



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL CONTROL PREVIO DE
CONSTITUCIONALIDAD:
POSIBILIDADES Y RETOS PARA SU
IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO 2019.**

T E S I N A

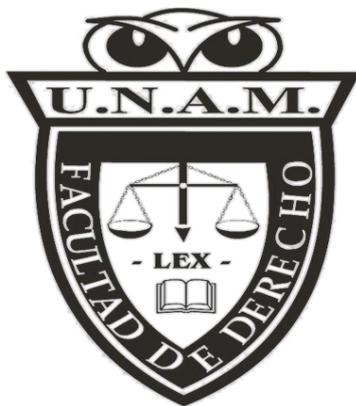
PARA OBTENER EL GRADO DE
ESPECIALISTA EN
DERECHO CONSTITUCIONAL

PRESENTA:

NORMA VIRIDIANA GÓMEZ ARENAS

DIRECTOR DE TESINA:

MTRO. CELSO ESCOBAR SALINAS



CIUDAD DE MÉXICO, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
Capítulo I. El control de constitucionalidad en México.	6
1. Concepto y características	6
2. Clasificaciones	10
2.1. Atendiendo al momento de ejecución	13
3. Controles Preventivos de constitucionalidad	14
3.1. Efectos	15
4. Controles de constitucionalidad sobre leyes en México 1824-1917.	16
5. Controles previos de constitucionalidad vigentes en las Entidades Federativas	21
5.1. Coahuila	22
5.2. Nayarit	27
5.3. Oaxaca	29
5.4. Yucatán	33
Capítulo II. Controles preventivos de constitucionalidad en el Derecho Comparado	37
1. Chile.	37
2. Colombia	40
3. España.	46
4. Francia.	49
5. Irán.	52
6. Venezuela.	55
Capítulo III. Modelo de control previo de constitucionalidad.	57
1. Generalidades de la aprobación de leyes y tratados en el Congreso	57
2. Características	66
2.1. Implementación del control previo de constitucionalidad.	73
3. Efectos	74
CONCLUSIONES	77
BIBLIOGRAFÍA	80

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la base fundante de todo el ordenamiento jurídico nacional y, por tanto, de toda interpretación que pretenda hacerse de cualquier disposición jurídica nacional, es por ello que su contenido debe ser protegido de cualquier otro acto que la contravenga.

En función de lo anterior, el constituyente ha dotado a la Carta Magna de instrumentos que le han de servir para repeler todas aquellas acciones tendentes a vulnerar su contenido formal y material. Así es como surgieron los medios de control constitucional, representando remedios en caso de transgresiones a la regulación contemplada en la Constitución, sin embargo, hoy en día varios países han retomado mecanismos constitucionales que no propiamente son reparaciones a violaciones consumadas, puesto que son más bien elementos que permiten prevenir que el actuar cotidiano de algunos actores públicos concluya en una infracción a las disposiciones constitucionales, y por tanto, a los derechos de las personas.

Los actos generalmente compatibles con los controles constitucionales de tipo preventivo son los formalmente legislativos, puesto que estos no adquieren vigencia con su sola emisión y requieren de un acto posterior que dé pauta para la aplicación a la ciudadanía. Puede definirse a este tipo de controles como aquellos “*que se ejercen sobre una norma jurídica antes de su entrada en vigor*”¹, funcionando como una defensa anticipada, puesto que no tiene en sí mismo un acto de aplicación.

La labor legislativa es también una tarea técnica, a través de la cual se tiene la obligación de salvaguardar el contenido de la carta magna, debiendo llevar a cabo un trabajo de evaluación minucioso sobre los proyectos, al amparo de las disposiciones constitucionales y legales vigentes. No obstante ello, la realidad

¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coord.), *Diccionario de derecho procesal, constitucional y convencional*, México, Poder Judicial de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. I, p. 247.

actual nos manifiesta el hecho de que no hay una conciencia real de la responsabilidad que representa ser legislador, puesto que se cree que la productividad de su función se mide en el número de iniciativas presentadas, o bien en los proyectos impulsados, cuando en la gran mayoría de ellos se omite la realización de un adecuado análisis de constitucionalidad y legalidad, convirtiendo esta actividad en un peligro en sí mismo para la conformidad y coherencia del sistema normativo.

Actualmente, por lo que hace a los controles sobre leyes, nuestra normativa nacional solo contempla mecanismos de tipo reparador, es decir que habrán de accionarse solo después de la publicación de la norma jurídica o incluso hasta su entrada en vigor, por lo cual se deja abierta la probabilidad de que ya haya recaído un acto de aplicación sobre la población, pudiendo haber vulnerado alguno de sus derechos. En otros países, por su parte, ya se contemplan mecanismos que se anticipen a la aplicación de la norma, evitando incluso que dichos ordenamientos adquieran vida en el mundo jurídico, pues si bien ya han sido aprobados por el órgano legislativo, este acto aún no se perfecciona con la inclusión del mismo en las disposiciones jurídicas vigentes.

Por lo que hace a los tratados internacionales, actualmente no se encuentra como tal un mecanismo de que revise su contenido al amparo del texto constitucional, puesto que el ejercicio de aprobación de la Cámara de Senadores se da más en un ánimo de participación política, que de propiamente análisis de constitucionalidad y dado que no existe un requerimiento especial que garantice conocimiento técnico por parte de los senadores, resulta necesaria la inclusión de un mecanismo que permita que estos últimos puedan plantear una consulta sobre la constitucionalidad del tratado.

Como sucedió con el amparo en Yucatán, los mecanismos de control previo de constitucionalidad ya han sido incorporados a la normativa local de diversas entidades federativas, lo cual permite anticipar que a nivel local se sigue considerando necesario instrumentar nuevos mecanismos de control constitucional y en razón de ello se estima necesario su análisis.

Si se aprobara incorporar al poder judicial en el proceso de emisión de leyes y en la ratificación de tratados, habría la posibilidad de que el ordenamiento

jurídico nacional se mantuviera más acorde entre sí, y en todos los casos se tendría el mismo parámetro de análisis: el bloque de constitucionalidad, permitiendo con ello que solo aquellas disposiciones que fueran concordantes con lo que se encuentra vigente adquiriera vida jurídica.

En función de lo anteriormente descrito, en el presente trabajo de investigación se hará un desarrollo comparativo y analítico de instituciones de control previo de constitucionalidad, a fin de determinar cuál sería el modelo más adecuado para implementar a nivel federal en México.

El ejercicio comparativo abordará instituciones de derecho de las Entidades Federativas que tienen vigente dicho control, y derecho de diversos países, cuya selección obedece en cinco casos a la pertenencia al Sistema Jurídico Neo Romanista y uno más que, si bien pertenece al Sistema de tipo Religioso, se consideró interesante que también incluyera un control previo, razón por la cual se decidió analizar las diferencias de operatividad.

EL CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD: POSIBILIDADES Y RETOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO 2019.

Capítulo I. El control de constitucionalidad en México.

1. Concepto y características

El término Constitución tiene un sinnúmero de acepciones definidas dependiendo de si se visualiza desde un punto de vista jurídico o uno político. Como instrumento jurídico puede concebirse como un simple conjunto de disposiciones normativas fundamentales que regulan diversos aspectos de la vida organizacional de un Estado; mientras que como instrumento político, el concepto es más profundo y se enlaza más con el término de poder político. En este sentido, la Constitución establece bases fundamentales sobre el otorgamiento y ejercicio de poder de los diversos órganos públicos, adicional a la enunciación de derechos formales y, en la gran mayoría de los casos, a los mecanismos que pudieran accionarse como medios de contención de dicho poder, debiendo además resaltar, que se entiende que en su creación se dio una transferencia de poder del pueblo soberano, hacia los órganos integrantes del aparato estatal.

Así pues, se afirma que las normas constitucionales no representan únicamente un conjunto aislado de disposiciones jurídicas, puesto que a través de ellas se sientan las bases principales de la organización estatal y de las prerrogativas que amparan a los ciudadanos, siendo este el motivo principal por el cual se considera que sería ociosa su existencia sino se diseñaran mecanismos que prevean la restitución de su contenido en caso de violación, función que vienen a cumplir los diversos “controles de constitucionalidad”.

El concepto de control de constitucionalidad está íntimamente relacionado con la fuerza normativa y la supremacía de la Constitución, toda vez que es esta última quien, por sí misma, se mantiene vigente y salvaguarda su contenido a través de los diversos instrumentos que fueron contemplados desde su creación, o bien, a través de la reforma constitucional. Estos instrumentos pueden obedecer a naturalezas diversas, siendo delegados en una multiplicidad de entes con participación en el Estado, todos bajo la única consigna de proteger el

contenido íntegro de la Constitución, tanto en la parte orgánica como en la dogmática.

Miguel Covián Andrade establece que:

El control de la constitucionalidad del poder político es la verificación (control) de la correspondencia (constitucionalidad) entre las decisiones relativas a los procesos del poder (objeto del control), en los casos en los que éstos están regulados en la constitución y en las normas constitucionales (medida o parámetro del control)².

Derivado de lo anterior, se deja de manifiesto que los controles de constitucionalidad habrán de encargarse, por lo menos de inicio, de reparar aquellos actos que hayan constituido violaciones a los mandatos de la ley suprema. Enrique Carpizo va más allá de la interpretación simple de las facultades conferidas, pues entiende que aun implícito, el control de constitucionalidad alcanza también las omisiones de los detentadores del poder público, así como el contenido de las normas e incluso su procedimiento de creación.³

Luego entonces, los controles de constitucionalidad deben ser entendidos también como garantías que el legislativo en cuestión incorpora al texto de la Constitución, con la finalidad de que ella, por sí misma, cuente con los medios necesarios para mantenerse constante en el tiempo y el espacio, aun contra aquellos que ostenten función pública.

Puede definirse a los controles de constitucionalidad como aquellos mecanismos, establecidos en la propia Constitución, por medio de los cuales se acota el ejercicio del poder político, cuando se estima que este ha rebasado los

² Covián Andrade, Miguel, *Fundamentos teóricos del control de la constitucionalidad*, 1a. Reimpresión, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2013, p. 6

³ Carpizo Aguilar, Enrique, *Diccionario práctico de justicia*, México, Editorial Porrúa, 2012, p. 40

límites que la propia Ley Suprema le ha impuesto y que, dada la naturaleza del acto, implica una vulneración a las estructuras fundamentales del Estado.

El objeto principal de este tipo de controles es velar por la “conformidad o correspondencia”⁴ entre el orden constitucional vigente y los actos ejecutados por los detentadores de poder público, al amparo de la realización de las funciones inherentes a la operatividad del Estado. En este sentido, todos los órganos que se encuentren en ejercicio de alguna de las funciones públicas, serán susceptibles de ser evaluados a través de los controles de constitucionalidad establecidos.

Los efectos sancionatorios no son en sí mismos la finalidad última de los controles de constitucionalidad, sin embargo, la gran mayoría de ellos contemplan su existencia aparejada. La necesidad de estos mecanismos obedece principalmente a la idea de evitar abusos de poder, pudiendo existir “sanciones”, o bien, “medios reparadores” que funjan como consecuencias derivadas del abuso de poder comprobado.

En este sentido, la consecuencia jurídica natural de un proceso constitucional es anular o invalidar los actos que fueron realizados de manera contraria a como lo mandata la Constitución, tal como ocurrió desde el origen de la concepción de la supremacía constitucional en la resolución del Caso Marbury vs. Madison, a través de la cual, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América determinó que toda norma contraria a la Constitución era inaplicable.

Existen diversos autores que han delimitado las cualidades que revisten a los controles de constitucionalidad de manera genérica, sin adelantarse a clasificar el modelo de que se trate, así Néstor Pedro Sagüés⁵ establece que para la conformación de un sistema de control de constitucionalidad completo es

⁴ Término utilizado por Covián Andrade, Miguel, *Fundamentos teóricos del control de la constitucionalidad*, 1a. Reimpresión, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2013.

⁵ Sagüés, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, 3º Edición, 1a. Reimpresión, Argentina, Editorial Astrea, t. I, 2001.

necesario que se cumplan ciertos requisitos mínimos, mismos que se describen a continuación:

1. La existencia de una constitución rígida, entendiéndose como aquella que posee un proceso de reforma especial, diferenciado de la creación de leyes ordinarias; que garantiza que la modificación a su contenido se dará bajo circunstancias específicas y sin atender a los móviles políticos que pudieren existir en cada caso.
2. Independencia entre órgano controlador y órgano controlado, pugnando en todo momento porque no haya subordinación entre ellos y que, tanto estructural, como funcionalmente sean autónomos entre sí.
3. Que las resoluciones del órgano controlador traigan consigo un efecto vinculante y obligatorio, oponible tanto al ente controlado como a terceros relacionados con el tema en conflicto.
4. Que exista la posibilidad de que quienes consideren haber sido agraviados en su esfera de derechos por una errónea aplicación o interpretación de la Constitución, puedan acudir ante un órgano superior y exigir su pronunciamiento respecto de una presunta inconstitucionalidad.
5. Sometimiento de todo el mundo al control, es decir, que todo aquel que detente poder político y represente un ente superior respecto de la organización estatal, sea susceptible de ser verificado a través de los medios de control.

Adicionalmente, pueden distinguirse otros caracteres especiales, tales como:

6. El objeto y la finalidad de los modelos. El primero de ellos es lo que se revisa, aquello que se contrasta con la normativa constitucional y que, generalmente son los procesos o actos de poder político; mientras que la finalidad alude a que, habiendo detectado actos contrarios al texto constitucional, estos se dejen sin efectos, a fin de cesar la trasgresión a la Ley Suprema.
7. El parámetro de regularidad en cualquier modelo de control sería el contenido íntegro de la propia Constitución. Se destaca en este sentido,

que dicho ordenamiento goza de una supremacía tanto formal (especificando que ella es quien fija el procedimiento que habrá que seguirse para la modificación y creación de las leyes), como material⁶ (al ser de ella de quien derivan las funciones otorgadas a los entes públicos y la creación de las leyes secundarias, se puede afirmar que la Constitución habrá de imperar sobre aquellos), por lo cual, es dable considerar que incluso las vulneraciones al proceso legislativo pudieran devenir en una anulación del acto final.

2. Clasificaciones

En razón de la multiplicidad de actos y de momentos en que puede observarse la vulneración del contenido constitucional, resulta comprensible que exista un número amplio y diverso de clasificación de dichos instrumentos. A continuación se enunciarán y describirán algunos de ellos:

Atendiendo a la ***naturaleza del órgano que ejecuta el control***, encontramos que se clasifican en judicial, político, popular y el neutro, siendo los primeros dos modelos de esta clasificación los más comunes en su tipo. Los instrumentos de tipo judicial son depositados en un órgano jurisdiccional previamente establecido, que cumple con esta función como parte del mandato de una pluralidad de funciones y que para desahogarlos seguirá procesos normados que tienen como resultado una sentencia, mientras que el control de tipo político se deposita en un órgano eminentemente político que en la mayoría de los casos es creado para cumplir con esta función de manera exclusiva y sin tener que ceñirse a un procedimiento específico.

El control popular y el neutro son modelos menos comunes que los dos anteriores, sin embargo, la doctrina los sigue considerando parte de la

⁶ Huerta Ochoa, Carla, *El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105*, Revista de la Facultad de Derecho Núm. 93, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 1998, p. 718.

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3559/4265>

clasificación y conservan vigencia en varios modelos nacionales. El primero de ellos es el que corresponde a un grupo de personas que no necesariamente son expertos en materia constitucional pero que representan al cúmulo de la ciudadanía, misma que es la detentadora originaria del poder político. El control neutro obedece a la teoría acuñada por Benjamin Constant, que establece que la estructura gubernamental de un Estado requiere de la creación de un poder separado de los tres poderes clásicos, mismo que tendrá la función de mediador entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial, logrando con ello que cada uno cumpla los objetivos para los que fue creado, sin entorpecer la actividad regular del Estado. Así pues, Constant califica este poder como “neutro o neutral” ya que *“está fuera y en medio de los otros poderes y, por tanto, es -a la vez- superior y simplemente intermediario, ya que él, únicamente tiene el interés de mantener el equilibrio y nunca el de trastornarlo”*⁷

Derivado de lo anteriormente descrito, existe una clasificación adicional **atendiendo a la formación académica de los órganos resolutores**, a través de esta subdivisión, los controles de constitucionalidad pueden ser llevados a cabo por jueces o entes letrados en la ciencia jurídica, contrapuesto a un modelo mediante el cual órganos sin experiencia y sin necesario conocimiento en materia jurídica ejercen dicho control. Esta clasificación es mayormente compatible con los controles de tipo judicial.

Atendiendo a la **función concedida para llevar a cabo el control**, se puede clasificar en concentrado, difuso y mixto. El control concentrado se refiere a aquel que está depositado en un solo órgano que ejerce la revisión de constitucionalidad, manteniendo una relación estrecha con la concepción de “tribunal constitucional”, en quien se deposita de manera exclusiva la facultad de interpretar y resolver la presunta inconstitucionalidad de diversos actos. A diferencia de lo anteriormente descrito, en el caso del control difuso de

⁷ Noriega Cantú, Alfonso, *El Supremo Poder Conservador*, Revista de la Facultad de Derecho Núm. 111, Tomo XXVIII, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, Septiembre - Diciembre 1978, p. 740. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27190/24537>

constitucionalidad son varios los órganos jurisdiccionales facultados para inaplicar, o bien, declarar la inconstitucionalidad de un precepto; mientras que el modelo mixto se configura cuando el sistema normativo admite la coexistencia tanto de las declaratorias de inconstitucionalidad, como de la inaplicación de aquellos preceptos que se estimen inconstitucionales, pudiendo o no atribuir alguna de ellas como una facultad exclusiva. Enrique Carpizo adiciona a esta clasificación el modelo dual⁸, que se configura cuando en un sistema se nombran órganos específicos para ejercer tanto la inaplicación de preceptos, como la declaratoria de inconstitucionalidad, de manera excluyente una de la otra, sin embargo, este esquema podría entenderse circunscrito en el modelo mixto.

En ***función del modo de impugnación***, el control de constitucionalidad se puede clasificar en concreto y abstracto. El primero de ellos establece que el sujeto que accione el mecanismo debe sufrir una afectación directa en su esfera de derechos; mientras que en el control abstracto no se requiere la existencia de un interés particular, pues basta con que la propia ley conceda legitimación para accionar. Generalmente este tipo de modelo obedece al tradicional sistema de pesos y contrapesos, pues se faculta a los órganos públicos para revisar sus actos entre sí, o bien, se permite a las minorías expresar su oposición a la mayoría presente en los órganos legislativos.

Resulta útil señalar que en el control abstracto, los actos y las leyes en sí mismas constituyen el objeto directo de análisis y es su contenido lo que, en su caso, se declarará válido o inválido, y el control concreto requiere forzosamente que estos actos o leyes hayan tenido un efecto específico sobre un sujeto, individual o colectivo, y que este efecto devenga contrario a la Constitución. El control concreto no siempre se circunscribe a la idea de que sea suficiente con que se anule el acto, pues se considera que los actos inconstitucionales tienen tal relevancia que hacen necesario que se emita una declaratoria de invalidez general.

⁸ Término empleado en Carpizo Aguilar, Enrique, *Retos constitucionales*, México, Editorial Porrúa, 2015.

En función de la **legitimación conferida para accionar el control**, estos mecanismos pueden ser de tipo restringido, cuando la propia ley limita la cantidad y calidad de sujetos facultados para accionar. El control de tipo amplio se configura cuando la ley contempla un listado enunciativo, más no limitativo, de sujetos legitimados, mientras que el de tipo amplísimo se da cuando se deja totalmente abierta la posibilidad de accionar el control para cualquier sujeto que desee hacerlo.

Por sus **efectos y alcance**, los medios de control pueden ser particulares o generales, siendo que la resolución emitida en el caso que corresponda se pueda aplicar solo a las partes intervinientes, o bien, se aplique a la generalidad de la población, aún cuando no hayan sido participantes activos en el caso.

2.1. Atendiendo al momento de ejecución

En función del momento de ejecución del control, estos pueden clasificarse en los de tipo **preventivo, sucesivo y cautelar**.

Los medios de control de tipo sucesivo o posterior, son aquellos mecanismos de control constitucional que tienen por objetivo suprimir los efectos de un acto que resulta contrario a la normativa constitucional pero que habiendo sido ejecutado, causó ya un estado de cosas específico que deviene inconstitucional. El control de constitucionalidad cautelar constituye un subsistema regulado y subordinado al de tipo sucesivo. La característica distintiva del mecanismo cautelar es que, si bien el acto ya ha sido ejecutado y ha causado efectos inmediatos, la acción aún puede ser detenida y, con ello, suspender los efectos hasta en tanto se determine si ha o no lugar a la inconstitucionalidad esgrimida.

Por su parte, el control de tipo preventivo posee como cualidad principal el hecho de que si bien el acto ya existe en el mundo jurídico como tal, este aún no adquiere vigencia, lo cual genera que aún no tenga efectos especiales en el estado de cosas.

Como se pudo apreciar en la descripción de los párrafos anteriores, las diferencias que distinguen a un control de otro en esta clasificación son el

momento en que se ejecuta (antes o después del acto), o bien, si el acto que se estima inconstitucional aún se está ejecutando y, por tanto, sus efectos aún pueden ser suspendidos.

Es dable destacar que tratándose de controles concretos de constitucionalidad, estos siempre serán del tipo sucesivo o posterior, toda vez que se presupone la existencia de una ley en vigor o de un acto concluido o en tránsito que ya ha causado efectos en el individuo al que se aplicó, mientras que los controles abstractos son indistintamente compatibles con los controles preventivos y con los posteriores, puesto que la vulneración al mandato constitucional subsiste desde el momento de su aprobación en el órgano legislativo, tratándose de leyes, y no cesará aún cuando sea formalmente incorporado al sistema normativo (con la publicación).

3. Controles Preventivos de constitucionalidad

La doctrina ha englobado a este tipo de control en la clasificación hecha en función del acto de poder político y el momento en que se ejecuta el medio de control, en este sentido, definiremos al control previo de constitucionalidad como aquel mecanismo que pugnará por la salvaguarda del mandato constitucional ante los actos que emitan los entes de poder público, siempre y cuando este acto aún no haya adquirido vigencia en el mundo jurídico, entendiendo que no ha surtido efectos aún. El propósito principal de los controles preventivos es vigilar que la producción jurídica se apegue en todo momento a las disposiciones constitucionales vigentes.

Este tipo de controles son generalmente compatibles con los del tipo abstracto, es decir, que no requieren afectación directa, y por ende, son más comúnmente aplicados a los actos legislativos en forma de leyes o decretos, además puede afirmarse que funge como un control antimayoritario, puesto que su existencia se remonta al control de las decisiones de las mayorías parlamentarias, teniendo así un carácter generalmente "político". En ciertos casos, estos mecanismos pueden obedecer a petición de partes legitimadas para tal efecto, o bien, a una ejecución de oficio, por así corresponder a las facultades del órgano revisor.

Entre este tipo de controles encontramos el veto presidencial, el propio bicameralismo, el establecimiento de mayoría calificada para diversos temas, entre otros, sin embargo, no hay excluyentes entre este mecanismo y los controles de tipo jurisdiccional, por lo que no es del todo extraño que existan Estados que confieran esta facultad a sus máximos órganos jurisdiccionales, en quienes depositan la obligación en materia de interpretación y protección constitucional.

Como se ha mencionado ya, la característica primordial de este tipo de control es la entrada en vigor del acto y, más específicamente de la norma, por lo que cada Estado será responsable de regular, en la forma que considere, los requisitos y formalidades que seguirá la vigencia de los textos normativos en el proceso legislativo específico, por lo que es discrecional la manera de regular el momento en que se ejecute el control previo de constitucionalidad, siempre y cuando se contemple que aún esté pendiente la entrada en vigor.

3.1. Efectos

Los sistemas de control admiten dos tipos de resolución. Una estimatoria, que contempla que en efecto existe la contraposición entre el acto y la Constitución, por lo cual, el acto debe declararse inválido; mientras que la resolución desestimatoria considera que no existe la oposición entre el acto en sí y la normativa suprema, por lo que resuelve que el acto fue correctamente emitido, reconociéndolo como válido en el mundo jurídico.

Los controles preventivos de constitucionalidad aplicados sobre leyes tienen *“por objeto evitar la incorporación de un texto legal al ordenamiento jurídico”*⁹, pues aún cuando el texto en sí mismo ya ha sido incorporado al contenido de la normativa por aprobación del órgano legislativo, este se encuentra sin aplicación real, por no haber entrado en vigor y, por ende, puede concluirse que si posterior al estudio del caso, se determina que la constitucionalidad esgrimida sí estaba fundada y que en efecto, la norma

⁹ Trionfetti, Víctor, “Sistemas de control de constitucionalidad”, *Tratado de derecho procesal constitucional*, Argentina, Culzoni Editores, 2010, t. I, p. 354.

secundaria aprobada contraviene el texto constitucional, la consecuencia es que ésta ya no sea publicada o promulgada, según corresponda, en aras de que no adquiriera vigencia.

En función de lo anteriormente descrito, resulta lógico afirmar que este tipo de control actúa aparejado de un modelo abstracto (que no requiere la afectación directa a un individuo), por lo cual, sus efectos no se circunscriben a un grupo específico y aplican a la generalidad de las personas (*erga omnes*).

4. Controles de constitucionalidad sobre leyes en México 1824-1917.

La Constitución en sí misma y la posibilidad de que fuera atacada por actos de poder de naturaleza diversa motivaron a los legisladores de los constituyentes mexicanos a incluir mecanismos que blindaran el contenido de la Carta Magna, incluyendo los posibles choques que pudieran suscitarse entre disposiciones normativas de niveles diversos, en cuyos casos, la supremacía constitucional debía ser salvaguardada, haciendo imperar en cualquier circunstancia las normas que el ordenamiento superior mandatara.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 contempló un único control sobre el contenido de las leyes, competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia. Este control se erigía como un mecanismo por el cual se solventarían las infracciones cometidas contra la constitución y las leyes generales¹⁰, sin embargo, no existe evidencia de que esta facultad haya sido reglamentada, por lo que tampoco se tiene antecedente de que este haya sido aplicado. Se advierte de la redacción del apartado que el control no implica propiamente una contraposición entre la Constitución y las leyes generales, más bien se refiere a la evaluación del actuar público al amparo de la Constitución y las leyes generales, no obstante, se consideró necesario incluir el caso como control sobre leyes porque estas últimas devienen también de una consecución de actos públicos.

¹⁰ Artículo 137, fracción quinta, numeral sexto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

Por su parte, las Leyes Constitucionales de 1836 establecieron un control político depositado en un órgano denominado “Supremo Poder Conservador”. Esta entidad fue creada en la Segunda de las leyes constitucionales y le fueron conferidas facultades sobre diversos actos de los órganos del poder público, fundando dichas facultades en el supuesto de que éste, por ser externo al resto de los poderes, constituía un poder “neutro”¹¹. Las funciones de dicho órgano se contemplaban en el artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional de las decretadas en 1836. Estas iban desde revisión y, en su caso, anulación de los actos del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, hasta la disolución de la Alta Corte de Justicia o la declaración de incapacidad física o moral del Presidente de la República.

En lo que refiere al control de leyes (Control sobre actos del poder legislativo), se confería al Supremo Poder Conservador la facultad de declarar la nulidad de una ley o decreto que fueran contrarios a un artículo expreso de la Constitución, siempre que sea dentro de los dos meses siguientes a la sanción del mismo¹², habilitando al Supremo Poder Ejecutivo, a la Alta Corte de Justicia, o bien, a cuando menos dieciocho miembros del Poder legislativo para que accionaran el actuar del Supremo Poder Conservador.

Para que las resoluciones del Supremo Poder fueran vinculatorias se requería que fueran avaladas por cuando menos tres de sus miembros y era inexcusable el requisito de la excitativa por parte de los órganos facultados para ello, ya que si el Supremo Poder Conservador tomaba la decisión por sí mismo, todos los actos realizados en tal función, serían nulos.

Esta facultad del Conservador, por sus características, representa un antecedente nítido de las acciones de inconstitucionalidad aunque con un tinte más político que propiamente jurídico, sin embargo, el elemento que adquiere

¹¹ Esta idea derivó de la teoría de “los tres resortes” acuñada por Benjamin Constant y que corresponde al control de tipo neutral, coincidiendo con algunas de las características del control de tipo político.

¹² Numeral 1, del artículo 12 de la Segunda Ley de las Constitucionales de 1836, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

mayor atención y análisis es en sí mismo el órgano ejecutor, que ejemplifica de manera clara que los entes facultados para vigilar el acatamiento de la normatividad constitucional deben ser independientes y estar dotados de medios de apremio para hacer cumplir sus resoluciones; y aun cuando en esto se basó la principal crítica a este órgano de carácter político, ya que se decía que sus facultades permitían incluso la vulneración de la autonomía e independencia de los poderes clásicos, no debe obviarse la trascendencia de dicho ente.

Adicionalmente, la Quinta de las Leyes Constitucionales establecía una facultad de la Corte Suprema de Justicia que, si bien no anulaba el contenido de las leyes que se contrapusieran a la Constitución, sí permitía resolver dudas de tribunales inferiores sobre la aplicación de una ley y, en caso de estimarlas fundadas, permitía se planteara a la Cámara de Diputados, a fin de que ellos hicieran la declaración que en su caso, correspondiera¹³. Este tipo de control fue reproducido en varios de los textos constitucionales que surgieron con posterioridad, sin embargo, los efectos de este no son generales hasta que la Corte Suprema decide incitar a que se haga la declaratoria específica sobre la normativa de que se trate.

Por lo que hace a las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 incluye también una tipología de acciones de inconstitucionalidad, facultando al Congreso para revisar y, en su caso, reprobando los decretos de las asambleas departamentales, cuando fueren contrarios al texto de la Constitución o a las leyes¹⁴ y, adicionalmente, se contemplaba la posibilidad de que los tribunales jurisdiccionales plantearan a la Corte Suprema las dudas sobre la constitucionalidad de las leyes y de resultar fundadas, se iniciará la declaratoria correspondiente; sin embargo, algunos tratadistas afirman que la especificidad de este ordenamiento no merece mayor abundamiento, puesto que el único móvil que originó su implementación fue la idea de eliminar la validez de las Leyes Constitucionales de 1836.

¹³ Numeral 15, del artículo 12 de la Quinta Ley de las Constitucionales de 1836.

¹⁴ Artículo 66, f. XVII de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843,

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 también incorporaron la duda sobre la inteligencia de las leyes como facultad de la Corte Suprema de Justicia y como una forma de controlar la aplicación de las leyes generales de la época.

El instrumento de control constitucional con mayor relevancia surgido en el acta constitutiva y de reformas de 1847 fue el juicio de amparo, que en 1841 había tenido ya aparición en el Estado de Yucatán pero que en el acta constitutiva tuvo su primera aparición a nivel federal. Aun cuando esta institución se presentaba sencilla y limitada a actos específicos, se destaca que sí preveía la protección a los individuos afectados por un acto del poder legislativo local o federal¹⁵, pudiendo englobar decretos y leyes, sin embargo, la protección constitucional no iba más allá de efectos particulares.

Adicional al amparo, en 1847 se incluyeron también algunas tipologías específicas y ya más detalladas de acciones de inconstitucionalidad, a través de las cuales se establecía la posibilidad de anular el contenido de leyes estatales o leyes del Congreso General que contravinieran las disposiciones de la Constitución, o bien, en el caso de las leyes locales, el contenido de las leyes generales.

Para el caso de las leyes de los Estados, el acta constitutiva establecía que la declaratoria de inconstitucionalidad correspondería al Congreso General, siempre y cuando el análisis se iniciara a petición de la Cámara de Senadores. Tratándose de Leyes Generales, la evaluación de inconstitucionalidad correspondía a las Legislaturas de los Estados, quienes eran notificadas y convocadas a emitir su voto por la Suprema Corte¹⁶, siendo esta misma quien

¹⁵ Artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>

¹⁶ Cabe destacar que el actuar de la Suprema Corte también se encontraba limitado, puesto que el artículo 23 del Acta Constitutiva y de Reformas enumeraba los sujetos legitimados para reclamar la inconstitucionalidad de una ley general, siendo estos el Presidente, de acuerdo con su ministerio, diez diputados, seis senadores, o bien, tres Legislaturas.

recibiría la resolución y publicaría el resultado de la votación, bastando la mayoría de votos del total de las Legislaturas para anular la Ley en cuestión. De esta versión de acciones de inconstitucionalidad es dable destacar la coparticipación que había entre diversos órganos que, aun cuando no garantizaba la adecuada evaluación del contenido de las leyes, sí presuponía la independencia de quienes habrían de resolver, cumpliendo efectivamente con el objeto de preservar el texto constitucional.

Ya para 1857, la Constitución Política retomó las bases fundamentales del amparo plasmadas en el año de 1847, pero siendo un poco más puntual con la procedencia. En este caso, ya se incluía a las leyes como objeto específico de revisión en caso de contraposición con las garantías individuales otorgadas por la Constitución, la soberanía de los Estados conferida a través del texto constitucional, o las competencias que este mismo texto concedía a la Federación, facultando a los tribunales federales a conocer de dichas controversias.

Tratándose de controles sobre leyes, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 únicamente trasladó el contenido referente al amparo vigente en la de 1857 y fue hasta el año de 1994, cuando se incorporaron a su texto las acciones de inconstitucionalidad. Para conocer de este medio de control se facultó de manera exclusiva a la Suprema Corte y aun cuando no se requiriera afectación en la esfera de un individuo en especial, se autorizó a varios actores públicos para iniciar el proceso ante el máximo órgano jurisdiccional en México.

Después del análisis histórico realizado en párrafos anteriores se puede concluir que los instrumentos de control constitucional sobre leyes no surgieron de manera especial desde el inicio de la ordenanza constitucional, sin embargo, existen indicios que permiten determinar que aun cuando el legislativo era generador de gran parte del aparato legal vigente en cada momento histórico, no por ello se dejó de lado que sus actos, en la forma que fueren, también podían implicar una vulneración al ordenamiento supremo de la Nación y la particularización de dichos mecanismos ha ido evolucionando y fortaleciéndose hasta lo que tenemos hoy día.

Por lo que hace al órgano depositario de este tipo de controles, a través de la evolución histórica del México independiente se ha ido fortaleciendo el sistema jurisdiccional, dejando de lado los controles políticos, lo cual en gran medida obedece a los resultados obtenidos a lo largo de la historia, además de la visión internacional, que hoy en día se inclina más a la creación de tribunales constitucionales.

Por lo que respecta al control preventivo de constitucionalidad, no ha existido figura alguna que se le parezca en el ordenamiento jurídico federal, lo cual permite mantener a salvo la posibilidad de que este pudiera ser implementado de manera eficiente en el periodo actual, toda vez que no hay evidencia empírica que respalde lo contrario. Adicionalmente, cabe destacar que las entidades federativas han sido innovadoras tratándose de este modelo de control, toda vez que han diseñado prototipos diversos que se han adecuados a su realidad social e histórica y que serán analizados en su oportunidad.

5. Controles previos de constitucionalidad vigentes en las Entidades Federativas

Durante las últimas décadas, la jurisdicción constitucional ha sido un invaluable instrumento de apoyo a los procesos de democratización y de estabilidad del orden constitucional en México; sin embargo, los Estados de la República no han asumido plenamente el rol que les corresponde en la defensa de la constitución. Es necesario que se asuma en México que los tribunales de los estados también pueden contribuir al desarrollo democrático del país por medio de la protección constitucional local, y que no es justificable relegar esta tarea de manera exclusiva al Poder Judicial Federal.

Cada Entidad Federativa deberá asumir la obligación de garantizar la supremacía constitucional al interior del Estado, para lo cual requiere incluir en su normativa medios e instrumentos que eviten violaciones a la norma suprema del Estado, ejerciendo controles sobre los entes públicos estatales y, en caso de vulneración, prever mecanismos que reparen el daño causado.

Tratándose del control previo de constitucionalidad y como se mencionó anteriormente, las Entidades Federativas han sido precursoras en su inclusión

como tal, toda vez que a nivel federal no ha sido incorporado un subtipo más allá del llamado “veto presidencial o comentarios a los proyectos de ley, emitidos por el ejecutivo”¹⁷, mientras que en cuatro entidades federativas se encuentran previstos subtipos de control previo mucho más especializados, mismos que serán analizados en los siguientes párrafos.

5.1. Coahuila

En el Estado de Coahuila de Zaragoza se instituyó una tipología específica de “Veto o comentarios a proyectos de ley”, facultad depositada en el Gobernador del Estado, que combinando algunas características de este con algunas otras de las acciones de inconstitucionalidad, recae en una especie de control previo de constitucionalidad.

La norma suprema estatal instauro la Justicia Constitucional Local, que “*se erige dentro del régimen interior del Estado como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.*”¹⁸

La fracción XIV del artículo 82 y el artículo 83 de la Constitución local establecen la facultad que atañe al Gobernador relativa a emitir observaciones a los proyectos de ley o decreto que se discutan en el Congreso del Estado, ordenando que estos comentarios sean debidamente emitidos en un plazo no mayor a treinta días posteriores a la aprobación del proyecto y, en caso de no hacerlo, contará con diez días adicionales para proceder a la promulgación y publicación.

La descripción constitucional de la facultad de veto no puntualiza que la facultad sea ejercida en función de un análisis de conformidad entre el proyecto

¹⁷ Con la salvedad de que este mecanismo no necesariamente obedece a móviles de control constitucional, pudiendo ser generado más bien por hechos de tipo político.

¹⁸ Párrafo primero del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, última reforma publicada el 19 de febrero de 2016. <http://setracoahuila.gob.mx/descargar/ConstitucionCoah.pdf>

planteado y el contenido de la Constitución local, sin embargo, es la ley secundaria la que abre una vertiente en ese sentido.

La Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza surgió como el ordenamiento que daría vida a los controles de constitucionalidad, definiendo exhaustivamente cómo habrían de operar aquellos que hubiesen sido previstos ya en la ley fundamental de la entidad.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Constitucional Local, el Congreso del Estado estableció que la idea primordial de la creación de la Ley era *“que Coahuila tenga su propia justicia constitucional local para dirimir, por la vía del derecho fundamental local, sus conflictos internos y, por tanto, mantener así la «regularidad constitucional democrática» de nuestra Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.”*¹⁹

En el caso específico de “la facultad de Veto”, la Ley de Justicia Constitucional Local establece que en los casos en que el Gobernador del estado opte por vetar todo o en parte un proyecto de ley o decreto aprobado previamente en el Congreso estatal y funde este hecho en la vulneración del contenido de la Constitución, hará llegar sus observaciones también al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado a efecto de que éste emita una opinión técnica al proyecto, mediante la cual se evalúe puntualmente si existe o no dicha inconstitucionalidad.²⁰

Recibidas las observaciones, el Congreso del Estado someterá a consideración del Pleno el caso planteado, quien deberá aprobar con mayoría absoluta de votos una de las dos opciones de actuación contempladas en la ley

¹⁹ Exposición de motivos de la Ley de Justicia Constitucional local para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en la gaceta parlamentaria del Congreso del Estado el 21 de junio de 2015, <http://congresocoahuila.gob.mx/portal/articulo-21-xxiii-dictámenes-2003-2005>

²⁰ Artículo 90 de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza, última reforma publicada el 12 de abril de 2019, http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa132.pdf

en la materia. La primera consiste en suspender el proceso legislativo hasta en tanto el Pleno del Tribunal resuelva si ha o no lugar a la inconstitucionalidad planteada por el Gobernador del Estado, participando con puntos de vista en los términos que el propio poder judicial establezca. La segunda posibilidad es continuar con el proceso legislativo, en cuyo caso se hará la notificación correspondiente tanto al Poder Ejecutivo como al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, quien declarará sin materia el procedimiento de opinión planteado.

En caso de que se apruebe la suspensión del proceso legislativo, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia deberá emitir la opinión solicitada en “breve término”²¹ y si la opinión fuere en el sentido de la inconstitucionalidad del proyecto, se notificará al Poder Legislativo del Estado, teniendo efectos vinculantes para dicho órgano, quien deberá suprimir o modificar el texto previamente aprobado a fin de evitar las vulneraciones a la Constitución local.

El Congreso del Estado recibirá la opinión planteada y la turnará a la o las comisiones legislativas correspondientes, a fin de que atiendan a la recomendación planteada por el Poder Judicial de la Entidad y, posteriormente, se volverá a remitir el dictamen aprobado en comisión ya con las modificaciones correspondientes, al Pleno del Congreso a fin de que sea discutido y votado por cuando menos dos terceras partes de sus miembros. Hecho lo anterior, en caso de aprobación, se turnará nuevamente al Ejecutivo del Estado a fin de que lo promulgue y publique.

²¹ La Ley de la materia no especifica un término para que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia concluya el procedimiento para emitir su opinión, sin embargo, se estima que es posible definir este plazo a través de los criterios que ha emitido el Poder Judicial de la Federación. En este sentido, se puede decir que se considerará Breve término “*aquel que sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de cuatro meses.*” “PETICIÓN. DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TÉRMINO.”, tesis: I.4o.A.68 K, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, México, TCC, Octava época, Febrero de 1994.

En este sentido, este control no cumple de manera estricta con la característica de “independencia”, ya que si bien el órgano de resolución de la cuestión planteada por el Poder Ejecutivo estatal no tiene un vínculo de supra-subordinación con el poder legislativo, destaca que sí dependerá de este último que el Tribunal Superior de Justicia pueda o no entrar al estudio del tema planteado, y en caso de que el Pleno de los Diputados Locales estime que no ha lugar a la inconstitucionalidad esgrimida, se procederá a la promulgación y publicación de la ley, dejando a salvo los derechos de aquellos actores legitimados para interponer las acciones de inconstitucionalidad correspondientes²².

En un primer momento, el planteamiento de este control es adecuado puesto que sí pretende evitar la vulneración real a la Constitución local, derivada de la publicación del proyecto contrario a su contenido y, adicionalmente obliga al Gobernador a fundar de manera razonada la decisión de vetar un proyecto; sin embargo, dejar abierta la posibilidad de que el órgano emisor del acto potencialmente inconstitucional (Poder Legislativo Local) rechace el procedimiento de solicitud de opinión, hace que el control pierda fuerza y se quede sometido a la voluntad de la mayoría en el Congreso, quien continuará guiándose por móviles más políticos que de índole legal y constitucional.

Cabe destacar que anterior a la descripción del funcionamiento del control preventivo en las Entidades Federativas, se realizó una consulta a través de la Plataforma Nacional de Transparencia a los órganos competentes en cada uno de los casos (tanto órganos legitimados, como los de conocimiento), resultando que solo en Coahuila ha sido aplicado su control previo.

Según los resultados proporcionados por la Unidad de Transparencia del Congreso del Estado de Coahuila se informa que el Gobernador de la Entidad ha ejercido la facultad anteriormente descrita en únicamente tres ocasiones desde su inclusión en la Constitución del Estado, sin embargo, no se pudo

²² Párrafo quinto el artículo 90 de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

acceder a los textos enviados por el ejecutivo, por lo cual, no fue posible constatar que realmente se incluyeran argumentos de tipo constitucional.

Cuadro 1.

COAHUILA	
Fundamento constitucional	Fracción XIV del artículo 82, y el artículo 83 de la Constitución Política del Estado de Coahuila. ²³
Fundamento legal	Artículo 90 de la Ley de Justicia Constitucional local para el Estado de Coahuila de Zaragoza. ²⁴
Objeto de revisión	Proyectos de Ley o Decreto aprobados en el Congreso del Estado, antes de ser publicados.
Sujetos legitimados	Gobernador del Estado.
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Aun cuando en la cotidianidad se conoce a esta institución como “Veto”, destaca que se refiere a la facultad de emitir observaciones a los proyectos de ley. • Las observaciones deberán plantearse en un plazo no mayor a 30 días, a partir de la aprobación de la Ley o el decreto. Si optara por no hacer observaciones, contará con 10 días adicionales para la promulgación y publicación del proyecto. • La descripción constitucional de esta facultad no puntualiza que funja como un control de constitucionalidad, sin embargo, la regulación secundaria contempla la hipótesis de que se ejercite en función de la vulneración a un precepto constitucional. • En caso de que se ejercite por razones de constitucionalidad, además de comunicar las observaciones al Congreso del Estado, estas se harán llegar al Tribunal Superior de Justicia el Estado, a efecto de que éste emita una opinión técnica al proyecto. • Recibidas las observaciones, el Congreso del Estado someterá a consideración del Pleno la elección de una de las siguientes opciones: <ol style="list-style-type: none"> 1. Suspender el proceso legislativo hasta que el Tribunal resuelva si existe la inconstitucionalidad planteada. En este caso, el Tribunal deberá emitir la resolución en “breve término”. 2. No suspender el proceso legislativo, en cuyo caso, se notificará al Tribunal para que declare sin materia el asunto, así como al Gobernador para que proceda a la promulgación. • Si hecha la revisión, el Tribunal determinara que sí existe la inconstitucionalidad, procederá a notificar su opinión al Congreso, quien deberá modificar el proyecto aprobado. Esta opinión tiene efectos vinculantes. • El Congreso recibirá la opinión planteada, turnándola junto con el proyecto a las comisiones legislativas que correspondan, a fin de que se vuelva a emitir un dictamen con las adecuaciones que sean necesarias. • Aprobado el dictamen en comisiones, se turnará al Pleno, requiriendo una aprobación de cuando menos dos terceras partes del órgano,

²³ Constitución Política del Estado de Coahuila,

<http://setracoahuila.gob.mx/descargar/ConstitucionCoah.pdf>

²⁴ Ley de Justicia Constitucional local para el Estado de Coahuila de Zaragoza,

http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa132.pdf

	procediendo después al envío del proyecto al Ejecutivo para su promulgación.
Órgano de resolución	Tribunal Superior de Justicia del Estado, siempre y cuando, el Congreso del Estado decida suspender el proceso legislativo.

Elaboración propia.

5.2. Nayarit

El Estado de Nayarit también visualizó el control constitucional como un elemento de relevancia en la construcción del Estado de Derecho deseado. En aras de lo anteriormente descrito, el 15 de diciembre de 2009 el Congreso del Estado de Nayarit aprobó una reforma a la Constitución local, mediante la cual, entre otras cosas, creó una Sala Constitucional-Electoral²⁵ que habría de conocer de los procedimientos de control constitucional estatal, incluidos los específicos en materia electoral.

Las funciones que corresponden a la Sala Constitucional-Electoral fueron incluidas en el artículo 91 de la Constitución local y el artículo cuarto transitorio del decreto publicado establecía que el Congreso estatal contaría con seis meses para expedir la ley reglamentaria en la materia y fue así, que el 2 de junio de 2010 fue publicada en el periódico oficial del Estado, la Ley de Control Constitucional para el Estado de Nayarit.

Si bien, el listado de funciones contenidas en el artículo 91 de la Constitución local no contempla la existencia de lo que pudiera calificarse como un control previo de constitucionalidad, el párrafo quinto del artículo 53 constitucional establece que las comisiones legislativas del Congreso estatal podrán solicitar a la Sala Constitucional, opiniones consultivas en la materia cuando exista duda sobre los temas que se sometan a su consideración para dictamen.

²⁵ El 10 de junio de 2016 fue publicado en el periódico oficial del estado un decreto mediante el cual se separaban las funciones de control constitucional general, de las correspondientes a la materia electoral, ordenando que se creara un órgano especial para conocer de estos últimos. Así pues, orgánicamente, quedó una Sala Constitucional y un Tribunal Electoral estatal.

Así pues, las comisiones legislativas cuentan con la facultad de consultar no solo a los entes administrativos²⁶ de las diversas materias que se sometan a su consideración, sino que también pueden acudir al máximo órgano en materia constitucional del Estado, a fin de definir si un proyecto de ley planteado al interior del congreso atenta contra el contenido de la norma suprema del Estado, pudiendo fundar en ello un dictamen en sentido negativo, que posteriormente discutirá y votará el pleno. En los casos en que las comisiones legislativas opten por consultar a la Sala Constitucional, la norma establece que ésta última deberá emitir su opinión razonada en un término no mayor a diez días y, posterior a ello, serán las comisiones quienes determinarán cómo incorporan la opinión a su dictamen.

En este sentido, será facultad discrecional de las comisiones dictaminadoras si consultan o no a la Sala Constitucional sobre la regularidad constitucional que presentan los proyectos de ley o decreto turnados a ellas para el dictamen correspondiente, razón por la cual, aun cuando esta facultad tiene como fin último la preservación del contenido de la carta fundamental del Estado, al carecer de fuerza vinculante, se vuelve un medio de control constitucional poco efectivo.

La realidad legislativa actual permite visualizar que no hay una función controladora de las modificaciones legales al interior del Poder Legislativo, ya que las comisiones que deberían ser órganos técnicos especializados, aun cuando cuentan con un cuerpo de asesores, estos no necesariamente poseen una preparación especializada en la materia. Además, la aprobación de los proyectos sigue obedeciendo de manera exclusiva a los intereses políticos de los actores en el Congreso, por lo cual, deviene poco relevante si el sistema legal se mantiene conforme a las bases fundamentales establecidas por la Constitución. Luego entonces, estos controles regulados como “elementos facultativos u opcionales” muy difícilmente adquirirán la fuerza suficiente para imponerse.

²⁶ Artículo 63 y 64 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Nayarit. <https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/ordenamientos/reglamento%20para%20el%20gobierno%20interior%20del%20congreso.htm>

Cuadro 2.

NAYARIT	
Fundamento constitucional	Párrafo quinto del artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Nayarit. ²⁷
Objeto de revisión	Proyectos de Ley o Decreto que se turnen a las Comisiones, y en los cuales medie duda sobre su conformidad con la Constitución. (Anterior a la elaboración del dictamen)
Sujetos legitimados	Comisiones legislativas.
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Se califica este mecanismo como la solicitud de una “opinión consultiva”, procedente cuando las Comisiones legislativas consideren que existe una duda razonable sobre el texto del proyecto y su conformidad con la Constitución. • La facultad concedida a las comisiones legislativas es discrecional, toda vez que depende de la valoración que realice del proyecto en cuestión. • Cuando se opte por la consulta a la Sala Constitucional, la Constitución establece que la opinión razonada deberá emitirse en un plazo máximo de 10 días. • La Comisión o comisiones legislativas en cuestión definirán cómo incorporar la opinión vertida al dictamen que corresponda. • Las comisiones legislativas se forman por los propios diputados, por lo cual, es dable afirmar que no necesariamente son especialistas en materia Constitucional. • Tampoco existe regulación que limite o regule la contratación del personal técnico, por lo que tampoco puede afirmarse que sean especialistas en la materia.
Órgano de resolución	Sala Constitucional.

Elaboración propia.

5.3. Oaxaca

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca contempla la existencia de una Sala Constitucional local, encargada de resolver los controles de regularidad establecidos en la propia ley suprema del Estado. Así pues, el artículo 106 de la Constitución local establece las competencias que corresponden tanto al pleno del Tribunal Superior de Justicia (apartado A), como a la Sala Constitucional (apartado B) y es este último el que incorpora el listado de controles, incluyendo en la fracción IV un modelo de control previo de constitucionalidad mucho más estructurado que en las dos Entidades Federativas anteriormente descritas.

La ley reglamentaria del apartado B del artículo 106 de la Constitución establece en su artículo 1° que su objeto es “*dirimir de forma definitiva e*

²⁷ Constitución Política del Estado de Nayarit, https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/constitucion_politica_nayarit.pdf

inatacable, en el orden jurídico estatal, los conflictos suscitados con motivo de actos de autoridad que transgredan lo establecido en la propia Constitución”, por lo que es esta ley la que puntualiza los procedimientos específicos para resolver estas controversias.

Al Tribunal Superior de Justicia del Estado le es conferida la obligación de “*garantizar la supremacía y el control de la Constitución*”²⁸, sin embargo, las facultades específicas de control constitucional le corresponden a la Sala Constitucional.

El procedimiento de control previo de constitucionalidad creado en el estado de Oaxaca obedece a la necesidad de analizar la constitucionalidad de las leyes y decretos que apruebe el Congreso del Estado pero que aún se encuentren pendientes de ser promulgados y publicados, facultando al Gobernador del Estado, al treinta y tres por ciento de los diputados del Congreso del Estado, o bien, a los órganos constitucionales autónomos en el ámbito de sus respectivas competencias, a presentar la solicitud que dé inicio al trámite.

En este caso, la Sala Constitucional fungirá como instructora del procedimiento y al tener elaborada una propuesta de resolución, ésta será sometida a consideración del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, quien será el encargado de resolver de manera definitiva. El proceso de sustanciación y sentencia no podrá durar más de quince días naturales contados a partir del día que se admita la demanda.

Este tipo de control permite que, a petición de parte, pueda concederse la suspensión del proceso legislativo en cuestión²⁹, sin embargo, esta resolución

²⁸ Fracción I del artículo 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/marco_normativs/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_%28Dto_ref_633_aprob_LXIV_Legis_12_abr_2019_PO_18_4_may_2019%29.pdf?1563573215

²⁹ La ley reglamentaria del apartado B del artículo 106 constitucional establece que la suspensión se tramitará en los términos planteados para las Controversias

incidental puede ser revocada o modificada en cualquier momento de la tramitación, bastando que el Presidente de la Sala estime que un hecho superveniente ha cambiado el estado de cosas, haciendo necesario que la ley sea promulgada y publicada.

Posterior a la admisión de la demanda, la Sala dará vista a las partes vinculadas con el caso a fin de que dentro de los dos días siguientes, rindan los informes que pudieran incumbir a su actividad específica. La Sala analizará el contenido de estos informes, pudiendo con ello, elaborar el proyecto de resolución, mismo que deberá ser presentado al Pleno en un plazo máximo de siete días posteriores a la recepción de la demanda.

El Pleno discutirá y votará el proyecto elaborado por la Sala, y la decisión será tomada por unanimidad o por mayoría calificada, que será de dos terceras partes de sus integrantes.

Si derivado del análisis del Pleno, se determina que ha lugar a la inconstitucionalidad esgrimida en el proyecto de ley, se ordenará que los órganos que lo elaboraron, lo subsanen, hecho lo cual, se volverá a poner a la vista del Pleno del Tribunal para que verifique que se haya cumplido con la sentencia, dándole a este último, cinco días para resolver. Si no se diera cumplimiento a la resolución del Pleno, este podrá ordenar la aplicación de las medidas de apremio incluidas en el artículo 7 de la ley en la materia.

En caso contrario, si se resolviera que no existen los vicios de constitucionalidad invocados, se ordenará la promulgación y publicación inmediata del proyecto en cuestión.

Cabe destacar que el artículo 114 de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 106 constitucional contempla la posibilidad de que este procedimiento de control de constitucionalidad pueda extenderse a la revisión

Constitucionales, el cual se encuentra regulado en el Capítulo II, del Título Segundo de la misma ley. (Párrafo segundo del artículo 107 de la Ley reglamentaria del apartado B del artículo 106 de la Constitución Local)

del procedimiento a través del cual se llevó a cabo la aprobación del proyecto, lo cual lo volvería un garante del proceso legislativo local.

Este modelo de control local ya está mucho más definido y consolidado, lo cual permite que adquiera mayor efectividad que los medios descritos anteriormente, sin embargo, rubros como “la suspensión” aún dejan vulnerable algunas aristas de la operatividad de este medio de control de constitucionalidad.

Cuadro 3.

OAXACA	
Fundamento constitucional	Artículo 106, apartado B, fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. ³⁰
Fundamento legal	Título Quinto de la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. ³¹
Objeto de revisión	Proyectos de Ley o Decreto aprobados por el Congreso del Estado, antes de ser publicados.
Sujetos legitimados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernador del Estado. 2. Treinta y tres por ciento de los diputados del Congreso del Estado 3. Órganos constitucionales autónomos, en el ámbito de sus respectivas competencias
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Sección instructora: Sala Constitucional • El proceso de substanciación y sentencia no podrá durar más de quince días. • Este mecanismo contempla la posibilidad de suspender el proceso legislativo, sin embargo, esta resolución incidental puede ser revocada o modificada, en cualquier momento de la tramitación, bastando con que el Presidente de la Sala estime necesaria la promulgación de la ley. • Admitida la demanda, la Sala dará vista a las partes vinculadas, a fin de que rindan un informe en sus respectivas áreas de competencia. • La Sala analizará el contenido de los informes, utilizando su contenido para elaborar un proyecto de resolución. • La resolución que elabore la Sala deberá ser turnada al Pleno en un plazo máximo de siete días posteriores a la recepción de la demanda. • El Pleno discutirá la propuesta de resolución, y en su caso, aprobará su contenido. La decisión se tomará por unanimidad, o bien, por el voto de cuando menos dos terceras partes de sus integrantes. • Sentido de la resolución: <ol style="list-style-type: none"> 1. Se determina que existe la inconstitucionalidad: En este caso, se ordenará que los órganos que lo elaboraron, lo subsanen.

³⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca,

https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/marco_normativs/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_%28Dto_ref_633_aprob_LXIV_Legis_12_abr_2019_PO_18_4_may_2019%29.pdf?1563573215

³¹ Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca,

http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/219.pdf

	<p>Habiendo corregido la inconstitucionalidad, se volverá a poner a la vista del Pleno, a fin de que evalúe si se cumplió la sentencia, para lo cual contarán con cinco días.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Si no se acata la resolución, se podrán aplicar las medidas de apremio contempladas en la Ley de la materia. <p>2. Se determina que no existe la inconstitucionalidad: Se ordenará la inmediata publicación del proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El artículo 114 de la Ley Secundaria en la materia, establece que este control puede aplicarse también para revisiones sobre el proceso legislativo que medió antes de la aprobación de un proyecto.
Órgano de resolución	Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca.

Elaboración propia.

5.4. Yucatán

La Constitución Política del Estado de Yucatán concede facultades especiales al Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional, estableciendo también un control previo de constitucionalidad³² sobre los proyectos de decreto que ya hayan sido aprobados por el Congreso del Estado pero que aún estén pendientes de ser promulgados o publicados y procederá a petición del gobernador del Estado, del treinta y tres por ciento de los legisladores del Congreso Local, el Fiscal General del Estado, los organismos públicos y los presidentes municipales, en el ámbito de sus competencias.

La Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán es la norma secundaria en la materia y es a través de ella que se puntualiza el procedimiento a seguir en cada uno de los controles descritos en la Constitución local.

Para el caso de las cuestiones previas de control de constitucionalidad, la ley en la materia establece que el Congreso del Estado tiene la obligación de publicar en su gaceta legislativa los dictámenes a través de los cuales se aprueben proyectos de ley; o bien, remitir el dictamen aprobado directamente a los sujetos legitimados para promover este mecanismo, a fin de que manifiesten lo que a su derecho convenga. Cualquiera de las opciones elegidas deberá realizarse en un máximo de dos días hábiles posteriores a la aprobación del

³² Fracción IV del artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Yucatán. <http://www.congresoyucatan.gob.mx/download.php?f=ac13228effbdcb9d15ec7c7a6190091e.pdf&recurso=constitucion>

dictamen en el Pleno. Si el Congreso incumpliere con la obligación anteriormente descrita, todo lo derivado del dictamen en cuestión será nulo.

Al iniciar el procedimiento, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia ordenará la suspensión del proceso legislativo, instruyendo que no se continúe con la sanción, promulgación y publicación del proyecto en cuestión hasta que exista sentencia definitiva, o bien, se dicte improcedencia o sobreseimiento. A la par, el magistrado instructor dará vista al Congreso del Estado, a fin de que en un plazo no mayor a quince días, el Pleno rinda un informe exponiendo las razones por las que estima que el proyecto de ley aprobado no es contrario a la Constitución local. Cabe destacar que la Ley en la materia faculta al magistrado instructor para que, hasta antes del dictado de la sentencia, pueda solicitar información adicional a cualquier entidad relacionada con el tema, incluyendo la opinión calificada del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado.

Vencido el plazo para la presentación de informes, el magistrado instructor dará vista del contenido del expediente a las partes involucradas, a fin de que formulen sus alegatos dentro de los cinco días posteriores.

Sea cual fuere el caso en que se ejerciten esta clase de acciones, el Fiscal General del Estado intervendrá en el procedimiento, ya sea como requirente, o bien, formulando el pedimento³³ dirigido al Pleno del Tribunal Superior, mismo que deberá exhibir antes de la citación a sentencia.

Por lo que hace a la sentencia, ésta contendrá una valoración sobre la constitucionalidad del proyecto de ley aprobado, pudiendo hacer un análisis exhaustivo de la normativa constitucional, más allá de aquello que el requirente

³³ El pedimento debe entenderse como aquella manifestación por escrito que se hace ante un órgano jurisdiccional, mediante la cual se plantean las pretensiones del presentador en el caso específico y, en este caso, el pedimento habrá de integrarse haciendo uso del requerimiento y del informe rendido por el órgano requerido.

le haya planteado y para que este proyecto sea aprobado es necesario que sea avalado por cuando menos dos terceras partes del total del Pleno del Tribunal.

Si el Pleno del Tribunal determina que no existe la inconstitucionalidad planteada, de inmediato se ordenará la continuación y conclusión del proceso legislativo; en cambio, si en efecto existe conflicto entre el proyecto aprobado y la Constitución local y se aprueba por el número de votos requeridos, el Pleno del Congreso Estatal estará obligado a modificar las disposiciones afectadas en los términos que la propia sentencia le fije.

La Ley de Justicia Constitucional local establece la incompatibilidad entre el ejercicio del derecho de veto y el control previo de constitucionalidad, en caso de que el argumento concreto del primero sean conceptos de invalidez constitucional, ya que en este caso, el objeto de vulneración ya estaría siendo combatido por una vía distinta. Adicionalmente, también detalla que si concluido este procedimiento se determina que el proyecto de ley es constitucional, el texto no podrá ser combatido por los medios de control constitucional *a posteriori*, salvo cuando los sujetos legitimados no se pronuncien durante el proceso, en cuyo caso, se dejarán a salvo los derechos de las partes, a fin de que puedan ejercitarlos mediante un control posterior.

Las cuestiones de control previo de constitucionalidad en el Estado de Yucatán siguen un procedimiento ya mucho más estructurado, lo cual permite que se garantice en mayor grado la eficiencia en el resultado, incluyendo el hecho de que sean los magistrados quienes, con toda independencia, determinen la suspensión del proceso legislativo y definan el alcance de la modificación al proyecto de ley aprobado, pudiendo estimar que en este punto, el Tribunal Superior del Estado lleva a cabo una función legislativa.

Cuadro 4.

YUCATÁN	
Fundamento constitucional	Artículo 70, fracción IV de la Constitución Política del Estado de Yucatán. ³⁴
Fundamento legal	Título Quinto de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán. ³⁵
Objeto de revisión	Proyectos de Ley o Decreto aprobados por el Congreso del Estado, antes de ser promulgados o publicados.
Sujetos legitimados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernador del Estado. 2. Treinta y tres por ciento de los diputados del Congreso del Estado 3. Fiscal General del Estado 4. Organismos públicos 5. Los Presidentes municipales.
Características	<ul style="list-style-type: none"> • El Congreso del Estado tiene la obligación de publicar en su gaceta legislativa, los dictámenes a través de los cuales se aprueben proyectos de ley, o bien, remitir el dictamen aprobado a los sujetos legitimados para promover este mecanismo, a fin de que puedan manifestar lo que a su derecho convenga. (Máximo dos días hábiles después de la aprobación en Pleno) • Si el Congreso del Estado incumpliere con la publicación del dictamen, todo lo derivado de él será nulo. • Iniciado el procedimiento, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia ordenará la suspensión del proceso legislativo, hasta en tanto se dicte sentencia definitiva. • Magistrado instructor³⁶ dará vista al Congreso del Estado, a fin de que en un plazo máximo de quince días, el Pleno rinda un informe exponiendo las razones por las que estima que el proyecto aprobado no es contrario a la Constitución local. • Vencido el plazo de presentación de informes, se dará vista del expediente a las partes involucradas. • En todos los casos intervendrá el Fiscal General del Estado (ya sea como requirente o como presentador del pedimento). • La sentencia contendrá una valoración exhaustiva sobre la constitucionalidad del proyecto de ley aprobado, pudiendo ir aún más allá de lo planteado por el requirente. • La sentencia deberá aprobarse por cuando menos dos terceras partes del total de Pleno, misma que puede ser en los sentido siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1. No existe la inconstitucionalidad. Se ordenará la conclusión del proceso legislativo. <p>Si se determina que no existe la inconstitucionalidad planteada, el texto no podrá ser combatido por los medios de control <i>a posteriori</i>, salvo cuando los sujetos no se hayan pronunciado durante el</p>

³⁴ Constitución Política del Estado de Yucatán,

<http://www.congresoyucatan.gob.mx/download.php?f=ac13228effbdc9d15ec7c7a6190091e.pdf&recurso=constitucion>

³⁵ Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán,

http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_ley.php?idley=139

³⁶ Hasta antes del dictado de sentencia, el Magistrado Instructor podrá solicitar la información que considere, tanto al Congreso, como al Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado.

	<p>control <i>a priori</i>, en cuyo caso, sí podrán manifestarse posterior a la publicación.</p> <p>2. Sí existe la inconstitucionalidad. Si la resolución se aprueba por los votos requeridos, el Pleno del Congreso estará obligado a modificar las disposiciones en los términos aprobados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe incompatibilidad en cuanto al ejercicio de la facultad de veto y el control previo de constitucionalidad, puesto que si en la primera de ellas se exponen conceptos de invalidez inconstitucional, ya no habría lugar al ejercicio de un control distinto en otra vía pero con los mismos argumentos.
Órgano de resolución	Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán.

Elaboración propia.

Capítulo II. Controles preventivos de constitucionalidad en el Derecho Comparado

1. Chile.

La Constitución Política de la República de Chile establece algunas variantes de control previo de constitucionalidad. El primero, aplicado a leyes orgánicas constitucionales y a leyes interpretativas de la Constitución, que recibe el nombre de “Control Obligatorio de Constitucionalidad” y el segundo, relativo a resolver cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de un proyecto de ley, reforma constitucional y de los tratados internacionales sometidos a consideración del Congreso.

El control obligatorio de constitucionalidad operará en todos los casos, tratándose de leyes orgánicas y de leyes que interpreten un precepto de la Constitución, en cuyos supuestos, el Presidente de la Cámara de origen deberá enviar el texto íntegro de los proyectos que se trate, agregando las actas de sesión, comisión, cuando en la discusión se hayan planteado cuestiones de constitucionalidad; o bien, el oficio a través del cual el Presidente plantee la cuestión de constitucionalidad debatida.

Tratándose de leyes interpretativas de constitucionalidad, el Tribunal siempre deberá declararlo fundado y resolver adecuadamente sobre la regulación que contenga.

En el caso de las leyes orgánicas constitucionales, si el Tribunal determina que su contenido sí es acorde a la Constitución, lo notificará de inmediato al

Presidente de la Cámara de origen, para que pueda seguir con el proceso legislativo ordinario, en cambio, si el Tribunal determina que sí existe la contradicción entre el proyecto y el texto constitucional, dicho órgano deberá fundar y motivar sus consideraciones y enviarlas por escrito a la Cámara de origen. Analizada la respuesta del Tribunal, la Cámara de origen procederá a remitir el proyecto aprobado al Presidente de la República, excluyendo los artículos calificados como inconstitucionales por el Tribunal, a fin de que este pueda ser promulgado y publicado.

La Constitución establece que cuando se aplique control obligatorio de constitucionalidad, los preceptos analizados en ese punto ya no podrán volver a revisarse en esos términos en un control posterior.

Por lo que hace al control sobre leyes, reformas constitucionales y tratados internacionales, se trata de un control facultativo, toda vez que dependerá de la voluntad de los sujetos legitimados para el caso específico, si se analiza o no la cuestión de constitucionalidad. Se engloba a los tratados en el mismo procedimiento que las leyes porque la Constitución establece que la aprobación de un tratado en el Congreso acatará las formalidades que sigue una ley.

Podrán formular el requerimiento para el análisis de constitucionalidad el Presidente de la República, quien suscribirá su solicitud acompañado del Ministro de la materia que corresponda; el Presidente de una de las Cámaras, que deberá acompañar su rúbrica con la del secretario de la Cámara respectiva; o bien, una minoría representativa de cualquiera de las Cámaras, que corresponderá a una cuarta parte de la totalidad de los miembros de cualquiera de ellas. El documento de requerimiento deberá incluir los vicios que se estima revisten dicho proyecto, así como los preceptos constitucionales que se considera han sido vulnerados e incluir las firmas de todos los solicitantes. Si no se cumple con las formalidades descritas, el Tribunal está en posibilidad de desestimar el caso e instruir al Ejecutivo para que promulgue el documento controvertido.

Cuando el Tribunal haya admitido a trámite el expediente en que obre la cuestión planteada, notificará al titular del Ejecutivo para que omita promulgar el

proyecto o ratificar el tratado. Asimismo, notificará a los órganos relacionados con el tema para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Concluido el plazo para manifestar los argumentos que correspondan, el Tribunal resolverá el asunto. Es destacable que el Tribunal está facultado para hacer un análisis exhaustivo del caso, yendo aún más allá de los argumentos que las partes le hayan hecho saber. En caso de resolver la inconstitucionalidad del proyecto, la resolución será notificada tanto a los solicitantes, como al Presidente de la República, la Cámara de Diputados, el Senado y el Contralor General de la República.

Este modelo es particular dado que establece el control preventivo con un subtipo obligatorio y uno voluntario, que además incluye como objeto de revisión las reformas constitucionales y de tratados internacionales, constituyendo con ello un modelo *sui generis*, en razón de que se posiciona como una fase adicional al proceso legislativo ordinario y no propiamente como un control sancionador.

Cuadro 5.

CHILE		
Fundamento constitucional	Artículo 82, numerales 1 y 2 de la Constitución Política de la República de Chile. ³⁷	
Fundamento legal	Capítulo II Del Procedimiento del Tribunal Constitucional, Título II Normas especiales de procedimiento de la Ley orgánica constitucional del Tribunal Constitucional de Chile, Ley No. 17.997. ³⁸ <ul style="list-style-type: none"> • Párrafo 1, Control obligatorio de constitucionalidad (Artículos 34 al 37) • Párrafo 2, Conflictos de Constitucionalidad (Artículos 38 al 44) 	
Objeto de revisión	Control obligatorio de constitucionalidad	Conflictos de Constitucionalidad
	1. Leyes orgánicas constitucionales. 2. Leyes interpretativas de la Constitución.	Cuestiones de constitucionalidad suscitados durante la tramitación de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Proyecto de ley. 2. Reforma constitucional. 3. Tratado Internacional.

³⁷ Constitución Política de la República de Chile, https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

³⁸ Ley orgánica constitucional del Tribunal Constitucional de Chile, Ley No. 17.997, <https://www.tribunalconstitucional.cl/normas/normas-reguladoras>

Sujetos legitimados	Presidente de la Cámara de Origen	<ul style="list-style-type: none"> a) Presidente de la República b) Cámaras legislativas (Por conducto del Presidente y Secretario de dichos órganos) c) Cuarta parte de alguna de las Cámaras legislativas (Rúbrica de los parlamentarios, con autorización del Secretario del órgano, o bien, por el Secretario del Tribunal)
Características	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso del control obligatorio, el archivo para trámite deberá ser enviado al Tribunal dentro de los 5 días posteriores a que concluya la tramitación al interior del Congreso (Sin que se haya promulgado). • Tratándose de conflictos de constitucionalidad, solo procederá su tramitación cuando se inicie antes de la promulgación del proyecto. • El procedimiento por conflictos de constitucionalidad se estima de tipo “facultativo” porque su ejercicio depende de la voluntad de los sujetos legitimados. • El procedimiento ante el Tribunal será sustanciado en un plazo de entre 10 y hasta 20 días. • El requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto, sin embargo, la parte impugnada no podrá ser publicada, hasta en tanto se resuelva el procedimiento jurisdiccional. • En los casos de conflicto de constitucionalidad, cuando el Tribunal admita la solicitud, notificará al Ejecutivo, para que no promulgue el proyecto, ni ratifique el tratado internacional. • La revisión que lleve a cabo el Tribunal será exhaustiva, puesto que podrá ir más allá de lo que haya manifestado el solicitante. • Las resoluciones del Tribunal Constitucional no admiten recurso alguno en contra, sin embargo, este órgano puede subsanar sus errores en cualquier tiempo. • Aquellos preceptos que habiendo sido sometidos a este procedimiento, se hayan declarado constitucionales, no podrán ser revisados en procesos de revisión constitucional posteriores. 	
Órgano de resolución	Tribunal Constitucional de Chile.	

Elaboración propia.

2. Colombia

La Constitución Política de Colombia prevé el control previo de constitucionalidad en tres subtipos diversos. El primero ejercido por el presidente sobre las leyes que estime inconstitucionales, el segundo se refiere al ejercido sobre las leyes estatutarias o constitucionales y el tercero se ejerce sobre tratados internacionales y sus leyes aprobatorias.

El control conferido al Presidente de la República se encuentra establecido en los artículos 166, 167 y 241 numeral 8 de la Constitución Nacional y se da cuando habiendo sido aprobado un proyecto de ley por el Congreso, el titular del Poder Ejecutivo emita comentarios de modificación al texto aprobado. La facultad

conferida se vuelve control constitucional cuando los comentarios se emitan porque el Gobierno estime que el texto que pretende incorporarse a la normativa deviene inconstitucional, por lo que se le faculta para evidenciar el hecho, enviando los argumentos que considere a las Cámaras del Congreso, en cuyo caso se hará de conocimiento de la Corte.

Las objeciones planteadas por el Presidente deberán presentarse ante las Cámaras en plazos definidos, dependiendo del grueso del proyecto de que se trate, dando al Presidente seis, diez y hasta veinte días para presentarlas y si se excediere de dichos plazos, el proyecto deberá ser promulgado y publicado.

Enviados los comentarios al proyecto de ley, las Cámaras deberán volver a discutirlo, incorporando al análisis los argumentos esgrimidos por el Ejecutivo, hecho lo cual, se volverá a someter a votación del pleno en ambas Cámaras y, si se obtuvieran votos aprobatorios de la mayoría simple en cada una de ellas, el Presidente no podrá oponerse a la publicación de la Ley.

Si se diere insistencia del Congreso a aprobar el proyecto cuando se hubiere invocado inconstitucionalidad, esto deberá hacerse de conocimiento de la Corte Constitucional, a fin de que sea ella quien defina si existe o no la inconstitucionalidad invocada.

Se hará de conocimiento de la Corte entregando el proyecto de ley, los argumentos emitidos por el Presidente y un documento a través del cual, el Congreso manifieste el porqué de su resistencia a la modificación del texto, hecho lo cual, la Corte tendrá seis días para resolver el caso.

Si en la sentencia de la Corte se determinara que es constitucional el proyecto en cuestión, surtirá efectos de cosa juzgada y el Presidente no podrá oponerse a sancionarlo y publicarlo, pero si la Corte estima que el proyecto es parcialmente contrario a la Constitución, deberá notificar el hecho a la Cámara de origen, puntualizando en la sentencia aquellas disposiciones que se hayan considerado opuestas a la norma suprema nacional. La Cámara de origen deberá atender las recomendaciones planteadas por la Corte Constitucional, incorporando en el dictamen del proyecto a discusión, las adecuaciones que

hayan sido vertidas durante el desarrollo del procedimiento ante la Corte. Hecho lo anterior, el órgano jurisdiccional emitirá la sentencia definitiva.

Cabe destacar que la revisión hecha por la Corte no es integral, pues esta se limita a revisar los puntos objetados por el Ejecutivo, por lo cual la ley podrá controvertirse por puntos diferentes a los manifestados por el presidente; pero si el Ejecutivo argumentó la inconstitucionalidad de la totalidad del proyecto, el control de la Corte será integral, y la ley no podrá ser objeto de demanda por acción de inconstitucionalidad, salvo que se produzca un vicio en la sanción presidencial o en la promulgación de la ley.

El segundo de los casos contemplados en Colombia es el ejercido sobre las Leyes Estatutarias, que pueden ser calificadas como “constitucionales” por ser reguladoras de las disposiciones contenidas en la normativa constitucional, encontrándose por encima de las leyes ordinarias. Es destacable mencionar que este tipo de control contempla la revisión formal y material de la aprobación de la ley en cuestión, es decir, que la Corte revisará tanto el contenido de la ley, como el proceso a través del cual fue aprobado.

La importancia de las llamadas “leyes estatutarias” es visible atendiendo a que en la Constitución se ha establecido que para abrogarlas o modificarlas se requiera una mayoría calificada (absoluta) para su aprobación, además de una revisión previa por parte de la Corte.

El Decreto que reglamenta el actuar de la Corte Constitucional establece que posterior a la aprobación del proyecto, el Presidente del Congreso deberá notificar a la Corte del proceso en cuestión, enviando copia de la ley o leyes estatutarias aprobadas en el debate de Pleno para que la Corte lleve a cabo el análisis que corresponda. Con este estudio se determinará si la ley aprobada es o no conforme con el texto constitucional.

Si la Corte determinara que la ley es constitucional, se ordenará al Presidente que proceda a la sanción y publicación de la misma, pero si la Corte considera que el proyecto es total o parcialmente inconstitucional, lo notificará de inmediato a la Cámara de origen. Si el proyecto estuviere calificado en su totalidad de inconstitucional, la notificación únicamente será para que no se

concluya el proceso legislativo, mientras que si es parcial, la notificación incluirá consideraciones específicas que permitan al Congreso realizar modificaciones en el proyecto de ley y, en su caso, aprobarlo acorde al texto de la Constitución. En el fallo notificado, la Corte puntualizará la manera en que se subsanaría la contravención a la Constitución.

Por lo que hace a la revisión del proceso de aprobación, la Corte analizará, además, que las fases realizadas se hayan apegado a lo establecido en la Constitución, y el Decreto que regula este procedimiento establece que cuando se encuentren vicios en el proceso legislativo, la Corte tiene facultad de regresar el proyecto de ley al Congreso para que subsane el acto y, posteriormente, lo devuelva para hacer el análisis de constitucionalidad de fondo.

En este sentido, se puede afirmar que este control es aún más exhaustivo, toda vez que no se limita a revisar una parte del proyecto, yendo aún más allá, revisando las formalidades de aprobación en el Poder Legislativo, llevando a cabo un control sobre las cámaras legislativas en un doble sentido: acotando su facultad legisladora al contenido material de la constitución y obligando a dicho órgano a ceñirse al proceso que la propia Constitución le marca.

Por lo que hace al tercer subtipo de control previo se refiere a la revisión anticipada del contenido de los Tratados Internacionales, a fin de evitar la ratificación de un documento que se contraponga a la normativa vigente de la Constitución Política.

La constitución establece que para ratificar los tratados internacionales habrán de participar los tres poderes de gobierno: el poder Ejecutivo funge como negociador y suscriptor del tratado, sin embargo, su actuar requiere de la aprobación del poder Legislativo, quien definirá si ratifica o no la propuesta del Ejecutivo, atendiendo más bien a una responsabilidad democrática y política, mientras que el poder Judicial participará evaluando que el contenido del tratado no se contraponga a lo establecido en la normativa constitucional vigente y solo

cubriendo todos los vórtices anteriores, el Presidente estará en posibilidad de ratificar el tratado³⁹.

La Constitución establece que la Corte deberá ser notificada por el Gobierno inmediatamente después a la aprobación de la ley que garantice que este ya fue avalado por el Congreso, hecho lo cual, la Corte procederá a analizar el contenido total del tratado internacional a fin de determinar que cada uno de los preceptos que contemple, sean acorde a lo previamente establecido en la normativa superior del país. Si posterior a su análisis, determina que es inconstitucional, el Presidente no podrá ratificar su contenido, pero si el resultado deriva que la inconstitucionalidad es parcial, el poder Ejecutivo podrá ratificar el tratado en la parte que no se haya calificado como tal, reservando aquellos que la Corte hubiera señalado como contrarios a la Constitución.

Cabe destacar que la Constitución colombiana establece que, tanto en el control sobre leyes estatutarias como en el ejercido sobre tratados internacionales, los ciudadanos tienen capacidad para participar, ya sea argumentando constitucionalidad o su opuesto, sin embargo, no es muy clara la manera en que podrían intervenir en el proceso judicial de control.

En conclusión, este país contempla el control preventivo de constitucionalidad sobre leyes y sobre tratados internacionales, creando para conocer de ellos un proceso jurisdiccional especial ante la Corte Constitucional, quien ostenta el máximo poder en materia de interpretación y protección de la Constitución, configurando en este caso un control concentrado de constitucionalidad.

³⁹ Artículos 189, numeral 2; 150, numeral 16 y 241, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia,

https://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_constitucion_politica.pdf

Cuadro 6.

COLOMBIA	
Fundamento constitucional	Artículo 241, numeral 8 y 10; artículo 153; artículo 166 y 167 de la Constitución Política de Colombia. ⁴⁰
Fundamento legal	Capítulo VI, VII y VIII del Decreto 2067 de 1991, por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional en Colombia. ⁴¹
Objeto de revisión	1. Leyes generales 2. Leyes estatutarias y constitucionales 3. Tratados Internacionales y sus leyes aprobatorias.
Sujetos legitimados	Gobierno Nacional, por conducto del Presidente de la República y los Ministros del Gobierno.
Características	<ul style="list-style-type: none"> • El procedimiento se refiere a la emisión de comentarios de modificación a los proyectos aprobados por el Congreso, en cuyo caso, los proyectos con los comentarios vertidos serán devueltos a la Cámara de origen para que sean analizados nuevamente. • El plazo para la emisión de los comentarios al proyecto derivarán del grueso de la ley en cuestión, pudiendo tener seis, diez o hasta veinte días para su presentación. • Hecha la nueva revisión, el Ejecutivo deberá publicar el proyecto sin poder inconformarse por su contenido. • Cuando los comentarios emitidos por el Presidente giren en torno a cuestiones de constitucionalidad, y la Cámara insistiere en la aprobación del proyecto sin considerar las observaciones emitidas, el proyecto deberá turnarse a la Corte Constitucional. (Así se configura el control de constitucionalidad). • La corte resolverá en un plazo no mayor a 6 días. • Si en el procedimiento ante la Corte se determinara que el proyecto es constitucional, el fallo emitido obligará al Presidente a sancionar la ley. • Si la Corte determinara que existe una inconstitucionalidad parcial, la Corte Constitucional comunicará lo propio a la Cámara de origen, detallando las disposiciones que son contrarias a la Constitución. • La Cámara de origen deberá incorporar las recomendaciones emitidas por la Corte en el proyecto que se someta a discusión. • El control de las Leyes Estatutarias contempla una revisión formal (proceso legislativo) y material (contenido) de la aprobación del proyecto. • Por lo que hace al control sobre tratados internacionales, este se ejercerá siempre, puesto que es procedimiento habitual para la ratificación de éstos. • La revisión realizada por la Corte Constitucional no siempre es integral, puesto que se limitará a las consideraciones planteadas por el Presidente. En este sentido, el proyecto podrá ser objetado en puntos diversos a los planteados mediante controles <i>posteriores</i>. • La Constitución establece que tanto en el control contra Tratados Internacionales, como en el de Leyes Estatutarias, los ciudadanos

⁴⁰ Constitución Política de la República de Colombia, https://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_constitucion_politica.pdf

⁴¹ Decreto 2067 de 1991, por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional en Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/DECRETO%202067.php>

	están legitimados para participar, sin embargo, no se detalla cómo lo harían.
Órgano de resolución	Corte Constitucional de la República de Colombia.

Elaboración propia.

3. España.

La Constitución Española reglamenta una monarquía parlamentaria, por lo que se da la participación del Rey en múltiples casos. Sin embargo, la forma de organización política no necesariamente influye en la manera en que se reglamentan ciertas instituciones de un gobierno democrático, tal como lo son los controles de constitucionalidad.

España prevé diversos tipos de control constitucional, entre ellos dos de tipo preventivo, uno ejercido sobre el proceso de ratificación de tratados internacionales y otro sobre proyectos de emisión y reforma de estatutos de autonomía. Ambos instrumentos se encuentran contemplados dentro de las funciones atribuidas al Tribunal Constitucional.

Para la incorporación de tratados internacionales al orden jurídico español se requiere la participación de las Cortes Generales, que son representaciones democráticas que manifiestan el sentir del pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado y se encuentran facultadas para refrendar la suscripción que haga el Estado, por conducto del Rey, sobre los tratados internacionales. Si posterior al análisis que lleven a cabo las Cortes Generales, el Congreso de Diputados, el Senado, o el Gobierno estiman que el tratado en cuestión deviene contrario a la Constitución, cualquiera de ellos podrá someter este hecho a la consideración del Tribunal Constitucional para que sea éste quien defina si existe o no la inconstitucionalidad.

Tratándose del segundo de los subtipos de control previo, los Estatutos de Autonomía podrán ser revisados por el Tribunal Constitucional cuando se estime que en ellos se contravino el texto de la Constitución.

Los Estatutos de Autonomía son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, misma que será puesta a consideración de las Cortes Generales, por parte un grupo considerado una asamblea o diputación

comunitaria. La emisión de estas normas seguirá el mismo proceso legislativo consignado para el resto de las leyes orgánicas, sin embargo, al darse la aprobación del tema y ya que haya sido publicado el texto en la gaceta del órgano legislativo, el Tribunal Constitucional contará con solo tres días para manifestar su inconformidad con el texto, hecho lo cual, se suspenderá lo que reste del proceso legislativo, incluso tratándose de los temas que requieran ser sometidos a referéndum, ya que este no podrá ser convocado hasta que el Tribunal resuelva el caso.

La revisión de constitucionalidad seguirá el procedimiento establecido para el control posterior⁴², que será de conocimiento del Tribunal Constitucional, legitimando para accionarlo al Presidente del Gobierno, el defensor del pueblo, una representatividad de cincuenta diputados o cincuenta senadores, o bien, los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas de las comunidades autónomas. Para resolver estos casos, el Tribunal podrá requerir a cualquiera de los entes intervinientes que proporcionen la información que corresponda para resolver.

Si hecho el análisis en cuestión, el Tribunal determina que no existe la inconstitucionalidad esgrimida, el proceso legislativo seguirá su curso hasta la entrada en vigor, incluyendo, en su caso, el referéndum, pero si se hallara fundado el planteamiento de contravención al texto constitucional, el Tribunal deberá detallar puntualmente qué preceptos resultaron inconstitucionales y contra cuáles del texto constitucional se contrapusieron, a fin de que al notificarlo a las Cortes Generales, éstas puedan eliminar dichas disposiciones, o bien, modificar el texto para dejarlo acorde al texto constitucional.

Finalmente, es dable destacar que el ejercicio del control previo sobre Proyectos de Estatutos de Autonomía no excluye la posibilidad de que, posterior a su entrada en vigor, pueda demandarse la inconstitucionalidad de su texto, es decir, que la Constitución mantiene a salvo los recursos jurídicos para que se

⁴² Artículo setenta y nueve de la Ley Orgánica 2/1979, última modificación 17 de octubre de 2015,

<http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/LOTC-TextoConsolidado.pdf>

accionen en caso de que la modificación realizada en las Cortes Generales no se apege completamente a lo establecido en la sentencia del Tribunal Constitucional.

Cuadro 7.

ESPAÑA	
Fundamento constitucional	Artículo 63, 94, 95, Título IX de la Constitución Española. ⁴³
Fundamento legal	TÍTULO VI (Tratados Internacionales) y VI BIS (Estatutos de Autonomía) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. ⁴⁴
Objeto de revisión	1. Tratados Internacionales. 2. Proyectos de emisión y reforma de Estatutos de Autonomía (Constituciones locales de las comunidades autónomas)
Sujetos legitimados	(Art. 162 Constitucional) a) Presidente del Gobierno b) Defensor del Pueblo c) 50 Diputados d) 50 Senadores e) Los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas f) Las Asambleas de las Comunidades autónomas
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estatutos de Autonomía son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, misma que será puesta a consideración de las Cortes Generales, por parte un grupo considerado una asamblea o diputación comunitaria. La emisión de estas normas seguirá el mismo proceso legislativo consignado para el resto de las leyes orgánicas, sin embargo, al darse la aprobación del tema y ya que haya sido publicado el texto en la gaceta del órgano legislativo, el Tribunal Constitucional contará con solo tres días para manifestar su inconformidad con el texto. • Las Cortes Generales son representaciones democráticas que manifiestan el sentir del pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado y se encuentran facultadas para refrendar la suscripción que haga el Estado, por conducto del Rey, sobre los tratados internacionales. Si posterior al análisis se estima que el tratado en cuestión deviene contrario a la Constitución, se podrá someter este hecho a la consideración del Tribunal Constitucional para que sea éste quien defina si existe o no la inconstitucionalidad. • La revisión de constitucionalidad de estatutos seguirá el procedimiento establecido para el control posterior. • El ejercicio de estos controles implicará la suspensión del proceso para su promulgación. • Determinada una inconstitucionalidad parcial o total, el Tribunal puntualizará en qué preceptos radica la inconstitucionalidad, a fin de que las Cortes Generales modifiquen el proyecto.

⁴³ Constitución española, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>

⁴⁴ Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional español, <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/LOTC-TextoConsolidado.pdf>

	<ul style="list-style-type: none"> • Para resolver la constitucionalidad de Tratados Internacionales, el Tribunal contará con un mes, mientras que para resolver lo relativo a los Estatutos de Autonomía contará con seis meses. • El pronunciamiento en el recurso previo no limita la posibilidad de plantear recursos o cuestiones de inconstitucionalidad posteriores a la entrada en vigor. • Contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe recurso alguno, pero en el plazo de dos días las partes podrán solicitar la aclaración de las mismas.
Órgano de resolución	Pleno del Tribunal Constitucional Español.

Elaboración propia.

4. Francia.

La Constitución Política de Francia contempla uno de los sistemas de control constitucional con mayor tradición, puesto que no adoptó el sistema jurisdiccional como mecanismo controlador, sino que depositó la facultad de revisión constitucional en un órgano de naturaleza política, que si bien en un principio generó críticas y descontento, ha resultado eficiente para las necesidades del país. Si bien la función inicial del Consejo fue mantener estable el funcionamiento del poder Ejecutivo, hoy en día ya configura más bien un protector de la función legislativa, sin dejar de lado la máxima defensa al texto constitucional.

Por lo anterior, se puede afirmar que el Consejo Constitucional ostenta las máximas facultades en materia de control constitucional, contemplando diversas clases de ellos, incluyendo un control preventivo aplicable a leyes y reglamentos y a la aprobación de tratados internacionales. Para ejercer estos mecanismos, se faculta al Presidente, al Primer Ministro, al Presidente de la Asamblea o al homólogo del Senado, o bien, a una minoría representativa, correspondiente a un mínimo de sesenta legisladores de cualquiera de las dos cámaras.

Por lo que hace a la revisión de leyes y reglamentos, la Constitución establece que el Consejo Constitucional podrá efectuarlo hasta en tanto éstas no sean publicadas y, por tanto, no adquieran vigencia. El texto constitucional refiere que se aplicará sobre leyes orgánicas, entendidas como leyes constitucionales; sobre aquellas leyes que, por el tema que tratan, requieren aprobación vía referéndum; los reglamentos de las Cámaras y las leyes que los sujetos legitimados estimen requieren de análisis.

Iniciado el proceso, el Consejo Constitucional procederá a llevar a cabo el análisis correspondiente, debiendo resolver el caso en un máximo de un mes. Si habiendo realizado el estudio de constitucionalidad, se determina que no existe la inconstitucionalidad invocada, el Consejo ordenará se reanude el proceso legislativo sobre el proyecto en cuestión, dejando sin efectos la suspensión de la promulgación; sin embargo, si se hallare fundada la inconstitucionalidad total, el proyecto no podrá ser promulgado, pero si la inconstitucionalidad fuera parcial y el precepto inconstitucional pudiere ser separado del proyecto sin mayores complicaciones, el Consejo enviará su fallo al Presidente de la República para que él determine si manda a publicar las disposiciones que sí son constitucionales, o bien, devuelve el proyecto íntegro a las Cámaras para que éstas efectúen una segunda lectura y análisis del mismo, pero ahora al amparo del fallo emitido por el Consejo Constitucional.

El segundo de los controles de tipo preventivo prevé la revisión del contenido de los tratados internacionales, pretendiendo prevenir posibles choques con la Constitución. En este sentido, se hará una revisión exhaustiva del texto terminado del acuerdo, que aun cuando ya fue suscrito por el Presidente, no es vigente hasta que sea aprobado y ratificado.

Si de la revisión de un tratado, el Consejo Constitucional estima que algunas cláusulas devienen inconstitucionales y, por tanto, no pueden aceptarse en los términos en que están, no podrá ordenarse la ratificación del convenio, si no posterior a la reforma constitucional que deje acorde dicho texto con las cláusulas.

En conclusión, el propio Consejo Constitucional francés constituye en sí mismo un mecanismo de protección constitucional, y los medios contemplados constituyen las herramientas con las que cuenta y a pesar de tratarse de un control de tipo político y concentrado, no ha perdido eficacia con el paso del tiempo, manteniéndose como uno de los entes de control constitucional más estables.

Cuadro 8.

FRANCIA	
Fundamento constitucional	Artículo 54 y 61 de la Constitución Política de Francia. ⁴⁵
Fundamento legal	Título II, Capítulo II “Declaraciones de conformidad con la Constitución” (Art. 17-23) Orden n° 58-1067 de 7 de noviembre de 1958 relativa a la ley orgánica sobre el Consejo Constitucional de Francia. ⁴⁶
Objeto de revisión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Leyes orgánicas (<i>Leyes constitucionales</i>), antes de su promulgación. 2. Propuestas de ley que deban ser sometidas a referéndum, antes de que este se realice⁴⁷ (Art. 11 de la ley). 3. Reglamentos de las Cámaras, antes de su aplicación. 4. Leyes generales, antes de su promulgación. 5. Tratados internacionales. (Caso especial: Si es contrario a la Constitución, solo podrá incorporarse al sistema normativo mediante reforma a la misma)
Sujetos legitimados	<ol style="list-style-type: none"> a) Presidente de la República b) Primer Ministro (Tratándose de leyes orgánicas, este será el único facultado para ejercer el control) c) Presidente de la Asamblea d) Presidente del Senado e) 60 Diputados f) 60 Senadores
Características	<ul style="list-style-type: none"> • El control se lleva a cabo por un órgano de tipo político. • El control podrá ejercerse hasta en tanto la ley o reglamento no haya sido promulgado • En el caso de los Tratados Internacionales se podrá accionar este mecanismo cuando, habiendo revisado el contenido del texto, se detecte una cláusula contraria a la Constitución. En este caso, el tratado solo podrá ratificarse posterior a la reforma constitucional. • El inicio del procedimiento generará la suspensión del proceso legislativo, en la fase previa a la promulgación. • El Consejo Constitucional cuenta con el plazo máximo de un mes para resolver el asunto. En caso de urgencia, el Gobierno podrá solicitar que se reduzca a 8 días. • Si se determina que NO existe la inconstitucionalidad, se procederá a levantar la suspensión del proceso y se procederá a la promulgación.

⁴⁵ Constitución Francesa, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol.pdf

⁴⁶ Orden n° 58-1067 de 7 de noviembre de 1958 relativa a la ley orgánica sobre el Consejo Constitucional, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/lo_58_1067_es.pdf

⁴⁷ El artículo 11 de la ley orgánica establece que *serán aquellos que versen sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica, social y medioambiental de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones.*

	<ul style="list-style-type: none"> • Si se haya una inconstitucionalidad total, o bien que siendo parcial, no puede ser separado del proyecto, este no podrá ser publicado. • Si se haya una inconstitucionalidad parcial, separable del proyecto, el Consejo notificará al Presidente de la República para que él determine si publica el proyecto excluyendo el precepto inconstitucional, o bien, solicita a las Cámaras una nueva lectura del proyecto, señalándoles en qué radica la inconstitucionalidad. • Tratándose de los reglamentos de las Cámaras, si el Consejo determina que el precepto es contrario a la Constitución, éste no podrá ser aplicado.
Órgano de resolución	Consejo Constitucional Francés.

Elaboración propia.

5. Irán.

La República Islámica de Irán está constituida sobre la base de un sistema religioso, confiriendo a Dios y demás elementos de fe la calidad de principios rectores, razón por la cual se establece que todas las leyes y decretos civiles, penales, fiscales, económicos, administrativos, culturales, militares, políticos y cualquier otro relacionado deberán emitirse con base en los principios que manda el Islam. Atendiendo a ello, es que la propia constitución contiene un capítulo exclusivo a escribir las máximas de la religión, formando una parte dogmática - religiosa.

La Constitución de la República Islámica de Irán regula todas sus instituciones en función de los principios religiosos contemplados en el Corán y en el propio texto constitucional, incluyendo los órganos de gobierno, así como los controles de constitucionalidad. En este sentido, los mecanismos de protección constitucional no pugnan únicamente por salvaguardar la supremacía constitucional, puesto que la norma suprema no es en sí misma la Constitución, sino los mandatos religiosos que ella incorpora al sistema jurídico y, por ende, el Corán en sentido amplio.

Por lo que hace al control previo de constitucionalidad, el sistema normativo de Irán establece la existencia de uno solo, depositado en el Consejo de Guardianes, formado por seis *alfaquíes* y seis juristas de diversas especialidades y consistirá en la verificación de la concordancia entre texto constitucional y el conjunto de normas religiosas, y las leyes y decretos que la Asamblea Consultiva

Islámica haya aprobado y pretenda publicar⁴⁸. Los *Alfaquíes* del Consejo serán nombrados por “el líder”, debiendo ser personas justas y doctas en la realidad actual, mientras que para elegir a los juristas, el presidente del poder judicial someterá a consideración de la Asamblea Consultiva nombres de juristas destacados en diversas especialidades.

Así pues, la Asamblea Consultiva Islámica deberá hacer de conocimiento del Consejo de Guardianes el tema de que se trate dentro de los diez días siguientes a su aprobación, a fin de que este órgano analice el caso concreto y valore el contenido de las disposiciones normativas correspondientes.

El control en este sistema seguirá dos vertientes, mismas que deberán aplicar los miembros del órgano de conocimiento. La primera de ellas se refiere a la revisión de corte constitucional, que se definirá con la mayoría de votos de la totalidad de los miembros del Consejo resolutor, mientras que la segunda de ellas, relativa al análisis de la normativa religiosa, corresponde a los *alfaquíes*, que resolverán con la mayoría de sus votos.

Si hecho el análisis, el Consejo de Guardianes estima que sí existe la contradicción, ya sea con la Constitución o con los preceptos religiosos, este devolverá el proyecto a la Asamblea Consultiva Islámica para su revisión y modificación. En caso de que se determinara que el decreto o ley es compatible con las máximas del sistema jurídico, se ordenará su aplicación inmediata.

Asimismo, se contempla la posibilidad de que los miembros del Consejo asistan a las sesiones de la Asamblea, a fin de adelantarse y que, desde el propio proceso legislativo, comience a evaluarse si el proyecto en cuestión es o no acorde con la norma suprema.

Recapitulando, este sistema configura una fusión entre un orden constitucional-republicano y una organización religiosa, por lo que sus

⁴⁸ La Constitución establece que la vigilancia del principio de respeto a la normativa religiosa es una competencia específica de los alfaquíes, quien según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es “*un doctor o sabio de ley*”, <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=alfaqu%C3%AD>

instituciones tienen mandatos de ambas naturalezas. Adicionalmente, el control previo que se diseñó en esa constitución hace una revisión material exhaustiva, puesto que deben mantenerse a salvo los sistemas que se combinan y esta facultad se deposita de manera exclusiva en el Consejo de Guardianes, quienes efectivamente fungen como “Guardianes de la normativa constitucional y principialista”, puesto que les atañe tanto velar por el máximo respeto a la normativa, como en competencia única, la facultad de interpretar la Constitución, actividad en la cual participarán indistintamente los doce miembros del Consejo, además de que guardan para este mismo órgano la facultad de verificar el desarrollo de las elecciones.

Cuadro 9.

IRÁN	
Fundamento constitucional	Principio 76° de la Constitución de la República Islámica de Irán. ⁴⁹
Objeto de revisión	Se someterán a este control TODAS las leyes y decretos emitidos por la Asamblea Consultiva, mismos que pueden ser en materia: <ol style="list-style-type: none"> 1. Civiles 2. Penales 3. Fiscales 4. Económicos 5. Administrativos 6. Culturales 7. Militares 8. Políticos 9. Otros que la Asamblea Consultiva Islámica estime.
Sujetos legitimados	Asamblea Consultiva Islámica , que es el poder legislativo de la Nación y que se integra por representantes electos del pueblo.
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Se revisa la concordancia entre el proyecto aprobado y el texto constitucional y el conjunto de normas religiosas que derivan del Islam y específicamente, del Corán. • Este control se ejercerá sobre todos los ordenamientos aprobados por la Asamblea Consultiva Islámica. • El proceso de control deberá efectuarse dentro de los 10 siguientes a la recepción del proyecto ante el Consejo. Este periodo podrá ampliarse por otro igual cuando así lo funde. • Por lo que hace a la revisión constitucional, la resolución se determinará por mayoría de votos de todo el Consejo de Guardianes. • En el caso de la revisión del proyecto, al amparo de la normativa religiosa, la resolución se emitirá atendiendo a la decisión que tomen los alfaquíes por mayoría de votos. • Cuando la norma sea flagrantemente inválida por contravenir la norma suprema, deberá notificarse a la Asamblea para su revisión.

⁴⁹ Constitución de la República Islámica de Irán,

<http://lapaz.mfa.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=446&pageid=12560>

	<ul style="list-style-type: none"> • Si no se encontrare la contradicción con la norma suprema, la aprobación adquirirá el carácter de aplicable. • También las normas que, por mandato de ley, emita el Gobierno, deberán ser revisadas por el Consejo de Guardianes, a fin de velar por la constitucionalidad del precepto. En este caso, el Gobierno deberá poner a la vista del Presidente de la Asamblea, el texto de norma en cuestión, a fin de que éste ejercite el control. • Para avanzar con el análisis del texto, los miembros del Consejo podrán acudir a las sesiones de la Asamblea para escuchar la discusión y evaluar el contenido del proyecto antes de su aprobación. • La existencia del órgano generador de las normas (Asamblea Consultiva Islámica) se encuentra condicionada a la existencia del órgano revisor de la Constitucionalidad (Consejo de Guardianes).
Órgano de resolución	Consejo de Guardianes (6 alfaquíes y 6 Juristas)

Elaboración propia.

6. Venezuela.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que el país habrá de ser una república democrática, razón por la cual incluye en su contenido modelos diversos de control de constitucionalidad, entre ellos uno de tipo preventivo, aplicable a la ratificación de los tratados internacionales y a la aprobación de las leyes.

El mecanismo refiere que será competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, valorar la constitucionalidad de los tratados internacionales antes de ser ratificados. Esta facultad podrá ser invocada por el propio Presidente, o por el Presidente de la Asamblea Nacional, en los casos en que se tenga duda sobre la conformidad entre ambos textos. En este caso, la Sala Constitucional actúa como el máximo órgano en materia de interpretación constitucional, y en función de ello, es que este subtipo de control previo le es conferido. Adicionalmente, se establece que tratándose de la aprobación de leyes, el Presidente de la República está facultado para solicitar opinión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, quien deberá de pronunciarse sobre la constitucionalidad de proyecto.

La Constitución no es muy puntual con el desarrollo de esta función de control, sin embargo sí establece que tratándose de tratados internacionales, cuando hayan sido ratificados aquellos que establezcan derechos más amplios que los considerados en la Constitución, deberá optarse por la aplicación del mayor beneficio para las personas, lo cual permite determinar que el texto

constitucional se ubica a sí mismo como un tope mínimo al reconocimiento de derechos, teniendo la obligación ir ampliando dicho catálogo progresivamente.

Finalmente, se puede afirmar que la realidad actual ha convertido a Venezuela en una nación a la que no le interesa la visión internacional que genere, lo cual provoca que tampoco sea tan amplio su catálogo de tratados y de negociaciones, por lo cual, es comprensible que aún existiendo tan valioso mecanismo, sea inoperante por la realidad social.

Cuadro 10.

VENEZUELA	
Fundamento constitucional	Artículo 215 y artículo 336, numerales 1 y 5, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. ⁵⁰
Objeto de revisión	1. Leyes turnadas al Presidente para promulgación, previo a este acto 2. Tratados Internacionales
Sujetos legitimados	Presidente de la República a) Presidente de la República b) Asamblea Nacional
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Se revisa la concordancia entre el proyecto aprobado, o bien, el contenido de los tratados internacionales, y el texto constitucional. <ul style="list-style-type: none"> a) En el caso de las leyes: Cuando habiendo sido turnado el proyecto al Presidente para su promulgación, éste considere que existe confrontación entre el proyecto aprobado y la Constitución, someterá el proyecto a escrutinio de la Sala Constitucional dentro del plazo que le es concedido para promulgar (5 días). Tratándose de leyes, la Sala resolverá en un término de 15 días. Si no resuelve en este plazo, o bien, resuelve que no existe la inconstitucionalidad, el Presidente deberá proceder a la publicación dentro de los 5 días siguientes. b) En el caso de los Tratados Internacionales: Corresponderá al Presidente o a la Asamblea Nacional (es el órgano que deberá ratificar el Tratado), solicitar a la Sala Constitucional evalúe el contenido de un Tratado Internacional, a fin de determinar si es o no conforme con el texto de la Constitución. • Cuando los Tratados Internacionales contemplen derechos mayores a los establecidos por la Constitución, deberá optarse por la aplicación de aquel precepto que dé los mayores derechos posibles, por lo cual, se establece que los derechos de la Constitución son únicamente un piso "mínimo".
Órgano de resolución	Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Elaboración propia.

⁵⁰ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,

https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html

Capítulo III. Modelo de control previo de constitucionalidad.

1. Generalidades de la aprobación de leyes y tratados en el Congreso

Como se ha analizado anteriormente, los sistemas jurídicos tanto locales como nacionales, han instaurado mecanismos que se adecuan a sus realidades, siendo variables entre sí, atendiendo a las particularidades de sus elementos históricos, sociales, culturales, económicos y demás, sin embargo, es posible que estos vayan adecuándose a una visión más global, permitiendo fusionar y renovar las instituciones jurídicas en cada caso.

Carlos S. Fayt establece que *“el orden jurídico es un sistema dinámico de normas que tiene a la Constitución como regla suprema, de acuerdo con la cual las demás normas son establecidas o anuladas, tienen o pierden validez⁵¹”*, en razón de lo anterior, se concluye que las leyes secundarias y la Constitución deben formar un todo, un esquema conforme y compatible entre sí, evitando con ello posibles antinomias jurídicas. Sin embargo, esto no siempre se da de la manera esperada, por lo que es necesario generar remedios que eviten o resuelvan las posibles contradicciones normativas, creando así, los mecanismos de control constitucional sobre leyes.

Actualmente, el sistema constitucional mexicano contempla una diversidad robusta de controles de constitucionalidad. Estos mecanismos obedecen a naturalezas y objetivos diversos, no obstante, la supremacía constitucional es tocada por cada uno de ellos en algún sentido.

Aun cuando continúan contemplándose algunos controles de tipo político en el sistema jurídico mexicano, resulta destacable que con el paso del tiempo, los modelos de tipo jurídico han adquirido mayor relevancia, lo cual se justifica en que los órganos jurisdiccionales, además de poseer mayores conocimientos en la materia, se encuentran presumiblemente revestidos de autonomía e independencia, contrario a lo que se cree de los órganos de naturaleza política,

⁵¹ S. Fayt, Carlos, *La supremacía constitucional y la independencia de los jueces*, Argentina, Ediciones de palma Buenos Aires, 1994, p. 55

que generalmente manejan sus decisiones atendiendo a sus inclinaciones políticas.

La Constitución representa la base del orden jurídico nacional puesto que en ella se plasma la delegación de poder que ejerce el pueblo en función de la soberanía que posee, además, a través de ella se lleva a cabo la organización y distribución de este poder político entre los órganos que habrán de ejercer las funciones públicas. En razón de lo anterior, se considera a la Constitución, la ley fundamental en la estructura jerárquica de las normas, entendiéndose que el contenido y validez de las que sean inferiores a ella, siempre se encontrará condicionada a lo establecido en la norma que le dé origen.

La idea de jurisdicción constitucional se refiere a *“la potestad que tienen los jueces de controlar e interpretar la supremacía de la Constitución nacional, cualquiera que sea la instancia o fuero al que pertenezcan⁵²”*, y es en razón de ello, que actualmente la gran mayoría de los controles encargados de la salvaguarda constitucional o de la supremacía de la misma, competen al ámbito judicial.

La división de poderes o distribución de poder político planteada en la organización estatal se refiere más bien a una distribución de funciones, en aras de lograr una adecuada organización pública, así pues la delegación de funciones a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial obedece en un principio a la naturaleza del órgano al que se le asigna, aunque las facultades no son asignadas de manera exclusiva. En este sentido, la función legislativa le es asignada en un primer momento al órgano legislativo y en un momento posterior, al órgano ejecutivo, que emitirá decretos con regulaciones administrativas secundarias, sin embargo, únicamente el órgano legislativo está obligado a cumplir con el proceso que para tal efecto se planteó en el texto constitucional⁵³.

⁵² *Ibidem*, p. 32

⁵³ La función legislativa puede serlo en un sentido formal y en un sentido material. La primera de ellas se da cuando es ejercitada por los órganos específicamente previstos para ello en la Constitución, mientras que en sentido material será la que produzca normas de tipo jurídico, general y abstracto, sin ser leyes emitidas

Por lo que hace a este tipo de mecanismos, actualmente la Constitución Política mexicana contempla como controles sobre leyes a las acciones de inconstitucionalidad y al amparo contra leyes, sin embargo, si bien ambos mecanismos prevén la protección de los mandatos consignados en la Constitución, estos mecanismos únicamente podrán ser invocados hasta que las leyes, objeto de la revisión, hayan entrado en vigor. Así pues, podríamos ubicar los controles anteriormente mencionados en la clasificación de modelos *a posteriori*, sucesivos o reparadores, pues tanto la acción de inconstitucionalidad, como el amparo constituyen medios de defensa sobre lo que ya está firme, es vinculante y que con su sola entrada en vigor genera conflictos de interés o afectaciones a esferas de derecho.

Los controles sucesivos o posteriores de constitucionalidad tienen como finalidad la expulsión de una norma vigente del ordenamiento jurídico, sin embargo, los efectos que ya se hayan causado no se revertirán, únicamente los interrumpirán, a fin de cesarlos. En México, estos controles forman parte de la jurisdicción constitucional en el ámbito federal.

Cabe destacar que los mecanismos reparadores o *a posteriori* resultan poco útiles tratándose de tratados internacionales, ya que una vez suscrito, aprobado y ratificado, los órganos internos del país no podrán omitir su publicación, ya que si lo hicieren, podrían acarrear responsabilidades internacionales, así que si se pretende establecer algún tipo de control de constitucionalidad sobre tratados, este deberá encontrarse forzosamente a lo largo del proceso interno de incorporación al bloque de constitucionalidad.

En lo que refiere al sistema legislativo en México, este se forma por dos cámaras representativas, mismas que tienen asignada la función de emitir, reformar o abrogar las normas tanto constitucionales como secundarias, y dado el mandato formulado en el texto de la Constitución, los órganos y sujetos al interior de las cámaras legislativas también tienen la obligación de velar por el contenido de la norma suprema.

por el Congreso. Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 5ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2012, pp. 51-52

Como se mencionó con anterioridad, la Constitución en sí misma incluye mecanismos de protección a sus pilares fundamentales, tal como lo es la supremacía constitucional. En este sentido, se imponen límites de tipo formal y material⁵⁴ que tienden a garantizar que, en caso de reforma al sistema normativo nacional, se haga una adecuada evaluación de aquello que pretende incorporarse al concentrado jurídico.

Al hablar de límites formales, se establece que el proceso legislativo en sí mismo configura un candado tendente a que solo tras un análisis exhaustivo, se incluirán nuevas disposiciones a la compilación legal vigente. Por lo que hace a los límites materiales, se refiere a que el contenido mismo de la Constitución establece rubros mínimos, o bien, rubros intocables en regulaciones secundarias, es decir, puede describir una figura jurídica y reservar su regulación para una ley secundaria, siendo que esta ley no podrá incluir menos de lo contemplado en la generalidad descrita a través de la Constitución; o bien, tratándose de rubros “intocables”, estableciendo en el propio texto constitucional que ciertos derechos no podrán ser limitados o suspendidos. En ambos casos, lo que está fijándose son límites al poder legislativo futuro, que cuando desee regular los puntos esgrimidos en la Constitución, deberá atender a la particularidad de dichos puntos.

El procedimiento de creación de leyes es uno de los cimientos que garantiza la salvaguarda del orden jurídico nacional. Como parte de los mecanismos que pugnan por la protección del contenido constitucional, la Constitución mexicana establece un procedimiento especial para crear y reformar las leyes, mismo que se encuentra regulado a través del artículo 72 de la Constitución, así como en la Ley orgánica y en los reglamentos de las cámaras de diputados y senadores. Este procedimiento contempla la participación de una multiplicidad de órganos legislativos que interactuarán, con la finalidad de cumplir con las funciones que tiene encomendadas el Poder Legislativo.

⁵⁴ Guastini, Riccardo, “*La Constitución como límite a la legislación*”, en *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, Carbonell, Miguel (comp.), 5ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2012, p. 235.

El proceso legislativo previsto en la Constitución Política faculta para presentar iniciativas al Presidente de la República; a los miembros de la Cámara de Diputados y la de Senadores; a las legislaturas de los Estados, o bien, a la correspondiente de la Ciudad de México, así como a una parte representativa de ciudadanos⁵⁵, estableciendo que los proyectos de ley podrán presentarse en cualquiera de las dos cámaras legislativas, teniendo en cuenta que aquellos que versen sobre empréstitos, contribuciones e impuestos, deberán iniciar forzosamente en la Cámara de Diputados.

Se tendrá por efectuada la presentación de estos proyectos cuando estos se hagan de conocimiento de la Mesa Directiva, ya sea recurriendo a su presentación en tribuna, o bastando con que se ponga a la vista del Presidente de dicho órgano, hecho lo cual, aquel turnará el proyecto a la comisión o comisiones a quienes les compete el análisis del mismo, para su posterior dictaminación.

La participación de las comisiones en el proceso legislativo adquiere especial relevancia al analizar que, si bien están formadas por los propios legisladores, es en estos órganos donde se encuentra el equipo técnico que habrá de evaluar los proyectos de ley, a fin de determinar si son o no necesarios y procedentes. Las Comisiones legislativas son órganos constituidos por acuerdo de los órganos de gobierno y el Pleno, que a través de elaboración de dictámenes, opiniones e informes contribuyen al desempeño de las funciones propias de las Cámaras respectivas, específicamente en lo que refiere a la tramitación de proyectos de ley, fungiendo como un filtro previo a la discusión en el Pleno.

El secretario técnico de la Comisión y su equipo de asesores serán los encargados de elaborar el proyecto de dictamen a la iniciativa presentada, mismo que podrá ser en sentido positivo o negativo, según lo estimen en cada

⁵⁵ Que represente cuando menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

caso⁵⁶. Se convocará a reunión de la o las comisiones correspondientes, haciendo de conocimiento de los integrantes el contenido íntegro del dictamen que se discutirá. Llegado el día de la reunión, se someterá el tema a discusión, permitiendo que los integrantes de la comisión manifiesten sus argumentos en favor o en contra del proyecto de dictamen, pudiendo hacer adecuaciones al mismo en ese momento. Habiendo manifestado todos los argumentos sobre el tema, el presidente de la comisión someterá a votación el proyecto discutido, bastando con que se obtenga la mayoría absoluta de votos de los integrantes de la comisión para se apruebe el dictamen y posteriormente, se someterá a consideración del Pleno de la Cámara en que se encuentre.

El tema se listará en el orden del día de la sesión de Pleno. En caso de que el dictamen fuere en sentido negativo, bastará que en la sesión de Pleno se de lectura a la descripción del dictamen para que se pueda someter a votación, generalmente económica, hecho lo cual se dará por concluido el tema.

En caso de dictamen en sentido positivo, durante la sesión de Pleno, el Presidente de la Comisión dictaminadora subirá a tribuna a presentar el dictamen elaborado, exponiendo los motivos que alentaron el sentido del proyecto. El Presidente de la Cámara dará oportunidad a los legisladores presentes en el Pleno para que manifiesten sus opiniones sobre el tema, ya sea en favor o en contra del proyecto, pudiendo incorporar modificaciones al dictamen por medio de reservas que también serán votadas por el Pleno. Al concluir la lista de oradores y, en su caso, la presentación y votación de las reservas, el proyecto

⁵⁶ Se destaca que el primer párrafo del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que las comisiones “*podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables*”, esto con la finalidad de contar con los mayores elementos posibles al discutir el tema en cuestión, incorporando en los dictámenes los impactos que, en su caso, pudieran causar a las dependencias públicas.

de dictamen será sometido a votación. En caso de aprobación del proyecto⁵⁷, la Mesa Directiva turnará el texto a la colegisladora para seguimiento del proceso legislativo; en caso contrario, ese mismo órgano devolverá el asunto a la Comisión para que sea analizado nuevamente.

La minuta será recibida en sesión ordinaria en la cámara colegisladora, siendo en este mismo acto que la Mesa Directiva turne el asunto a la o las comisiones legislativas que corresponda.

En las comisiones legislativas se seguirá el mismo proceso que en la Cámara de origen, elaborando al efecto un dictamen, positivo o negativo, que recaiga a la minuta. La o las comisiones votarán el dictamen en cuestión y después de ser aprobado, se turnará al Pleno para su discusión y votación.

El día de la sesión de Pleno en la cámara revisora, el Presidente de la Comisión presentará el dictamen respectivo, luego el Presidente de la Mesa Directiva dará espacio para las manifestaciones que los legisladores presentes en el Pleno deseen plantear. Posteriormente, se procederá a la votación del dictamen.

Si el dictamen aceptara el contenido de la minuta en sus términos, y este fuere aprobado en el Pleno de la revisora, dicho proyecto se turnará al Ejecutivo Federal para su promulgación y posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación, pero si contrario a ello, el dictamen contemplara modificaciones a la minuta y este fuere aprobado, se devolverá dicha minuta con las modificaciones aceptadas a la Cámara de origen. Si el dictamen a la minuta fuere negativo y se aprobara en el Pleno de la revisora, se turnará a la Cámara de origen la totalidad del dictamen, a fin de que dicho órgano evalúe los argumentos establecidos por la revisora y, en su caso, vuelva a analizar el tema.

La minuta que sea devuelta a la Cámara de origen será nuevamente turnada a comisiones para su evaluación. Si se tratara de una minuta con modificaciones, el análisis únicamente versará sobre los preceptos modificados,

⁵⁷ Tratándose de leyes ordinarias, bastará con que se obtenga mayoría simple de votos.

toda vez que los aprobados en sus términos, ya cuentan con el aval de la colegisladora. Si se aceptan las modificaciones realizadas, tanto en la comisión, como en el Pleno, el proyecto será turnado al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Si por el contrario, se rechazaran las modificaciones propuestas, se devolverá dicho proyecto a la colegisladora (revisora) para que evalúe las consideraciones que la Cámara de origen le plantee. Si la Cámara de Revisión insiste en la inclusión de las modificaciones, ambas cámaras deberán llegar a un acuerdo que les permita determinar si se remite al Ejecutivo Federal la parte del proyecto que ya fue aprobada por ambas cámaras, o bien, si se regresa la totalidad del proyecto a la Cámara de origen. En ese caso, el proyecto no podrá volver a presentarse en lo que resta del periodo de sesiones.

Tratándose de una minuta tendente a ser desechada, se hará una reevaluación del tema y, en caso de refrendar el apoyo a la minuta que pretende desecharse, se volverá a remitir a la revisora. En este caso, dicho órgano podrá aceptar los argumentos de la Cámara de origen y aprobar la minuta, o bien, desecharla nuevamente, en cuyo caso, no podrá volver a plantearse ese proyecto en el mismo periodo ordinario de sesiones.

Enviado el proyecto al Ejecutivo Federal, este podrá emitir observaciones a la totalidad o una parte del texto aprobado por el Congreso. Estas observaciones serán presentadas ante la Cámara de origen, quien volverá a discutir el proyecto en cuestión, atendiendo a los comentarios emitidos por el Poder Ejecutivo. Si posterior a esta revisión, la Cámara de origen avalara el texto propuesto con una votación de cuando menos dos terceras partes del total de votos, se remitirá el nuevo texto a la Cámara revisora, quien deberá volver a discutir el tema. Si la revisora aprobara el texto con la misma mayoría obtenida en la Cámara de origen, el texto se devolverá al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial.

Explicado el proceso legislativo, es útil señalar que hace falta que las comisiones legislativas tomen con mayor seriedad las funciones que tienen conferidas, ya que el poder legislativo no tiene como función exclusiva la emisión de normas jurídicas, también tiene la obligación de exigir el cumplimiento de las

leyes en los términos vigentes, además de impulsar una adecuada interpretación de la ley, por medio de la elaboración de dictámenes debidamente fundamentados, convirtiéndolos en una fuente adicional para extraer el “espíritu real de las normas”.

Los legisladores son los primeros calificados para interpretar la ley, ya que de primera mano conocen los móviles que los encaminaron a generar la regulación en cuestión, generando que se acuda a la interpretación judicial solo en caso de que sobrevenga un conflicto que no pueda resolverse atendiendo a la literalidad de la ley.

Por lo que hace a los Tratados Internacionales, la Constitución establece que corresponderá al poder Ejecutivo dirigir la política exterior de la Nación, así como la celebración de tratados internacionales, por lo cual, este ente será el encargado de llevar a cabo las negociaciones que en cada caso correspondan, a fin de estar en posibilidades de suscribir un tratado internacional. No obstante, la Constitución establece también que la suscripción efectuada por el Presidente requerirá de la aprobación por parte de la Cámara de Senadores, a fin de estar en posibilidades de ratificar el contenido del tratado internacional, siendo que esta última fase es la que determina formalmente la incorporación del contenido del tratado al sistema normativo nacional.

La Constitución no establece que el ejercicio de aprobación de tratados ejercido por el Senado de la República, tenga como finalidad el análisis de constitucionalidad de los mismos, sin embargo, se presupone que la evaluación realizada tanto en comisiones, como en el Pleno, obedece a la responsabilidad de generar que el sistema jurídico sea compatible y conforme entre sí, sin embargo, esto no es necesariamente aplicado, toda vez que ya ha ocurrido que las agendas legislativas de los grupos parlamentarios contemplan determinados temas y únicamente se atiende a esos intereses al aprobar todo aquello que se someta a consideración de los órganos legislativos.

Hoy en día existe una visión errónea de lo que es el deber legislativo, creyendo que entre mayor sea el número de iniciativas presentadas y aprobadas, la labor legislativa es más eficiente, sin embargo, es una realidad que la calidad

de los textos aprobados no es proporcional a su cantidad, generando incluso problemas como antinomias jurídicas, por lo cual, es necesario que haya un replanteamiento de la función legislativa a nivel de legisladores y órganos internos del Congreso de la Unión.

El hábito reformador del Poder Legislativo genera afectación directa al principio de certidumbre jurídica, cayendo en un legalismo extremo que vulnera los principios del Estado de Derecho, uno de los cuales establece que el Poder Legislativo únicamente debería actualizar y modificar las leyes y solo en casos de excepción, sustituirlas o emitir nuevas normas⁵⁸.

Teniendo en cuenta los problemas que tiene inmersos el Poder Legislativo, resulta viable instaurar un proceso adicional que permita hacer una revisión del trabajo legislativo antes de que este adquiera vigencia e incluso pueda causar afectaciones a nivel individual, es por ello que se considera es oportuna la inclusión de un control previo.

Dado lo anterior es que se propone la adecuación del sistema constitucional, a fin de instaurar un control preventivo que conozca de los proyectos de ley aprobados en el Congreso de la Unión pero que aún se encuentren pendientes de promulgación y publicación.

2. Características

La propuesta en cuestión contempla una modificación al proceso legislativo, incorporando la posibilidad de que, al remitir los proyectos de ley aprobados al Ejecutivo y hasta en tanto estos no sean publicados, diversos sujetos puedan solicitar la aplicación del control previo de constitucionalidad.

El modelo propuesto considera que este tipo de control obedece a la necesidad de atender a las solicitudes planteadas por diversos sujetos participantes en el proceso legislativo, que estiman que el texto del proyecto es formal o materialmente contrario al contenido de la Constitución, por lo cual es necesario evitar su inclusión al esquema normativo en los términos aprobados.

⁵⁸ Carpizo Aguilar, Enrique, *Retos constitucionales... Op cit.* p. 185

En este sentido, se considera que la incorporación de un modelo de control que evite adquieran vigencia disposiciones jurídicas contrarias al contenido integral de la Constitución permitirá que se cumpla con mayor eficacia el objetivo de preservar las bases fundamentales de la norma suprema, puesto que se evitará que recaigan los efectos sobre los individuos.

Así pues, el esquema podría formularse bajo las siguientes características:

a) Control previo o preventivo de constitucionalidad.

Se califica de esta manera, ya que su ejercicio presupone que la norma en cuestión no ha sido totalmente incorporada al sistema jurídico, puesto que aún no ha adquirido vigencia y, por tanto, no ha surtido efecto alguno sobre los individuos.

Ángel José Gómez Montoro afirma que *“el recurso previo responde más bien a una naturaleza de carácter consultivo, y por ello el Tribunal no resuelve una controversia mediante una sentencia, si no que más bien se emite un dictamen⁵⁹”*, por ello puede decirse que en este tipo de controles, aún no se encuentra una afectación como tal, puesto que no se ha configurado una aplicación concreta y es tendente a evitar ese hecho que se llevaría a cabo el mecanismo de control preventivo de constitucionalidad.

b) Objeto de aplicación del control.

El análisis de constitucionalidad será ejercido sobre los proyectos de ley aprobados en el Congreso de la Unión, o bien, sobre los tratados internacionales que han sido sometidos a la aprobación del Senado, y en cuyos se presume la vulneración del contenido formal o material de la Constitución.

En el caso de los tratados internacionales se establece que se efectuará esta revisión cuando, posterior al análisis del contenido en la Cámara de Senadores, esta considere que existen razones para dudar de la

⁵⁹ Gómez Montoro, Ángel José, *El control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas*, p. 146, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79364.pdf>

constitucionalidad del tratado internacional. Podría decirse que se configura como un tipo de cuestión de constitucionalidad.

c) Sujetos legitimados.

Este control se ejercerá por vía de acción, por lo que requerirá que se inicie un procedimiento especial para el análisis de la cuestión planteada, sin embargo, la legitimación para su ejercicio corresponde a un número acotado de sujetos. En el caso de aprobación de leyes secundarias, se faculta a los mismos sujetos considerados en las acciones de inconstitucionalidad, correspondiendo a los siguientes:

- Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Cámara de Diputados.
- Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Cámara de Senadores⁶⁰.
- El titular del Poder Ejecutivo.
- Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de una de las legislaturas de las entidades federativas, cuando intente combatirse una ley local.
- Los partidos políticos, cuando la ley controvertida verse en la materia de su competencia.
- Los organismos protectores de derechos humanos, tanto federal como local, que podrán combatir las leyes atendiendo a su ámbito de jurisdicción espacial y material.
- Los organismos garantes del derecho del acceso a la información pública, tanto federal como local, que podrán combatir las leyes atendiendo a su ámbito de jurisdicción espacial y material.
- El Fiscal General de la República, combatiendo las leyes relacionadas con el ámbito de sus funciones.

⁶⁰ Este sujeto será el único legitimado para actuar en contra tanto de leyes federales, como de tratados internacionales.

Por lo que hace a los tratados internacionales, como se mencionó anteriormente, dependerá de Cámara de Senadores que el caso llegue a la instancia de control de constitucionalidad, puesto que solo en los casos que considere que existe duda sobre la constitucionalidad de una o algunas de las cláusulas, someterá el tema a otra instancia para su resolución, manteniendo su facultad exclusiva en los casos que estime el contenido es adecuado a lo establecido por la Constitución.

d) Plazo para su ejercicio.

Por lo que hace a las leyes emitidas por el Congreso, el plazo para ejercer este control de constitucionalidad correrá a partir de que el proyecto de ley sea aprobado en la última Cámara de conocimiento y hasta en tanto no sea publicada en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de los tratados internacionales, será posible someter a este examen de constitucionalidad cuando habiendo llevado a cabo la discusión en el Pleno de la Cámara de Senadores, se considere que existen dudas sobre la constitucionalidad del tratado, en cuyo caso, se planteará la solicitud al órgano resolutor.

e) Órgano resolutor. ¿Político o Judicial?

Dada la naturaleza de la función legislativa y el hecho de que sus actores sean operadores políticos del sistema de organización estatal, resulta comprensible que deba hacerse un análisis particular sobre quién debería ser el órgano que conocerá del control previo de constitucionalidad.

Los modelos de control a través de un órgano de naturaleza política han persistido a través del tiempo en otras naciones, sin embargo, el Supremo Poder Conservador constituido en 1836 en nuestro país ha recibido innumerables críticas desde su instauración y estas derivan de su propia naturaleza.

Las críticas al modelo de tipo político que operó en nuestro país obedecían a múltiples factores, entre ellos, uno relativo a que obedecían a sus propias reglas sin seguir procedimientos establecidos, además de que se pensaba que las facultades que tenían conferidas podían utilizarse de manera abusiva,

generando incluso una superposición aún sobre el resto de los poderes clásicos. De hecho, estas fueron, en gran medida, las causas que originaron que desapareciera, sin embargo, aun entonces algunos estudiosos defendían que el depositar los controles al poder público en un órgano político no era del todo erróneo.

Carlos Ma. De Bustamante⁶¹ defendió el actuar del Supremo Poder Conservador, afirmando que éste únicamente podía actuar cuando era excitado por alguno de los otros poderes, concretando su labor a definir si aceptaba o no el planteamiento del otro órgano, es decir, no obraba por iniciativa propia. Además, establece que no actuaban de manera ilimitada e irresponsable al decretar la nulidad de las leyes, toda vez que al argumentar la nulidad de algún precepto normativo, era necesario que se enlazara la contradicción existente con las leyes constitucionales. Por lo anteriormente descrito, es dable afirmar que si bien un órgano político no cuenta con una puntual regulación de procesos, como sí lo hacen los órganos jurisdiccionales, los límites que se le imponen sí existen, no obstante, continúa sin haber certeza sobre los móviles que generan que este tipo de órganos actúen de tal o cual forma, razón que acarrea incertidumbre jurídica⁶².

La función judicial reconoce en la Constitución el instrumento normativo supremo de todo el sistema, por lo cual, su operatividad “*está determinada por*

⁶¹ Político y periodista nacido en Oaxaca en 1774, quien ocupó diversos cargos públicos, destacando ser participante en la elaboración del Acta de Independencia, ser miembro de la legislatura de 1824 en el Congreso de Oaxaca y en 1837, Elaboró diversos estudios en materia de Historia de México, lo cual le permitió poseer una visión integral del devenir histórico de la Nación. Durante su paso por el Supremo Poder Conservador, Carlos Ma. Bustamante participó en la disputa con el Gobierno, de la cual derivó la descalificación de dicho órgano y en cuyo caso, Carlos Ma. Bustamante asumió la postura de defensa de su órgano de adscripción. (Noriega Cantú, *El Supremo Poder Conservador... Op cit.* pp. 774-777)

⁶² *Ibidem*, pp. 774-777

*normas generales que regulan el procedimiento y el contenido de la norma*⁶³, en este sentido, la interpretación que los órganos jurisdiccionales realicen de las leyes, la harán al amparo de las disposiciones constitucionales.

Así pues, el sistema del control constitucional por vía jurisdiccional es un instrumento fundamental para democratizar el ejercicio del poder público en beneficio del pueblo, ya que así los ciudadanos contarán con un medio imparcial de resolución de conflictos en caso de abuso en el ejercicio del poder, mismo que seguirá procesos normados y revestidos de transparencia.

La principal crítica que reciben los órganos jurisdiccionales que revisan actos de poder público, es que carecen de legitimidad democrática, puesto que no son elegidos como el resto de los representantes, que son quienes serán objeto de la revisión. Raúl Gustavo Ferreyra establece que *“la legitimación democrática de los jueces de la Corte Suprema resulta incuestionable, en la medida en que se trate de una actividad democrática que se dirija a mantener la supremacía constitucional*⁶⁴, por lo cual la forma de elección de los jueces no puede ser justificación suficiente para desacreditar dicho mecanismo de control. El medio de elección de los integrantes del poder judicial es de tipo indirecta y es ahí donde radica su legitimidad, ya que para su designación intervienen integrantes del Poder Legislativo y del Ejecutivo y estos cumplen con una función legítima tanto democrática como constitucionalmente hablando.

También se considera una situación delicada el hecho de que el poder judicial juegue el papel de un legislador, al darle a su resolución alcances regulatorios, es decir, que no solo diga que un precepto es inconstitucional, sino que delimite el cómo debe regularlo el poder legislativo⁶⁵, sin embargo, se ha visto que cuando los órganos jurisdiccionales emiten ese tipo de resoluciones,

⁶³ S. Fayt, Carlos, *La supremacía constitucional y la independencia de los jueces... Op cit.* p. 57

⁶⁴ Ferreyra, Raúl Gustavo, *Reforma Constitucional y control de convencionalidad. Límites a la judiciabilidad de la enmienda*, México, Editorial Porrúa, 2007, p. 569.

⁶⁵ Gómez Montoro, Ángel José, *El control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas... op cit.* p. 135

sus parámetros representan los derechos mínimos que habrían de reconocerse, lo cual no es necesariamente incorrecto, ya que es común que los mínimos establecidos por el legislador resulten insuficientes.

Por lo anteriormente expuesto, es visible que hoy día son mucho más fiables los órganos de tipo jurisdiccional, por lo que en la propuesta que se formula, se mantiene reservada la facultad de interpretación y revisión constitucional en favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien actualmente tiene delegadas las funciones que correspondieren al Tribunal Constitucional.

El poder que originariamente reside en el pueblo faculta a los tres entes que detentan las principales funciones públicas a velar por el contenido de la Constitución y, en función de ello, podrán exigir a otros iguales el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Derivado de ello, resulta correcto que se deposite en la Suprema Corte la revisión de los actos de sus homólogos.

Designar al poder judicial como órgano revisor de los actos del poder legislativo, no lo coloca por encima del resto de los órganos, lo único que significa es que no puede haber poder sin revisor y lo más adecuado es que se garantice la revisión interorgánica e imparcial.

f) Exhaustividad en la revisión.

Al plantear la solicitud correspondiente a la Corte para que lleve a cabo el control preventivo, se le entregará la versión completa del proyecto de ley o del tratado internacional, a fin de que su análisis verse sobre la totalidad del texto, no solo sobre aquellos preceptos que hayan sido invocados por el accionante. En este sentido, el control tendrá efectos integrales y al dar cumplimiento a la resolución emitida por la Corte, se cumplirá la finalidad de mantener el sistema normativo conforme y coherente entre sí.

Llevando la revisión a un nivel integral se garantiza también que ya no haya lugar a posibles vulneraciones posteriores, por lo que de crear este modelo, su ejercicio debería hacerse excluyente de la acción de inconstitucionalidad, es decir, que si se ejercita el control previo, ya no pueda accionarse el control a

posteriori, toda vez que la resolución del control previo será suficiente para evitar vulneraciones al momento de entrar en vigor.

2.1. Implementación del control previo de constitucionalidad.

A fin de incluir el control previo sería necesaria la modificación del texto constitucional en diversos artículos, por lo menos en el relativo a proceso legislativo (Artículo 72 Constitucional), las facultades exclusivas del senado (Artículo 76) y en el correspondiente a las facultades exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Artículo 105 Constitucional).

En función de lo que se propone, como ya se apuntó anteriormente, se requerirá hacer una modificación al proceso legislativo, tendente a incorporar la intervención que podría tener el poder judicial en el mismo. Para ello, habrá que adicionar un inciso al artículo 72 constitucional, estableciendo que cuando ambas cámaras hayan aprobado el proyecto de ley en cuestión, si subsistieren opiniones que estimen que el texto contraviene lo dispuesto por la Constitución, podrá ponerse a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien llevará a cabo un análisis puntual del tema y resolviendo, según corresponda, que el contenido del proyecto es o no contrario a las normas constitucionales.

La operatividad de este mecanismo deberá instrumentarse adicionando una fracción al artículo 105 constitucional, asignando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad exclusiva de conocer sobre los controles previos de constitucionalidad ejercidos sobre proyectos de ley que habiendo sido aprobados por el Congreso de la Unión, aún no sean publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo que hace a la participación del Poder Judicial en la aprobación de los tratados internacionales, habrá que reformar el artículo 76 constitucional, a fin de establecer que en caso de duda sobre la constitucionalidad de uno o varias cláusulas del tratado internacional, podrá consultarse a la Suprema Corte y será esta quien deberá determinar si el clausulado es o no acorde con el texto de la constitución. Adicionalmente, también deberá agregarse una fracción a este

respecto en el artículo 105 constitucional, a fin de establecer que esta función corresponde de manera exclusiva a la Suprema Corte.

Hechas las adecuaciones constitucionales, deberán hacerse las modificaciones legales que correspondan.

Es de mencionar que en marzo de 2019 fue presentada en el Senado de la República una iniciativa con proyecto de decreto⁶⁶ tendente a incorporar al sistema mexicano el control previo de constitucionalidad sobre leyes y sobre tratados internacionales, sin embargo, su inclusión se prevé para el momento inmediato posterior a la aprobación del proyecto de ley en la Cámara de origen y, en el caso de los tratados internacionales, hasta antes de su ratificación, legitimando para iniciar este proceso en ambos casos únicamente al treinta y tres por ciento de los integrantes de una de las cámaras; este proyecto aún se encuentra pendiente de discusión en comisiones.

Considero que la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional no coloca el control en el momento correcto del proceso legislativo, toda vez que la aprobación en cámara de origen representa apenas el inicio del proceso para la aprobación y, por tanto, el documento controvertido no es una versión final y aún admite modificaciones en la cámara revisora y por parte del Ejecutivo Federal, por lo cual, aun cuando se llevará a cabo, este no garantiza que el proyecto se apruebe sin contradicciones constitucionales, ya que estas últimas podrían incorporarse en un momento posterior.

3. Efectos

Como ya se pudo visualizar, el ejercicio del control preventivo contemplado en esta propuesta tendrá en un primer momento efectos suspensorios, puesto que

⁶⁶ Iniciativa con proyecto de decreto por el cual se adicionan el inciso k al artículo 72, y la fracción II Bis al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el 27 de marzo de 2019 en el Senado de la República, http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-03-27-1/assets/documentos/Inic_PAN_Art.105_CPEUM_270319.pdf

al admitir la demanda, se notificará al titular del Poder Ejecutivo que el proceso ha iniciado y, por lo tanto, no podrá promulgar ni publicar el proyecto de ley o bien, ratificar el tratado internacional, hasta en tanto no se concluya el proceso jurisdiccional.

Hecho el análisis en cuestión, tratándose de leyes ordinarias, si la Suprema Corte determinara que es fundada la denuncia de inconstitucionalidad, al elaborar el fallo correspondiente, fundamentará puntualmente cada una de sus consideraciones, haciendo una relación de los puntos controvertidos. Esta resolución deberá ser notificada tanto al presidente de la Cámara legislativa de origen, como al Titular del Ejecutivo.

La cámara de origen recibirá la resolución emitida por la Suprema Corte, procediendo a devolver el proyecto y la resolución correspondiente a las comisiones legislativas competentes, a fin de que se vuelva a analizar el tema, ahora al amparo de la resolución judicial emitida, haciendo las modificaciones que correspondan en los preceptos que la Corte señaló como inconstitucionales, hecho lo cual, se someterá a votación tanto de la comisión, como del Pleno y, en caso de aprobación, se turnará a la cámara colegisladora, con la finalidad de que también reevalúe el caso. Si la Cámara revisora aprobará el asunto en sus términos, se turnará al Ejecutivo Federal el proyecto aprobado para su eventual publicación.

Si el argumento de inconstitucionalidad planteado fuera por vicios en el procedimiento de aprobación de la ley, la Suprema Corte llevará a cabo un análisis integral que incluya la revisión de las formas, pero también analizando el fondo del proyecto, a fin de que su resolución contemple las violaciones tanto procedimentales, como materiales. Si se encontraran violaciones de este tipo, al efectuar el análisis que corresponda, la Suprema Corte revisará detalladamente el contenido del proyecto de ley para poder incorporar en una misma resolución las consideraciones sobre violaciones formales y también sobre violaciones materiales. La resolución ordenará devolver el proyecto a la Cámara de origen, a fin de que se subsane el vicio cometido y, en caso de haberlas, reparar las violaciones materiales contenidas en el proyecto, por lo que se repondrá el

procedimiento desde donde surgió y deberá volverse a analizar su contenido, a fin de hacerlo conforme a la resolución emitida por el poder judicial.

Si el control se llevará a cabo sobre tratados internacionales y la Suprema Corte encontrara fundado el argumento de inconstitucionalidad sobre alguna o algunas cláusulas, en su fallo puntualizará qué cláusulas contravienen lo dispuesto en la Constitución y cuáles de esta última son los que resultan afectados, a fin de que el titular del poder ejecutivo pueda plantear las reservas que correspondan.

Se debe señalar que la Suprema Corte tiene la obligación de aplicar el principio *pro persona*, por lo que cuando se trate de instrumentos en materia de Derechos Humanos, aun cuando el tratado vaya más allá de lo establecido en la Constitución, se optará por aquella disposición que le dé mayor beneficio a las personas por lo que, si en alguna medida la Constitución resultara restrictiva en algún derecho, se mantendrá lo dispuesto en el tratado y se emitirá resolución recomendando a la Cámara de Senadores para que, en su caso, promueva la reforma constitucional correspondiente, sin embargo esto último no es del todo necesario, toda vez que bajo el parámetro de regularidad constitucional, al ratificar el tratado, este pasará a formar parte del bloque de constitucionalidad.

Si después de la revisión realizada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no ha lugar a la inconstitucionalidad planteada, se notificará la resolución al Poder Ejecutivo, a fin de que pueda proceder a la publicación del proyecto de ley, o bien, a la ratificación del tratado internacional.

Por tratarse de controles de tipo abstracto, es decir, que no requieren una afectación o interés personal derivado del objeto, las resoluciones emitidas por la Suprema Corte en este proceso tendrán el carácter de *erga omnes*, siendo oponibles a todos en el mismo sentido y dada la propuesta formulada, en caso de determinar la constitucionalidad del proyecto habiendo hecho el análisis de control previo, esta decisión trascenderá aun después de la entrada en vigor, por lo que no podrán solicitarse medios de control *a posteriori*.

CONCLUSIONES

Después de los datos analizados, los controles preventivos de constitucionalidad han demostrado ser adecuadamente operables en otros países y aun cuando las versiones locales de ese tipo de mecanismos no han sido utilizados, la forma en que se ha regulado al interior de las Entidades Federativas resulta innovadora y adecuada, permitiendo que adquiera operatividad en el momento que desee hacerse. Además puede verse que no está fuera de realidad la idea de incorporar este tipo de control al sistema constitucional mexicano, toda vez que sí existen casos específicos que requerirían la atención en ese sentido y esta figura no se contrapondría a otra de las ya existentes.

No existe evidencia empírica que permita determinar cómo operaría este medio de control en nuestro país, sin embargo, el hecho de que las Entidades Federativas ya hayan empezado a impulsar este tipo de recursos, demuestra que hace falta fortalecer el bloque de protección constitucional y esto se logrará promoviendo la inclusión de más controles en los cuales se permita la participación más activa y directa de la ciudadanía, pudiendo hacer oír su postura respecto de la actividad realizada al interior de los órganos legislativos.

La investigación también demuestra que es necesario fortalecer las responsabilidades legislativas de los miembros de los órganos representativos, ya que no hay una conciencia real de lo que representan aquellos productos emitidos por las comisiones y los comités y en muchas de las ocasiones pasan de largo el análisis de tipo legal o constitucional, lo cual va mermando la coherencia del sistema normativo.

Las críticas a la incorporación del poder judicial al proceso legislativo van en relación a que en la operatividad, el juzgador fungirá como una “tercer cámara legislativa”, puesto que tiene la capacidad de definirle al Poder Legislativo los términos en que debe regular determinado tema, sin embargo, la idea de agregar el conocimiento jurídico y constitucional de los miembros de la Suprema Corte al desarrollo de la actividad legislativa obedece más bien a un ánimo de consenso y colaboración, toda vez que las resoluciones se circunscriben a generar una

orientación legislativa a los integrantes del Congreso de la Unión a fin de que, trabajando en conjunto, logre evitarse la emisión de regulaciones contrarias a las disposiciones constitucionales vigentes y, con ello, se logre mantener de manera uniforme lo contemplado en el sistema jurídico actual.

Hoy en día, ya existen resoluciones de la Suprema Corte con alcances regulatorios, sin embargo, estos criterios constituyen la idea de un mínimo de derechos que deben ampararse, entendiendo que se emiten con la idea de orientar a los detentadores de la función legislativa, a fin de que la regulación que en su caso emitan sea conforme al bloque de constitucionalidad. Además, se debe mantener a la vista que, de aprobarse la inclusión del control previo de constitucionalidad, la Suprema Corte no actuará de manera oficiosa, de manera que se seguirá reconociendo la legitimidad del resto de los órganos públicos al facultarlos para accionar dicho control y, en caso de que no exista esta voluntad de ejercerlo, se mantendrá a salvo la posible acción posterior para reclamar la inconstitucionalidad de la ley.

Teniendo un sistema normativo homogéneo y conforme se logrará que las interpretaciones hechas por los jueces sean coherentes entre sí, puesto que todas se encontrarán acotadas a una interpretación constitucional que ya está contenida en el mismo texto legal.

Por lo que hace a los tratados internacionales, es necesario generar instituciones que permitan la revisión constitucional anticipada de dichos instrumentos, toda vez que de no hacerlo, se van generando cargas a nivel internacional que no podrán cumplirse adecuadamente en el marco de la regulación constitucional vigente, hasta en tanto se lleve a cabo una reforma que adecue lo establecido en la Constitución con lo que se ratificó del tratado internacional, lo cual tampoco es deseable, puesto que la definición de nuestra constitución nos marca que no admite un sistema sencillo de modificación y este podría retrasarse por tiempo indefinido, ocasionando que el incumplimiento a nivel internacional sea aún más prolongado.

Al final, se concluye que de implementarse el control previo de constitucionalidad se estaría generando que las regulaciones que emitiera el

Congreso de la Unión, de origen, fueran conformes con lo previamente establecido, con lo cual se evitaría la proliferación de antinomias jurídicas que lo único que generan es confusión sobre la forma en que habrá de entenderse una institución jurídica.

El tipo de control propuesto recoge características de los modelos que actualmente existen, incorporando también el reconocimiento de la legitimidad que se incluye en las acciones de inconstitucionalidad, por lo cual se estima que el mecanismo planteado cumple con las necesidades de protección previas a la vigencia de una ley o tratado internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes bibliográficas

1. BAZÁN, Víctor, *Jurisdicción constitucional y control de constitucionalidad de los tratados internacionales*, México, Editorial Porrúa, 2003.
2. CARBONELL, Miguel, (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 5ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2012.
3. CARPIZO AGUILAR, Enrique, *Diccionario práctico de justicia*, México, Editorial Porrúa, 2012,
4. CARPIZO AGUILAR, Enrique, *Retos constitucionales*, México, Editorial Porrúa, 2015.
5. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, 2ª. Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídica-UNAM, 2013.
6. COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Fundamentos teóricos del control de la constitucionalidad*, 1a. Reimpresión, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2013
7. FALCÓN, Enrique M. (Dir.), *Tratado de derecho procesal constitucional*, Argentina, Culzoni Editores, 2010, t. I.
8. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo *et al.* (coord.), *Diccionario de derecho procesal, constitucional y convencional*, México, Poder Judicial de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. I,
9. FERREYRA, Raúl Gustavo, *Reforma Constitucional y control de convencionalidad. Límites a la judiciabilidad de la enmienda*, México, Editorial Porrúa, 2007
10. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 5ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2012
11. SAGÜES, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, 3º Edición, 1a. Reimpresión, Argentina, Editorial Astrea, 2001, t. I.
12. S. FAYT, Carlos, *La supremacía constitucional y la independencia de los jueces*, Argentina, Ediciones de palma Buenos Aires, 1994.

Fuentes legislativas

1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824,
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf
2. Ley de las Constitucionales de 1836,
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>
3. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843,
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf
4. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847,
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>
5. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos de 1857,
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>
6. Constitución Política del Estado de Coahuila, última reforma publicada el 19 de febrero de 2016,
<http://setracoahuila.gob.mx/descargar/ConstitucionCoah.pdf>
7. Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza, última reforma publicada el 12 de abril de 2019,
http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa132.pdf
8. Constitución Política del Estado de Nayarit,
https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/constitucion_politica_nayarit.pdf
9. Reglamento Interior del Congreso del Estado de Nayarit,
<https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/ordenamientos/reglamento%20para%20el%20gobierno%20interior%20del%20congreso.htm>
10. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca,
https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/marco_normativs/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_%28Dto_ref_633_aprob_LXIV_Legis_12_abr_2019_PO_18_4_may_2019%29.pdf?1563573215

11. Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/219.pdf
12. Constitución Política del Estado de Yucatán, <http://www.congresoyucatan.gob.mx/download.php?f=ac13228effbdc9d15ec7c7a6190091e.pdf&recurso=constitucion>
13. Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_ley.php?idley=139
14. Constitución Política de la República de Colombia, https://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_constitucion_politica.pdf
15. Decreto 2067 de 1991, por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional en Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/DECRETO%202067.php>
16. Constitución de la República Islámica de Irán, <http://lapaz.mfa.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=446&pageid=12560>
17. Constitución española, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>
18. Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional español, <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/LOT-C-TextoConsolidado.pdf>
19. Constitución Francesa, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol.pdf
20. Orden n° 58-1067 de 7 de noviembre de 1958 relativa a la ley orgánica sobre el Consejo Constitucional de Francia, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/lo_58_1067_es.pdf
21. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html
22. Constitución Política de la República de Chile, https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

23. Ley orgánica constitucional del Tribunal Constitucional de Chile, Ley No. 17.997, <https://www.tribunalconstitucional.cl/normas/normas-reguladoras>

Fuentes electrónicas

1. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, "Alfaquí", <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=alfaqu%C3%AD>
2. Exposición de motivos de la Ley de Justicia Constitucional local para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en la gaceta parlamentaria del Congreso del Estado el 21 de junio de 2015, <http://congresocoahuila.gob.mx/portal/articulo-21-xxiii-dictamenes-2003-2005>
3. FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos, *Los Derechos Fundamentales y el Control Constitucional*, Revista de Derecho, Vol. XVII, diciembre 2004, p. 113-137, https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502004000200005
4. GÓMEZ MONTORO, Ángel José, El control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79364.pdf>
5. HUERTA OCHOA, Carla, El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105, Revista de la Facultad de Derecho Núm. 93, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 1998, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3559/4265>
6. Iniciativa con proyecto de decreto por el cual se adicionan el inciso k al artículo 72, y la fracción II Bis al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el 27 de marzo de 2019 en el Senado de la República, http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-03-27-1/assets/documentos/Inic_PAN_Art.105_CPEUM_270319.pdf
7. NORIEGA CANTÚ, Alfonso, El Supremo Poder Conservador, Revista de la Facultad de Derecho Núm. 111, Tomo XXVIII, Universidad Nacional

Autónoma de México, Ciudad de México, Septiembre - Diciembre 1978,
<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27190/24537>

Fuentes jurisprudenciales

1. “PETICIÓN. DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TÉRMINO.”, tesis: I.4o.A.68 K, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, México, TCC, Octava época, Febrero de 1994.