las leyes emanadas de los congresos locales, ni del federal.

Consecuentemente, la acción la ejerce el mismo órgano que realizó el acto, pues de lo contrario no puede someterse a ningún tipo de control. Este error se debe a que existe la vinculación de las estructuras de este recurso con el Juicio de Amparo, pues solamente una minoría (el 33%) de los integrantes de cada Cámara que aprueba la ley puede impugnarla, porque se considera que solamente este mismo órgano tiene “interés jurídico en cuestionar la norma general”. A esto debe agregarse que este porcentaje es de por sí muy alto y representa un problema práctico para ejercer el recurso.

Otro defecto de este recursoderiva del artículo 105, correlacionado con el párrafo tercero del apartado A del artículo 102 constitucional que a la letra señala: *“El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a las que se refiere el artículo 105 constitucional”*. Entonces, el Procurador es el único sujeto legitimado para ejercer la acción en todos los casos previstos por dicho artículo en su fracción II, porque es el “representante social”, condición idéntica a la que tiene en el Juicio de Amparo, como si las acciones de inconstitucionalidad y el Juicio de Garantías fueran equivalentes, lo cual no es correcto.

Sobre el particular es interesante la siguiente opinión:

“No existe ninguna base científica para constreñir el ejercicio de la acción a una minoría (33%) del órgano que emite la norma general, como tampoco para legitimar al Procurador ampliamente, para presentarla ante la Corte, ni para darle intervención en todos los casos previstos por el artículo 105. La falta de “interés jurídico” que sirve de argumento para limitar el ejercicio de la acción, con el propósito de evitar “conflictos de competencias” entre los poderes del Estado, no tiene absolutamente nada que ver con el control abstracto de las normas, que es precisamente el que se realiza mediante la acción de anticonstitucionalidad. Es obvio que todos los poderes constituidos tienen un legítimo interés en que toda norma general se ajuste a los preceptos constitucionales en vigor, independientemente de que les cause o no una lesión directa en su esfera competencial.”⁵²

En efecto, todos los Poderes Públicos previstos en la Constitución deben procurar su vigencia, por lo que limitar tan significativamente la legitimación para ejercer esta “acción” bajo el argumento de que debe evitarse la “confrontación de poderes”, es un error evidente.

Además, ha habido cambios a este precepto que han acentuado estas deficiencias, de los cuales son ejemplos los realizados a las fracciones f) y g) de este artículo. En el primer caso, la modificación en materia electoral, para que los únicos legitimados para interponer el recurso en contra de leyes electorales sean los partidos políticos. Aquí otra vez se pensó en el “interés jurídico” que sólo tienen los partidos políticos, porque ellos son solamente los que “compiten en las

52 *Ibíd.*, p. 308.

elecciones”, por lo que ahora tampoco el 33% de los miembros del órgano legislativo que aprobó las leyes electorales podía impugnarlas. Ante esta situación, la Suprema Corte tuvo que ampliar esta posibilidad mediante criterios jurisprudenciales para que se subsanara este error, permitiendo que también el 33% de los miembros del órgano que creó la ley la pueda controvertir⁵³.

El otro caso lo encontramos en el inciso g) del artículo 105, fracción II, según el cual las Comisiones de Derechos Humanos pueden impugnar las leyes en la materia, determinándose que la Comisión Nacional lo podrá hacer en el ámbito federal y en el local, mientras que las comisiones locales sólo tendrán legitimación para hacerlo en sus respectivas entidades. El error es equivalente a los anteriores porque vuelve a fundamentarse en la idea del “interés jurídico”, como si se tratara de un Juicio de Amparo.

Para concluir, es conveniente señalar otra falla estructural evidente de las “acciones de inconstitucionalidad” previstas en nuestra constitución, consistente en la votación calificada que se requiere para la anulación con efectos definitivos de las leyes y los tratados internacionales. En efecto, para eliminar estas normas generales contrarias a los preceptos constitucionales se requiere el voto de por lo

53 *Acción de inconstitucionalidad. los partidos políticos no son los únicos que pueden combatir en esta vía leyes electorales.* Acción de inconstitucionalidad 10/98. Minoría parlamentaria de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León. 25 de febrero de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cinco de abril en curso, aprobó, con el número 27/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de abril 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. 27/99, página: 253.

menos ocho de los once ministros de la Suprema Corte, lo cual resulta excesivo, inclusive si se toma en cuenta que de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el quórum para que pueda sesionar el Pleno es de siete ministros, pero aumenta a ocho cuando se discuten las “acciones de inconstitucionalidad” y las “controversias constitucionales”. Esta situación ilógica si comprueba cuando seis o siete ministros consideran que la norma general es anticonstitucional, caso en el cual, a pesar de ser mayoría, el asunto se archiva y la ley o el tratado siguen vigente y aplicándose, lo cual ya ha ocurrido varias veces.

En esta materia considero que debe reducirse la votación a la mayoría absoluta de ministros y eliminarse la intervención del Procurador General antes referida. Además, comparto la propuesta de reestructuración de este recurso que propone el Dr. Covián Andrade en los siguientes términos:

“Este recurso técnicamente se denomina “recurso de anticonstitucionalidad” y corresponde al control abstracto de las normas generales. El tribunal constitucional sería el único órgano competente para conocer de este recurso, el cual tendría dos modalidades: el control preventivo o a priori y el control correctivo o a posteriori.

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

- *Leyes de revisión constitucional (leyes de revisión de la constitución federal)*

- *Modificaciones a los Estatutos de autonomía de las entidades federativas (mal llamadas constituciones locales)*
- *Leyes orgánicas de los poderes federales*
- *Tratados internacionales (convenciones, acuerdos, etc.)*

Todas las demás normas generales (leyes, reglamentos, acuerdos y disposiciones con fuerza de ley) estarían sujetas al control a posteriori por el tribunal constitucional.

Los sujetos autorizados para emplear 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*

Estos mismos sujetos podrían llamar la atención del tribunal constitucional sobre los casos en los que él omitiera verificar la constitucionalidad a priori y de oficio de alguna norma general, antes de que ésta se publicara y pudiera entrar en vigor, o bien, solicitarle que

fundamentara suficientemente su declaratoria sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esa norma".⁵⁴

En cuanto a otros aspectos procesales, considero que no debe establecerse un término para interponer el recurso, porque la inconstitucionalidad de una norma general debe plantearse en cualquier momento, en cuanto se descubre, para que esta norma sea expulsada del sistema jurídico, mediante una votación por mayoría absoluta y con efectos generales o definitivos.

4.2.2 **El control concreto de las normas generales mediante la cuestión de constitucionalidad y el Juicio de Amparo.**

El primer recurso para controlar la constitucionalidad de las normas generales en concreto se denomina **“cuestión de constitucionalidad”** (algunos autores le llaman **“cuestión de inconstitucionalidad”**) y corresponde al control de la constitucionalidad de una norma aplicada a un caso concreto.

El Tribunal Constitucional, conforme al modelo que se propone, conocería de este recurso en instancia única. El caso se presenta cuando en un juicio de legalidad se aplica una norma general (leyes, reglamentos, etc., etc.) para substanciar o resolver el conflicto derivado de un caso concreto, a cargo de un juez de legalidad, como lo he señalado antes al estudiar el sistema “concentrado” de control de la constitucionalidad.

⁵⁴ Covián Andrade, Miguel, *“La Suprema Corte y el Control....”*, Op. cit., pp. 374 - 376.

Al substanciarse el juicio, el juez de la causa, o algunas de las partes, consideran que la norma que se aplica es contraria a la constitución, situación que motiva la interposición del recurso ante el tribunal constitucional, siempre por conducto del juez de legalidad, el cual como lo señalamos en el capítulo respectivo, por decisión propia o a petición de parte, eleva la “cuestión”, o “pregunta” al tribunal constitucional. En el caso de que el tribunal constitucional resuelva en única instancia, que la norma es anticonstitucional, no podrá aplicarse más en el proceso concreto, ni en ningún otro. En caso contrario, el procedimiento continuará, sin perjuicio de que las partes empleen en él o después de dictada la sentencia del juez *a quo*, todos los recursos de legalidad que correspondan en cada caso, para inconformarse en contra de ella. La sentencia del tribunal constitucional se referirá exclusivamente a la conformidad o inconformidad de la norma general con la constitución, sin entrar al fondo del asunto de legalidad. Los efectos de la sentencia sobre la norma general serán definitivos, oponibles a todas las autoridades, es decir *erga omnes*, anulando la norma respectiva.

Considero que la inclusión de este recurso sería muy útil en nuestro sistema de control y resolvería en gran medida el discutido problema del “Juicio de Amparo con efectos generales”, el cual ha tratado de ser resuelto mediante la reforma constitucional a la que nos referimos en el capítulo anterior, cuyos resultados son todavía inciertos. No obstante, lo que sí es seguro es que la propuesta de resolver este asunto mediante la “jurisprudencia por reiteración” y la intervención de la Suprema Corte es más complicada que lo que aquí proponemos.

En estas condiciones, propongo que el Juicio de Amparo siga siendo un mecanismo de control “concreto” de la constitucionalidad (no de la legalidad), diseñado para proteger los derechos fundamentales del gobernado y que sea procedente contra actos particulares o normas generales, pero siempre como parte de la competencia exclusiva del Tribunal Constitucional, el cual al ser instancia única, podría emitir sentencias con efectos particulares o generales, según el caso, eliminando del sistema jurídico en definitiva las normas generales contrarias a la constitución. Esto significa que tendríamos dos vías para impugnar la anticonstitucionalidad de las normas generales en un caso concreto y un solo Tribunal constitucional que conocería de ellas, emitiendo siempre una sentencia con efectos generales, derivada de una “cuestión de constitucionalidad”, o de un juicio de Amparo.

En cuanto a los recursos de control concreto de la constitucionalidad en materia electoral, previstos en el artículo 99 constitucional, éstos pueden mantenerse en sus términos, pero deberán pasar a ser parte de la competencia del Tribunal Constitucional, al ser éste instancia única en este ámbito jurisdiccional, correspondiendo al tribunal electoral solamente el ejercicio del control de la legalidad.

4.2.3 Los conflictos entre órganos.

Como observamos en el capítulo anterior, también en cuanto a este recurso de control de la constitucionalidad existen muchas deficiencias en nuestro sistema de control, lo que hace necesaria su reestructuración, empezando por su denominación, debido a lo cual, en lugar de “controversias constitucionales”, deberían establecerse los

“conflictos entre órganos constituidos”. Al respecto, la parte conducente del artículo 105 constitucional determina lo siguiente:

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
 - b) La Federación y un municipio;*
 - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
 - d) Un Estado y otro;*
 - e) Un Estado y el Distrito Federal;*
 - f) El Distrito Federal y un municipio;*
 - g) Dos municipios de diversos Estados;*
 - h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
 - i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
 - j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
 - k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por 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.-”*

Considero que además de las deficiencias señaladas en el capítulo anterior sobre este recurso de control de la constitucionalidad, es necesario subsanar las siguientes, mediante la reestructuración de

las llamadas “controversias constitucionales” en nuestro sistema de control:

- a) Existe una evidente confusión entre las “controversias constitucionales” y los “conflictos entre órganos constituidos”, la cual debe aclararse porque éstos implican posibilidades de confrontación que no se limitan a la invasión de competencias:
- b) Debe eliminarse la idea de que la federación entra en conflicto con las partes que la integran, porque los “conflictos” se producen entre Poderes Públicos y no entre “territorios”;
- c) El Procurador General de la República no debe tener ninguna intervención en estos juicios, porque no se trata de Juicios de Amparo, por lo que debe derogarse lo que señala al respecto el artículo 102 constitucional;
- d) Este recurso no debe ser procedente en contra de normas generales, sino sólo de actos concretos, porque para las normas generales ya tendríamos los otros recursos señalados (control abstracto y control concreto);
- e) Los efectos de las sentencias (particulares o generales) no deben depender de la “categoría de los órganos” que presenten el recurso, sino de la naturaleza del acto que se impugna (general o concreto); y
- f) La sentencia debe aprobarse por mayoría absoluta de votos y no por mayoría calificada.

Consecuentemente, propongo una reestructuración de fondo de este recurso, coincidiendo con lo que plantea el Dr. Miguel Covián Andrade, en los siguientes términos:

“Mediante este recurso se apelará al tribunal constitucional 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 autónomos 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.”⁵⁵

En cuanto a algunos aspectos procesales, es necesario aclarar que a diferencia del “recurso de anticonstitucionalidad”, conocido en nuestro

55 Covián Andrade, Miguel, “La Suprema Corte y el Control.....”, Op., cit., pp. 380 – 382.

sistema de control de la constitucionalidad como “acción de inconstitucionalidad”, en este caso sí debe establecerse un plazo para interponerlo al tratarse de actos concretos cuya constitucionalidad se impugna, por lo que las sentencias tendrían efectos particulares y se determinarían por mayoría absoluta de votos y no por mayoría calificada.

4.2.4 Otros medios de control de la constitucionalidad.

El tribunal constitucional también sería competente para conocer de las siguientes materias:

A) Otros conflictos entre los órganos de la federación y los de las entidades federativas, entre los de dos entidades federativas o los de una de ellas, entre cualesquiera de ellos y los ayuntamientos, o entre dos o más ayuntamientos cuando no este determinada otra vía legal para resolverlos. Las decisiones del tribunal se tomarían por mayoría absoluta de votos y sus efectos dependerían de la naturaleza y de los alcances del acto cuya constitucionalidad se cuestionara.

B) Diferencias entre la federación y las entidades federativas sobre derechos y obligaciones de una y otras, principalmente en cuanto a la ejecución de las leyes federales en las entidades, a la intervención de los poderes federales en la vida interna de las entidades en los casos previstos por la constitución y a los

diversos casos de vigilancia de la ejecución de normas o disposiciones federales en las entidades, bajo la supervisión directa de la federación. Las partes serían los poderes ejecutivos federales y locales, o bien, los demás órganos constituidos de la federación y los de las entidades federativas. Las resoluciones del tribunal se adoptarían por mayoría absoluta de votos y tendrían efectos correspondientes a la naturaleza y a los alcances del acto motivo del conflicto.

c) Todas las cuestiones de organización, administración, vigilancia y control interno del Tribunal Constitucional, mediante la expedición de los reglamentos necesarios al efecto.

d) Conflictos entre el tribunal Constitucional y sus trabajadores, en lo que sean aplicables las leyes de la materia.

Para concluir, presentamos de manera resumida, cuáles serían los casos en los que el Tribunal Constitucional sería competente:

a) **El recurso de anticonstitucionalidad para impugnar en abstracto cualquier norma general**, es decir, sin necesidad de que se aplique en un caso concreto. Los sujetos legitimados para hacerlo deben ser los gobiernos y los órganos legislativos, en los términos antes propuestos y la interposición del recurso no debe estar sujeta a ningún plazo. La sentencia será única y definitiva, con alcances erga omnes y se tomará por mayoría absoluta de votos de los miembros del Tribunal Constitucional.

b) **La cuestión de constitucionalidad** para el caso de que un juez o cualquiera de las partes que intervenga en la causa de la

que éste conoce, considere que una norma general que deba ser aplicada en el curso del proceso o para su resolución, contraviene la constitución del Estado, surgiendo entonces una cuestión de constitucionalidad. El planteamiento de esta cuestión ante el Tribunal Constitucional será hecho por el juez *a quo* por determinación propia o a instancia de parte. Hasta en tanto el Tribunal constitucional decida sobre la constitucionalidad de la norma general, el proceso se suspende. La resolución del Tribunal tendrá efectos generales, sea en el sentido de anular la norma general o declararla conforme a la constitución.

- c) **El juicio de Amparo** por violación a los derechos conferidos por la constitución en sus diversos preceptos, al hombre y al ciudadano, comprendidos los derechos sociales y “difusos”, por actos u omisiones de cualquier autoridad federal, local o municipal, distintos a las leyes y a los reglamentos.
- d) **Los conflictos entre los órganos constituidos por invasión de competencias** y los conflictos de constitucionalidad entre órganos federales, locales o municipales, a petición de alguno de ellos, por actos concretos contrarios a la constitución, pero no en contra de normas generales. La resolución del Tribunal tendrá efectos particulares y se tomará por mayoría absoluta de votos.
- e) **Otros conflictos entre poderes públicos distintos a los anteriores**, relativos a los alcances de la legislación federal o a las obligaciones de la federación y de las entidades federativas

derivadas de las leyes, a la interpretación de las normas generales o a cuestiones de jurisdicción, entre otros.

f) **Las dudas sobre la jurisdicción constitucional** o sobre la competencia de uno o más tribunales de jurisdicción ordinaria, debiendo preverse los casos en los que sea imposible separar las cuestiones de legalidad y de constitucionalidad inmersas en un mismo juicio de Amparo, situación que la Suprema Corte hará del conocimiento del tribunal constitucional para que éste resuelva la totalidad del asunto en instancia definitiva.

g) **Asuntos internos** relativos a la administración interna del Tribunal Constitucional y a los conflictos laborales con sus trabajadores.

Considero que las reformas constitucionales y legales necesarias para llevar a cabo la reestructuración que propongo nos permitirían tener un sistema de control de la constitucionalidad basado en el sistema concentrado de control, con las estructuras adecuadas para proteger integralmente la constitución y mantener el ejercicio del poder dentro del marco normativo que ella establece.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Existen diversos conceptos de constitución derivados del enfoque que se tome para entenderla. El intento de conceptualizar a la constitución desde un punto de vista estrictamente jurídico no es adecuado porque pierde de vista su esencia política. Consecuentemente, la constitución puede concebirse como *la organización política de una sociedad, determinada por el poder constituyente, mediante la que se definen su tipo de Estado y sus estructuras de gobierno, es decir, sus decisiones políticas fundamentales, las cuales se expresan en un texto constitucional, en la mayoría de los casos, para dotarlas de obligatoriedad y hacerlas coerciblemente exigibles.*

SEGUNDA.- El principio de supremacía constitucional está directamente relacionado con el concepto de constitución. En efecto,

es inherente al concepto de *constitución* del Estado la condición de ser *suprema*, porque al derivar de ella todas las normas jurídicas, ésta representa su fundamento de validez material y formal, no existiendo por encima de ella ninguna norma superior, anterior o condicionante, porque la constitución es un acto de soberanía del poder constituyente.

TERCERA.- El control de la constitucionalidad es un sistema de protección de la constitución que se establece para garantizar su condición de norma suprema, cuyos contenidos normativos no pueden ser contravenidos por los actos y las determinaciones de quienes ejercen el poder público en cualquiera de sus niveles, so pena de que los efectos de tales actos y decisiones sean invalidados cuando no respetan lo que establece la ley fundamental. El control de la constitucionalidad es uno de los sistemas más importantes en un Estado de Derecho, porque trata de evitar el riesgo del ejercicio ilimitado del poder en cualquiera de sus modalidades y bajo cualquier circunstancia, de tal manera que bien podría decirse que a un mejor sistema de control de la constitucionalidad corresponderá una mayor eficacia del principio de supremacía constitucional.

CUARTA.- El control de la legalidad es la comprobación sobre la regularidad de los actos de autoridad y de su conformidad con las leyes, de tal manera que se puede decir que se trata del siguiente escalón normativo del control, en el que ahora se toma como referencia a las leyes y se diseñan medios y recursos legales para combatir la ilegalidad de los actos de autoridad y para destruir sus

efectos cuando son contrarios a las normas jurídicas de jerarquía inferior a la Constitución. En México, el control de la convencionalidad se entiende en la mayoría de los casos, como la revisión de la regularidad de los actos de autoridad con las disposiciones contenidas en los tratados de derechos humanos de los que México es parte, a efecto de que éstos prevalezcan sobre cualquier determinación que los contravenga.

QUINTA.- El control de la constitucionalidad puede estructurarse de distintas maneras y antiguamente hubo sistemas en los que se encomendaba esta competencia a órganos políticos. En la actualidad, la mayoría de los países del mundo en cuyas constituciones se incluye un sistema de control de la constitucionalidad, han establecido uno de los dos sistemas jurisdiccionales, o una mezcla de ellos. Estos sistemas son el sistema “difuso” o “americano” y el sistema “concentrado” o “europeo” (“austriaco”).

SEXTA.- Las características del sistema “difuso” de control de la constitucionalidad son las siguientes:

- a) Cualquier juez puede interpretar la constitución, por lo que la competencia en materia de control de la constitucionalidad está distribuida entre diversos tribunales de jurisdicción ordinaria;
- b) Existen diferentes órganos de control de la constitucionalidad;
- c) Se diseña un solo recurso de control, el cual se emplea en contra de cualquier tipo de acto anticonstitucional, sea general o concreto;
- d) Los efectos de las sentencias se constriñen al caso concreto;y

e) Una corte suprema se pronuncia en última instancia sobre la constitucionalidad, aplicándose el principio de *staredecisis*, o bien, los magistrados de última instancia interpretan las normas jurídicas con base en las cuales se emite jurisprudencia obligatoria para los demás jueces.

SÉPTIMA.- Las características fundamentales del sistema “concentrado” de control de la constitucionalidad son las siguientes:

a) El sistema se fundamenta en una clara diferenciación entre *el control de la legalidad y el control de la constitucionalidad*, con base en la cual se establece por una parte, la *jurisdicción ordinaria* y por la otra, la *jurisdicción constitucional*;

b) El sistema es “concentrado” porque se estructura una jurisdicción “excluyente”, en la que existe un solo órgano de control de la constitucionalidad, generalmente denominado *tribunal* o *corte constitucional*;

c) Se estructuran diversos recursos de control de la constitucionalidad del poder político, con base en la naturaleza de las decisiones sujetas a control y en las circunstancias específicas en las que éstas se ejecutan;

d) Los efectos de las sentencias pueden ser *generales* o *particulares*, lo cual depende de la naturaleza de la decisión impugnada; y

e) Un solo tribunal determina la anticonstitucionalidad, como instancia única, emitiendo resoluciones irrecurribles, con efectos *erga omnes*;

OCTAVA.-Aunque se tome en cuenta el carácter jurisdiccional de ambos sistemas, el diseño estructural de cada uno de ellos es totalmente distinto, particularmente como consecuencia del verdadero propósito que se persigue en cada caso, el cual puede resumirse de la siguiente manera: *el sistema “difuso” es un sistema de control que se limita a proteger los derechos individuales, mientras que en el sistema “concentrado” se trata de proteger a la constitución y a las normas constitucionales integralmente.*

NOVENA.- En México existen diversos órganos de control de la constitucionalidad, entre los cuales se distribuye el ejercicio de esta competencia, de conformidad con la constitución federal. En todo caso, esta competencia corresponde al ámbito federal, no obstante que haya recursos de control previstos en las entidades federativas.

Esos tribunales son los siguientes:

- a) La suprema corte de justicia;
- b) Los tribunales colegiados y unitarios de circuito;
- c) Los juzgados de distrito; y
- d) El tribunal electoral del poder judicial federal.
- e)

DÉCIMA.- De esta manera, podemos concluir que nuestro sistema de control de la constitucionalidad se caracteriza por la combinación de los siguientes elementos básicos:

- a) Muchos órganos de control, característica propia del sistema “difuso”, si bien, dos de ellos, La Suprema Corte y el Tribunal Electoral Federal, tienen facultades exclusivas en ciertas materias relativas a

esta área, previstas respectivamente, en los artículos 105 y 99 constitucionales; e

b) Inclusión de diversos medios o recursos de control distribuidos entre muchos órganos, tales como el “Juicio de Amparo”, las “controversias constitucionales”, las “acciones de constitucionalidad” y los “juicios de constitucionalidad en materia electoral”.

No obstante que muchos estudiosos han concluido que es un sistema “mixto”, o “híbrido”, propongo que debe considerarse “difuso” por dos razones principales:

- 1) No existe un Tribunal Constitucional en el que se concentre esta competencia con exclusión de todos los demás; y
- 2) No existe una diferenciación clara entre el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad, con base en los artículos 14 y 16 constitucionales, a lo que debe agregarse ahora las confusiones que han surgido con relación al llamado “control de la convencionalidad”, con motivo de las reformas de 2011.

DÉCIMO PRIMERA.- Nuestro sistema presenta diversas deficiencias estructurales, principalmente en cuanto a las “controversias constitucionales” y a las “acciones de inconstitucionalidad”, varias de las cuales tienen como causa común el hecho de que se pensó que se trataba de recursos de control similares al Juicio de Amparo, por lo que había que estructurarlos de manera similar al Juicio de Garantías. Lo anterior se percibe si se analizan los sujetos legitimados para interponer estos recursos, los términos para su presentación, la votación que se exige para anular los actos que se impugnan y los efectos de las sentencias.

DÉCIMO SEGUNDA.- El conjunto de reformas a la constitución federal de 2011 relativas a la protección de los derechos humanos y a la procedencia y estructura del Juicio de Amparo han causado muchas confusiones entre los especialistas en la materia y entre los jueces y magistrados del fuero común y federal, siendo muy difícil saber cómo se resolverán éstas y se uniformarán criterios entre los impartidores de justicia, los cuales seguramente profundizarán sus diferencias de interpretación de los nuevos preceptos constitucionales de la materia, toda vez que en fecha 2 de abril del 2013, se publicó la Nueva ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMO TERCERA.- Para resolver las deficiencias de nuestro sistema de control de la constitucionalidad, propongo una reforma constitucional para la creación de un sistema “concentrado” de control de la constitucionalidad en nuestro país, en el cual un solo órgano ejercerá esta competencia, es decir, un Tribunal Constitucional que controlará la constitucionalidad de los actos y las omisiones de las autoridades, como instancia única y excluyente. El tribunal será por supuesto, un órgano jurisdiccional autónomo, distinto y separado de los tribunales y juzgados federales y locales de mera legalidad.

DÉCIMO CUARTA.- La competencia del Tribunal Constitucional corresponderá al sistema “concentrado” de control de la constitucionalidad, como lo hemos señalado antes, basada en la distinción inconfundible entre jurisdicción de legalidad y la jurisdicción constitucional. Este tribunal será el único competente en cuanto a la

segunda y no será parte del Poder Judicial Federal. La competencia de este tribunal deberá ser ampliada, incluyéndose entre los recursos de control a la “cuestión de constitucionalidad” y los diversos “conflictos entre órganos constituidos” y “organismos constitucionales autónomos”. La Suprema Corte seguirá siendo la última instancia en materia de legalidad y será competente para conocer del último recurso en materia de jurisdicción ordinaria, salvo cuando se impugne un acto o una omisión que infrinja la constitución, en cuyo caso será materia de jurisdicción constitucional.

DÉCIMO QUINTA.- Considero que las reformas constitucionales y legales necesarias para llevar a cabo la reestructuración que propongo nos permitirían tener un sistema concentrado de control de la constitucionalidad, con las estructuras adecuadas para proteger integralmente la constitución y mantener el ejercicio del poder dentro del marco normativo que ella establece.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS DE CONSULTA

BrageCamazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G., Estudios Doctrinales, 2ª.edic, Edit,U.N.A.M, México, 2000.

Caballero, Ángel, *Constitución y realidad constitucional*, Edit, Porrúa, S.A, México, 2005.

Carbajal, Alberto Juan, *Tratado de Derecho Constitucional*, Edit., Porrúa, México 2002.

Covián Andrade, Miguel, *Diez Estudios anti dogmáticos sobre el Sistema Constitucional Mexicano*, CEDIPC, AC, México, 2009.

Covián Andrade Miguel, *Teoría constitucional*, 2ª. Edic, CEDIPC, A.C., México, 2004.

Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el Derecho Comparado*, CEDIPC, A.C, México, 2009.

Covián Andrade, Miguel, *Fundamentos teóricos del control de la constitucionalidad*, CEDIPC, México, 2010.

Covián Andrade, Miguel, *La Suprema Corte y el control de la Constitucionalidad (Diez años de fallas e imprecisiones)* CEDIPC, México, 2010.

De la Cueva Mario, *Teoría de la Constitución*, México, Edit, Porrúa, 1982.

Heller, Herman, *Teoría del Estado*, 12ª.edic, F.C.E, México, 1987.

Gil Rendón, Raymundo, *Derecho Procesal Constitucional*, FUNDAp, Administración y Política, S.C, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, A.C, 2004.

González Shmal, Raúl, *Programa de derecho constitucional*, Limusa, S. A, de C.V.México, D.F, 2002.

James Bryce, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952.

Kelsen Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988.

Lasalle Ferdinand, “Qué es una Constitución”, Colofón, S.A. de C.V, 2009.

Paniagua Linde Enrique, *Constitucionalismo democrático(o los hombres en el centro del sistema político)*, Madrid, COLEX. 2002.

Schmitt Carl, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1981.

Silva Ramírez Luciano. *El control judicial de la constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, Porrúa, México, 2010.

Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, 2ª. Edic, Edit., Porrúa, México, 2009.

Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, 2ªedic, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1986.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit, Porrúa, S.A, México, D.F, 2013.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, 2013.

Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF, 2-04-2013.

Ley Reglamentaria de las Fracc.I y II del artículo 105 de la Constitución Política Mexicana, última Reforma publicada en el DOF, 2-04-2013.

Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF, 2-04-2013.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el DOF, 2013.

Ley General del Sistema de Medios de Información en Materia Electoral, 2ª.edic, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.