



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**El Control de Constitucionalidad de Naturaleza Previa en el  
Sistema Jurídico Mexicano.**

**TESIS**

Que para obtener el título de:

**Especialista en Derecho Constitucional**

**P R E S E N T A :**

Licenciado Ángel Martín González González



**DIRECTOR DE TESIS:**

Dr. Jaime Miguel Moreno Garavilla

**Ciudad Universitaria, Cd. Mex. Enero de 2020**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*Agradecimientos.*

*A mis padres por su respaldo, a mi hermano por su apoyo, a mis abuelos por su cariño, a Andrea por su aliento y comprensión y al Doctor Jaime Miguel Moreno Garavilla por su consideración y guía profesional.*

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
1. La Teoría del Control en el Derecho Constitucional.....	5
1.1. Fundamentos del control como teoría.....	5
1.1.1. El poder político como objeto del control.....	5
1.1.2. El Derecho como medio de acotamiento del poder.....	11
1.1.3. Evolución histórica del control como mecanismo de acotamiento del poder político.....	18
1.2. Tipos y mecanismos del control del poder político.....	25
1.2.1. Atendido al espacio temporal.....	25
1.2.2. Conformidad con el Derecho.....	27
1.2.3. Ámbito de actuación.....	29
1.2.4. Por el órgano que lo lleva a cabo.....	31
1.3. El control de naturaleza previa.....	35
1.3.1. Definición de control previo.....	37
2. El control de naturaleza previa en las Constituciones mexicanas.....	42
2.1. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	43
2.1.1. El control previo en la Constitución del 24.....	46
2.2. Las Siete Leyes Constitucionales (1835-1836).....	51
2.2.1. El control previo en las Siete Leyes.....	53
2.3. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	59
2.3.1. El control previo en la Constitución de 1857.....	60
2.4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	63
2.4.1. Evolución de los Mecanismos de Control Constitucional en la Constitución de 1917.....	64
2.4.2. Control previo de Constitucionalidad en la Constitución de 1917.....	67
3. Análisis de Derecho Comparado.....	79
3.1. El control previo de la Regularidad Constitucional en Francia.....	80
3.2. El control previo de Regularidad Constitucional en España.....	84
3.3. La consulta de constitucionalidad en el Estado de Nayarit.....	86
3.4. La Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.....	90
<b>Conclusiones.....</b>	<b>96</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>107</b>

## Introducción.

El pasado 5 de febrero de 2019, como cada año, el civismo y la historia convocaron a los representantes de la República para conmemorar un aniversario más de la vigencia de la Constitución que, desde hace poco más de un siglo, ha venido determinando el rumbo de una Nación con más de 200 años de vida independiente.

Como lo exige el republicanismo, el Estado en sí mismo se encontraba representado por los detentadores del poder político mexicano: el Ejecutivo Federal, los titulares de las Cámaras del Congreso de la Unión y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; también, en un ejercicio de federalismo, convergían los Gobernadores de los Estados y la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

Comenzada la sesión, todo se desarrollaba conforme al protocolo hasta que, el Ejecutivo Federal al hacer uso de la palabra, despertó las conciencias de los Constituyentes de Querétaro impregnadas en los pilares del Teatro de la República con la siguiente reflexión: *“Buscamos una nueva transformación y correspondería tener una nueva Constitución”*; justo en el acto de celebración de un año más de vida de la norma fundamental.

Ese acontecimiento en el que el representante de uno de los Órganos primarios del Estado planteaba de forma unilateral la idea de abrogar el documento político fundamental, nos obliga a recordar que, las Naciones que han hecho de los principios de democracia y estado de Derecho el cauce por el que transitan las relaciones *sociedad y Gobierno*, tienen como pilastra la protección y vigilancia de sus normas fundamentales, estén Codificadas o no.

Una Constitución, con independencia del sistema jurídico al que pertenezca, no se entiende sin la previsión de mecanismos que aseguren la perpetuidad de sus anhelos, la congruencia de sus principios y la garantía de su existencia, de forma que la instauración de instituciones normativas que tengan por objeto el acotamiento del poder, conlleva a la estabilidad jurídica y política del Estado en su conjunto. A ello se le conoce en la doctrina jurídica como *Mecanismos de Control de la Constitucionalidad*.

Esto nos obliga a considerar que, si bien la determinación de las instituciones del Estado han derivado de situaciones de hecho, consecuencia de movimientos políticos y sociales, también lo es que, una vez constituidas a partir del consenso democrático materializado en el documento originario, la vigencia de éste es plena, pues su extinción únicamente derivaría de algún otro acontecimiento que, por cuestiones de hecho, más no de Derecho, lo dejaren sin efectos; dado que la norma fundamental, por naturaleza, cuenta con sus propios mecanismos de protección.

Con base en lo anterior, la presente investigación tendrá por objeto realizar un estudio de los mecanismos de protección de la constitucionalidad de naturaleza "*previa*" o "*preventiva*"; a partir de la reflexión de sus características distintivas y los elementos teóricos y conceptuales que los convierten en una categoría de estudio.

Se buscará identificar si en México existe o ha existido una cultura de prevención en materia de control de la constitucionalidad, a través de la incorporación dentro del texto fundamental de mecanismos que prevean la revisión de actos de poder contrarios a sus directrices, previo a su incorporación al sistema jurídico y, con ello, evaluar la eficacia y alcances de la defensa de la constitución frente a actos con vicios de inconstitucionalidad. Para dichos efectos, la estructura metodológica de la presente investigación se dividirá en 3 capítulos.

En el primero se buscará contextualizar la doctrina sobre la teoría de control, a efecto de identificar los conceptos que permitan comprender la significación de los mecanismos de naturaleza previa. La necesidad humana de explicar, desde un punto de vista científico los fenómenos sociales, motivó que las limitaciones al poder político comenzaran a ser estudiadas por diversos pensadores a lo largo de la historia, conllevando a la generación de una serie de doctrinas que sentaron las bases hacia la construcción de una teoría sobre el control del poder; distinguiéndolo y estudiándolo a partir de la diversidad de características y mutaciones que ha sufrido con el paso del tiempo.

En este contexto, se abordarán los fundamentos que motivaron la adopción del control político como objeto de estudio para la confección de una teoría jurídica y, consecuentemente, los tipos de control que han sido identificados, entre los cuales se ubican los mecanismos de naturaleza previa; destacando las

características que los colocan dentro de una categoría propia e independiente. A partir de ello, se propondrá una definición que abarque las características que, desde nuestro punto de vista, determinan la diferencia específica con respecto a la diversidad tipos de que ha sido identificada y propuesta por la doctrina.

Así, una vez definidos los mecanismos de naturaleza *previa*, en el segundo capítulo se realizará un estudio de las instituciones jurídicas de control de la constitucionalidad a lo largo de las Constituciones vigentes del Estado mexicano a partir de su Independencia, buscando identificar si mecanismos de naturaleza *previa* o *preventiva* han encontrado cabida dentro del texto de las normas fundamentales del estado a lo largo de su historia independiente y, con base en su contexto, determinar los efectos que ello hubiere generado.

En este sentido, se hará un estudio de los mecanismos de control en la Constitución de 1824, en las Siete Leyes del 36, en la Constitución de 1857 y en la Constitución de 1917, a efecto de identificar si en alguno de los textos se incorporaron éste tipo de mecanismos; haciendo especial énfasis en que la creación del Supremo Poder Conservador en la etapa del centralismo mexicano aportó diversos elementos tendentes a encaminar la regularidad constitucional hacia mecanismos de naturaleza *preventiva*.

Por último, en el tercer capítulo se hará un análisis comparativo respecto de la adopción de mecanismos de naturaleza *previa* en otros sistemas jurídicos, particularmente, en el caso de los Estados francés y español, por ser referentes jurídicos en torno a la constitución y diseño del control *preventivo*. De este modo, se busca identificar los puntos de convergencia y distinción en la aplicación de controles previos como garantía de la regularidad Constitucional, y con ello, comprender la forma en cómo éstos se han incorporado en el Derecho Constitucional de otras partes del mundo.

Por lo que hace al caso francés, se reflexionará en torno a si el control previo de constitucionalidad ha resultado efectivo a partir del análisis de la idoneidad del Consejo Constitucional como autoridad legitimada para conocer de este tipo de mecanismos.

Por su parte, para el caso de España se analizará el hecho de que el control previo se pueda utilizar únicamente para verificar la constitucionalidad de los tratados internacionales que pretenda suscribir. También se mencionarán a los sujetos legitimados para promover el control previo de constitucionalidad y veremos qué sucede si un tratado es contrario a su Constitución.

Por último, se considerará el caso de dos entidades federativas de la República Mexicana, particularmente los casos de los Estados de Coahuila de Zaragoza y Nayarit, por ser dos entidades que han incorporado este tipo de controles en sus propias Constituciones, siendo ejemplo de la cultura de la prevención en las cuestiones de Derecho Constitucional.

Para el caso de Nayarit, se destacará la oportunidad del mecanismo y si los efectos jurídicos son los adecuados, o si por el contrario no se obtienen los resultados esperados; esto como consecuencia de una adecuada o inadecuada reglamentación secundaria. En el caso de Coahuila se hará un estudio de la forma en que se activa el control; particularmente, la consideración de que sea accesorio a un control político como lo es el veto que ejecuta el poder Ejecutivo de ese estado.

En este orden de ideas, teniendo como base los elementos teóricos, históricos y comparados desarrollados en cada uno de los tres apartados que han sido definidos, se propondrán algunas reflexiones a manera de conclusiones finales en las que se destacarán los elementos identificados a lo largo del estudio, con el objeto de resaltar los puntos relevantes de los mecanismos de control de la constitucionalidad de naturaleza previa.

Con base en lo anterior, la presente investigación buscará aportar elementos que permitan, desde un enfoque teórico y con datos históricos, comparados y empíricos, fortalecer el esquema de control de la constitucionalidad frente a los embates de una política cada vez más improvisada y de una creatividad jurídica crecientemente alarmante.

## 1. La Teoría del Control en el Derecho Constitucional.

*SUMARIO: I. Fundamentos del control como teoría. II. Tipos y mecanismos de control del poder político. III. El control de naturaleza previa.*

### 1.1. Fundamentos del control como teoría.

El estudio del control, como elemento intrínseco de la teoría del Derecho Constitucional, debe partir con la identificación de la relación que guarda con los conceptos de *Constitución* y *poder*, ya que a través de su articulación se erige la relación que determina la realidad jurídica y política de un Estado.

Lo anterior, debido a que el objeto del control es el acotamiento del poder y una Constitución, el medio para lograrlo. Por ello, resulta imprescindible abordar la naturaleza de cada concepto a efecto de comprender los fundamentos teóricos por los que se concibe al control como agente de estudio en las causas jurídico-políticas y sociales y que, en cuanto a los límites al ejercicio de las potestades, puede concebir una cultura de prevención en la toma de decisiones del orden público.

#### 1.1.1. El poder político como objeto del control.

El poder se constituye como el elemento teleológico del control, y es partir del cual se justifica la necesidad de su existencia en la estructura jurídico-política de un Estado. En tal virtud, cuando se alude a éste, desde un sentido *lato*, se hace referencia a una circunstancia que es capaz de sobreponerse ante otra con miras a ejercer una determinada influencia para cumplir con un propósito concreto, siendo la eficacia en el resultado la característica por la que esa situación deviene en poder; por ello, Max Weber lo concebía como “*la posibilidad de imponer la voluntad propia sobre la conducta ajena*”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p.696.

Partiendo de esa noción general, Carla Huerta<sup>2</sup> señala que el poder se manifiesta a través de diversas modalidades, en las que, a partir de un contexto determinado, se influye en la conducta de las personas; identificando a la fe, la religión, la fuerza física y la situación económica como algunos agentes a través de los cuales se logra enfocar la voluntad humana hacia un objetivo específico y, por tanto, convertirse en una expresión de poder.

No obstante, es preciso indicar que, desde las primeras sociedades, éste se ha expresado a través de diversas modalidades atendiendo a las necesidades de contextos específicos, por lo que no es posible establecer un catálogo cerrado o limitativo con los tipos de poder que existen, ya que basta con la imposición de una determinada conducta, y que sea obedecida, para que se acredite la existencia de poder en esa relación; por ello, a lo largo de la historia han coexistido tantos tipos de relaciones como intereses o propósitos particulares y, por tanto, manifestaciones de poder.

Independientemente de lo anterior, una forma para distinguir la existencia de relaciones de poder es a partir del reconocimiento de sus detentadores; por ejemplo, los dueños de los medios de producción representan la existencia de poder económico, pues la riqueza con la que cuentan y la negociación a partir de ella, les posibilita determinar las leyes del mercado y así influir en la voluntad de las personas que participan en éste.

Por otro lado, cuentan con poder ideológico quienes detentan los medios de comunicación, ya que, a partir de la difusión de sus ideas, generan una representación psicológica que conlleva, indubitablemente, a la activación de conductas a partir de su afinidad con el mensaje que ha sido transmitido.

Por su parte, el poder militar se representa en la capacidad de las fuerzas armadas para imponer la voluntad de un hombre o un grupo de hombres sobre la de un grupo de personas mediante el uso de la fuerza castrense, siendo ésta una manifestación tangible de poder, ya que a partir de la coacción física se logra

---

<sup>2</sup> Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control político*, 3a. ed., México, IJ-UNAM, 2010, p. 5.

encausar la voluntad humana hacia un objetivo determinado; contando o no con el consentimiento de quien recibe los efectos de su ejercicio.

En este sentido, el conjunto de circunstancias que sujetan a los individuos a determinada organización social; los modos de sujeción expresados en reglas, o bien, el sistema en general de dominación que atraviesan las sociedades, partiendo de su idiosincrasia y, contexto cultural, histórico y político, constituyen las formas en las que el poder habitualmente se visualiza.

Independientemente de lo anterior, de conformidad con el pensamiento de Michel Foucault<sup>3</sup>, para evitar confusiones sobre la existencia de poder, éste debe acreditar las siguientes características:

- Que se ejerza en una multiplicidad de relaciones de fuerzas inmanentes;
- Que se dé un juego de luchas y enfrentamientos incesantes que transformen, refuercen o inviertan esas relaciones de fuerzas;
- Que estas relaciones o bien se encadenan unas a otras formando sistemas, o bien se desplacen y contradigan, aislándose y,
- Que existan estrategias que las efectivicen y cristalicen en instituciones, leyes o hegemonías sociales.

Con base en lo anterior, desde la perspectiva de Foucault, el poder no es algo que pueda materializarse en un centro (estructura, institución o sujeto); sino una multiplicidad de relaciones heterogéneas, desequilibradas e inestables, anónimas, tensas, que se producen a cada instante y en todas partes, generando una *omnipresencia* de éste. Sin embargo, por lo que hace a la vida en común y a la convivencia social, el poder resulta fundamental para la dirección de los intereses colectivos, por lo que necesariamente se deben generar rutas de implementación de estrategias que cristalicen las instituciones a las que hace referencia.

---

<sup>3</sup> Arpini, Adriana María, "Racionalidad y poder: Habermas y Foucault", Puerto Rico, Núm. 96, Diálogos, Academic Journals, Universidad de Puerto Rico, diciembre de 2014, [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/37616/CONICET\\_Digital\\_Nro.d4a96206-8802-47e9-8505-90b591adf6aa\\_X.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/37616/CONICET_Digital_Nro.d4a96206-8802-47e9-8505-90b591adf6aa_X.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

Como señala Rubén Correa<sup>4</sup>, toda sociedad se ordena en torno a cierto ideal de vida en común, por lo que se desarrolla dentro de un estado de conciencia nacido en la solidaridad, donde sus miembros se sienten unidos; no obstante, no puede vivir y convertirse en una realidad histórica sin ser estimulada por una fuerza motriz que provoque y controle los movimientos en vista de los cuales se armoniza el organismo social. Esa fuerza es el poder político y, por ello, se le concibe como el fenómeno social por excelencia.

En este sentido, dentro de la gama de relaciones de poder que pueden existir en una sociedad, el político es aquel por el que se democratizan las instituciones del Estado a partir de la delegación de potestades que hacen los miembros de una sociedad en favor de órganos e individuos determinados para la búsqueda de la satisfacción colectiva o, dicho de otro modo, del *bien común*. Por esta razón, se le concibe como un elemento intrínseco del Estado si se le considera como fuerza necesaria para ejecutar las decisiones tomadas con autoridad por sus detentadores.

Sobre esta línea, desde un punto de vista filosófico, para que el poder político sea eficaz, es decir, que realmente produzca sus efectos, debe coexistir en el imaginario colectivo conciencia sobre dos elementos que lo vuelven realidad social, a saber: *autoridad y obediencia*.

La noción de *obediencia* se encuentra estrechamente ligada al concepto de *autoridad*, en tanto no hay poder sin alguien que pueda ejercerlo y, a su vez, quien deba acatarlo, por lo que, a partir de la interacción de ambos elementos, el poder político adquiere pleno sentido. Así, la relación autoridad-obediencia representa la diversidad de intereses que se encuentran alineados a la búsqueda de una satisfacción colectiva.

Obedecer al que tiene autoridad sólo tiene sentido si hay un fin al que se ordena dicha relación, una obra común que tiene que ser realizada bajo la dirección de la autoridad, de tal manera que el grupo se realice y permita, a la vez, a cada uno de sus miembros, alcanzar su propio fin. El bien común y el fin moral individual

---

<sup>4</sup> Correa Freitas, Rubén, *El poder político y la democracia*, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo, (comp.), *El control del poder Homenaje a Diego Valadés*, México, IIIJ-UNAM, 2011, p. 831.

no serían tales si no fuesen alcanzados en virtud del ejercicio de la autonomía moral de la persona. Al respecto, Santo Tomás de Aquino señalaba:

...así como en virtud del mismo orden natural establecido por Dios los seres naturales inferiores se someten necesariamente a la moción de los superiores, así también en los asuntos humanos, según el orden del derecho natural, los súbditos deben obedecer a los superiores.<sup>5</sup>

La obediencia es, en este contexto, una virtud moral que diferencia al hombre de los seres naturales inferiores en cuanto a su sometimiento a un superior, porque se realiza por medio de la razón y la voluntad y con miras a la obtención de un bien superior, que es el bienestar común.

En este sentido, la obediencia es una decisión informada y consciente sobre la renuncia a ciertas potestades internas de la persona para generar las condiciones que le permitan vivir en sociedad; lo cual, indubitablemente, significa un acto de confianza sobre la persona a la que se deposita autoridad para ejercer las potestades. Por esta razón, desde la perspectiva que planea Tomás de Aquino, la obediencia no debe ser considerada un acto de debilidad o sumisión, sino de fortaleza moral que determina la legitimidad del poder político a través del reconocimiento de autoridad.

Bajo esta perspectiva, quien ejerce autoridad social debe de tener conciencia de que su efectividad se basa en la medida en que sea reconocida, por lo que independientemente de las circunstancias que la envuelvan, como pudiera ser algún tipo de superioridad física, económica o social, si quien la ejerce no se le reconoce, carece de autoridad y, por tanto, de poder en la esfera de lo político.

Con base en lo anterior, se podría considerar al poder político como la relación surgida entre quien goza de autoridad y don de mando y quienes acatan u obedecen, mismos que originariamente confirieron dicha autoridad al reconocerlo

---

<sup>5</sup> Aquino, Santo Tomás de, *Suma de Teología*, II-IIae, q.104, a.1.

como legítimo.<sup>6</sup> En consecuencia, la autoridad es una potestad de derecho atribuida en virtud de alguna fuente de legitimación para realizar actos de poder, siempre con miras al cumplimiento de un objetivo superior a ello, que es la ordenación de la diversidad y pluralidad social hacia el bienestar común.

En este contexto, es posible afirmar que el poder político, gracias a su legitimidad basada en el reconocimiento de autoridad, crea en los gobernados la convicción de obediencia, cuya magnitud depende de la eficacia en el ejercicio de las potestades. Por esta razón, cuando la autoridad como vehículo para el ejercicio del poder es utilizada más allá de la confianza conferida, en perjuicio de la colectividad, surge una ruptura social donde la obediencia se convierte en sumisión y las órdenes en castigos, convirtiendo el poder en autoritarismo y, por tanto, su legitimidad, en arbitrariedad.

Por esta razón, la reacción a los abusos de autoridad y, por tanto, la degradación del poder político, son actos de desobediencia tendentes a retirar el reconocimiento de autoridad y, consecuentemente, la extinción de la legitimación del poder; lo que genera una crisis social donde la relación de supra a subordinación se convierte en una situación de horizontalidad que coloca en riesgo la estabilidad jurídica, política y social de un Estado. Es por ello que, una forma para tutelar el pacto social en el que unos mandan y otros obedecen, es la generación de mecanismos que controlen y acoten el poder político, pues dicha fuerza etérea suele trascender a las fibras más sensibles de la ética de la persona.

Cuando se concentra tanto poder en un individuo, la libertad moral intrínseca se ve corrompida e incentivada por la necesidad de su acumulación, pues su ejercicio deriva, necesariamente, en privilegios que llegan, incluso, a cegar la buena fe de las personas; por lo que la limitación en su ejercicio, a través de controles, se advirtió necesario para potenciar su correcto desarrollo.

---

<sup>6</sup>La idea parte de una concepción democrática del poder; donde un grupo delega en otro la facultad de administrar la *cosa pública* para cumplir con las metas establecidas por la colectividad. No obstante, como será estudiado a lo largo del capítulo, el poder político surge, incluso, contra la voluntad de los gobernados, a partir de tipos de gobierno de carácter centralista, donde la imposición de la voluntad en las decisiones de carácter público se daba en contra y a pesar de los intereses del grupo, pues en la mayoría de las monarquías o gobiernos centralistas, la legitimidad la determinaba el miedo y éste genera una un vicio en la manifestación de la voluntad.

Al respecto, en torno a dicha necesidad, Diego Valadés señala:

Los controles son asimismo una expresión de racionalidad del poder. Sin control, el poder sería incomprensible e inaceptable; sin control el poder soberano se transferiría al titular o a los titulares de los órganos del poder, a lo que la teoría soviética del derecho (Vyshinsky, p. 32) denominaría “soberanía estatal”; sin control, el constitucionalismo no tendría fundamento y por lo mismo el Estado de derecho carecería de vigencia y positividad.

En este sentido, el éxito en el ejercicio del poder político se debe, en gran medida, a la eficacia en la aplicación de los mecanismos que lo controlen, pues con ello se posibilita la generación de una ruta por la que el cauce de las potestades transite de manera paralela en torno a las necesidades sociales y los intereses colectivos, teniendo como fin último el bienestar de los individuos.

Consecuentemente, los Estados Democráticos de Derecho han hecho de las instituciones normativas, herramientas por las que el poder político se mantiene alineado a los intereses colectivos; dotando de fuerza vinculante a las Leyes y a las normas para que, mediante su aplicación estricta, se legitime el actuar político al servicio de las causas comunes; siendo los documentos político-normativos fundamentales, el medio y origen de estos. Para ello, el orden jurídico ha determinado una serie de cualidades que hacen que los mecanismos de control se distingan unos de otros, atendiendo a características como la oportunidad de su aplicación, el órgano que lo aplica, los efectos de su ejercicio, entre otros.

#### 1.1.2. El Derecho como medio de acotamiento del poder.

Los mecanismos de acotamiento del poder político, a través de instituciones jurídicas, se materializan dentro del entramado jurídico de los Estados Democráticos de Derecho mediante disposiciones de carácter normativo, particularmente, en los documentos jurídico-político fundamentales donde se plasma el pacto social en el que unos mandan y otros obedecen, para la consecución de un fin común, convirtiendo en realidad material las limitaciones a su ejercicio.

Como señala Dante Haro<sup>7</sup>, una de las definiciones más precisas de la noción de Estado de Derecho en el pensamiento moderno, y que permite comprender la justificación de éste como mecanismo de acotamiento del poder político, se encuentra en la obra de Emmanuel Kant, pues en el pensamiento del filósofo alemán culmina la tradición moderna del contrato social adecuándola a una justificación de la ley a partir de la noción de autonomía moral de los individuos; la cual, no significa otra cosa que la ausencia de dependencias externas de juicio moral y, por tanto, libertad y responsabilidad morales de los individuos; desarrollando con ello la argumentación previa del orden moral como fundamento de la concepción de política y de las leyes. Al respecto, Kant señalaba:

Si un Estado sólo puede ser la unión de hombres libres bajo normas jurídicas, estamos ya ante el elemento esencial del Estado de derecho: la “jurisdización” de la política. Cuando la política es regida por normas jurídicas generales y abstractas, tenemos como consecuencia la protección de los derechos individuales por medio de un poder político coactivo y la actuación del gobierno limitada por los derechos de los ciudadanos.<sup>8</sup>

El planteamiento Kantiano sobre la concepción del poder ajustado a las directrices normativas a partir de la autonomía moral del individuo encuentra su fundamento en una serie de elementos que justifican la relación entre la fuerza política y la normativa, a partir de los intereses de la colectividad conjugados por los fines de cada individuo.

El hombre libre solo puede ser libre si su desarrollo se determina dentro de un contexto donde sus intereses se encuentren garantizados a partir de un orden social que brinde las mismas condiciones para todos, lo que se logra y define a partir de la implementación normas jurídicas, como resultado de la renuncia consciente de

---

<sup>7</sup> Haro Reyes, Dante Jaime, *Estado de derecho, derechos humanos y democracia*, en Díaz Müller, Luis T. (comp.), V Jornadas: crisis y derechos humanos, México, IJ-UNAM, 2010, p.122

<sup>8</sup> Kant, Emmanuel, “Fundamentos de una Metafísica de las Costumbres”, Madrid, volumen 3, Biblioteca Económica Filosófica, 1881, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1332-fundamentos-de-una-metafisica-de-las-costumbres>

los individuos a las potestades internas para sumarlos a los intereses de la colectividad.

Por ello, la *juridización* de la política implica el sometimiento del actuar público a las directrices normativas, basadas en el reconocimiento que se hace, través de la Ley y las normas, a los derechos de los ciudadanos como límite al ejercicio del poder político. En este sentido, se destaca que, a partir de la concepción Kantiana de la relación entre poder y Derecho, se explica la necesidad de implementar controles al poder con la instauración de normas alineadas a los fines individuales que trascienden a lo colectivo; esto es, el Derecho funge como elemento de cohesión que permite al poder provocar sus efectos y a la comunidad resentirlos, por lo que es el instrumento de política que hace que todo funcione.

Corolario de lo anterior, se debe destacar que, a lo largo de la historia política de la humanidad, la relación entre derecho y poder ha determinado una serie de fenómenos donde su abuso y ausencia, respectivamente, han marcado la pauta de diversos acontecimientos políticos relevantes para la humanidad; no obstante, el exceso en su ejercicio ha detonado, particularmente, la necesidad de proponer diversos mecanismos para mantenerlo dentro de ciertos límites.

Héctor Fix Zamudio<sup>9</sup> señala que, por ejemplo, Esparta compartía dos monarcas con el objeto de que se vigilaran el uno al otro recíprocamente, en aras de que no pudiesen abusar de la autoridad que el pueblo les había conferido; además de crear *éforos* vigilantes del ordenamiento constitucional.

Por su parte, en Atenas se crearon paulatinamente diversas instituciones para restringir el poder de los gobernantes, tales como el *areópago* y los *nomofilacos*.

Asimismo, la distinción entre los principios o reglas básicas que conformaban la *politeía* o Constitución y las disposiciones expedidas por la *eclessía*, asamblea de ciudadanos, dio lugar no solo al reconocimiento de la primicia de las primeras sobre las segundas, sino también al establecimiento de instrumentos para evitar que ésta expidiera disposiciones contrarias a los principios básicos, entre los cuales destacaba uno de tipo “penal” calificado como *graphé paranomón*, y que podía ser

---

<sup>9</sup> Flores, Imer B., “Derecho y poder en la defensa e ingeniería de la Constitución”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 92, 1998, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechocomparado/article/view/3541/4232>

promovido por cualquier ciudadano en contra de otro que hubiera presentado una iniciativa de Ley que hubiese sido aprobada por la Asamblea, a pesar de ser contraria a los principios superiores, tipificando dicho acto como un engaño del proponente, por medio de una proposición indebida.

Por otro lado, la etapa del Imperio Romano se caracterizó por la concentración de la totalidad de facultades en una sola persona: el emperador. No obstante, en la República, la dualidad de funcionarios era un común denominador para evitar abusos en el ejercicio del poder político, al limitarse unos a otros recíprocamente: *questores*, *ediles*, *censores*, *pretore*s, y especialmente los *cónsules*. Sin embargo, dicha duplicidad conllevó a enfrentamientos como los de los cónsules Mario y Silva, y, posteriormente, Julio César y Pompeyo, porque cuando uno de ellos triunfó sobre el otro se instauró una dictadura autoritaria. Asimismo, se crearon los *tribunos* de la *plebe* para defender los intereses populares, dotándolos de la facultad de impedir la aplicación de disposiciones legislativas, contrarias a dichos intereses (*intercessio*) y dar protección personal a los perseguidos por las autoridades (*ius auxilii*).

En la Edad Media, se consideró que existía un derecho superior de carácter universal que, derivada de la naturaleza humana como un reflejo de la revelación divina, y que era superior a las leyes civiles expedidas por los monarcas, quienes se contemplaban por encima de las disposiciones legislativas, pero sometidos a los preceptos del derecho natural; por lo que algunos pensadores justificaban el tiranicidio respecto de los gobernantes que violaban gravemente dicho derecho superior e inmutable.

Asimismo, la Enciclopedia y la Ilustración tuvieron un papel fundamental en los movimientos independentistas, particularmente en el caso de las trece colonias y la Revolución Francesa. Los pensadores iusnaturalistas racionales de la escuela del derecho natural influyeron decisivamente en los creadores de los primeros textos constitucionales escritos y de sus correspondientes declaraciones de derechos humanos, tanto en la Constitución Federal de Estados Unidos de 1787 y el Bill of Rights de 1791, como en las Constituciones francesas revolucionarias de 1791 a 1799 (posteriormente a ellas se impuso el autoritarismo napoleónico) y en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789.

En estos documentos se reflejaron las ideas iusnaturalistas de derechos individuales y superiores a la organización política, cuyo objeto esencial era, precisamente, la tutela de derechos. Con la influencia de John Locke, Charles Louis de Secondat, barón de la Bréde y Montesquieu, se introdujo con diferentes matices el principio de la división de funciones, comúnmente conocido como “*división de poderes*”, con el objeto de que el poder fuera el propio límite al poder mismo, de forma tal que las actividades esenciales del poder político se depositasen en diversos órganos a efecto de que cada uno de ellos sirviera de peso y contrapeso a los demás.

En este sentido, se observa que, a lo largo de la historia política de las sociedades, se han desarrollado diversas manifestaciones de poder político que, de una u otra manera, se han visto limitadas por la necesidad propia de contar con frenos a los abusos de su ejercicio. Se considera, incluso, como un acto genuino inherente a la naturaleza humana generar límites a quien cuenta con determinadas potestades, cuando estas trascienden la esfera de lo individual a partir de la realización de diversos actos; y dicha tradición histórica ha demostrado que la relación entre derecho y poder no radica en la subordinación del uno sobre el otro y viceversa, sino en la interacción que se llegue a dar entre ambos.

Al respecto, Norberto Bobbio<sup>10</sup> aportó una serie de reflexiones en torno a la relación que guarda el derecho y el poder, a partir de sus estudios emprendidos en materia de filosofía política y jurídica; destacando lo siguiente:

Es verdad que el poder sin derecho es ciego y el derecho sin poder queda vacío, pero también es verdad que la teoría política no puede dejar de tomar en consideración primeramente el nulo poder, independientemente de los llamados principios de legitimidad, es decir, de las razones que lo transforman en un poder legítimo, así como la teoría jurídica no puede dejar de tomar en consideración el sistema normativo en su conjunto, como una serie de normas una a otra vinculadas según un cierto principio

---

<sup>10</sup> Montoya Brand, Mario, “Norberto Bobbio: entre el Derecho y la Política (II)”, Boletín del área de derecho público, Colombia, Año 4, Núm. 09, Enero - Abril, 2012, <http://www.eafit.edu.co/revistas/badp/Documents/badp9/BADP-09-norberto-bobbio.pdf>

de orden, independientemente del aparato de la fuerza predispuesto para su actuación.

Para efecto de ilustrar lo anterior, Bobbio recurre al pensamiento de Weber y Kelsen, a partir de la teoría política y jurídica construida por ambos, respectivamente. Señala que la teoría política de Weber partía de la distinción entre poder de hecho y poder de derecho, arribando con ello a la tipología de las formas de poder legítimo. Por su parte, Kelsen partía de la distinción entre validez de las normas específicas y eficacia del ordenamiento jurídico en su conjunto, advirtiendo el problema del poder jurídico, cuya solución permitía observar el ordenamiento jurídico no sólo desde el punto de vista del deber, sino también del ser; arribando a la reflexión de que Weber y Kelsen llegaban a la misma conclusión: el poder legítimo se distingue del poder de hecho en cuanto a un poder regulado por normas, pero partiendo de dos puntos de vista opuestos, el primero de la noción de poder que tiene necesidad de ser regulado para volverse legítimo, y el segundo de la noción del ordenamiento normativo que tiene necesidad de la fuerza para volverse efectivo.

A partir de lo anterior, se hace evidente que, independientemente del enfoque desde el cual se ponga bajo perspectiva la relación poder y derecho (jurídico o político), la realidad es que la eficacia de uno siempre va a estar supeditada a la del otro, y el elemento que permite cristalizar los postulados de cada uno es, precisamente, la legitimidad. El poder político que no es reconocido por el ordenamiento jurídico carece de legitimidad y, el ordenamiento jurídico que no reconoce al poder político carece de cualquier tipo de razón material y formal y, por tanto, también de ésta.

A propósito de lo anterior, en su estudio sobre el “*Control como Elemento Inseparable del Concepto de Constitución*”<sup>11</sup>, Manuel Aragón destacaba el pensamiento del profesor Jacobson, quien hacía referencia a que al margen de cualquier tipo de adjetivaciones, hablar de Constitución tiene sentido cuando se le concibe como un instrumento de limitación y control de poder.

---

<sup>11</sup> Aragón, Manuel, “El Control como Elemento Inseparable del Concepto de Constitución”, Revista Española de Derecho Constitucional, España, Año 7, Núm. 19. Enero-Abril 1987, <file:///D:/Descargas/Dialnet-ElControlComoElementoInseparableDelConceptoDeConst-79346.pdf>

Al respecto, profundiza que el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución si se quiere dotar de operatividad al mismo, es decir, si se pretende que la Constitución se “realice”; o dicho en otras palabras, si la Constitución es norma y no pura entelequia o desnuda veracidad; por lo que el control no forma parte únicamente de un concepto político de Constitución, como sostenía Schmitt, sino de su concepto jurídico, de tal manera que solo si existe control de la actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa, y sólo si el control forma parte del concepto de Constitución puede ser entendida ésta como norma.

Con base en lo anterior, es posible desprender que, independientemente de las descripciones teóricas que la diversidad de autores formulen en torno al concepto de Constitución, lo cierto es que su legitimidad como norma y la necesidad de su existencia se encuentra determinada a partir del poder otorgado por el pacto social, el cual se encuentra materializado en la norma suprema, por lo que su objetivo como norma deriva en la generación de un orden con base en la determinación de límites al ejercicio del poder.

En este orden de ideas, vale la pena traer a colación el pensamiento del Maestro Herrera y Lasso<sup>12</sup>, quien señalaba lo siguiente:

Las constituciones, definidas en términos abstractos y abstrusos por los tratadistas, son en realidad, una organización sistemática de limitaciones al poder público que definiendo lo que los gobernantes deben hacer, lo que pueden hacer y lo que no pueden hacer, levanta una barrera a la arbitrariedad, al despotismo y a los abusos del poder y soluciona el problema vital de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Coordinación de fuerzas y resistencia o proceso de adaptación, de adecuación de lo externo a lo interno, es siempre la armonía del conjunto lo que las constituciones se proponen como fin. Desconfiadas y recelosas, limitan el poder con el poder, pero con la finalidad superior de garantizar la libertad, la igualdad y la justicia.

Con base en lo anterior, la relevancia del texto constitucional en el orden jurídico y político de un Estado, radica la implementación de los límites al poder que

---

<sup>12</sup> Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Constitucionales*, Segunda Serie, México, editorial Jus, publicaciones de la Escuela Libre de Derecho, 1964, p.18.

pueden ser materializados en una serie de figuras y actos tendentes a reducir, en todos sus aspectos, el ejercicio arbitrario del mismo; sea con la implementación de principios irrenunciables y sobre los cuales el estado no puede intervenir; así como mediante la distribución de facultades de conformidad con la ingeniería constitucional de que se trate. Por ello, la Constitución como norma es el medio por virtud del cual se legitima el control del poder y, por ende, la limitación a su ejercicio.

Bajo este contexto, es importante contextualizar la forma en la que el control del poder, dentro de las sociedades modernas, ha sido concebido e incorporado en los textos fundamentales, incluso, en los elementos que determinaron la necesidad de considerarlos como parte integrante de las Constituciones de los Estados; por lo que, a continuación, se hará un breve análisis en torno a los acontecimientos históricos que dieron pie a la adopción de mecanismos de control en el constitucionalismo moderno.

### 1.1.3. Evolución histórica del control como mecanismo de acotamiento del poder político.

Desde tiempos muy antiguos, las relaciones de poder han estado presentes en el imaginario colectivo de las diversas sociedades del mundo. Como ya se ha señalado, el control del poder es, entre otras cosas, una forma de limitarlo y responsabilizarlo, por lo que, aun cuando en los distintos pasajes de la historia política, las comunidades no tuvieran una conciencia colectiva sobre el control del poder político como la tenemos hoy en día; ello no significa que éste no se hubiere materializado de alguna manera.

Al respecto, Diego Valadés<sup>13</sup> señala que nunca ha existido un poder incontestado; pues hasta en las etapas del más desenfrenado despotismo, el poderoso no escapaba a los efectos de la conspiración, de la intriga y de la traición. En este sentido, advierte que, si bien no puede considerarse que esas formas primitivas de relación con el poder hayan dejado algo bueno, no debe ignorarse que,

---

<sup>13</sup> Valadés, Diego, *El poder de controlar*, en Liber ad honorem Sergio García Ramírez, México, IJ-UNAM, 1998, p. 661.

como en las relaciones interpersonales previas a la regulación procesal, en el mundo del poder primitivo también se daba formas de autodefensa y autocomposición que hoy podríamos catalogar como mecanismos de control.

No obstante, el estudio del control como mecanismo de acotamiento del poder político, como lo conocemos hoy en día, adquiere relevancia a partir de la instauración del Estado moderno, pues con base en sus causas y contextos se inicia la construcción de un andamiaje de ideas tendentes a edificar una teoría sobre los límites al poder político, a partir, sobre todo, de la implementación de instrumentos de carácter normativo reaccionarios al absolutismo monárquico.

Como señala Jorge Witker<sup>14</sup>, el Estado moderno surge durante la llamada baja Edad Media, donde la noción de concentración de poder en manos del Rey, respecto de la población ubicada en un territorio determinado, se dio como respuesta a la atomización del poder político, caracterizado por un ejercicio desmedido de las potestades de los monarcas; cristalizándose en los movimientos surgidos en la insular Inglaterra, que detonaron los primeros documentos e instrumentos de carácter jurídico de reconocimiento de derechos frente a las Coronas.

En tal virtud, muchos toman como punto de partida la *Magna Charta Libertatum* de 1215, que surgió como producto de la protesta contra los abusos del gobierno de Juan Sin Tierra, representados en el incremento de obligaciones feudales y en la disminución de los derechos y los privilegios; por lo que surgió como un instrumento jurídico tendente a limitar el poder arbitrario del Rey, otorgando importancia a la protección de las libertades individuales.

Por su parte, el *Petition of Rights* de 1628 surgió como respuesta a los atropellos cometidos durante el reinado de Carlos I, Rey de Inglaterra, derivado de las medidas tributarias implementadas por el monarca como respuesta a la situación económica de la época, en las que se privó de su libertad a las personas que se negaban a contribuir con un “*préstamo*” obligatorio al Estado, y el hospedaje forzoso que se tenía que proporcionar a los soldados en los domicilios particulares. La Cámara de los Comunes, presidida por Eduard Coke, decidió emitir un documento

---

<sup>14</sup> Witker, Jorge, *Juicios orales y derechos humanos*, México, IJ-UNAM, 2016, p. 31.

en el que se adoptarían 3 resoluciones: el establecimiento del *habeas corpus* como derecho de todo sujeto; la limitación de la facultad del rey para crear tributos, sujetándolo a la aprobación del Parlamento, y la protesta contra el acuartelamiento de tropas en los domicilios de las personas.

En este sentido, la figura del *habeas corpus* fue revalorizada y dotada de fuerza normativa con la Ley de 1679. Es importante destacar que su origen es incierto, sin embargo, podría remontarse al interdicto romano *homo libelo exhibendo*. La libertad personal es uno de los valores intrínsecos del individuo, por lo que su protección o reconocimiento ha sido un factor detonante de diversas coyunturas a lo largo de la historia.

Bajo esta tesitura, cuando la libertad personal se vio amenazada por el despotismo de los reyes Estuardos del siglo XVIII, los juristas de la época recurrieron constantemente al escrito de *habeas corpus* como herramienta para evitar las aprehensiones arbitrarias. Así, en 1679 dicho instrumento adquirió relevancia como resultado de las pugnas entre el Parlamento y los Estuardos, por lo que, a partir de ese momento comienza a ser concebido como un instrumento de acotamiento del poder.

Por último, el *Bill of Rihts* de 1689 derivó de la lucha del pueblo inglés contra el absolutismo de Jaime II, con motivo del triunfo de la denominada “*Gloriosa Revolución*”. Su significado general se traduce en: la supremacía del Parlamento sobre el llamado derecho divino de los reyes; por lo que las facultades reales se vieron reducidas, y la posesión de la Corona se convirtió en un derecho estatutario para dejar de ser hereditario. Tolerancia hacia las diversas confesiones protestantes (no así a la católica), a las cuales se les otorgó reconocimiento formal como parte de la ley de la tierra. Prohibición al monarca de efectuar actos contra derechos, así como suspender o dispensar la ejecución de las leyes. Libertad para la elección de los miembros del Parlamento, así como la instauración de la libertad de expresión en el seno de éste. Estableció que los ejércitos no autorizados por el Parlamento serían considerados ilegales. Instauró el derecho de petición de los súbditos hacia el rey y la facultad de creación de tributos quedó sujeta a la aprobación del

Parlamento. Dicho de otra manera, se retiraron las atribuciones más importantes al monarca para trasladarlas al órgano de representación popular, el Parlamento.

Posteriormente, a partir de la diversidad de movimientos para la consolidación de un Estado de Derecho, se detonaría el proceso de Ilustración cuyo pensamiento político quedaría plasmado en las ideas de una diversidad de ideólogos como Montesquieu y Rousseau, y que serían posteriormente el sustento ideológico en los movimientos revolucionarios de distintas partes del mundo; destacando las Revoluciones estadounidense de 1776 y francesa de 1789, en las que se gestaron las primeras Constituciones con limitaciones al poder político, como elemento intrínseco del Estado

En este sentido, los inicios del constitucionalismo dejan claro que, a través de la implementación de un Estado de Derecho, se buscaba derrocar al absolutismo autocrático de la monarquía de no rendir cuentas ni ser responsable ante ninguna institución política o judicial, deslegitimizando la vieja fórmula anclada en las doctrinas del derecho divino, que sentenciaba: "*the king can do not wrong*."<sup>15</sup>

Así, el momento en el que se concibió que el monarca se encontraba sujeto a las leyes del hombre y, por lo tanto, se le podía hacer responsable de sus actos, a través del escrutinio de una institución o de un grupo de personas, comenzó el tránsito del absolutismo al Estado de Derecho, puesto que el reconocimiento a los principios como la soberanía popular y representación política, constituyeron presupuestos necesarios para la eficacia de toda clase de control, del tipo que fuera.

Bajo este orden de ideas, diversos autores coinciden con el hecho de que, un primer paso para la incorporación del control en la vida pública de los estados fue su fragmentación, al distribuir las potestades en una diversidad de órganos e instituciones; para con ello determinar contrapesos que permitieran que ninguno se excediera en las facultades otorgadas.

Consecuencia de lo anterior, Carla Huerta<sup>16</sup> concibe que el origen de la Teoría del Control se encuentra en el establecimiento de mecanismos de control

---

15 Salgado, Hernán "Teoría y práctica del control político. El juicio político en la constitución ecuatoriana." Acervo Digital del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, núm. 23, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr19.pdf>

<sup>16</sup> Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 102.

parlamentario, debido a que el derecho constitucional y la dogmática jurídica comenzaron a ocuparse de los mecanismos de control como reacción al absolutismo, revalorizando el papel del Poder Legislativo.

No obstante, si bien se ha señalado que los acontecimientos del Reino Unido, particularmente los movimientos surgidos en Inglaterra detonaron la concepción de los instrumentos que se han aludido, para Manuel Aragón<sup>17</sup> la teoría del control no encuentra su origen en dichos contextos; de conformidad con la siguiente reflexión:

Aunque Shmitt sostuviera, con excesiva rotundidad, que fueron las experiencias del señorío del Parlamento en la primera revolución inglesa las que condujeron a los intentos teóricos y prácticos de distinguir y separar los diversos campos de la actuación del poder del Estado, lo cierto es que esos intentos son muy anteriores y se manifiestan por muy complejas vías. Es común admitir que desde la Carta Magna *Livertatum* los poderes reales, salvo en periodos excepcionales, no han decrecido jamás en Gran Bretaña; pero con la aceptación de esa idea general no basta: lo que cualificaría al constitucionalismo británico no es sólo la limitación del poder, sino el modo de esa limitación. Y ese modo se articulará a través de una diversidad de teorías y soluciones prácticas que pueden resumirse, quizá en dos vertientes, estrechamente interconectadas; la concepción de ley como regla general, que obliga a todos y que no puede ser vulnerada en los actos de su aplicación, y la concepción plural de poder.

Como sustento de lo anterior, Manuel Aragón señala que todo se debe a la diferencia entre *dominium politicum* (el rey puede gobernar con plenitud de poder) y *dominium regale* (el rey no puede gobernar a su pueblo más que por las leyes a las que éste ha asentido), la primera manifestada en Francia y la segunda en Inglaterra; pues, en ésta última existía una suerte de mezcla de las dos formas de poder, pues la monarquía inglesa es una monarquía “mixta” en la que el Parlamento es representante del cuerpo de todo el reino, evidencian una tradición teórica del *imperium* de la ley y de la concepción plural del poder mismo; trayendo con ello la siguiente reflexión de Fortescuere:

---

<sup>17</sup> Aragón, Manuel, *óp. cit.* 19.

El régimen de Inglaterra no es una mera monarquía, como algunos piensan por falta de examen, ni una mera oligarquía ni democracia, sino un régimen mezcla de todos éstos, en la cual cada uno de éstos tiene o debe tener autoridad. La imagen de eso, y no la imagen sino la cosa misma, puede verse en la Casa del Parlamento, donde encontraréis estos tres estamentos; el rey o la reina, que representan al monarca; los nobles que son la aristocracia, y los burgueses y caballeros, la democracia.

En este sentido, concluye que la concepción plural del poder en la forma mixta, no significa división de poderes, sino participación en el poder de los distintos estamentos y, a la vez, confusión y no separación de competencias: cada órgano realiza varias funciones y cada función es realizada por varios órganos. En verdad, más que concepción de un poder plural, lo que existe es una concepción plural del ejercicio del poder. Lo importante es que la participación y confusión generan, irrisiblemente, una serie de controles de muy variada naturaleza, pero de inesquívale observancia.

Por esta razón, para dicho autor la teoría del control se gesta en Francia y tiene su origen en el periodo jacobino de la Revolución Francesa; caracterizándose por el establecimiento de contrapesos parlamentarios como una reacción al absolutismo, revalorizando y fortaleciendo el papel del Poder Legislativo; es decir, con la adopción de la esencia del concepto de división del poder como mecanismo de limitación, particularmente, a partir del reconocimiento de las ideas de Montesquieu; a diferencia de la tradición inglesa por la ya señalada participación y confusión del poder, y no tanto por la división del mismo.

Es así que se puede comenzar a desarrollar una teoría clásica del control, a través del establecimiento de mecanismos de control parlamentario, componiéndose de varios conceptos de control que, a pesar de tener los mismos lineamientos y fines, revelan estructuras distintas; las cuales se pueden identificar a partir de las concepciones monistas y dualistas, de conformidad con la legitimación del poder.

Por ejemplo, Carla Huerta<sup>18</sup> señala que la legitimación monista es aquella en la que se considera al gobierno como un comité delegado por el pueblo; mientras que la dualista se puede identificar en la monarquía constitucional, donde el parlamento se legitima democráticamente y el rey dinásticamente. Asimismo, alude a una posición ecléctica, particularmente por el caso alemán, donde el gobierno se legitimaba mediante el principio monárquico, y consideraba al parlamento como un órgano auxiliar del monarca, por lo que se trataba de una monarquía limitada.

En este sentido, independientemente de las concepciones que sobre el origen de la teoría del control se tengan, lo cierto es que con la llegada de los movimientos en los que se revalorizara la legitimación del poder, en manos de unos u otros, también lo es que el Parlamentarismo, sea francés, inglés, alemán, o de alguna otra región del mundo, fue una respuesta al ejercicio unívoco de las potestades, y es a partir de sus experiencias en que se puede comenzar a construir e idealizar una serie de conceptos en torno a la limitación del poder.

Si bien la Revolución Francesa trajo consigo el paradigma de los derechos humanos, lo cierto es que dichos principios, como sentimientos inherentes a la persona fueron concebidos desde los movimientos ingleses, incluso, también en los documentos políticos del reino de España; por lo que, independientemente de la región en que se hubiere gestado una respuesta al absolutismo de la monarquía, es el Parlamento o la instauración de órganos de poder, a lo que se debe la importancia del control como teoría.

En tal virtud, es preciso conocer las formas de limitación a partir de la implementación de controles por los órganos detentadores del poder, a raíz del surgimiento de las teorías del control; por lo que en el siguiente apartado se llevará a cabo un análisis de los tipos de control a partir de la materia y el órgano que lo lleva a cabo.

---

<sup>18</sup> Huerta Ochoa, Carla, *óp. cit.*, p. 94.

## 1.2. Tipos y mecanismos del control del poder político.

Para el Dr. Héctor Fix Zamudio<sup>19</sup>, la *Defensa Constitucional* se integra por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la norma constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y la evolución de las disposiciones constitucionales; al grado de considerarla como un presupuesto básico en la legitimación de los regímenes democráticos.

En este sentido, es de suma importancia hacer notar que los tipos de control del poder político, como mecanismos de acotamiento del poder y, consecuentemente instrumentos de defensa constitucional pueden ser clasificados en torno a tantas categorías como autores determinen su pertinencia, por lo que, para efectos de la presente investigación, se hará un acotamiento a los bloques o rubros en los que la doctrina ha coincidido comúnmente.

En tal virtud, la diversidad de clasificaciones del control puede deberse a múltiples causas, ya que, por ejemplo, al referirse a fenómenos diversos, pueden identificarse por su modo de ejercicio político, jurídico o administrativo; o bien, por los objetos a controlar, como pudiera ser normas jurídicas o actos de gobierno. A su vez, hay quienes los identifican a partir del órgano que realiza la función, es decir, la forma en que interactúan éstos y los individuos; o bien, por el espacio temporal en que se llevan a cabo.

Debido a lo anterior, a continuación, se expondrán de forma sucinta las características que determinan la clasificación de los mecanismos de control, atendiendo a la diversidad de causas identificadas por los autores; para que, a partir de ello, se determinen las características que permitan identificar los mecanismos de control que detentan una naturaleza “previa” o “preventiva”.

### 1.2.1. Atendido al espacio temporal.

---

<sup>19</sup> Fix, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, México, IIIJ-UNAM, 1998, p. 97.

Una de las formas de clasificar el control es de acuerdo con su temporalidad, es decir, de conformidad con el momento en que se lleva a cabo; por lo que con base en dichas circunstancias puede ser:

- a) Previo. Como aquel que se verifica antes de la realización del acto y, por lo tanto, detenta una razón de ser de carácter preventiva. Generalmente es ejercido por un órgano no judicial, pero no necesariamente, como lo fue en su tiempo el Supremo Poder Conservador, o bien, por un órgano que tenga a cargo completar cierta función o sancionarla. También podría ser realizado por el Poder Legislativo antes de la emisión o reforma de una norma, a través de comisiones u órganos internos de control.
- b) Posterior. Éste se lleva a cabo cuando el acto ya se ha consumado, es decir, que ya no tiene como fin evitar una situación de abuso de poder, sino que va a remediar un conflicto suscitado por el ejercicio excesivo de facultades. Por lo general, se realiza mediante la anulación de los efectos que causan perjuicios, o en su defecto, mediante la reparación del daño; puede referirse tanto a actos como a leyes, sin embargo, no en todos los sistemas jurídicos se siguen los mismos procedimientos (en unos procedería la anulación total o parcial de los efectos, en otros probablemente la derogación de ley). Para este efecto se han establecido tribunales constitucionales, como es el caso de Italia, España o Alemania.

El control previo o preventivo es, precisamente, el tipo de control que resulta de relevancia para la presente investigación, por lo que su estudio se abordará con mayor profundidad en el apartado correspondiente. No obstante, en este punto resulta importante destacar que la clasificación en uno u otro tipo de control atendiendo a las causas de que se trate, no excluye la posibilidad de pueda ser considerado ni definido a partir de alguna otra categoría; pues como ha sido señalado, la categorización de los tipos de control obedece a ejercicios teóricos que permitan comprender de una mejor manera la forma en la que éste se ha desarrollado y adoptado a lo largo de los regímenes constitucionales del mundo.

En este sentido, se observa que el momento en que se activa el control del poder es elemento suficiente para considerarlo en una categoría específica, pues dependiendo si el acto a controlar surge antes o después de la activación del control, éste inicia su proceso de revisión y, por tanto, los objetivos a lograr; pues mientras en un supuesto de control previo el objetivo es prevenir o evitar el surgimiento del acto con vicios de inconstitucionalidad; el control posterior tiene como razón de ser buscar una reparación al daño, en el entendido de que el acto surgió y causó sus efectos.

Lo anterior cobra suma relevancia en un esquema de regularidad constitucional pues, mientras los controles de naturaleza previa podrían, teóricamente, evitar un ejercicio indebido del poder, uno de naturaleza posterior únicamente tendería a remediarlo, por lo que atendiendo a las características de la ingeniería constitucional del Estado de que se trate, uno u otro tipo de control podrían determinar la eficacia del texto fundamental y, por tanto, la regularidad del orden constitucional.

### 1.2.2. Conformidad con el Derecho.

Esta clasificación es propuesta por Jellinek<sup>20</sup> a partir de la conformidad del control con el orden jurídico establecido. Por lo que identifica los siguientes 2 tipos:

- a) Controles generales y difusos. Aquellos que no están institucionalizados, y por lo mismo, corresponden a las limitaciones no institucionalizadas, lo cual no implica que no sean efectivas. Son, por ejemplo: la prensa, la opinión pública y los controles sociales “no institucionalizados”. Cabe señalar que, en este caso, se utiliza el término *institucionalizado* como equivalente a jurificado; por lo tanto, Jellinek se refiere aquí a límites y controles extrasistemáticos, no regulados ni controlables jurídicamente.
- b) Controles institucionalizados. Éstos a su vez pueden ser jurídicos, es decir, control de carácter objetivado, que se efectúa de conformidad con razones

---

<sup>20</sup> Jellinek, Giorgio, *Teoría general del Estado*, Madrid, V. Suárez, 1914, 2 vols., pp. 91 y 92.

jurídicas, de manera necesaria y por órgano independiente (en su actuación y función de control) e imparcial ( que no busque satisfacer intereses propios al ejercitar el control); o políticos, esto es, aquellos de carácter subjetivo y de ejercicio voluntario (en contraposición a obligatorio), que se encuentran a cargo de superiores jerárquicos o de aquellos que, de alguna manera, se hallan investidos de mayor autoridad.

Jellinek parte de una distinción de juridicidad y regulación de los tipos de control para hacer la distinción ya referida. Considera que existen controles que no necesariamente se encuentran regulados en algún ordenamiento jurídico pero que pueden llevar a cabo un efectivo acotamiento del poder; al respecto, ejemplifica con la prensa o los movimientos sociales.

Es importante hacer notar que, la manifestación de las ideas corresponde a una forma de presión que, cuando se magnifica, puede comprometer la legitimidad de quien detente el poder político, incluso, un cambio en la toma de decisiones. Al respecto, si bien Jellinek cataloga a dichas formas de control como no institucionalizadas, lo cierto es que en los Estados Democráticos de Derecho, la libertad de expresión forma parte del catálogo de derechos humanos reconocidos por los ordenamientos fundamentales; por lo que no resulta preciso señalar que estas formas de control no se encuentran reguladas y por tanto, están fuera del andamiaje institucional.

Recordemos que con la adopción de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, los derechos humanos cobraron una relevancia preponderante como mecanismos de limitación al poder, pues en todo régimen de derechos, el reconocimiento a ciertos principios inherentes al hombre forma parte del eje democratizador de los Estados; por lo que su posición dentro del orden público es, incluso, superior a las directrices de gobierno.

Por esta razón, se considera que solo aquellas conductas que no sean reconocidas por el andamiaje jurídico y que deriven en una limitación al poder mismo, podrían ser clasificadas bajo dicha categoría, teniendo como ejemplo la usurpación, la rebelión, el sabotaje o el terrorismo; esas conductas, en efecto,

generan control al poder por la vía de la no institucionalidad, llegando incluso a desconocerlo o extinguirlo.

No obstante, se considera relevante hacer notar que dicha distinción permite identificar que existe control aún fuera de la concepción jurídica de la que ya se ha hecho alusión; pues como se afirmó en líneas previas, el medio de acotamiento del poder es el Derecho; por ello, los mecanismos no institucionalizados deben ser concebidos como aquellos que, por la vía de los hechos, mas no del Derecho, llegan a implementar limitaciones al ejercicio del poder político.

### 1.2.3. Ámbito de actuación.

Esta clasificación es una propuesta de Karl Lowenstein<sup>21</sup> quien, de acuerdo con su ámbito de actuación, ha concebido a los controles como verticales y horizontales.

- a) Horizontales. Son modos de acción entre los poderes instituidos y la sociedad, como el federalismo, los derechos humanos, el pluralismo, entre otros, dados cuando la sociedad se enfrenta al Estado.
- b) Verticales. Son aquellos que operan dentro del aparato estatal, y se subdividen en: 1) controles intraorgánicos, esto es, que se articulan dentro del órgano mismo y, 2) controles interorgánicos, es decir, que suceden entre los distintos órganos estatales de manera recíproca y, a través de la cooperación se evita la concentración de facultades y el bloqueo de actuación entre poderes.

En este orden de ideas, para Lowenstein, en un sistema político democrático, se dan cuatro tipos de controles interorgánicos:

- Del Ejecutivo al Legislativo;
- Del Legislativo al Ejecutivo;

---

<sup>21</sup> Huerta Ochoa, Carla, *óp. cit.*, p. 40.

- Del Judicial hacia el Legislativo y Ejecutivo y,
- Del electorado hacia los tres poderes.

No obstante, el autor precisa que existe la necesidad de que los primeros se complementen con los segundos, ya que son los que mantienen el contacto con realidad política y social, ya que siempre se adecuan a los cambios de la vida diaria; en cambio, los horizontales permanecen, y para modificarse debe someterse al proceso jurídico determinado para ello.

Bajo este contexto, la clasificación aportada por Lowenstein resulta de vital importancia en la concepción de la teoría del control pues define el juego de roles en el ejercicio del poder, instaurado con la llegada de los Estados modernos; pues el depósito que se hizo de los mismos en diversos órganos o instituciones comenzó a determinar la comunicación que habría de darse entre todos, incluyendo a la sociedad misma.

Así, se tiene que no existe razón para considerar un control si no existe un órgano o individuo legitimado para ejercerlo; por lo que, en una democracia, la paridad institucional, distinguida únicamente por el tipo de funciones, representa la más efectiva expresión de acotamiento del poder a partir de la revisión que se hace entre pares.

En México, por ejemplo, un control intraorgánico se puede ver determinado a través de la vigilancia que el Ejecutivo lleva a cabo respecto de los funcionarios que lo integran, particularmente, a través de los procesos de auto vigilancia encargados a los Órganos de Control Interno; adscritos a la Secretaría de la Función Pública como dependencia de la Administración Pública Federal.

Por su parte, los controles interorgánicos se ven determinados, por ejemplo, a través de la fiscalización que lleva a cabo el Poder Legislativo respecto del Ejecutivo y Judicial a través de los procesos de revisión de la Cuenta Pública que emprende la Auditoría Superior de la Federación; o bien, la facultad del Presidente de la República de ejercer el derecho de veto frente a las Leyes emanadas por el Congreso de la Unión; o las resoluciones emitidas por el Poder Judicial de la Federación respecto de la constitucionalidad de actos de gobierno o legislativos.

Es por lo anterior que la clasificación propuesta por Lowenstein adquiere gran relevancia en la doctrina constitucional pues permite identificar a los tipos de control partiendo del órgano que lo integra, a partir de la interacción con los otros organismos detentadores del poder político; lo que lleva, necesariamente, a tener que identificar el control a partir de la especialidad y naturaleza del órgano que lo aplica.

#### 1.2.4. Por el órgano que lo lleva a cabo.

Sobre este punto, es importante señalar que la doctrina ha aportado una serie de elementos tendentes a distinguir el control a partir del órgano que lo ejerce o lleva a cabo, conllevando a clasificarlo en dos grandes categorías, a saber: el control político y el jurídico.

Del análisis a las diversas teorías bordadas por la doctrina constitucional suele identificarse que, en muchas ocasiones, a los mecanismos de naturaleza jurídica se les identifica dentro de los controles institucionalizados y, por tanto, a los políticos suele ubicárseles fuera de éstos.

No obstante, resulta necesario hacer notar que, en un Estado de Derecho, todas las atribuciones de los órganos están establecidas ya sea en la Constitución, en leyes, o en ambas; por lo que todos los actos -o casi todos-, que se realizan en virtud de atribuciones jurídicamente establecidas tendrían una naturaleza jurídica; por lo que podría llegarse a la conclusión de que, tanto los controles políticos, como los jurídicos, son institucionalizados dentro de un Estado de Derecho.

Debido a lo anterior, el Doctor Rodrigo Brito Melgarejo<sup>22</sup> propone una serie de elementos que, analizados en su conjunto y de forma íntegra, permiten identificar las características propias de cada uno y, con ello, distinguir las diferencias entre los controles de naturaleza política y, los de naturaleza jurídica; a saber:

---

<sup>22</sup> Brito Melgarejo, Rodrigo, *El control jurisdiccional de constitucionalidad elementos para el diseño de una eventual teoría*, México, UNAM, 2018, Tesis que para optar por el grado de Doctor en derecho, p. 52-53.

- El parámetro del control. Mientras que el control jurídico encuentra este parámetro en una norma o conjunto normativo preexistente, y que no puede ser cambiado (formalmente, aunque en ocasiones sí en su significado) por el sujeto controlante, en el control político no existe un canon fijo predeterminado del cual pueda servirse el sujeto controlante para realizar el juicio de conformidad. Esto significa que, a diferencia de lo que ocurre en el control jurídico (en el que siempre existirá una norma predeterminada que condiciona al sujeto controlante en el momento del juicio, el control político es meramente subjetivo, pues el juicio que lleva a cabo el sujeto controlante está determinado por la libre apreciación que éste realiza con base en razones de oportunidad, lo que implica que la composición del parámetro utilizado sea eventual y esté a su entera disposición.
- Discrecionalidad. En el control jurídico el controlante debe necesariamente ejercer actividades de control cuando se le conmina a hacerlo; por el contrario, en el control político el ejercicio del control queda al arbitrio del sujeto controlante (que está condicionado sólo por razones políticas) y, por tanto, aun cuando éste sea llamado a ejercer el control, puede decidir en los casos que el ordenamiento jurídico no prevea lo contrario, no tomar en cuenta este llamado y, en consecuencia no llevar a cabo ninguna actividad de control, como la discusión parlamentaria de una reforma Constitucional.
- Resultado del juicio. En el control jurídico, cuando este juicio es negativo, el controlante deberá, necesariamente tomar una medida que obstaculice, destruya o inhiba los efectos del acto controlado. Esto no sucede en el caso del control político, pues en este tipo de control el sujeto controlante puede no estar obligado, si el juicio de conformidad es negativo, a determinar o ejercer ningún tipo de medida de control. La libertad para activar el control también se refleja en la posibilidad de que, una vez activado y realizado el juicio de conformidad, el sujeto controlante tenga la facultad, si el ordenamiento jurídico no dispone otra cosa, de decidir si responder o no ante una eventual disconformidad entre el objeto controlado y los valores que debe salvaguardar.

- Órgano que lo ejerce. El control jurídico es ejercido por órganos independientes e imparciales que cuentan con un especial conocimiento técnico jurídico; por el contrario, el control político está encargado a órganos que no reúnen estas características, pues sus decisiones se guían en muchas ocasiones por razones políticas y de oportunidad. Esto hace necesariamente que, en esencia, los órganos que tienen a su cargo el control político sean órganos parciales y ligados a una ideología e incluso a grupos reales de poder.

A partir de lo anterior, se considera que el elemento que permite distinguir de una manera clara y precisa la naturaleza del control jurídico y político es, precisamente, la calificación del órgano que lo realiza.

Sobre ello, el maestro David Zetina Menchi refiere que el control de constitucionalidad por órgano político se caracteriza porque el ente encargado de ejercer control constitucional detenta esa calidad, distinguiéndose porque la preservación de la Ley Fundamental se encomienda a un órgano distinto de aquellos en quienes se deposita el poder público, o bien, se confía a uno de estos, que no sea el judicial. A su vez, que la petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a determinados funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano de control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la Constitución. Que ante el órgano de control no se ventila algún procedimiento contencioso (juicio o preciso) entre el órgano peticionario y aquél a quien se atribuye el acto o la ley acatados, y las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes*, generales o absolutos<sup>23</sup>.

- Por órgano neutro. Éste es realizado por el Estado a través de uno de sus órganos constituidos; en principio, tampoco habría ningún problema en el sentido de que se creara especialmente un órgano para ello, que ejerciera las funciones que le fueran atribuidas dentro de su competencia,

---

<sup>23</sup> Zetina Menchi, David, *El control constitucional de las leyes electorales*, en *Apuntes de derecho electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, México, TEPJF, 2000, p 916.

esencialmente actos políticos, tales como la disolución del Parlamento, promover plebiscitos, refrendar y promulgar leyes, etcétera. Lleva a cabo una actividad que no es de imperio, sino simplemente mediadora, tutelar o reguladora de la vida jurídica del país. Este sistema procede del pensamiento jurídico europeo, basado en las ideas expuestas por Benjamin Constant, respecto de las funciones esenciales del monarca.

- Por órgano jurisdiccional. Su principal característica es confiar a los jueces el control de la constitucionalidad. Esto representa una gran ventaja: la atribución de la función controladora de la constitucionalidad a un órgano que se caracteriza por el ejercicio de la función judicial, es decir, la resolución de conflictos y la interpretación de las normas. Dicho órgano judicial goza, por otra parte, de una independencia que se caracteriza por su imparcialidad y su conocimiento del sistema jurídico, convirtiéndose así en un órgano idóneo para realizar el control. Éste se realiza de conformidad con las normas de un verdadero proceso y bajo estricto apego a la Constitución.
- Por órgano mixto. En este caso la defensa de la Constitución se efectúa por medio de un órgano cuya naturaleza es tanto política como judicial, o bien por la acción conjunta de un órgano político y no judicial, de tal manera que parte de la Constitución es defendida políticamente frente a ciertos actos de autoridad y parte, judicialmente, frente a otra clase de actos.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que el control como objeto de estudio puede ser clasificado de conformidad con las características que determinen la naturaleza de la actividad controladora, por lo que los esfuerzos de la doctrina por ordenar la diversidad de supuestos a través de categorías de control permiten a los estudiosos de los fenómenos constitucionales tener mayor claridad sobre la gama de posibilidades en las que el éste puede manifestarse.

Bajo esta tesitura, comenzará el estudio de la materia que es objeto de análisis en la presente investigación, partiendo del hecho de que, como ya ha sido referido y, a partir de los conceptos previamente señalados, el control previo de la

constitucionalidad es una clasificación que no es ajena ni exclusiva respecto de otras formas de concebirlo; no obstante, a partir de su elemento de temporalidad se procurará identificar las características que hacen de éste un mecanismo de limitación eficiente, sobre todo, por la cualidad de prevención que detenta su naturaleza.

No es óbice mencionar que, independientemente de los demás tipos de control, se analizará únicamente el control previo como tipo atendiendo a sus causas y consecuencias, por lo que, si bien podría ser concebido y explicado a través de otras formas de control, se procurará acotar su estudio a las características que lo convierten en una forma *per se*, buscando determinar el piso mínimo para contextualizar los alcances que dicho tipo ha tenido y pudiera tener dentro del ordenamiento jurídico mexicano, y los efectos de su implementación en algunos ordenamientos jurídicos.

### 1.3. El control de naturaleza previa.

Comenzaré este apartado con dos reflexiones que, en su contenido, desarrollan la esencia del por qué la relevancia de contar con mecanismos de prevención en cualquier fenómeno de naturaleza social y política.

Baltazar Gracián, en su texto sobre *El arte de la prudencia*<sup>24</sup>, enarbola el siguiente aforismo:

151. Aprende a ser preventivo. Guarda siempre algo para mañana, y si es posible, para muchos días. Es importante crear las condiciones para prevenir, pues si lo haces no habrá imprevistos que te produzcan situaciones difíciles. No esperes a estar en el aprieto; debes poder avizorarlo de antemano. Con una madura reflexión, puedes librarte del mal momento. Es la almohada tu divina muda, y si diariamente, antes de dormir reflexionas sobre tus asuntos, no tendrás luego que desvelarte bajo el efecto de ellos. Algunos actúan y luego piensan, y pasan por eso toda su vida buscando excusas para las malas consecuencias. Otros, no piensan ni antes ni después. Pasan

---

<sup>24</sup> Gracián, Baltazar, *El arte de la Prudencia*, Santo Domingo, BanReservas, 2007, p. 151

todo el tiempo sin hallar buen rumbo. La meditación y el ahorro de recursos te darán dominio del provenir por anticipado.

Por su parte, Mao Tse Tsung<sup>25</sup>, en su *Arte de la Guerra*, señalaba:

Los que anticipan, se preparan y llegan primero al campo de batalla y esperan al adversario están en posición descansada; los que llegan últimos al campo de batalla, los que improvisan y entablan la lucha quedan agotados.

Qué tienen en común las dos reflexiones antes señaladas, separadas por varios siglos una de otra. La cultura de la prevención tiene un objetivo claro y determinado: el que se anticipa tiene un mayor número de probabilidades de alcanzar el éxito en el ámbito en el que se desarrolle, no porque tenga una respuesta o resultado claro en su contexto, sino porque determina gallardía en quien la ejecute, pues habla de una fortaleza de principios en los que se brinda importancia al antes, para evitar un resultado, muchas veces previsible y conocido en cuanto los alcances de sus efectos.

Lo anterior adquiere relevancia en el ámbito del derecho constitucional, en razón de que, a lo largo de la historia del constitucionalismo clásico y moderno, han existido vestigios de acciones preventivas, tendentes a prevenir la consumación de actos de poder contrarios a los principios constitucionales.

Lo anterior no pretende formular una afirmación de que los controles de naturaleza previa son mejores o detentan mayores bondades que aquellos cuyos efectos surgen *a posteriori*; sino únicamente se busca resaltar las causas del por qué se determinó incorporar este tipo de mecanismos dentro de los textos fundamentales en diversos Estados de Derecho del mundo; para lo cual, conviene detenerse en definir, en primer término, qué debe entenderse por mecanismos de naturaleza previa o preventiva, para describir sus implicaciones a partir de sus características.

---

<sup>25</sup> Tzu, Sun, "El arte de la Guerra", Argentina, Biblioteca virtual universal, 2003, p. 14, <https://www.biblioteca.org.ar/libros/656228.pdf>

### 1.3.1. Definición de control previo.

Sobre este punto y, al igual que con la clasificación de los mecanismos de control, existen una diversidad de definiciones en torno a los controles de naturaleza previa o preventiva como autores y regiones del mundo; no obstante, el común denominador y el elemento de cohesión en todas ellas es, precisamente, la característica temporal que prima a este tipo de controles.

En este sentido, para Carla Huerta<sup>26</sup>, el control “Es de tipo preventivo, ya que se verifica antes de la realización del acto”. Para Néstor Pedro Sagües<sup>27</sup> “El control preventivo de la constitucionalidad de la norma tiene a eliminarla antes que ella sea promulgada”. Para Humberto Nogueira Alcalá<sup>28</sup> “El control preventivo de constitucionalidad es un sistema a través del cual, el tribunal o corte constitucional concreta la revisión del contenido de un proyecto de precepto legal o de reforma constitucional, como de un tratado, para determinar su conformidad con los valores, principios y reglas establecidas por la Constitución antes de integrarse al ordenamiento jurídico.

Como se puede observar, las definiciones propuestas por los autores citados coinciden con el hecho de que, para que un mecanismo de control sea de naturaleza previa, tiene que activarse antes de que el acto de poder surta sus efectos; no obstante, la lectura íntegra de las definiciones propuestas aporta una serie de elementos que podrían generar más dudas en lugar de dar claridad en cuanto a una definición sobre este tema.

Mientras para Carla Huerta el único elemento distintivo de estos mecanismos es el espacio temporal en que surten sus efectos, Néstor Pedro Sagües aporta otro que no debe pasar desapercibido, pues el acto de poder que identifica como objeto de control es la norma, esto es, un acto emanado del poder legislativo, excluyendo algún otro tipo de acto de poder en manos de algún otro detentador. Por su parte, Humberto Nogueira precisa que dicho control es llevado a cabo por un tribunal o

---

<sup>26</sup> Huerta Ochoa, Carla, *óp. cit.*, p. 42.

<sup>27</sup> Sagües, Néstor Pedro, *Teoría de la Constitución*, Buenos Aires, Astrea, 2001, p. 474.

<sup>28</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, *Las competencias de los tribunales constitucionales en América del Sur, Ius et Praxis*, 2002, vol. 8, núm. 2, p. 6.

corte constitucional en torno a un proyecto de ley o de reforma constitucional; por lo que agrega un elemento adicional consistente en la cualidad del órgano que lo lleve a cabo.

En este sentido, a partir de las definiciones propuestas se podría afirmar que los controles previos son, entonces, mecanismos de control interorgánicos de carácter jurídico; por lo que ¿algún otro tipo de control quedaría excluido de ser considerado de naturaleza previa?

Para efecto de brindar mayor claridad al respecto, se tomará como base la definición aportada por Miguel Ángel Alegre Martínez<sup>29</sup> en su obra *Justicia constitucional y control previo*, en la que lo define como:

Aquella modalidad de control jurisdiccional concentrado de constitucionalidad, que tiene carácter declarativo y abstracto, y que se ejerce por parte de los tribunales constitucionales cuando les es sometido (por vía de acción, o poder estar previsto en el ordenamiento con carácter preceptivo) un texto normativo, con anterioridad a su entrada en vigor.

Como se puede observar, la definición propuesta por el Maestro Alegre Martínez conjuga en una misma idea los elementos que los autores previamente señalados habían destacado en cada una de sus propias definiciones.

Al respecto, se destaca, en principio, que el control previo es de carácter jurisdiccional concentrado, esto es, que lo lleva a cabo un órgano de naturaleza jurídica encargado de la interpretación constitucional, como podría ser una Corte Suprema o Tribunal Constitucional; lo cual, excluye la posibilidad de que pueda ser implementado por un órgano de naturaleza política, si partimos de que este tipo de controles los determina la cualidad del órgano que lo aplica.

Por otro lado, señala que el control debe ser declarativo y abstracto. El primero obedece a la naturaleza jurisdiccional del mecanismo, puesto que implica que el órgano encargado de aplicar el control únicamente declara la nulidad del acto derivado de los vicios de inconstitucionalidad con que cuenta, por lo que éste en

---

<sup>29</sup> Alegre Martínez, Miguel Ángel, *Justicia Constitucional y Control Previo*, España, Universidad de León, Secretariado de publicaciones, 1995, p. 101.

realidad no podrá surtir sus efectos a partir de dicha declaración. A su vez, lo abstracto del mismo deriva de la ponderación que realiza el órgano especializado en torno al contenido del acto a controlar y el texto fundamental, concluyendo en la incompatibilidad del primero respecto del segundo.

Asimismo, identifica como el objeto susceptible de control un texto normativo, esto es, un acto emanado del Poder Legislativo por el que se busca generar una Ley y que cuenta con vicios de inconstitucionalidad, lo que excluye a cualquier otro tipo de acto de poder emanado de algún otro detentador.

Por otro lado, destaca que la competencia debe estar determinada en una disposición normativa y se activa a partir del momento en que le es sometido el acto, o existe una norma que le mandate hacerlo, lo cual, manifiesta que el propio control se encuentra limitado en tanto sea un agente externo el que active el proceso de revisión. Des de nuestra óptica, esta característica compromete la eficacia del mecanismo pues en Estados con andamiajes institucionales altamente politizados, la balanza del control constitucional inclinarse en torno a las presiones e intereses de carácter político.

Por último, destaca el elemento convergente en la diversidad de definiciones, esto es, que la revisión de la constitucionalidad del acto se dé antes de que éste surta sus efectos; de ahí, su naturaleza previa o preventiva.

En este contexto y, partiendo de los elementos hasta este momento determinados ¿el control a priori implicaría un mecanismo de control jurisdiccional, institucionalizado y de carácter interorgánicos? Adoptar una postura afirmativa o negativa, desde nuestra óptica, implicaría una un error motivado por el maniqueísmo y por la falta de reflexión jurídico constitucional de la totalidad de supuestos en que podría actualizarse la existencia de este tipo de controles.

Debe entenderse que la definición aportada por el Maestro Alegre Martínez <sup>30</sup>se construye a partir de del modelo italiano y del contexto constitucional Español, en la que su regulación se encontraba determinada por la Constitución Española de

---

<sup>30</sup> Alegre Martínez Miguel Ángel, *El resurgimiento del debate sobre el control previo de constitucionalidad en España: experiencias y perspectivas*, en Mc Gregor, Eduardo, Zaldívar, Arturo, (coord)., *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio, en sus 50 años como investigador del derecho*, IIJ-UNAM, 2008, p. 11.

1978 y el artículo 78 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional respecto de los tratados internacionales, así como el artículo 79 del referido ordenamiento jurídico que determinaba la facultad de dicho órgano de controlar, con carácter preventivo, los estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas.

Es decir, la definición propuesta por el autor es de carácter descriptivo atendiendo a las características propias del entorno y del contexto que se estaba observando en cuanto a la aplicación de este tipo de control en el país ibérico; por lo que asumir que una definición con esas características en todos los casos y supuestos en que surja un caso de control de carácter preventivo, supondría un error de carácter conceptual.

Lo anterior encuentra sustento en el hecho de que diversos pasajes de la historia han demostrado la existencia de éste tipo de controles con características distintas a las ya señaladas previamente; por ejemplo, a mediados del siglo XVII, en el México centralista, el Supremo Poder Conservador que fue creado como un órgano ajeno a los 3 Poderes constituidos, contaba con atribuciones para determinar la nulidad de normas o actos previo al inicio de su vigencia, como será estudiado en un apartado más adelante.

En este sentido, ello representaba un control de naturaleza previa llevado a cabo por un órgano neutro, que no pertenecía a ninguno de los Poderes pero que sus determinaciones vinculaban a estos en torno a las definiciones tomadas a partir de la nulidad de normas.

Por otro lado, si analizamos el derecho de veto con el que cuenta el Presidente de la República para evitar la promulgación de una Ley que ha sido sancionada y aprobada por el Congreso de la Unión, se observa, evidentemente, un mecanismo de control de naturaleza previa ejercida por un órgano político, tanto por su origen como por sus implicaciones; por lo que, en este caso, acotar a una definición donde el órgano debe ser, necesariamente de naturaleza jurisdiccional, tampoco permitiría generar congruencia entre el hecho y el supuesto teórico.

Al respecto, es importante destacar que, en un Estado democrático, para que un control sea efectivo, un órgano debe emitir el acto, otro solicitar su revisión y uno distinto resolverlo; por lo que la gama de posibilidades en que puede interactuar el

de naturaleza *a priori* habrá de darse de conformidad con las formas de recepción del control que se encuentren establecidas en los textos fundamentales, o normativos; sin embargo, es de relevancia considerar la posibilidad de que ello participe de distintos órganos de naturaleza diversa.

A partir de lo anterior, se considera que la mejor opción para intentar definir el control de naturaleza previa es, precisamente, abocándose únicamente a la característica temporal de su aplicación, pues resulta ser el elemento que converge en todas las reflexiones académicas que pudieran surgir entorno a este tipo; por lo que hablar de actos sin distinguir el tipo ni el órgano que lo realice permitiría considerar la totalidad de supuestos en que podría actualizarse la existencia de control *a priori*.

## 2. El control de naturaleza previa en las Constituciones mexicanas.

*Sumario. I. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución de 1824. II. La Siete Leyes del 36 y el Supremo Poder Conservador. III. La Constitución de 1857. IV. La regulación actual del control en la Constitución de 1917.*

La historia constitucional mexicana debe ser estudiada y comprendida bajo el contexto que le implicó al territorio de la Nueva España ser región colonizada por una potencia extranjera. Al igual que otras Naciones con regímenes democráticos y constitucionales, el andamiaje jurídico-constitucional mexicano se constituyó a partir de la instauración de su independencia, por lo que la recepción de sus primeras Constituciones debe ser vista a la luz de los principios e influencias de la ilustración como reacción a la monarquía.

Bajo este contexto, resulta de vital importancia considerar que, durante el periodo colonial, surgieron diversos instrumentos normativos con aspiración de Constituciones en el término jurídico de la palabra; por ejemplo, recordemos que la Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812 (a la cual acudieron diversos diputados del Virreinato) mantuvo vigencia en la Nueva España a partir de septiembre de ese año y del 31 de mayo de 1820 al 24 de febrero de 1822. No obstante, su origen derivó como una reacción del pueblo español a la imposición de José Bonaparte en la Corona; por lo que, por extensión, sus disposiciones fueron adoptadas y reconocidas en las colonias españolas, entre ellas, el territorio de la Nueva España.

Por otro lado, ya con una conciencia más precisa sobre las ideas de la ilustración y los movimientos independentistas, comenzaron a surgir documentos con intención de Constitución que reflejaban las intenciones liberales de buscar, primero, cierto respeto hacia valores básicos y, por ende, limitaciones y contrapesos al poder del Rey; por lo que la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 declaraba una soberanía popular y establecía la división de poderes a través de la constitución de los órganos estatales; sin embargo, careció de positividad.

Por su parte, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba del 1o y 24 de agosto de 1821, respectivamente, declaraban la independencia de la Nueva España o de la América Septentrional y, aunque no aspiraban a ser Constituciones, sí establecían una forma de gobierno de naturaleza monárquica-constitucional-moderada, reconociendo a Fernando VII o a su dinastía como legítimos para gobernar en el territorio de la Colonia, por lo que a través de éste último requisito se mantenía el vínculo con la Corona Española y, por ende, no se generaba una independencia real y efectiva hacia ésta. Lo mismo sucedió con las Bases Constitucionales aceptadas por el Congreso al Instalarse el de 24 de febrero de 1822.

Por esta razón, el Maestro Emilio Rabasa<sup>31</sup> considera que la historia de las Constituciones Mexicanas inicia con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución de 1824, pues en ella se instituyó un desprendimiento total de todo tipo de legislación extranjera, así como el ejercicio absoluto de la soberanía y autodeterminación; lo que, a su consideración, resultaron ser los elementos indispensables para reconocer una auténtica Constitución.

En tal virtud, para el estudio de los mecanismos de control de naturaleza previa en la historia de las Constituciones Mexicanas, tomaremos como base y punto de partida la Constitución de 1824, y posteriormente, aquellas que tuvieron una vigencia temporal, rigieron en la totalidad o buena parte del territorio mexicano, significaron un rompimiento con el pasado y aportaron algo nuevo en el ámbito constitucional.

## 2.1. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Resulta de vital importancia hacer notar que la incertidumbre jurídica que se originó con motivo de la consumación de la Independencia y el rompimiento con los lazos de la Nación colonizadora, generó una situación de inestabilidad jurídica, política y social en el territorio de la nueva región independiente, que requería ser

---

<sup>31</sup> Rabasa, Emilio, *La Evolución Constitucional en México*, México, IJ-UNAM, 2004, p. 24.

reordenado a través de la implementación de un nuevo documento fundamental; una nueva Constitución que diera vida a la nueva Nación independiente.

El constituyente debía tener en cuenta que dicha inestabilidad requería la implementación de bases y principios sólidos que permitieran al nuevo Estado asegurar la permanencia y la vigencia sus ideales, a través de un documento con la suficiente fuerza normativa que garantizara su vigencia y aplicabilidad en la totalidad del territorio independiente.

En este sentido, diversos autores señalan que los constituyentes del 24 adoptaron de manera literal la redacción de la Constitución norteamericana de 1787 y de la española en 1812<sup>32</sup>; no obstante, adoptar esa postura implicaría restar valor al desarrollo jurídico e ideológico de los diputados de la época, de quienes se ha documentado la sólida estructura teórica que imprimieron en los debates, incluso, avanzada para su época. Por ello, se puede afirmar que lo que buscaron fue desdeñar el mandato que se preveía en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba para darse a la noble tarea de erigir un nuevo e independiente Estado, donde habrían de prevalecer los principios inspirados, principalmente, en las ideas del “*estado de naturaleza*” y del “*pacto social*” de Rousseau. Por ello, más allá de adoptar el texto de la Constitución Norteamérica, justificadamente se encontraron en libertad de elaborar un nuevo clausulado acorde a los principios mencionados.

Como señalan algunos autores, lo importante no es determinar si fueron ideas originales las que aparecieron en los primeros documentos del México independiente; sino lo fundamental es cómo aquellos primeros constituyentes lograron trasplantar a su medio lo más adelantado del pensamiento liberal del siglo XVIII y lo mejor de las doctrinas constitucionales de su época.<sup>33</sup> Sin dejar de lado que no puede dejar de sorprender desde una posición meramente de análisis científico, cómo fue que después de 300 años de un sinfín de leyes ignoradas,

---

<sup>32</sup> O' Gorman Edmundo, *Discurso en pro de que México sea la ciudad federal semblanza y notas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1945, p. 171.

<sup>33</sup> Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, p. 16

despreciadas y desconocidas, surgiera en 1824 un documento que postulara el federalismo, que señalara concretamente una forma nueva de gobierno, que estipulara derechos en favor del ciudadano, que buscara un equilibrio de poderes y que plasmara todo esto en un documento escrito.<sup>34</sup>

Todo lo anterior, sirve de apoyo para sostener que, a partir del ideal del Constituyente del 24, se buscaba la creación y perfeccionamiento de un nuevo poder político, a partir del nacimiento de un nuevo Estado, por lo que, probablemente, la finalidad del nuevo texto Constitucional a partir del pensamiento del constituyente era el establecer y afirmar su libertad, así como promover la prosperidad de la nueva nación, y no elevar a rango constitucional garantías individuales y mucho menos un control constitucional.<sup>35</sup> En este sentido y bajo dichos parámetros, el 04 de octubre de 1824 comenzó la vigencia la nueva Constitución del naciente Estado Mexicano.

En este sentido, se destaca que el *Título I* declaraba la independencia de la nación mexicana, su territorio y la religión de esta. Por su parte, el *Título II* determinaba la forma de gobierno, sus partes integrantes y la división del poder Supremo, constituyendo *una república representativa, popular y federal*, dividiéndolo para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; cristalizando con ello los ideales del movimiento de independencia. Así, en el desarrollo de los primeros 2 títulos del ordenamiento Constitucional, se definió el poder político del nuevo Estado Mexicano.

Ahora bien, debe ser notorio que derivado de la inestabilidad política y jurídica que implicaba la independencia de la Corona Española mediante la implementación de una nueva Constitución, ésta debía ser dotada de fuerza normativa a través de la implementación de mecanismos que permitieran asegurar su permanencia.

Probablemente, en la concepción del constituyente del 24 no pasaba la idea de implementar controles atendiendo a la diversidad de tipologías que ya fueron

---

<sup>34</sup> Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824: integración y realización*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p.92

<sup>35</sup> Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del Estado mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981 pp. 127-148.

ejemplificadas previamente, esto es, si resultaba viable implementar controles previos, posteriores, jurídicos, políticos, etc., por lo que dentro del diseño de la ingeniería constitucional del documento del 24 los esfuerzo ideológicos estaban, ciertamente, centrados en la constitución de un nuevo poder político; por lo que hacer un estudio del control del mismo para eficientar el desarrollo constitucional, probablemente, no resultaba ser una de las prioridades del constituyente; sin embargo, la preocupación en torno a su fuerza normativa si debía ser considerado a través de una especie de control para asegurar su adecuado desempeño.

#### 2.1.1. El control previo en la Constitución del 24.

El *TÍTULO VII* de la Constitución de 1824 denominado “*De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva*”, determinó a lo largo de 9 artículos el esquema del control de la regularidad constitucional dentro del nuevo Estado independiente, siendo relevante el artículo 165, que a la letra establecía:

165. Solo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta constitución y del acta constitutiva.

Con la redacción del artículo en cita, la interpretación de la Constitución, y por tanto el control de su regularidad, se encontraba encomendado al Poder Legislativo, esto es, al Congreso General; por lo que la experiencia francesa, española e incluso estadounidense sobre la interpretación de la norma fundamental, a cargo de un órgano jurisdiccional, quedó fuera de la regulación implementada por el constituyente de la época.

Al respecto, como lo señala el Ministro en retiro José Ramón Cossío Villegas<sup>36</sup>, la atribución referida se actualizó por primera vez en un caso en el que, con motivo de la separación de su cargo, dos personas que se

---

<sup>36</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia Constitucional*, México Porrúa, 2008. pp. 64-68.

desempeñaron como Magistrados del Tribunal Superior de Oaxaca promovieron en 1824, ante la Suprema Corte, una acción reclamando que se les indemnizara por haber resentido la supresión de sus plazas, solicitando que se les conservara el goce íntegro de sus sueldos y la libertad de trasladárseles a los lugares en que estaban radicados; lo que derivó en la necesidad de generar certeza en la definición de atribuciones en torno a la interpretación de las disposiciones constitucionales; muy semejante a lo suscitado en el caso *Marbury vs Madison*.

Frente a dicha coyuntura, surgieron dos soluciones: la de quienes estimaban que la Suprema Corte no contaba con facultades para hacerse cargo de ese tipo de asuntos; y la de quienes negaban tal posibilidad. Frente a ello, los Ministros de la Corte realizaron una consulta al Congreso a fin de que declarase *“lo que conceptuase más conforme al espíritu de nuestra Constitución, y debiera observarse en este caso y otros semejantes, que a juicio de la Corte Suprema, ha de repetirse en lo sucesivo”*<sup>37</sup>. Así, lo se buscaba era que el Congreso definiera el alcance de las atribuciones originarias de la Corte Suprema en relación con la constitucionalidad de leyes estatales previstas en la segunda parte de la primera de las facultades contenidas en el artículo 137<sup>38</sup>.

En este sentido, la Comisión de Puntos Constitucionales, el 28 de marzo de 1827, identificó dos interrogantes a resolver: ¿la ley que suprimió las plazas de magistrados es opuesta a la Constitución o a las leyes generales? y, prescindiendo de tal cuestión ¿el examen de constitucionalidad debía realizarlo la Suprema Corte? En cuanto a la primera, estimó que por corresponder al gobierno y administración del Estado, la Legislatura podía llevar a cabo las acciones que estimara convenientes, agregando que no había ningún elemento constitucional violado y, que a su juicio, la misma Legislatura había acatado

---

<sup>37</sup> Montiel y Duarte, Isidro Antonio., *Derecho público mexicano*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1882, t. II p. 278.

<sup>38</sup> 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, son las siguientes: I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las reduzca a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado, y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

puntualmente los elementos constitucionales propios.<sup>39</sup> En cuanto a la segunda, estimaron que no había elemento constitucional alguno que pudiera darle a la Suprema Corte la competencia que algunos de sus miembros reclamaban.

Por lo anterior, Jose Ramón Cossío<sup>40</sup> concluye que lo que hoy denominaríamos un control de constitucionalidad de las leyes estatales, quedó en manos del órgano legislativo, y no del jurisdiccional; lo que supuso el primer paradigma de interpretación en el derecho constitucional mexicano; por lo que el parámetro de regularidad constitucional correspondía a mecanismos de control político, institucionalizados, a posteriori.

Lo anterior, se robustece con la redacción del artículo 38, fracción IV, que a la letra señalaba lo siguiente:

38. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

...

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la unión, y también por la publicación de leyes decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

Del precepto citado, se resalta la postura del constituyente del 24 de otorgar la atribución de interpretación y vigilancia de la Constitución al órgano político, esto es, al Congreso General, en cualquiera de sus dos Cámaras (Diputados o Senadores), pues la regularidad constitucional de los actos y normas emitidos por las Entidades Federativas se encontraba a cargo de dicho órgano.

Ahora bien, como hemos señalado, el control de naturaleza previa se determina a partir de la temporalidad en que se activa el mismo,

---

<sup>39</sup> Montiel y Duarte, óp. cit., p.282.

<sup>40</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, 2ª ed., México Porrúa, 2013, p.13.

independientemente del órgano que lo aplica y de su juridicidad determinada en una norma; por lo que, en el caso de la Constitución del 24 ¿es posible identificar mecanismos de esta naturaleza?

Del análisis a su cuerpo normativo se observan algunas disposiciones que, en su contenido, podrían detentar un control de naturaleza preventiva, independientemente de que hayan sido concebidas o no con ese carácter; las cuales se transcriben a continuación:

48. Las resoluciones del congreso general para tener fuerza de ley o decreto, deberán estar firmadas por el presidente, menos en los casos exceptuados en esta constitución.

...

56. Los proyectos de ley ó decreto devueltos por el presidente según el artículo anterior, serán segunda vez discutidos en las dos cámaras. Si en cada una de éstas fueren aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarán de nuevo al presidente, quien sin excusa deberá firmarlos y publicarlos; pero si no fueren aprobados por el voto de los dos tercios de ambas cámaras, no se podrán volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente.

...

106. El presidente puede por una sola vez, dentro de diez días útiles, hacer observaciones sobre las leyes y decretos que le pase el congreso general, suspendiendo su publicación hasta la resolución del mismo congreso, menos en los casos exceptuados en esta Constitución.

De los preceptos citados, se observa que, dentro del proceso de formación de leyes a cargo del Congreso General, la figura del Ejecutivo detentaba un papel preponderante, pues previo al nacimiento de la norma, se requerían de dos elementos para que esta pudiera ser sancionada: 1. la firma del presidente y 2. las observaciones que tuviere este sobre el proyecto de Ley o decreto.

Este diálogo entre ambos detentadores del poder político deriva del diseño institucional que implicaban las ideas de la República, por lo que la interacción entre

ambos órganos para la emisión de un acto normativo constituía un elemento indispensable para que la norma surtiera sus efectos.

Así, se puede observar que el requisito constitucional que exigía la participación del presidente de la República dentro del proceso de formación de Leyes, como requisito *sine qua non* para que éstas pudieran ser sancionadas, implicaba un mecanismo de control de naturaleza previa, interorgánico, institucional y de carácter político.

Ahora bien, no pasa desapercibido la creación del Consejo de Gobierno en la Sección Quinta de la Constitución de 1824, integrado por la mitad de los individuos del senado y presidido por el vicepresidente de la República; entre cuyas atribuciones destacaban las siguientes:

116. Las atribuciones de este consejo son las que siguen:

- I. Velar sobre la observancia de la constitución, de la acta constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a éstos objetos.
- II. Hacer al presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la constitución y leyes de la Unión.

A este órgano de naturaleza política se encomendaron 2 atribuciones específicas que podían ser ejercidas durante el receso del Congreso General, y que detentaban vital importancia dentro del esquema de control de la regularidad constitucional: 1. velar sobre la observancia a la Constitución, documentando cualquier incidente en torno a ello y, 2. hacer observaciones al presidente en cuanto al mejor cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales.

¿Dichas atribuciones implicaban la potestad de ejercer un control previo? Es por demás evidente que, aun cuando la prioridad del constituyente del 24 se centró en definir y delimitar el poder político en un Estado naciente, también se puede observar que efectivamente se dotó de un sólido andamiaje de controles distribuidos, prácticamente, por la totalidad del texto constitucional; buscando con ello asegurar la permanencia y la fuerza normativa del texto.

Por tales motivos, es posible concluir que, si bien la vigencia de la Constitución no duró un largo periodo de tiempo, sí sentó las bases del federalismo,

republicanismo y liberalismo de la época; generando conciencia sobre la visión de poder en manos de una diversidad de detentadores y, sobre todo, la capacidad de limitarlo a través de la implementación de mecanismos, de diversos alcances y naturaleza; entre los cuales, quizá inconscientemente, se encontraban los primeros vestigios de controles de naturaleza previa.

## 2.2. Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana (1835-1836).

Las 7 Leyes del 36 constituyeron un nuevo orden constitucional que trajo consigo un abrupto rompimiento con el sistema político y jurídico instaurado con la consumación de la independencia. Cuando la Constitución Federal de 1824 fue promulgada, surgió la esperanza de que terminaba una etapa de confusión y surgía otra, promisorio y diferente, en la que la nación mexicana afirmaría “*su libertad y promovería, su prosperidad y gloria*”. No obstante, como relata Emilio Rabasa<sup>41</sup>, el periodo que siguió, casi siempre presidido por Antonio López de Santa Anna, significó una era de violencia, caos y anarquía.

Lo anterior, en gran medida, por la situación de inestabilidad política que generaba la regulación de la forma de elección del Presidente y Vicepresidente de la República, pues el hecho de que este último fuera quien resultare vencido en la elección presidencial, tuvo como consecuencia divisiones ideológicas y políticas que dieron como resultado pronunciamientos y desórdenes que desencadenaron luchas fratricidas, de modo que, durante el periodo de vigencia de la Constitución Federal, gobernaron 8 Presidentes<sup>42</sup>; lo que provocó la debilitación y desprestigio del régimen federal, distrayendo la atención hacia el constitucionalismo centralista.

Aunado al clima de inestabilidad, los deseos de la Corona española por la reconquista de la Nueva España, los ánimos expansionistas norteamericanos, las intenciones colonizadoras británicas y francesas; así como la notable influencia de grupos empresariales locales, quienes en la búsqueda de mejoras político

---

<sup>41</sup> Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones...* cit., p. 54.

<sup>42</sup> Guadalupe Victoria (18-24-1829); Vicente Guerrero (1829); José María Bocanegra (1829); Pedro Vélez (1829); Anastasio Bustamante (1830-1832); Melchor Múzquiz (1832); Manuel Gómez Pedraza (1832-1833); Valentín Gómez Farías (1833) y Antonio López de Santa Ana (1834-1835).

económicas, aportaban dinero y apoyo a diversas causas y caudillos, detonaron un contexto de coyuntura política que incentivó la idea de considerar un gobierno del orden central, a fin de conjugar la fuerza del poder político en un Estado que pudiera hacer frente a los embates internos y externos.

Independientemente de lo anterior, es importante hacer notar que el elemento detonante de la modificación del orden constitucional durante la tercera década del siglo XVIII fue, precisamente, la incompatibilidad ideológica entre el Presidente de la República Antonio López de Santa Anna, y el Vicepresidente Valentín Gómez Farías; pues mientras el primero pertenecía a la corriente conservadora centralista, el segundo era partícipe de las ideas del liberalismo independentista; lo cual derivó en el intercambio de actos de poder y de gobierno emitidos por uno y otro, que tendían a contrariar las posturas de cada quien, al grado que, en ausencias del Presidente y en ejercicio de los mandatos constitucionales, Gómez Farías y el Congreso General, emitieron diversas normas de naturaleza liberal que después serían desconocidas por Santa Anna; lo que comprometió las relaciones de poder determinadas por la Constitución de 24.

Por lo anterior, el 1º de junio de 1834, Santa Anna dio a conocer un manifiesto en el que afirmó que los pueblos no cesaban de manifestar la resolución para oponerse a reformas que pugnaban abiertamente con su piedad religiosa y, dado que la nación se envolvía de nuevo en los horrores de una guerra civil, deseaba la derogación de algunas leyes para calmar las agitaciones; sin embargo, dado que la Cámara de Diputados había suspendido sus sesiones, y evidenciada su falta de libertad para actuar, concluyó afirmando que, en virtud de que el gobierno tenía ente sus principales obligaciones la de guardar y hacer guardar la Constitución, desconocía un poder que se excedía en el ejercicio de sus atribuciones.

Así, el 28 de febrero de 1835 la VI Legislatura expidió una Ley en la que desconocía la autoridad del vicepresidente de la República, cesándolo en las funciones propias a su cargo. El 2 de mayo se expidió otra en la que se expresó que en el Congreso General residían, por voluntad de la nación, todas las facultades extra constitucionales necesarias para hacer de la Constitución de 1824 cuantas alteraciones se creyeran convenientes al bien de la misma nación y, a partir de ello,

el 23 de junio de 1835 se publicó una convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso General promovida por el Consejo de Gobierno en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución del 24 para que, a partir del 19 de julio de ese mismo año, se resolviera sobre las manifestaciones públicas de cambio de la forma de gobierno.

Como resultado de lo anterior, previo a 2 proyectos de Ley en los que gradualmente se fueron realizando modificaciones estructurales, mediante la disolución de las legislaturas y la implementación de los fundamentos del centralismo, durante el 15 de diciembre de 1835 al 6 de diciembre de 1836, se promulgaron 7 Leyes Constitucionales que determinaron el surgimiento de la etapa centralista del México independiente.

#### 2.2.1. El control previo en las Siete Leyes.

Como señala Raúl Pérez Johnston<sup>43</sup>, entre las principales innovaciones de las Siete Leyes Constitucionales del 35-36, se encontró la creación de un cuarto poder encomendado a mantener a las ramas tradicionales de gobierno dentro de la esfera de sus atribuciones constitucionales, mediante el conocimiento, a instancia de parte legitimada, de los asuntos en que se cuestionara la inconstitucionalidad de leyes o actos emanados por éstas; por lo que se trataba del órgano encargado de la defensa y supremacía de la Constitución de las Siete Leyes. Le correspondió la denominación de Supremo Poder Conservador.

Sin el ánimo de hacer un análisis sobre la evolución histórica de dicho órgano, será importante especificar que su vigencia institucional tendría una vida efímera a raíz de un incidente que, desde la perspectiva del autor<sup>44</sup>, detonó que sufriera un desprestigio tal, que provocaría su desmoronamiento junto con todo el sistema constitucional implementado. Este acontecimiento consistió en el conflicto suscitado entre los poderes de la República con motivo de la Ley sobre Ladrones del 13 de

---

<sup>43</sup> Pérez Johnston, Raúl, *El supremo poder conservador y su sentencia de muerte: la ley sobre ladrones*, en Mc Gregor, Eduardo, Zaldívar, Arturo, (coord)., *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio, en sus 50 años como investigador del derecho*, IJ-UNAM, 2008, p. 439.

<sup>44</sup> Ídem

marzo de 1840; y que originó un desacato certero y flagrante de las autoridades supuestamente encargadas de obedecer una sentencia de inconstitucionalidad emitida por ese cuarto Poder, al grado tal que le implicaría extinguir la legitimidad se le había inyectado, derivando, incluso, en la abolición del sistema constitucional que lo sustentaba.

Sin detrimento de lo anterior, su concepción dentro de la ingeniería constitucional es, sin duda, un hecho que resulta de sumo interés para el estudio del Derecho Constitucional, pues el poder que se le otorgó, a través de sus facultades, y su posición dentro del orden jurídico y político de la República, derivado de una fuerte carga de control frente a los demás poderes constituidos, lo posicionó como un factor decisivo para la toma de decisiones públicas y actos de poder dentro de la nueva etapa del centralismo mexicano; al grado que una de las 7 Leyes Constitucionales se abocó a definir su interacción, estructura y funciones.

En primer término, resulta importante señalar que con relación a su naturaleza han surgido una serie de posiciones que lo identifican como un órgano político, otras como uno jurisdiccional y por último quienes lo consideran un verdadero Tribunal Constitucional; por lo que se debe comprender su conformación y distribución de facultades, para con ello, llegar a una aproximación sobre su naturaleza y, a partir de ello, el tipo de control que le fue determinado.

Don Manuel Sánchez de Tagle<sup>45</sup>, principal impulsor de éste órgano, refería la necesidad de implementar una institución neutral que mantuviera al margen de su competencia a los tres poderes, pues a su parecer, los límites en la norma eran una *“ilusión”*; por ello, en su proyecto de Segunda Ley consideró al Conservador como un órgano reactivo a excitativa, que fungiría como balanza en la teórica y simple organización de los órganos de poder para hacer reales los límites de la

---

<sup>45</sup> Según sus historiadores, *“uno de los mexicanos más instruidos”*; conservador, políglota, poeta, estudioso de la filosofía y la jurisprudencia; mal orador,<sup>4</sup> basto conocedor (e importador) de las teorías y pensamientos europeos (en especial de E. Joseph Sieyès y Benjamin Constant). Redactor del acta de independencia de 1821, diputado al primer Congreso constituyente, senador, depositario del poder ejecutivo (vicegobernador) del Estado de México y, cómo se podrá inferir, integrante del Supremo Poder Conservador (secretario de 1837-41). <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=5773>

Constitución, a partir y como respuesta al contexto de inestabilidad jurídica y política de la época, al cual ya nos hemos referido.<sup>46</sup>

En este sentido, su integración, a partir de lo determinado en el cuerpo del texto normativo de la Segunda Ley<sup>47</sup>, quedó a cargo de 5 individuos que serían renovados cada dos años, escalonadamente, por medio de votación en las juntas departamentales. Para ser miembro se requería ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos, con 40 años cumplidos al momento de su elección, y haberse desempeñado como Presidente, Vicepresidente, Senador, Diputado, Secretario del Despacho o Magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Lo anterior hace evidente una fuerte carga de valor político dentro de la elección de los integrantes del órgano, cuyo espectro de elegibles se reducía a la clase política de la época, pues solamente aquellas personas que hubieren sido integrantes de alguno de los otros poderes se encontraban en aptitud para ser considerados a ocupar alguno de los 5 escaños posibles.

Ahora bien, la protesta determinada en el artículo 9 de la referida Ley, que debía rendir el individuo electo, establecía lo siguiente:

...guardar y hacer guardar la Constitución de la República sosteniendo el equilibrio constitucional entre los Poderes sociales, manteniendo ó restableciendo el orden constitucional en los casos que fuere turbado, valiéndose para ello del poder y medios que la Constitución pone en vuestras manos.<sup>48</sup>

Como se observa, la persona elegida como miembro del Supremo Poder Conservador se comprometía a sostener el equilibrio constitucional, manteniendo o restableciendo su orden en los casos que fuere turbado. Al respecto, se destacan dos elementos de suma relevancia que orientan sobre su naturaleza: 1. su finalidad como exclusivo órgano de control de la regularidad constitucional y, 2. su activación una vez que se actualizarán casos que perturbaran dicho orden.

---

<sup>46</sup> Ídem

<sup>47</sup> Leyes Constitucionales. Consultada en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

<sup>48</sup> Ídem

Bajo este contexto y con los elementos hasta aquí expuestos, estaríamos en posibilidad de considerar al Supremo Poder Conservador como el órgano encargado del control de la regularidad constitucional de las 7 leyes; de naturaleza política, en razón de su conformación, y neutra con base en su posición dentro de la estructura orgánica del Estado, de carácter horizontal, interorgánico, a posteriori; esta última cualidad, referida con base en la finalidad planteada en el propio juramento de protesta al que ya hemos aludido. No obstante, obedece contrastarlo con la totalidad de atribuciones asignadas para tener claridad y certeza sobre sus alcances, en relación con las características de los controles de naturaleza previa.

En este sentido, el artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional<sup>49</sup> otorgaba con claridad 12 atribuciones a este cuarto poder que, por su relevancia en cuanto a su contenido y respecto del objeto de estudio de la presente investigación, esto es, el control previo, procederemos a citar para, posteriormente reflexionar en torno su relación con este; a saber:

Art. 12. Las atribuciones de este Supremo Poder son las siguientes:

1.º Declarar la nulidad de una ley ó decreto dentro de dos meses despues de su sancion, cuando sean contrarias á artículo expreso de la Constitucion, y le exijan dicha declaracion ó el Supremo Poder Ejecutivo ó la Alta Corte de Justicia, ó parte de los miembros del Poder Legislativo en representacion que firmen diez y ocho por lo menos.

2.º Declarar, excitado por el Poder Legislativo ó por la Suprema Corte de Justicia la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios á la Constitucion ó á las leyes, haciendo esta declaracion dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos á las autoridades respectivas.

3.º Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda á la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

---

<sup>49</sup> Ídem

- 4.º Declarar por excitacion del Congreso general, la incapacidad física ó moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga.
- 5.º Suspender á la Alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos Poderes Supremos, cuando desconozca alguno de ellos, ó trate de transtornar el órden público.
- 6.º Suspender hasta por dos meses (á lo mas) las sesiones del Congreso general, ó resolver se llame á ellas á los suplentes por igual término cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el Supremo Poder Ejecutivo.
- 7.º Restablecer constitucionalmente á cualquiera de dichos tres Poderes, ó á los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.
- 8.º Declarar excitado por el Poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos Poderes, cuál es la voluntad de la Nacion, en cualquiera caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.
- 9.º Declarar excitado por la mayoría de las Juntas departamentales, cuando está el Presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la Nacion.
- 10.º Dar ó negar la sancion á las reformas de Constitucion que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.
- 11.º Calificar las elecciones de los Senadores.
- 12.º Nombrar el dia 1.º de cada año diez y ocho letrados entre los que no ejercen jurisdiccion ninguna, para juzgar á los ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, en el caso, y previos los requisitos constitucionales para esas causas.

Se debe destacar, en primer término, que las atribuciones conferidas al Supremo Poder Conservador únicamente resultaban procedentes si, previamente, lo solicitaba alguno de los otros 3 poderes constituidos dentro del Estado, fuera el Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial, respecto de alguna de las funciones determinadas, respectivamente. Esto significa que, el inicio del proceso controlador por parte del órgano, estaba supeditado que fuera detonado por alguno otro facultado para ello; con excepción de la atribución prevista en el numeral 9, en materia de calificación de las elecciones de los Senadores, que no preveía ningún otro requisito.

En este sentido, por lo que hace a los controles de naturaleza previa, resulta importante hacer alusión a la primera de ellas consistente en declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando fueren contrarias a algún artículo expreso de la Constitución.

De la revisión al proceso legislativo previsto en el cuerpo de las 7 leyes<sup>50</sup>, se observa que la sanción era un paso previo a la publicación de la norma, por lo que se podía considerar que ésta facultad de nulidad sí detentaba un carácter de naturaleza previa, en razón de que se activaba antes de la norma, como tal, adquiriera vigencia y surtiera sus efectos.

Asimismo, la facultad prevista en el numeral 10, preveía la potestad de dar o negar la sanción de las reformas a la Constitución que acordare el Congreso en términos del procedimiento establecido en la Constitución; observando que, en materia de reforma constitucional, la sanción correspondiente quedaba a cargo del Supremo Poder Conservador, es decir, un órgano independiente al Poder Judicial, siendo dicha determinación vinculante para la publicación de la misma; por lo que, en este caso, también se puede observar la actualización de un control de naturaleza previa en el actuar del órgano.

En este orden de ideas, se destaca que, acorde a las concepciones teóricas sobre el control previo de la constitucionalidad, el ejercicio de ésta potestad por parte del Cuarto Poder, suponía una carga para la emisión de normas y actos del Poder Legislativo; no obstante, también es importante destacar que la facultad de control, a su vez, recaía en actos emanados por los otros dos poderes, que si bien radicaba en ser *a posteriori*, no debe dejar pasar hacer alusión a la relevancia de dicho sistema; pues el control que éste órgano tenía determinado para ejercer frente a los otros, lo convertía en un verdadero contrapeso constitucional, al grado de no solamente ser un intérprete de la Constitución, sino un garante de la misma con facultades de nombramiento, disolución y desconocimiento de movimientos de hecho revolucionarios; lo que se entiende por la naturaleza y coyuntura política y social de la época.

---

<sup>50</sup> La Tercera Ley, en su artículo: 34 establecía que. Todo proyecto de ley o decreto aprobado en ambas Cámaras en primera o segunda revisión, pasará a la sanción del presidente de la República; y si es variación constitucional, a la del Supremo Poder Conservador.

Sin detrimento de lo anterior, es posible afirmar que, por lo que hace al control de naturaleza previa, al Supremo Poder Conservador se le otorgaron 2 atribuciones que pueden ser clasificadas dentro de este tipo de controles; relacionadas con la nulidad de leyes y la autorización de reformas constitucionales, ambas previo a la conclusión del procedimiento legislativo a través su publicación; por lo que la ingeniería constitución la de las Siete Leyes sí consideró la existencia de mecanismos de carácter preventivo, con miras a proteger el sistema implementado a través de la cultura de la prevención.

### 2.3. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

El régimen de Antonio López de Santa Anna provocó un descontento social de tal magnitud, que sus aspiraciones de Poder se vieron frenadas por los movimientos de diversos líderes militares que acordaron la implementación del Plan de Ayutla, en el que se eliminaba y desconocía su Gobierno y se incorporaban diversos puntos esenciales de Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Al respecto, Emilio Rabasa, citando a Enrique Olivarría Ferrari, establece que la Revolución de Ayutla no tiene su positiva grandeza en su origen mismo, sino en la caída y fuga de Santa Anna, y llega a su máximo en 1857, verdadera fecha de la independencia y soberanía Nacional.<sup>51</sup>

En este sentido, el Plan de Ayutla fue proclamado el 1º de marzo de 1854, y en él, sustancialmente, se cesaba el ejercicio del poder público a Antonio López de Santa Anna, se convocaba a elegir un presidente interino de la República por representantes de cada estado y territorio, y se convocaba un Congreso Extraordinario para constituir a la Nación bajo la forma de “República representativa popular”.

El 9 de agosto de 1855, a las tres de la mañana, Antonio López de Santa Anna emprendió camino rumbo a Veracruz, dejando en su lugar un triunvirato. A raíz de ello, Juan Álvarez, prócer de la caída del centralismo, nombró el 1º de octubre de 1855 a la junta de representantes que habría de elegir al presidente interino de la

---

<sup>51</sup> Emilio Rabasa, *Historia de las Constituciones...* cit., p. 58.

República, quedando electo el propio Álvarez por la mayoría de 13 votos contra 7, quien posteriormente por motivos de salud, asignó la presidencia interina a Ignacio Comonfort; quien convocaría al Constituyente y, posteriormente, a jurar y formar la Constitución de 1857.

Así, el 23 de mayo de 1856, se decretó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que tenía una naturaleza provisional en tanto se aprobaba la nueva Constitución Federal; la cual sería redactada tomando como base LA Constitución de 1824 y las Bases Orgánicas de 1843, aunque con algunos pensamientos nuevos en materia de libertad, seguridad, propiedad e igualdad.

A partir de lo anterior, el 5 de febrero de 1857 se promulgó el nuevo texto fundamental de la República Mexicana, con un total de 128 artículos albergados en ocho títulos y un transitorio.

En palabras de Emilio Rabasa,<sup>52</sup> el esquema de la Constitución comprendía, en forma sumaria, todos los elementos del constitucionalismo liberal avanzado del siglo XIX. Era brece, sobria y tendía a ser conciliadora. Las adiciones y reformas que sobre el pasado constitucional federal en México estableció, la identifican como progresista.

### 2.3.1. El control previo en la Constitución de 1857.

Si se analiza lo establecido en el texto constitucional de 1857 y sus reformas, al Congreso únicamente se le confirieron atribuciones para legislar (artículo 72)<sup>53</sup>. En cuanto al Poder Judicial, el artículo 90 preveía la existencia de una Corte Suprema y de Tribunales de Circuito y Distrito, mientras que en el 96 se establecían las características orgánicas de la Corte y se delegaba al legislador ordinario federal las correspondientes a los tribunales restantes, además de establecer las competencias de una y otros. Frente a esta regulación básica, se generó una situación procesal diferenciada que terminó por construir un sistema propio de control de Constitucionalidad por órgano jurisdiccional. En efecto, mientras en los

---

<sup>52</sup> Ídem

<sup>53</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

Estados Unidos el control se realizaba de manera descentralizada tanto por órganos federales como estatales dentro de procesos ordinarios de naturaleza civil o criminal, en nuestro país comenzó a realizarse a través de un proceso específico y concentrado: el juicio de amparo.

El artículo 25 del Acta de Reformas y el artículo 101 de la Constitución de 1857, establecieron que los tribunales de la Federación resolverían toda controversia que se suscitara por leyes o actos de cualquier autoridad que vulneraran garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadieran la esfera de la autoridad federal.

El resultado de este proceso fue, por una parte, la reducción de todas las posibilidades de control de la regularidad constitucional al juicio de amparo.

En este sentido, es posible afirmar que una de las grandes aportaciones de la Constitución de 1857 al Derecho Constitucional Mexicano y, al Derecho mismo, fue la incorporación del juicio de amparo como mecanismo de control de la regularidad constitucional; el cual, por sus características, resultaba ser un mecanismo de carácter *a posteriori*, esto es, su espectro de acción y protección se activaba una vez que la violación al derecho humano hubiere sido perpetrada, o bien el acto Estatal de poder se hubiere consumado.

Por esta razón, se considera que la Constitución de 1857 no diseñó ni consideró la implementación de mecanismos preventivos de control constitucional, pues los esfuerzos del constituyente se centraron en construir e implementar el juicio de amparo como mecanismo reactivo al ejercicio del poder político.

Independientemente de lo anterior, como se ha observado en los textos normativos previos, el proceso de elaboración de normas, en sí mismo, incorpora procesos que podrían ser considerados como controles previos, independientemente de que hayan sido considerados como tal o pensados para que ejercieran dicha función.

Al respecto, el artículo 70 de la Constitución dispone lo siguiente:

ART. 70. Las iniciativas ó proyectos de ley deberán sugetarse á los trámites siguientes:

...

IV: concluida esta discusion se pasará al Ejecutivo copia del espediente para que en el término de siete días manifieste su opinion, ó exprese que no usa de esa facultad:

V. si la opinion del Ejecutivo fuere conforme, se procederá sin mas discusion, á la votacion de la ley.

VI. si dicha opinion discrepare en todo ó en parte, volverá el espediente á la comision para que, con presencia de las observaciones del gobierno, ecsamine de nuevo el negocio: VII. el nuevo dictamen sufrirá nueva discusion, y concluida ésta se procederá á la votacion:

De lo anterior, se observa cómo durante el proceso legislativo de formulación de Leyes, la participación del Ejecutivo frente al Legislativo también representaba un mecanismo de control que, dada sus características, podía ser considerado de naturaleza previa; ello, en razón de que antes de que una norma fuera votada, el Presidente de la República contaba con la facultad de opinar en torno a ésta; sin especificar si dicha opinión versaba sobre cuestiones de regularidad de constitucionalidad o de legalidad; no obstante, si bien no estaba claramente definido, tampoco establecía prohibición expresa para que el Presidente pudiese pronunciarse en torno a la constitucionalidad de las mismas.

Así, en el caso de que la opinión del ejecutivo discrepara en todo en parte del texto de la Ley, esta se devolvía a la Comisión correspondiente para que, con presencia de las observaciones del Gobierno, se elaborara una nueva.

Es relevante destacar que, con base en lo determinado por el texto constitucional, el efecto de las opiniones aportadas por el ejecutivo radicaba en la elaboración de una nueva norma; es decir, pareciera que la fuerza de la opinión resultaba tan importante, al cabo de lograr la modificación de lo señalado.

Por esta razón, se considera que, si bien dicha atribución quizá no fue incorporada o diseñada como un mecanismo previo de control de la regularidad constitucional; sí generaba dichos efectos, pues su implementación resultaba previa al nacimiento de la norma.

#### 2.4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En la actualidad, la Constitución vigente en el Estado Mexicano es la Constitución Política de los Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917; promulgada por el Constituyente de Querétaro como reacción al periodo de duración del Gobierno –unos llaman dictadura- de Porfirio Díaz.

A diferencia de sus antecesoras, que tuvieron prácticamente una vida efímera, con excepción de la de 57 que alcanzó un periodo mayor, éste texto Constitucional lleva vigente más de 100 años, por lo que su estructura, principios, directrices y fines han ido mutado con el paso de los años, adecuándose a requerimientos sociales propios de las diversas épocas de la historia por la que ha transitado; incluso, obedeciendo a caprichos políticos y de sectores de la sociedad con intereses particulares.

Al respecto, Pedro Salazar Ugarte<sup>54</sup> señala que en 1917 el artículo 41 de la Constitución tenía 63 palabras y hoy tiene más de cuatro mil; por lo que considera que esa tendencia al gigantismo aqueja a muchas otras disposiciones y ha provocado que la Constitución mexicana sea la segunda con más palabras a nivel mundial, tan solo, después de la Constitución de la India. Lo cual, refleja una circunstancia que se fue saliendo de control y que ha convertido a la reforma constitucional en una práctica – casi- cotidiana.

Consecuencia de ello, advierte, hoy existen disposiciones duplicadas, inconsistencias terminológicas, desequilibrios regulatorios, desordenes y artículos que son prácticamente reglamentarios; lo que la convierte en un instrumento normativo inaccesible y confuso.

Lo anterior se trae a colación puesto que la regulación de los mecanismos de control del parámetro de regularidad constitucional no han sido los mismos desde la configuración del texto original en 1917, a la actualidad; por lo que, para efecto de identificar si a lo largo de 100 años de vigencia de ésta norma, se han concebido

---

<sup>54</sup> Ugarte Salazar, Pedro, *Nuestra Constitución reordenada y consolidada*, México, Nexos, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4904>

mecanismos de control de naturaleza previa; es preciso identificar el desarrollo que han tenido los mecanismos de control a partir de la publicación de la Constitución.

#### 2.4.1. Evolución de los Mecanismos de Control Constitucional en la Constitución de 1917.

No es objeto de la presente investigación realizar un análisis histórico de los mecanismos de control instaurados a partir de la publicación de la Constitución vigente; sin embargo, consideramos oportuno hacer mención de la evolución que han experimentado dichos mecanismos con el único objetivo de identificar si en algún momento se actualizó alguno de naturaleza previa y, que aunque haya sido considerado en la Constitución vigente; se encuentre abrogado.

Para ello, acudiremos al análisis formulado por el Ministro en retiro Jose Ramón Cossío Villegas en su texto “Sistemas y Modelos de Control Constitucional en México”, por considerar que resulta una de las explicaciones más acertadas y mejor documentadas en torno a la evolución de los mecanismos de control en el Sistema Jurídico Mexicano.

En este sentido el Ministro señala que, en materia de control de regularidad, en la Constitución de 1917 únicamente se incorporó el modelo de control que venía funcionando desde finales del siglo XIX, sin perjuicio de algunos cambios orgánicos al Poder Judicial de la Federación y la sustancial modificación de la competencia de control de regularidad otorgada al Senado de la República.<sup>55</sup>

Al respecto, advierte que en el Informe presentado por Carranza al Congreso General el 1 de diciembre de 1916 únicamente en materia de control se buscaba fortalecer la figura del amparo por considerarlo como el mecanismo que consideraba el ideal de justicia y la supremacía constitucional; lo que derivó en una reglamentación más profunda de este mecanismo de control, consistente en el requerimiento de agravios, condiciones de ejecución de sentencias, reglas mínimas

---

<sup>55</sup> Cossío Villegas, José Ramón, *Sistemas y Modelos... cit.*, p. 75.

de procedimiento y competencia, así como sanciones a por la violación a la suspensión y a la sentencia.<sup>56</sup>

En relación con las controversias constitucionales, el informe de Carranza no aludió a ellas; sin embargo, en la iniciativa de artículo 104 propuso que se facultaba a la Suprema Corte para conocer en exclusiva de las “controversias suscitadas entre dos o más Estados”, entre los poderes de uno mismo con respecto a sus atribuciones y de los conflictos entre la Federación y 2 o más Estados; por lo que se concibió este mecanismo de control en el proyecto de Constitución.

Iniciadas las Sesiones del Congreso, fueron pocas las modificaciones introducidas a la propuesta de Carranza al control de la regularidad constitucional, siendo éstas al amparo y a las controversias.

Por otro lado, en su informe incorporó la atribución del Senado de la República para resolver conflictos suscitados entre Poderes de un mismo Estado; ello derivó en un debate por la necesidad de identificar la causa del conflicto para efecto de definir el órgano encargado de ejercer la atribución, pues se consideraba que era conveniente que el Senado participara en conflictos de carácter político y la Suprema Corte en conflictos de carácter jurídico-constitucional. Así, la solución implementada consistió en reservar la revisión de constitucionalidad a la Suprema Corte y, todos los demás que no estuvieren relacionados con ello, al Senado de la República.

Precisado lo anterior, el Ministro afirma<sup>57</sup> que, concluidos los debates, el modelo de control constitucional surgido en la Constitución de 1917 se redujo al juicio de amparo y a las controversias constitucionales; ambos de naturaleza reactiva reparadora; por lo que no es posible señalar que en el texto primigenio y original de la Constitución del 17 se haya considerado algún mecanismo de naturaleza previa o preventiva.

Ahora bien, durante el desarrollo del siglo XX, el Ministro afirma que el modelo de control se reiteró y los cambios habidos consistieron en adecuaciones, desarrollos, eliminaciones, cambios competenciales e incorporaciones de

---

<sup>56</sup> Ídem

<sup>57</sup> Ídem.

jurisprudencia, particularmente al juicio de amparo; no obstante, la estructura fue prácticamente la misma.

Refiere que por lo que hace a las reformas constitucionales, el artículo 103 únicamente se modificó en diciembre de 1994 para agregar a las fracciones II y III la mención del Distrito Federal después de la de Estados.

El artículo 107 se modificó entre 1917 y 1994 en nueve ocasiones: 1951, 1962, 1967, 1974 (dos veces), 1975, 1979, 1986 y 1987; precisando que muchas de ellas fueron de relevante importancia por la manera de estructurar la competencia de los órganos jurisdiccionales (especialmente de 1967 y 1987) a fin de lograr que la intervención de la Suprema Corte se limitara a conocer el amparo en contra de normas generales; el resto, tendientes a precisar o modificar aspectos relacionados con la competencia entre la Corte y los Tribunales Colegidos de Circuito, éstos últimos, de creación en la segunda mitad del siglo XX.

Por otro lado, menciona que las controversias constitucionales, solo fueron promovidas 63 de 1917 a 1995<sup>58</sup>, y muy pocas fueron finalmente resultas. Por esta razón, concluye que la controversia no fue un medio relevante para la determinación del control de regularidad constitucional, por lo que buena parte de este último se llevó a cabo a través del amparo. Por ello, el control constitucional también quedó reducido a las formas y efectos del amparo de manera tal que la supremacía constitucional pasaba por la violación de las garantías individuales de los particulares.

Ahora bien, es importante hacer notar que, las reformas del último periodo del siglo XX tendieron a consolidar la constitución de un verdadero Tribunal Constitucional que ejerciera, exclusivamente, el control del parámetro de regularidad Constitucional de la norma fundamental vigente. No obstante, se identifica que las modificaciones estructurales al Poder Judicial de la Federación, obedecieron a la necesidad de reducir las cargas de trabajo con motivo de la importante cantidad de juicios de amparo que conocía; por lo que, en realidad, la dignificación de la Corte como intérprete de los preceptos Constitucionales, en

---

<sup>58</sup> Ídem

realidad consistió en una cuestión administrativa, más que de corte jurídico-constitucional.

A partir de lo anterior, y encaminando el análisis hacia la identificación de los mecanismos de control vigentes en la actualidad, se considera de vital importancia hacer alusión a las reformas Constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en la que se fortaleció el papel de las controversias constitucionales y se concibió la incorporación al texto constitucional de las acciones de inconstitucionalidad.

Ahora bien, la diversidad de reformas constitucionales llevadas desde el inicio de vigencia de la Constitución, hasta a actualidad, han incorporado una serie de mecanismos que son considerados de control para la defensa y protección del orden constitucional; por lo que, a continuación, se hará un breve análisis en torno a ellos, a efecto de identificar la regulación actual de control constitucional.

#### 2.4.2. Control previo de Constitucionalidad en la Constitución de 1917.

Antes de comenzar el análisis de los mecanismos de control vigentes en el Estado Mexicano a partir de la regulación que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es importante distinguir que, como señala Héctor Fix Zamudio<sup>59</sup>, los mecanismos de control de la Constitucionalidad, en un inicio, se redujeron al juicio de amparo y a las controversias constitucionales; posteriormente las acciones de inconstitucionalidad también serían consideradas como tal; ello, en razón de que la figuras jurídicas del derecho procesal constitucional, a lo sumo, representaban un medio de defensa de la Constitución y, no de control como tal.

Independientemente de lo anterior, para efectos de la presente investigación se aludirá a los mecanismos de control de la constitucionalidad identificados así por diversos autores, a efecto analizar aquellos que pudieran detentar algún elemento de naturaleza previa. En este sentido, se tiene que la doctrina identifica, por lo

---

<sup>59</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *óp. cit.*, p, 152.

menos, 6<sup>60</sup> mecanismos de control de la constitucionalidad en el texto constitucional vigente; a saber:

1. El juicio de amparo
2. La controversia constitucional.
3. La acción de inconstitucionalidad.
4. Las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
5. Medios de control constitucional en materia Electoral (Juicio de Revisión Constitucional Electoral y Juicio para la protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.
6. Juicio Político.

Con base en lo anterior, a continuación, se realizará un análisis en torno a las características de cada mecanismo de control, a efecto de identificar si cuenta con algún elemento que lo pudiera identificar dentro de los mecanismos de naturaleza previa; haciendo la acotación de que, como ya fue referido al momento de estudiar este tipo de controles, para nosotros la característica que detona la calidad de preventivo a un mecanismo de control es la oportunidad del mismo; por lo que, el análisis únicamente se abocará a identificar éste elemento para efecto de identificar si encuadra o no dentro de este tipo de controles.

a. El juicio de amparo.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>61</sup>,

---

<sup>60</sup> Garita Alonso, Arturo et. al., *Medios de Control Constitucional*. Senado de la República, [http://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos\\_apoyo/64-65/LXIV/Medios de Control Constitucional.pdf](http://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Medios_de_Control_Constitucional.pdf)

<sup>61</sup> Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: 2013), consultada en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf)

el juicio de amparo es un medio de control constitucional que procede en contra de controversias entre normas generales y actos u omisiones de autoridades que contravengan o vulneren los derechos humanos o restrinjan la soberanía de los Estados o la Federación y sus esferas de competencia.

Así, su tramitación se ejercita en torno a la naturaleza del acto que se pretende controlar; por lo que se prevén 2 vías para ello: Amparo Directo, en contra de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio y el Amparo Indirecto, en contra de normas generales, actos u omisiones cometidos, dentro, fuera o después de concluido un juicio, contra actos u omisiones de naturaleza administrativa.

De la lectura a lo anterior y dada la naturaleza de éste mecanismo, es posible advertir que su campo de acción se activa una vez que se ha llevado a cabo un acto que vulnera los derechos fundamentales de los individuos, sea una norma o un acto emanado de alguna autoridad administrativa o judicial; por lo que, es necesario que primero exista el acto, para que después pueda ser reclamado como inconstitucional mediante esta vía. Asimismo, en el caso de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad, para que una norma sea declarada con esa naturaleza necesita haberse publicado y promulgado, pues es un requisito sine qua non que, para ejercitar el amparo en contra de normas generales éstas debieron haber causado efectos en el ordenamiento jurídico.

Por esa razón, se considera que el juicio de amparo no es un recurso que pueda ser considerado de naturaleza previa, en razón de que, como hemos aludido, la característica que permitiría considerar este tipo de mecanismo y, en el caso de amparo su oportunidad es después del surgimiento del acto; no antes.

#### b. Controversia constitucional.

El artículo 105<sup>62</sup> de la Constitución vigente dispone que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las Controversias

---

<sup>62</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)

Constitucionales que puedan surgir entre la Federación y una entidad federativa; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente; una entidad federativa y otra; dos municipios de diversas entidades federativas; dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de actos o normas; una entidad federativa y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de actos o normas; una entidad federativa y un municipio de otra o una Alcaldía de la Ciudad de México, en relación a la constitucionalidad de actos o normas y entre Órganos Constitucionales Autónomos y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso General sobre la constitucionalidad de actos o normas.

A partir de lo anterior, basta con señalar que para que proceda la interposición de una demanda de Controversia Constitucional, es necesario la existencia de algún acto que detone alguno de los supuestos de conflicto señalados por la propia constitución; por lo que su aplicación se encuentra condicionada a la existencia del acto para que pueda activarse su campo de protección.

Lo anterior, hace evidente que éste tipo de control tampoco puede ser clasificado o identificado con características propias de los mecanismos de naturaleza previa; sino, por el contrario, se ubica dentro de los controles constitucionales de naturaleza *a posteriori* o reactivos.

#### c. Acción de Inconstitucionalidad.

Las Acciones de Inconstitucionalidad como las Controversias Constitucionales, son un medio de control de la regularidad constitucional que se tramitan, también, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de que el Pleno resuelva sobre la probable contradicción de una norma general o un Tratado Internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A diferencia de las Controversias Constitucionales, aluden al control abstracto de constitucionalidad, lo que significa que para promoverlas no es necesario que exista un agravio concreto, este medio se interpone contra normas de nueva creación y el plazo para su interposición es de 30 días siguientes al de la publicación de la norma

general o el Tratado Internacional que se impugne, si el último día del plazo fuese inhábil conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. El procedimiento para la interposición de las Acciones de Inconstitucionalidad es similar al de las Controversias Constitucionales, salvo que las Acciones podrán versar sobre leyes electorales.

En tal virtud y, en semejanza con las Controversias Constitucionales, se observa que el ejercicio de éste mecanismo de control procede una vez que la norma que se pretende impugnar por inconstitucionalidad ha sido publicada, es decir, forma parte del ordenamiento jurídico.

Este mecanismo supone el ejemplo contrario al control previo de la constitucionalidad de normas implementado en Francia y España, incluso en diversos ordenamientos jurídicos nacionales locales, como será estudiado en ulteriores apartados; ello, puesto que mientras en los mecanismos de control previo de normas el proceso de revisión constitucional se realiza previo a su incorporación al ordenamiento jurídico; el caso de las acciones de inconstitucionalidad es necesario que la norma se encuentre vigente para poder controvertirla; por ello, es por demás evidente que éste tipo de mecanismo de control en nada supone la incorporación de efectos de naturaleza preventiva, sino, por el contrario, es el claro ejemplo del mecanismo de naturaleza reactiva.

Corolario de lo anterior, es importante destacar que una de las bondades que determinan los mecanismos de naturaleza previa, a partir de la implementación de la cultura de la prevención, es, precisamente, la anticipación del mal anunciado. Desde que una norma se discute en Comisiones, es por demás sabido que puede ser advertida como inconstitucional; incluso, a raíz del mayor involucramiento de la sociedad mexicana en los asuntos públicos, se ha observado una tendencia a controvertir normas cuyos vicios de inconstitucionalidad han sido detectados desde su confección normativa.

Sin embargo, es necesario que la norma se publique para que pueda ser revisada por el órgano competente para efecto de determinar su parámetro de regularidad constitucional. Lo anterior implica que el incremento en las cargas de

trabajo de la Suprema Corte de la Nación se vea influenciado por los cambios políticos establecidos propiamente por la democracia mexicana.

Es evidente que cada cambio de Gobierno Federal, el Presidente en turno implementa su política de Gobierno a través de la modificación normativa, partiendo, principalmente de las reformas a la Constitución y la creación de Leyes de Secundarias que le permitan desarrollar con Plenitud sus programas de Gobierno.

En este sentido, la Acción de Inconstitucionalidad funciona para ejercer un control real de la política de Gobierno a través de la emisión de Leyes; no obstante, ello pudiera motivar una oleada de promociones de demandas en tanto inconformes o disidentes existan en un momento determinado.

De conformidad con una Solicitud de Acceso a Información Pública<sup>63</sup> (SAI) formulada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del año de 1995 al 5 de diciembre de 2018 se han interpuesto ante el Máximo Tribunal del país un total de 1516 acciones de inconstitucionalidad; lo que refleja una importante carga de análisis y trabajo para el Pleno de la Suprema Corte.

Lo anterior, no significa que la implementación de un mecanismo de naturaleza previa reduzca el trabajo del órgano revisor; puesto que, necesariamente, la revisión implica un estudio del acto controlado, con la única diferencia de que se activa antes o después de la emisión del acto; sin embargo, si se considera que es universo de acciones presentadas pudiera ser reducido en razón de un parámetro de regularidad abocado a acciones muy concretas y, que incluso al ser un proyecto de Ley o norma, pudiera derivar en una análisis menos complejo que respecto de una norma que ya fue publicada y ha surtido sus efectos.

En este orden de ideas, a continuación, se comparte un cuadro con el universo de acciones tanto de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo, que han sido resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; lo anterior, con el objeto de dimensionar el trabajo que le implica al Máximo Tribunal la revisión de mecanismos de naturaleza reactiva.

---

<sup>63</sup> Solicitud de Acceso a Información Pública con número de folio 0330000227718, presentada el 05 de diciembre de 2018.

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**  
**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**  
**OFICINA DE CERTIFICACIÓN JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA**

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD	
AÑO	CANTIDAD
1995	1
1996	0
1997	10
1998	12
1999	18
2000	46
2001	37
2002	35
2003	22
2004	31
2005	39
2006	55
2007	171
2008	134
2009	88
2010	35
2011	36
2012	72
2013	42
2014	110
2015	140
2016	113
2017	162
2018	107
<b>TOTAL</b>	<b>1516</b>

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES	
AÑO	CANTIDAD
2000	33
2001	374
2002	62
2003	110
2004	106
2005	87
2006	153
2007	97
2008	171
2009	119
2010	95
2011	125
2012	126
2013	118
2014	120
2015	85
2016	255
2017	330
2018	223
<b>TOTAL</b>	<b>2789</b>

AMPAROS EN REVISIÓN	
AÑO	CANTIDAD
2010 A 2018	5949

Cuadros obtenidos como respuesta a la SAI con número de folio 0330000227718

d. Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, correspondió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de investigar las eventuales violaciones a las entonces denominadas garantías individuales. Por virtud de la reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1987, se incorporó el calificativo “grave”, a fin de acuñar “grave violación de alguna garantía individual” como eje rector de dicha atribución.

En este sentido, de conformidad con datos obtenidos mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal, vigente hasta el 10 de junio de 2011, en 5 ocasiones:

1. 3/1996 (caso Aguas Blancas),
2. 2/2006 (caso Lydia Cacho),
3. 3/2006 (caso Texcoco y Atenco),
4. 1 /2007 (caso Oaxaca) y
5. 1/2009 (caso Guardería ABC).

Ahora bien, el 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en la que se retiró dicha atribución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se transfirió a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través del artículo 102, apartado B, bajo la denominación de “violaciones graves de derechos humanos”, vigente a la fecha, como medio de control constitucional con la participación del Senado de la República ante la negativa del servidor público a cumplir o aceptar las recomendaciones emitidas

A partir de lo anterior, Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la encargada de realizar la investigación correspondiente y determinar si se trata de una violación grave a los derechos humanos, para lo cual emitirá un proyecto de recomendación o acuerdo de no responsabilidad en el que se analizarán los hechos, con la finalidad de determinar si la autoridad violó o no los derechos humanos que sean motivo de la investigación.

Las recomendaciones finales emitidas por la CNDH señalarán las medidas a seguir, las cuales pueden ser la destitución de los servidores públicos o la restitución del daño o perjuicio, según sea el caso. Dichas recomendaciones podrán ser aceptadas o no por el servidor público, de ser aceptadas entregará las pruebas de que ha cumplido con la recomendación. El artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, prescribe que las recomendaciones no tendrán el carácter de imperativo para la autoridad o servidor público a los que se dirija, supeditando la recomendación.

La relevancia de éste mecanismo de control deriva en que su implementación se encuentra a cargo de un Órgano Constitucional Autónomo, es decir, de un ente que no forma parte de ninguno de los 3 poderes constituidos; lo que lo convierte en un mecanismo de carácter neutral donde, incluso, puede participar el Senado de la República.

La falta de vinculatoriedad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son un elemento que diversos autores han señalado como debilidad respecto de la aplicación de este tipo de control; pues, para que el control sea realmente efectivo debe ser positivamente exigible.

No obstante, por lo delicado de la naturaleza del objeto controlado, una recomendación trae consigo un reproche social que, ya de suyo, implica una sanción al agente del Estado involucrado en la misma.

Ahora bien, en relación con la naturaleza de este mecanismo; se observa que su campo de acción se activa una vez que la presunta violación a los derechos humanos ha sido cometida; por lo que sus efectos no son preventivos sino reparadores. Por esta razón, tampoco puede ser considerado dentro de los tipos de control de naturaleza previa a los que ya hemos aludido.

#### e. Medios de Control Constitucional en Materia Electoral.

En el marco jurídico mexicano corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver en forma definitiva los medios de control constitucional en materia electoral. Es a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y del Juicio de Revisión Constitucional Electoral -como medios de control constitucional por vía de acción-, que el citado tribunal puede examinar en el ámbito de su jurisdicción el fondo de las controversias que se le presentan, cumpliendo con el encargo de impartir justicia electoral, lo cual se debe entender como “la protección autentica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales.”<sup>64</sup>

El objeto de los medios de control constitucional en materia electoral o medios de impugnación electoral como también se les conoce, establecidos en los artículos 41, fracción VI y 99 de la Constitución Federal, consiste en dotar de certeza jurídica

---

<sup>64</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, “*Justicia electoral y resolución de conflictos*”, México, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 11, 1998, p. 40. <https://tecnologiaseducativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1998-02-011-039.pdf>

los procesos electorales mediante la solución en forma definitiva de las impugnaciones contra actos y resoluciones de autoridades electorales, vía el Juicio de Revisión Constitucional Electoral y por violaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos, a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano. En esta tesitura, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en uso de sus atribuciones, puede determinar la desaplicación de normas mediante la interposición de estos medios de control constitucional.

Por un lado, el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que el Juicio de Revisión Constitucional Electoral tiene por objeto garantizar que los actos o resoluciones definitivas que emitan las autoridades competentes de las entidades federativas encargadas de organizar y calificar los comicios se encuentren apegados a la Constitución, o bien, resolver las controversias que surjan durante los mismos.<sup>65</sup>

Para que proceda la interposición de este medio de impugnación es requisito, además de que los actos o resoluciones sean definitivos y firmes -Principio de definitividad-, la violación de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que dicha violación pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones, así como que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales o sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.<sup>66</sup>

En tal virtud, con esos elementos resulta suficiente para identificar que dicho mecanismo de control en materia electoral detenta una naturaleza de control *a posteriori*, en el entendido de que para que proceda es indispensable que los actos o resoluciones sean definitivos y se encuentren firmes; esto es, que el acto haya surgido para después controlarlo.

Por otro lado, el juicio para la protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano implica la facultad que tiene todo ciudadano para acusar presuntas

---

<sup>65</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, (México: 1996), artículo 9, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_190118.pdf)

<sup>66</sup> Ídem

violaciones a sus derechos político-electorales, consistentes en votar y ser votado en las elecciones, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Su procedencia radica cuando, cumplidos los requisitos establecidos, el ciudadano no obtenga de manera oportuna el documento oficial que le permita ejercer su voto, o una vez obtenido, no sea incluido en la sección que corresponda a su domicilio en lista nominal de electores, o sea excluido de ésta de manera indebida; cuando siendo propuesto por un partido político se le niegue sin justificación su registro como candidato a un cargo de elección popular; cuando al estar asociado con otros ciudadanos la autoridad les niegue injustificadamente su registro como partido o agrupación política; cuando a su consideración la autoridad viole sus derechos político-electorales con la ejecución de un acto o la emisión de una resolución o bien, tratándose de precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, consideren que los actos o resoluciones del partido político al que se encuentran afiliados violan alguno de dichos derechos.

En este sentido, también este tipo de juicio detenta una naturaleza de carácter reactiva; puesto que para ser ejercido requiere, necesariamente, la existencia de una acción u omisión que vulnere sus derechos político-electorales; por lo que tampoco puede ser considerado dentro de los mecanismos de naturaleza previa, a partir de la oportunidad del mismo.

#### f. Juicio político.

Este es un mecanismo de control de carácter político, en razón de que no es ejercido por un órgano jurisdiccional, a diferencia de los previamente señalados (con excepción de la facultad de investigación de la CNDH) que son sustanciados por un tribunal; no obstante, es tramitado en forma de juicio por el Congreso Federal.

El Juicio Político como procedimiento jurídico a cargo del Congreso de la Unión, tiene por objeto el análisis y la faltas u omisiones que comentan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos y de su

buen despacho, en los términos del artículo 110 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Al respecto, dicho precepto establece que para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.<sup>67</sup>

De conformidad con lo anterior, es posible advertir que el juicio político como mecanismo de control tampoco puede ser considerado del tipo preventivo, en razón de que para su instauración es indispensable que el servidor público haya cometido una actividad irregular; esto quiere decir, que debió haber sido cometido el acto, para posteriormente ser controlado a través del mecanismo; por lo que, al igual que los antecesores, contiene una característica de naturaleza reactiva o a posteriori.

En este contexto y, especificadas las características de los mecanismos de control y defensa que se encuentran vigentes en el texto Constitucional; es posible afirmar y concluir que, por lo que hace a dichos mecanismos, no existe alguno de naturaleza previa dentro del orden constitucional mexicano federal en la actualidad.

---

<sup>67</sup> CPEUM, óp. cit.

### 3. Análisis de Derecho Comparado.

*Sumario. I. El control previo de Regularidad Constitucional en Francia. II. El control previo de Regularidad Constitucional en España. III. La consulta de constitucionalidad en el Estado de Nayarit. IV. La Ley de Justicia Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza.*

Una vez identificados los mecanismos de protección de naturaleza previa en las diversas Constituciones Federales del Estado Mexicano, se considera conveniente hacer un breve, pero puntual análisis, en torno a la regulación de éste tipo de controles en otras partes del mundo; así como de su adopción en el Derecho Constitucional local de dos Entidades Federativas de la República Mexicana.

Para efecto de poder realizar una comparación de instituciones normativas, es imprescindible tomar en cuenta que deben existir puntos de cohesión o convergencia en su estructura, esencia o naturaleza, para que, a partir de ello, pueda llevarse a cabo un ejercicio de contraste a partir de las diferencias que se determinan en cada una, atendiendo a sus causas.

En este contexto, a continuación, se aborda desde un método de análisis comparativo la figura del control previo de constitucionalidad en el ámbito internacional y en el nacional local. A nivel internacional se hace una breve mención de los controles *a priori* que existen actualmente en Francia y España. Se elige estudiar a Francia porque en los estados Constitucionales de Derecho es el pionero en la implementación de este tipo de control, y es, además, en el que mejor ha funcionado. Por su parte, España también ha tenido un desarrollo importante y modelo sobre este tipo de controles, y aunque no ha logrado un desarrollo tan satisfactorio como podría ser el caso francés, resulta necesario hacer alusión al mismo a efecto de poder contrastar las características que hacen de éstos, tipos de control pensados y creados para fungir con una naturaleza preventiva.

Por otro lado, el tema que nos ocupa es relativamente nuevo en México y en Latinoamérica en general. Como se ha demostrado, a nivel Federal la implementación de un control previo de constitucionalidad de tipo jurisdiccional en

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aún no se ha dado; sin embargo, en el Derecho Constitucional local existen al menos un par de casos en los que el control previo ya es una realidad. Los casos que se tratan en este capítulo son los controles previos de constitucionalidad de los estados de Nayarit, ubicado en el artículo 53 de su Constitución local, y de Coahuila de Zaragoza, previsto en el artículo 90 de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Por esta razón, dedicaremos un breve análisis al diseño y recepción de éste tipo de controles en los referidos textos constitucionales, a efecto de identificar las características que se les han otorgado a cada uno de ellos y, con base en ello, estar en aptitud de señalar sus bondades o desaciertos, pues, por ejemplo, como será abordado en su oportunidad, en Coahuila ha tenido mayor éxito su diseño legislativo mientras que en Nayarit no ha sido bien redactado, ni en la Constitución local ni en alguna Ley Reglamentaria.

### 3.1. El control previo de la Regularidad Constitucional en Francia.

En Francia el punto de partida de su constitucionalismo moderno se gesta a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; la cual, desde su Preámbulo, ya contenía expresiones de control al otorgar a los derechos naturales la calidad de límites de la ley, pudiendo ser contrastados los actos del Poder Legislativo con los fines políticos que debía seguir. Por ello, la Constitución de 1791 prohibía al Poder Legislativo hacer leyes que atentaran u obstaculizaran el ejercicio de los derechos naturales y civiles garantizados por ella.

Como señala el Juan Antonio Hurtado Martínez<sup>68</sup>, el sistema francés se erigió, en el modelo, con el tipo del control de constitucionalidad de naturaleza política, por lo que la situación de preeminencia de la ley en Francia, determinó que sus sistema de control de constitucionalidad se limitase a un control preventivo, que solo participaba parcialmente de las características que son comunes al control de

---

<sup>68</sup> Hurtado Martínez, Juan Antonio. *La Evolución del Sistema Francés como Modelo de Control de la Constitucionalidad de las Leyes*. Revista de Derecho UNED, núm. 10, 2012. pp. 712-715.

constitucionalidad propio de la jurisdicción concentrada común a los Estados europeos. El *Comité Constitutionnel* de la IV República, 1946, desarrollaba un control político a causa de su composición y funciones; no obstante, la evolución posterior dio lugar a la incorporación en la nueva Constitución del actual órgano que ha terminado siendo un auténtico Tribunal Constitucional, al uso europeo, encargado de verificar un control de ajuste constitucional sobre las leyes y otras disposiciones normativas.

La atribución del control de constitucionalidad a uno u otro tipo de sujetos fue consecuencia del desarrollo histórico auspiciado por la experiencia del siglo XIX, o como también se ha venido a decir, fue la consecuencia del establecimiento del Estado de Derecho Constitucional sucesor del Estado de Derecho Liberal. La Ley dejó de primar sobre la misma Constitución que, lejos de quedar recluida a su cualidad de declaración programática, adquirió la plena condición que actualmente nos resulta tan familiar y que se traduce en su prevalencia sobre la actividad de las restantes fuentes del Derecho Estatal e Internacional. El control del *Conseil Constitutionnel* creado en la Constitución de 1958 inicialmente se limitaba a la materia electoral, al control de los procesos electorales y, en materia de control de constitucionalidad, al control preventivo de las leyes orgánicas, reglamentos de las Cámaras, y los Tratados y compromisos internacionales. También el control posterior de las leyes ordinarias, a instancias del Primer Ministro, y a los solos efectos de comprobar su conformidad con las normas constitucionales de reparto de competencias entre la ley y el reglamento.

En este sentido, resulta importante destacar que, desde el año 1958 hasta la fecha, la inclusión del Consejo Constitucional en la Constitución francesa y la creación del control previo de constitucionalidad han ido de la mano como una dupla novedosa, siendo el Consejo, un cambio de rumbo que ha permitido el crecimiento y desarrollo de la vida constitucional de Francia; lo que ha brindado una nueva dimensión al Derecho Constitucional en Europa. El Consejo ha dado resultados positivos y eso nos lleva a suponer que dicha institución se mantendrá como autoridad competente en temas constitucionales y será la encargada de vigilar y controlar la Constitución de Francia.

El control de constitucionalidad en Francia es concentrado ya que sólo es ejercido por el Consejo Constitucional. El control previo de constitucionalidad es la única manera de revisar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas, es decir, no existe controles posteriores,<sup>69</sup> esto da lugar a la imposibilidad de impugnar la inconstitucionalidad de las normas que se encuentran vigentes.

El control de constitucionalidad ejercido en este estado es realizado por un órgano que en apariencia es político, pero no por ese hecho su forma de resolver deja de ser de naturaleza jurisdiccional, ya que sus decisiones son de carácter vinculante, tienen fuerza de cosa juzgada y los miembros de este órgano son jueces constitucionales independientes.<sup>70</sup>

Louis Favoreu en su *Conseil Constitutionnel*<sup>71</sup> ha sostenido que la creación de este órgano no respondió a los mismos objetivos que la del resto de los tribunales europeos. El surgimiento de este consejo fue principalmente para “*régulateur de l'activité normative des Pouvoirs Publics*”.<sup>72</sup>

Se trata de un control abstracto y preventivo que puede funcionar por vía de acción o de manera obligatoria. La función de este control previo de constitucionalidad no es obstaculizar el ejercicio del poder legislativo; su función es ayudar y asegurarse de que las leyes estén de conformidad a lo que establece la Constitución, y llegado el caso, cuando una Ley no es declarada en su totalidad contraria a la Constitución, permitir su promulgación tras la eliminación de las disposiciones declaradas contrarias al texto supremo.<sup>73</sup>

Las normas sometidas a control previo se diferencian entre sí porque unas son sometidas de manera obligatoria al control y otras se controlan de manera facultativa.

El artículo 61,<sup>74</sup> párrafo primero, de la Carta Magna francesa, dispone que las normas que se controlan con carácter obligatorio son:

---

<sup>69</sup> También llamados *sancionadores*.

<sup>70</sup> Alegre Martínez, Miguel Ángel, óp. cit., p. 183.

<sup>71</sup> Favoreu, Louis, Philip, Loïc, *Le Conseil Constitutionnel*, P.U.F., 5ème éd., France, 1992.

<sup>72</sup> Se traduce como: Regular la actividad normativa de los poderes públicos.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 202.

<sup>74</sup> Artículo 61. Las *leyes orgánicas*, antes de su promulgación, las proposiciones de ley mencionadas en el artículo 11 antes de que sean sometidas a referéndum, y los *reglamentos de las Cámaras*

1. Las leyes orgánicas,<sup>75</sup> y
2. Los reglamentos parlamentarios.

Por otro lado, las normas que se controlan de forma facultativa son los tratados y acuerdos internacionales; lo cual se encuentra regulado en el artículo 54<sup>76</sup> de su Ley Suprema. Las personas facultadas para activar dicho control previo son:

1. El Presidente de la República,
2. El Primer Ministro,
3. El Presidente de cualquiera de las dos Cámaras,
4. Sesenta diputados, o
5. Sesenta senadores.

La eficacia es la principal virtud del sistema francés de control de constitucionalidad, lo anterior debido a que el Consejo siempre decide que los plazos sean breves y estos regularmente se cumplen.

Ahora bien, se considera oportuno señalar que, aun cuando dicho sistema es modelo respecto de los controles de tipo preventivos; no escapa de presentar diversos puntos de observación. El principal problema es el hecho de que no es posible impugnar las leyes preconstitucionales, es decir, aquellas emanadas previo a la Constitución de 1958. Tampoco las leyes anteriores a 1974 han podido ser impugnadas por las minorías parlamentarias, esto ocasiona que, en cualquiera de

---

*parlamentarias*, antes de su aplicación, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución. Consúltese en el siguiente enlace de la constitución del estado francés: [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)

<sup>75</sup> Las leyes orgánicas regulan una serie de materias reservadas por la constitución, sobre todo, las instituciones fundamentales del Estado, entre ellas el Consejo Constitucional, véase en Alegre Martínez, Miguel Ángel, Justicia Constitucional y Control Preventivo, op. cit., p. 199.

<sup>76</sup> Artículo 54. Si el Consejo Constitucional, requerido por el Presidente de la República, por el Primer Ministro, por el Presidente de cualquiera de las dos Cámaras o por sesenta diputados o por sesenta senadores, declara que un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución, la autorización para ratificar o aprobar el referido compromiso internacional sólo podrá otorgarse previa reforma de la Constitución. Constitución francesa del 4 de octubre de 1958, consultada en [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)

los casos anteriores, existan preceptos contrarios a la Constitución y resulten imposibles de depurar del sistema jurídico.

En este orden de ideas, se observa que la tradición jurídica del Constitucionalismo francés adoptó una cultura de la prevención en materia de control de Leyes y normas susceptibles de contrariar los preceptos fundamentales, siendo, por la época de su adopción y la experiencia en su ejercicio, uno de los modelos de tipo de control de naturaleza a priori en el mundo. Como toda institución normativa, el paso del tiempo resulta un factor determinante en torno a la eficacia de su aplicación, pues como todo fenómeno social, el Derecho muta en torno a los contextos en que se desarrolle; no obstante, el control a priori francés ha mantenido su esencia y eficacia como una forma de prevenir la incorporación de normas inconstitucionales a su sistema jurídico.

### 3.2. El control previo de Regularidad Constitucional en España.

Como señala Víctor M. Castrillón y Luna<sup>77</sup>, el control de la constitucionalidad de las leyes debía nacer en España en la Constitución de 1931, misma que estableció la creación del Tribunal de Garantías; sin embargo, tal control nunca se realizó al amparo de dicha Carta, debido a que el Tribunal no llegó a iniciar sus funciones.

Posteriormente, la instauración de la Dictadura de Francisco Franco dejó sin efectos la Constitución Republicana; por lo que fue hasta 1978 que se reestableció el orden constitucional en España y se iniciaría en ese país el funcionamiento de la justicia constitucional, con la creación del Tribunal Constitucional.

En este sentido, en la Constitución española de 1978 se establecieron tanto el control previo, como el sucesivo de constitucionalidad<sup>78</sup>, los cuales se llevan a cabo de forma concentrada y son ejercidos por un órgano jurisdiccional.

---

<sup>77</sup> Castrillón y Luna, Víctor M. *El control constitucional en el Derecho Comparado*. pp. 85, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2897/5.pdf>

<sup>78</sup> La diferencia esencial que justifica esta clasificación se halla en el hecho de que el texto sometido a control haya entrado o no en vigor. El control previo logra una depuración *a priori* evitando que llegue a estar vigente, y por tanto, a ser obligatoria y aplicable una ley contraria a la Constitución. El control sucesivo, por su parte, cumplirá su función mediante la eliminación del ordenamiento de una norma jurídica hasta entonces vigente.

En un principio podían ser sometidos a control previo los tratados internacionales, los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas y leyes orgánicas. En la actualidad, no existe la posibilidad de controlar previamente los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas ni las leyes orgánicas. Lo único que puede ser controlado por esta vía previa son los tratados internacionales.

El control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales en España está inspirado en el artículo 54 de la Constitución francesa de 1958,<sup>79</sup> con la diferencia de que en el texto francés los efectos vinculatorios del control se encuentran en el texto constitucional mientras que en la legislación española los efectos vinculatorios se encuentran en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La constitución española de 1978 en su artículo 95 y en el artículo 78 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, contemplan la posibilidad de un control previo de constitucionalidad sobre los tratados internacionales que permita al Tribunal Constitucional declarar si en un tratado aún no celebrado, existen estipulaciones contrarias a la Constitución. Este tipo de control se realiza a petición de parte legitimada, es decir, de manera facultativa.

El artículo 95 de la Constitución determina que la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá revisión constitucional, en donde estarán legitimadas para promoverla:

- El Gobierno (a través del Presidente y/o los Ministros);
- El Congreso de los Diputados, a través del Pleno del Congreso, a iniciativa de dos grupos parlamentarios, o una quinta parte de los diputados
- El Senado, a propuesta de un Grupo Parlamentario o de veinticinco senadores.

En el control previo de Tratados Internacionales, las resoluciones no afectan el texto del tratado, sino su aplicabilidad en el Estado Español.<sup>80</sup> Para que éste pueda obligarse por el texto del Tratado con estipulaciones contrarias a la Constitución,

---

<sup>79</sup> Léase la nota anterior para ver el artículo 54 de la Constitución francesa.

<sup>80</sup> Alegre Martínez, Miguel Ángel. *óp. cit.*, p. 250.

evidenciadas por el Tribunal Constitucional, y sin que exista perjuicio alguno, existen las siguientes posibilidades:

1. La renegociación de las cláusulas convencionales incompatibles con los preceptos constitucionales, siempre y cuando ello sea posible;
2. Reformar la Constitución para que se adecúe al Tratado;
3. Oponer reservas a las estipulaciones contrarias a la Constitución, si el Tratado lo permite, o
4. No ratificar el tratado, y en consecuencia, no reformar la constitución.

Así, la resolución de un recurso de control previo en España detenta la denominación de *decisión*; la cual se asemeja formal y materialmente a una sentencia, particularmente, por el carácter jurisdiccional.

En este orden de ideas, es posible identificar cómo el desarrollo jurídico-constitucional español aportó un mecanismo de protección constitucional previo *sui generis* dentro del esquema de regularidad de la Constitucionalidad; basado, específicamente, en la revisión de tratados internacionales previo a su incorporación a su sistema jurídico.

Un tratado internacional es una norma, positiva y vinculante, a partir de los principios determinados por el propio Derecho Internacional, por ello, es posible afirmar que el control previo considerado en España, también recae sobre normas, con la única diferencia que se encuentra limitado a la naturaleza de éstas; es decir, a aquellas de naturaleza internacional. No obstante, el ejercicio del control es lo que determina la relevancia de su existencia en el ordenamiento jurídico, más allá del objeto a controlar.

Precisado lo anterior, pasamos al estudio de los controles previos de constitucionalidad previstos en los ordenamientos jurídicos de Nayarit y Coahuila.

### 3.3. La consulta de constitucionalidad en el Estado de Nayarit.

El 16 de diciembre de 2010 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit una reforma a su Constitución Política en la que se modificaron los párrafos cinco y seis para dar paso a la creación de un tipo de control de regularidad constitucional de naturaleza previa; ello, con el fin de evitar que las Leyes y Decretos del Estado entraran en vigor con vicios de inconstitucionalidad, para que de esta manera se redujera el riesgo de aplicar normas que vulneraran los derechos humanos.

Se trata de un control previo de constitucionalidad de leyes y decretos que adquiere gran importancia por su actualidad y por lo novedoso que resulta para el sistema jurídico mexicano.<sup>81</sup>

Al respecto, el artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit<sup>82</sup>, en su párrafo 5º, dispone:

V. Previo a la discusión y aprobación en el Congreso, la comisión legislativa encargada de la dictaminación, podrá consultar a la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia respecto de la constitucionalidad de una iniciativa de ley o decreto presentada, opinión que deberá ser emitida en un término de diez días.

A partir de la lectura precepto en cita, se pueden identificar tres pasos del proceso constitucional previsto para hacer funcionar el control previo de constitucionalidad; a saber:

1. El control de constitucionalidad se puede solicitar previo al proceso de discusión y aprobación del proyecto de Ley en el Congreso o respecto de un decreto del ejecutivo.
2. El control previo se ejerce de forma discrecional<sup>83</sup> por la comisión legislativa, es decir, no es oficioso.

---

<sup>81</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, consultada en [http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/D%20161210%20\(02\).pdf](http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/D%20161210%20(02).pdf)

<sup>82</sup> En adelante: Constitución de Nayarit.

<sup>83</sup> Lo discrecional se encuentra en la palabra *podrá* ya que este vocablo hace que la consulta se pueda o no hacer.

3. Corresponde a la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia, resolver la consulta de constitucionalidad del proyecto de ley o decreto en un término de diez días.

De conformidad con lo anterior, resulta importante destacar las siguientes consideraciones: en primer término, se observa que la consulta de constitucionalidad se formula cuando se presenta la iniciativa y antes de que la Comisión Legislativa competente proceda a su análisis. Esto significa que la oportunidad de mecanismo de protección radica en un momento donde aún no se ha agotado el primer trámite interno del proceso legislativo, como lo es la discusión en el seno de la Comisión Legislativa. Desde nuestro punto de vista, esta circunstancia convierte este control en un medio que pudiera resultar ineficaz en razón de que el proceso de análisis a cargo de la Sala se estaría llevando a cabo en torno a un documento que no ha agotado el trámite legislativo de discusión y aprobación necesario en el Congreso; esto es, de un mero proyecto o borrador de Ley, el cual podría sufrir modificaciones a partir de su dictaminarían en Comisiones. Aunado a ello, se trata de una facultad discrecional de la que se puede o no hacer uso, y esto provoca que el control previo además de resultar probablemente ineficaz sea también inefectivo porque podría ser que jamás se use y sea un mero adorno constitucional, motivado incluso, por cuestiones políticas más que jurídicas.

Lo anterior se puede constatar en el último párrafo del artículo 104 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Nayarit que dice: “En los términos previstos por la Constitución Local, la consulta a la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia, *se podrá*<sup>84</sup> realizar mediante acuerdo de trámite suscrito por la mayoría de los integrantes de la Comisión competente”.<sup>85</sup>

Ahora bien, por lo que hace al diseño legislativo de este medio de control, se considera que resulta impreciso, lo que provoca el control previo no se ejecute de manera adecuada y surta los efectos jurídicos correspondientes.

---

<sup>84</sup> Énfasis propio.

<sup>85</sup> Reglamento Interior del Congreso del Estado de Nayarit, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Nayarit/wo24210.doc>

Al respecto, se identifican las siguientes ausencias en la redacción legislativa del control previo de Nayarit:

1. La Ley no señala cuales son los efectos que produce la resolución de la Sala;
2. No dice si el estudio de constitucionalidad realizado por ésta, tiene una vinculación en el debate legislativo,
3. Es omisa en cuanto a si la actuación de los legisladores debe ceñirse a la propia resolución, limitando con ello el ámbito de competencia propia del órgano democrático,
4. Qué pasa si la Sala Constitucional-Electoral se pronuncia por la constitucionalidad del proyecto, y posteriormente en la aplicación al caso concreto de esta ley, se advierte una posible violación constitucional.

No se puede negar que la incorporación del control previo de constitucionalidad en el sistema jurídico de Nayarit es un gran avance en la defensa de los parámetros de regularidad Constitucional local; pues el Legislador se atrevió a regular la entrada en vigor de leyes y decretos con posibles vicios de inconstitucionalidad; sin embargo, la eficacia de este medio de control, en gran medida, depende de una adecuada Ley Reglamentaria regule y defina sus alcances.

La redacción actual de este mecanismo de control deviene insuficiente, pues se le concibe únicamente a manera de principio, sin que se encuentren definidas las herramientas que le permitan lograr una aplicación efectiva. La ausencia de regulación en torno a sus alcances y efectos genera un panorama de incertidumbre jurídica que lo vuelve inaplicable y, aun cuando sea ejercido; no existe la fuerza normativa que permita determinar la vinculación de dicha disposición en relación con el proyecto de norma que se pretende controlar; no obstante, se reconoce la labor de incorporar en un texto Constitucional la cultura de la prevención en materia a de regularidad constitucional.

### 3.4. La Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Como ya se ha comentado anteriormente, nuestro sistema Constitucional, a partir del principio de facultades residuales, permite a las entidades federativas establecer sus propios mecanismos de protección y defensa constitucional; formando parte del derecho procesal constitucional de cada estado o entidad, tal es el caso de Coahuila de Zaragoza.

El Estado de Coahuila, en su Ley de Justicia Constitucional Local establece diversos medios para tutelar el control de leyes a partir del parámetro establecido por su propia Constitución, entre los cuales, uno muy destacado es el control previo de constitucionalidad.

Dicho mecanismo de control tiene por objeto revisar la concordancia y respeto de los proyectos de Ley en relación con la Constitución Política del Estado. La particularidad de esa revisión es que esta ha de realizarse antes de que la norma controlada tengan carácter definitivo y produzca sus efectos jurídicos, esto es después de su aprobación y antes de su promulgación.<sup>86</sup>

Lo anterior nos hace presuponer que el control previo de constitucionalidad de Coahuila es un avance innovador; por lo que su inclusión en la Ley de Justicia Constitucional Local es una de las más importantes aportaciones al derecho procesal constitucional de ese Estado, pues hasta antes de la expedición de la citada ley, todos los controles eran de los denominados *a posteriori* o sancionadores, que, como ya ha sido referido, se caracterizan porque están dirigidos a verificar la compatibilidad constitucional de instrumentos normativos definitivos.

El artículo 71 de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en su párrafo sexto,<sup>87</sup> tutela el control previo como un tipo de acción de inconstitucionalidad, a saber:

---

<sup>86</sup> Alegre Martínez, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 144.

<sup>87</sup> La Ley de Justicia Constitucional Local de Coahuila de Zaragoza, [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia\\_constitucional\\_local/documento/2018-08/05\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2018-08/05_0.pdf)

Artículo 71. Diversos tipos de acciones de inconstitucionalidad. Por el ejercicio de la acción genérica de inconstitucionalidad, pueden reclamarse:

...

VI. El control previo de constitucionalidad de leyes, cuando el Gobernador del Estado que hubiere vetado una ley aprobada por el Congreso Local, solicita opinión sobre su validez al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Este control previo de constitucionalidad tiene como objetivo verificar que los proyectos de ley o decreto que emita el Poder Legislativo del Estado, no sean contrarios, en todo o en parte, al ordenamiento constitucional local, de ahí que la facultad de conocer del referido control, se encuentra asignada a un sólo órgano especializado “único en su orden” al que la propia Ley de Justicia Constitucional Local le ha conferido la calidad de “*Tribunal Constitucional*” con la particularidad de considerarlo como “*intérprete supremo*” del orden Constitucional Local.

Lo anterior se constata en el artículo 2 de dicha Ley, que textualmente establece lo siguiente:

Artículo 2. La jurisdicción y la competencia. Los jueces locales están sometidos a la Constitución Local y a la ley conforme a ella. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado como Tribunal Constitucional, en su actuación como intérprete supremo, sólo está sometido a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y las leyes que de ésta emanen para regular su organización y el ejercicio de sus atribuciones. Es único en su orden y extiende su función jurisdiccional de control constitucional local en todo el territorio del Estado para el conocimiento y resolución de los procedimientos constitucionales previstos en esta ley.

Este control preventivo es accionado por el titular del Poder Ejecutivo<sup>88</sup> como una suerte de opinión<sup>89</sup> que se formula ante el Tribunal Constitucional; la acción de inconstitucionalidad de tipo preventivo es de índole jurisdiccional y tiene un carácter vinculante para el Poder Legislativo.

Asimismo, se destaca que éste mecanismo de control puede ser superado por el órgano controlado (Congreso del estado) y, por consiguiente, evitar una posible estimatoria de inconstitucionalidad. Dicha Legislatura tiene la facultad potestativa de suspender la continuación del procedimiento legislativo hasta en tanto se emita la opinión del tribunal constitucional local, lo que provoca que el Tribunal declare sin materia la solicitud de opinión. Ello es relevante pues evidencia como se previó una verdadera dinámica de contrapesos entre dos órganos de poder.

Ahora bien, resulta importante destacar que el control previo se considera como una especie de acción accesoria al veto, tal como lo establece el artículo 90 de la Ley de Justicia Constitucional, que en su parte conducente señala:

Artículo 90. El control previo de constitucionalidad de leyes o decretos. El Gobernador del Estado que hubiere vetado, en todo o en parte una ley o decreto, por estimarlo manifiestamente contrario a la Constitución Local, podrá elevar copia del veto razonado y del proyecto de ley o decreto vetado ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, solicitando que emita una opinión al respecto, dando a conocer esta circunstancia a la Legislatura, sin perjuicio de la devoción del proyecto al Órgano Legislativo con las observaciones pertinentes.

De lo anterior se hace evidente que el ejercicio del derecho de veto es un requisito indispensable para la procedencia del control previo de

---

<sup>88</sup> En concordancia con lo que hemos analizado hasta aquí estamos de acuerdo en que el control previo de constitucionalidad sea activado o accionado por una persona. Sin embargo, se considera que el titular del Poder Ejecutivo no debe ser el único facultado para hacerlo, lo anterior debido a que el control previo no funcionaría cuando sea el Ejecutivo el que emita un decreto. Por lo anterior se considera adecuado que esta facultad también se le otorgue al poder legislativo, para que cualquiera de los dos pueda solicitar el control sobre leyes o decretos.

<sup>89</sup> Sería más prudente que, con miras de evitar cuestionamientos, se utilizara otro término distinto al de "opinión" para referirnos a la actuación del Tribunal Constitucional Local. Se propone que se utilice cualquiera de los siguientes verbos: revisión, verificación, confrontación, *et cit cetera*.

constitucionalidad,<sup>90</sup> pues se constituye en una figura que se acciona dentro del procedimiento legislativo y que puede ser considerado como un mecanismo de control constitucional propiamente dicho, de tipo político y no jurisdiccional.

En este sentido, es posible afirmar que la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza prevé un control de tipo político que, es el veto, y uno control de índole jurisdiccional como lo es la opinión que paralelamente puede solicitarle al tribunal Constitucional Local. El veto un requisito *sine qua non* del control previo, ya que indispensable que el Ejecutivo vete la Ley para que posteriormente se pueda solicitar la opinión al Tribunal Constitucional. Es importante mencionar que sería más oportuno que la revisión se llevara a cabo una vez que se tuviere un texto definitivo para verificar si se cumplió con los requisitos que se exigen, pues como sucede en el caso de Nayarit, se considera que la revisión sobre proyectos o borradores pudiera derivar en la utilización de recursos humanos y financieros que podrían ser destinados a la revisión de documentos definitivos.<sup>91</sup>

En este orden de ideas, se hace patente que el control previo de constitucionalidad que se regula en la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza representa, sin duda, un gran avance para el denominado derecho procesal constitucional local, ya que incorpora un medio de defensa totalmente innovador para el sistema jurídico mexicano, el que, a reserva de los cuestionamientos aquí señalados, podemos sostener que cumple con todas las notas distintivas propias de los controles preventivos. para despertar el espíritu legislativo del que adolecen nuestros hacedores de leyes.

Por ello, se espera que este tipo de experiencias sirvan de modelo para que los legisladores de la República recojan, pulan y estudien en aras de buscar su implementación para logran un más eficiente control del parámetro de la regularidad constitucional.

---

<sup>90</sup> El control previo de constitucionalidad se verifica como una fase del procedimiento legislativo, ya que debe promoverse con motivo del veto que formule el titular del Ejecutivo a la resolución legislativa.

<sup>91</sup> Alegre Martínez, Miguel Ángel, *óp. cit.*, p. 104.

Establecido lo anterior, a continuación, se muestran unos tabulados en los que se identifican las características de los controles previos en cada uno de los Estados que fueron desarrollados en este capítulo, a efecto de evidenciar de forma gráfica cada una de éstas.

**Tabla Comparativa del control previo en Francia y España.**

<b>Elementos del Control<sup>92</sup></b>	<b>Control Previo de Francia</b>	<b>Control Previo de España</b>
<b>Concentrado</b>	Sí	Sí
<b>Jurisdiccional</b>	Sí	Sí
<b>Declarativo</b>	Sí	Sí
<b>Abstracto</b>	Sí	Sí
<b>Se activa por vía de acción</b>	Sí	Sí
<b>Lo activa el Ejecutivo</b>	Sí	Sí
<b>Lo activa el Legislativo</b>	Sí	Sí
<b>Controla Leyes</b>	Sí	No
<b>Controla Decretos</b>	No	No
<b>Cuando se aprueba una ley</b>	Sí	No
<b>Antes de la promulgación</b>	Sí	No

Tabla 1.1 Elaboración propia con datos del texto.

<sup>92</sup> Elementos de la definición de Miguel Ángel Alegre Martínez en conjunto con las conclusiones de este texto.

**Tabla Comparativa del control previo en Nayarit y Coahuila de Zaragoza.**

<b>Elementos del Control<sup>93</sup></b>	<b>Control Previo de Nayarit</b>	<b>Control Previo de Coahuila</b>
<b>Concentrado</b>	Sí	Sí
<b>Jurisdiccional</b>	Sí	Sí
<b>Declarativo</b>	Sí	Sí
<b>Abstracto</b>	Sí	Sí
<b>Se activa por vía de acción</b>	Sí	Sí
<b>Lo activa el Ejecutivo</b>	No	Sí
<b>Lo activa el Legislativo</b>	Sí	No
<b>Controla Leyes</b>	No	Sí
<b>Controla Decretos</b>	Sí	Sí
<b>Cuando se aprueba una ley</b>	No	Sí
<b>Antes de la promulgación</b>	Sí	Sí

---

<sup>93</sup> Elementos de la definición de Miguel Ángel Alegre Martínez en conjunto con las conclusiones de este texto.

## **Conclusiones.**

1. Desde las primeras sociedades, el poder se ha expresado a través de diversas modalidades atendiendo a las necesidades de contextos muy específicos, por lo que no es posible establecer un catálogo cerrado o limitativo con sus tipos, pues basta con la imposición de una determinada conducta, y que sea obedecida, para que se acredite la existencia de poder en esa relación; por ello, a lo largo de la historia han coexistido tantos tipos de relaciones como intereses o propósitos particulares y, por tanto, manifestaciones de poder.
2. Dentro de la gama de relaciones de poder que pueden existir en una sociedad, el político es aquel por el que se democratizan las instituciones del Estado a partir de la delegación de potestades que hacen los miembros de una sociedad en favor de órganos e individuos determinados para la búsqueda de la satisfacción colectiva o; por lo que puede considerársele como la relación surgida entre quien goza de autoridad y don de mando y quienes acatan u obedecen, mismos que originariamente confirieron dicha autoridad al reconocerlo como legítimo.
3. La forma para garantizar el adecuado cumplimiento de las determinaciones adoptadas en el pacto social en el que unos mandan y otros obedecen, es la generación de mecanismos que controlen y acoten el poder político.
4. Los Estados Democráticos de Derecho han hecho de las instituciones normativas las herramientas por las que el poder político se mantiene alineado a los intereses colectivos; dotando de fuerza vinculante a las Leyes y a las normas para que, mediante su aplicación estricta, se legitime el actuar político al servicio de las causas comunes; siendo los documentos político-normativos fundamentales, el medio y origen de éstos.

5. A lo largo de la historia política de las sociedades, se han desarrollado diversas manifestaciones de poder político que, de una u otra manera, se han visto limitadas por la necesidad propia de contar con frenos a los abusos de su ejercicio; por lo que se considera, incluso, como un acto genuino inherente a la naturaleza humana generar límites a quien cuenta con determinadas potestades, cuando estas trascienden la esfera de lo individual a partir de la realización de diversos actos; y dicha tradición histórica ha demostrado que la relación entre derecho y poder no radica en la subordinación del uno sobre el otro y viceversa, sino en la interacción que llegue a darse entre ambos.
6. Independientemente del enfoque desde el cual se ponga bajo perspectiva la relación poder y derecho (jurídico o político), la eficacia de uno siempre va a estar supeditada a la del otro, y el elemento que permite cristalizar los postulados de cada uno es, precisamente, la legitimidad. El poder político que no es reconocido por el ordenamiento jurídico carece de legitimidad y, el ordenamiento jurídico que no reconoce al poder político carece de cualquier tipo de razón material y formal y, por tanto, también de ésta.
7. La relevancia del texto constitucional en el orden jurídico y político de un Estado radica en la implementación de los límites al poder político, que pueden ser materializados en una serie de figuras y actos tendentes a reducir, en todos sus aspectos, el ejercicio arbitrario del mismo; sea con la implementación de principios irrenunciables y sobre los cuales el estado no puede intervenir; así como mediante la distribución de facultades de conformidad con la ingeniería constitucional de que se trate. Por ello, la Constitución como norma es el medio por virtud del cual se legitima el control del poder y, por ende, la limitación a su ejercicio.
8. Un primer paso para la incorporación del control en la vida pública de los Estados fue su fragmentación, al distribuir las potestades en una diversidad de órganos e instituciones, para con ello determinar contrapesos que permitieran que ninguno se excediera en las facultades otorgadas.

9. Con la llegada de los movimientos en los que se revalorizó la legitimación del poder, en manos de unos u otros, así como del Parlamentarismo mismo, fuera francés, inglés, alemán o de alguna otra región del mundo, se dio una respuesta al ejercicio unívoco de las potestades, y fue a partir de esas experiencias en que se puede comenzar a construir e idealizar una serie de conceptos en torno a la limitación del poder.
10. Los tipos de control del poder político, como mecanismos de limitación y de defensa constitucional pueden ser clasificados en torno a tantas categorías como autores determinen su pertinencia; por ejemplo, por su modo de ejercicio político, jurídico o administrativo; o bien, por los objetos a controlar, como pudiera ser normas jurídicas o actos de gobierno. A su vez, hay quienes los identifican a partir del órgano que realiza la función, es decir, la forma en que interactúan éstos y los individuos; o bien, por el espacio temporal en que se llevan a cabo.
11. La clasificación en uno u otro tipo de control atendiendo a las causas de que se trate, no excluye la posibilidad de que un mecanismo en específico pueda ser considerado ni definido a partir de a alguna o diversas categorías; pues la categorización de los tipos de control obedece a ejercicios teóricos que permiten comprender de una mejor manera la forma en la que éste se ha desarrollado y adoptado a lo largo de los regímenes constitucionales del mundo.
12. El momento en que se activa el control del poder es elemento suficiente para considerar al control previo en una categoría específica, pues dependiendo si el acto a controlar surge antes o después de la activación del control, éste inicia su proceso de revisión y, por tanto, los objetivos a lograr; pues mientras en un supuesto de control previo el objetivo es prevenir o evitar el surgimiento del acto con vicios de inconstitucionalidad; el control posterior tiene como

razón de ser buscar una reparación al daño, en el entendido de que el acto surgió y causó sus efectos.

13. El elemento que permite distinguir de una manera clara y precisa la naturaleza del control jurídico y político es, precisamente, la calificación del órgano que lo realiza.
14. La mejor opción para intentar definir el control de naturaleza previa es, precisamente, abocándose únicamente a la característica temporal de su aplicación, pues resulta ser el elemento que converge en todas las reflexiones académicas que pudieran surgir entorno a este tipo; por lo que hablar de actos sin distinguir el tipo ni el órgano que lo realice permitiría considerar la totalidad de supuestos en que podría actualizarse la existencia de control *a priori*.
15. La historia de las Constituciones Mexicanas inicia con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución de 1824, pues en ella se instituyó un desprendimiento total de todo tipo de legislación extranjera, así como el ejercicio absoluto de la soberanía y autodeterminación; lo que, a su consideración, resultaron ser los elementos indispensables para reconocer una auténtica Constitución.
16. El ideal del Constituyente del 24 buscaba la creación y perfeccionamiento de un nuevo poder político, a partir del nacimiento de un nuevo Estado, por lo que, probablemente, la finalidad del nuevo texto Constitucional era el establecer y afirmar su libertad, así como promover la prosperidad de la nueva nación, y no elevar a rango constitucional garantías individuales y mucho menos un control constitucional.
17. En la Constitución de 1824 el control de constitucionalidad de las leyes estatales quedó en manos del órgano legislativo, y no del jurisdiccional; lo que supuso el primer paradigma de interpretación en el derecho constitucional

mexicano; por lo que el parámetro de regularidad constitucional correspondía a mecanismos de control político, institucionalizados, a posteriori.

18. El requisito constitucional previsto en la Constitución de 1824 que exigía la participación del presidente de la República dentro del proceso de formación de Leyes, como requisito *sine qua non* para que éstas pudieran ser sancionadas, implicaba un mecanismo de control de naturaleza previa, interorgánico, institucional y de carácter político.
19. Si bien la vigencia de la Constitución de 1824 no duró un largo periodo de tiempo, sí sentó las bases del federalismo, republicanism y liberalism de la época; generando conciencia sobre la visión de poder en manos de una diversidad de detentadores y, sobre todo, la capacidad de limitarlo a través de la implementación de mecanismos, de diversos alcances y naturaleza; entre los cuales, quizá inconscientemente, se encontraban los primeros vestigios de controles de naturaleza previa.
20. En la etapa centralista del México Independiente, el Supremo Poder Conservador se constituyó como el órgano encargado del control de la regularidad constitucional de las 7 leyes; de naturaleza política, en razón de su conformación, y neutra con base en su posición dentro de la estructura orgánica del Estado; de carácter horizontal, interorgánico y con efectos a posteriori; esta última cualidad, referida con base en la finalidad planteada en el propio juramento de protesta; sin embargo, si contaba con atribuciones de control del tipo preventivas.
21. Por lo que hace al control de naturaleza previa, al Supremo Poder Conservador se le otorgaron 2 atribuciones que pueden ser clasificadas dentro de este tipo de controles; relacionadas con la nulidad de leyes y la autorización de reformas constitucionales, ambas previo a la conclusión del procedimiento legislativo a través su publicación; por lo que la ingeniería constitución la de

las Siete Leyes sí consideró la existencia de mecanismos de carácter preventivo, con miras a proteger el sistema implementado a través de la cultura de la prevención.

22. Una de las grandes aportaciones de la Constitución de 1857 al Derecho Constitucional Mexicano y, al Derecho mismo, fue la incorporación del juicio de amparo como mecanismo de control de la regularidad constitucional; el cual, por sus características, resultaba ser un mecanismo de carácter *a posteriori*, esto es, su espectro de acción y protección se activaba una vez que la violación al derecho humano hubiere sido perpetrada, o bien el acto Estatal de poder se hubiere consumado.
23. La Constitución de 1857 no diseñó ni consideró la implementación de mecanismos preventivos de control constitucional, pensados con ese carácter, pues los esfuerzos del constituyente se centraron en construir e implementar el juicio de amparo como mecanismo reactivo al ejercicio del poder político; mismo que detenta una naturaleza de tipo reactiva.
24. Sin detrimento de la conclusión anterior, durante el proceso legislativo de formulación de Leyes en la Constitución del 57, la participación del Ejecutivo frente al Legislativo también representaba un mecanismo de control que, dada sus características, podía ser considerado de naturaleza previa; ello, en razón de que antes de que una norma fuera votada, el Presidente de la República contaba con la facultad de opinar en torno a ésta; sin especificar si dicha opinión versaba sobre cuestiones de regularidad de constitucionalidad o de legalidad; no obstante, si bien no estaba claramente definido, tampoco establecía prohibición expresa para que el Presidente pudiese pronunciarse en torno a la constitucionalidad de las mismas.
25. El modelo de control constitucional surgido en la Constitución de 1917 se redujo al juicio de amparo y a las controversias constitucionales; ambos de

naturaleza reactiva reparadora; por lo que no es posible señalar que en el texto primigenio y original de la Constitución del 17 se haya considerado algún mecanismo de naturaleza previa o preventiva.

26. En relación con el juicio de amparo, su campo de acción se activa una vez que se ha llevado a cabo un acto que vulnera los derechos fundamentales de los individuos, sea una norma o un acto emanado de alguna autoridad administrativa o judicial; por lo que, es necesario que primero exista el acto, para que después pueda ser reclamado como inconstitucional mediante esta vía. Asimismo, en el caso de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad, para que una norma sea declarada con esa naturaleza necesita haberse publicado y promulgado, pues es un requisito *sine qua non* que, para ejercitar el amparo en contra de normas generales éstas debieron haber causado efectos en el ordenamiento jurídico. Por esa razón, se considera que el juicio de amparo no es un recurso que pueda ser considerado de naturaleza previa, en razón de que la característica que permitiría considerar su oportunidad es, precisamente, la existencia del acto a controlar.
  
27. Para que proceda la interposición de una demanda de Controversia Constitucional, es necesario la existencia de algún acto que detone alguno de los supuestos de conflicto señalados por la propia constitución; por lo que su aplicación se encuentra condicionada a la existencia del acto para que pueda activarse su campo de protección. Por esta razón, tampoco puede ser clasificada o identificada con características propias de los mecanismos de naturaleza previa; sino, por el contrario, se ubica dentro de los controles constitucionales de naturaleza *a posteriori* o reactivos.
  
28. La acción de inconstitucionalidad supone el ejemplo contrario al control previo de la constitucionalidad de normas, principalmente a partir de los modelos Francés y Español, puesto que mientras en los mecanismos de control previo de normas el proceso de revisión constitucional se realiza previo a su

incorporación al ordenamiento jurídico, en el caso de las acciones de inconstitucionalidad es necesario que la norma se encuentre vigente para que pueda ser controvertirla; por ello, éste mecanismo de control en nada supone la incorporación de efectos de naturaleza preventiva, sino, por el contrario, es el claro ejemplo del mecanismo del tipo reparador.

29. La facultad de investigación otorgada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por violaciones graves a los derechos humanos implica que su campo de acción se active una vez que la presunta violación ha sido cometida; por lo que sus efectos no son preventivos sino reparadores. Por esta razón, tampoco puede ser considerada dentro de los tipos de control de naturaleza previa.
  
30. En relación con los mecanismos de control constitucional en materia electoral, es preciso señalar que, proceda su interposición es requisito indispensable que los actos o resoluciones que pretenden controlarse sean definitivos y firmes ; que haya surgido una violación de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que dicha violación pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones, así como que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales o sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos. Asimismo, debe actualizarse la existencia de una acción u omisión que vulnere los derechos político-electorales de un ciudadano. Por ello, con esos elementos resulta suficiente para identificar que dichos mecanismos de control detentan una naturaleza de control *a posteriori*, en el entendido de que para que proceda es indispensable que los actos o resoluciones sean definitivos y se encuentren firmes y que exista una acción u omisión por parte de autoridades electorales; esto es, que el acto haya surgido para después controlarlo.

31. El juicio político, como mecanismo de control, no puede ser considerado del tipo preventivo, en razón de que para su instauración es indispensable que el servidor público haya cometido una actividad irregular; esto quiere decir, que debió haber sido cometido el acto, para posteriormente ser controlado a través del mecanismo; por lo que, al igual que los antecesores, contiene una característica de naturaleza reactiva o *a posteriori*.
32. Por lo que hace a los mecanismos de defensa y control constitucional vigentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe alguno que pueda resultar del tipo de naturaleza previa, en la actualidad.
33. Es muy complicado pronunciarnos acerca de la efectividad del control previo de constitucionalidad. De inicio se pensaría que es un recurso bondadoso porque el tribunal constitucional de un estado se estaría pronunciando por la constitucionalidad de algún orden normativo. Sin embargo, con el estudio de diversos medios de control, como los que hemos visto aquí, nos damos cuenta que muchas veces una mala reglamentación afecta la efectividad del recurso. Sin embargo, hay cosas que son muy rescatables y en las que se puede seguir trabajando como lo es el caso del control previo de Francia en el cual son varias las autoridades facultadas para ejercer el control, lo cual lo convierte en una acción homogénea, no discrecional, y un verdadero control entre poderes. Si bien hay dudas respecto a que sea un Consejo el que haga la revisión constitucional también se debe mencionar que esta institución, en los hechos, ha brindado mayores certezas y ha demostrado que puede ser un ejemplo para el derecho Constitucional europeo y global.
34. Para el caso de España es bueno concluir que el control que se ejerce no es meramente el adecuado porque no controla las leyes internas sino las internacionales, es decir los tratados internacionales que está a punto de firmar el estado español. Aquí no se vela por los derechos contenidos en la Constitución *per se*, sino por la salvaguarda del texto constitucional de las

posibles disposiciones internacionales que sean contrarias a su Constitución. Incluso es posible modificarla para que el Tratado internacional en cuestión no sea “contrario” a lo que se establece en su texto constitucional. Por estas razones se concluye que el control previo de constitucionalidad en España no es el adecuado.

35. El momento ideal para ejercer el control previo de constitucionalidad es cuando el texto se discutió y se aprobó por el pleno del Congreso; es decir, cuando se tiene una redacción final del proyecto de ley, para este momento se da por entendido que se tiene un documento final. Esto hace que el control previo sea efectivo porque no se estaría ante un mero borrador sino ante un proyecto de Ley que solo espera la aprobación del Tribunal Constitucional para poder ser promulgado. El control previo de Nayarit es un ejemplo del momento en que no funciona realizarlo ya que en su constitución lo puede hacer a partir de una Iniciativa de Ley.
36. Los efectos jurídicos que deben surtir a partir del pronunciamiento del Tribunal constitucional son la inconstitucionalidad o constitucionalidad de la Ley. También se debe señalar cuál es el procedimiento que se debe seguir en el Legislativo una vez que se dictó sentencia.
37. En lo referente a la activación del control previo es pertinente señalar que una manera de hacer efectivo este control es cuando funciona de manera tripartita, es decir, los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) deben intervenir en este proceso. Lo ideal, tomando en cuenta la definición de Alegre Martínez, es que el poder legislativo y el ejecutivo tengan la facultad de activar el control previo, ya sea para controlar leyes o decretos, y que sea el judicial el que emita la sentencia de constitucionalidad. En lo que respecta al caso de Coahuila podemos llegar a la conclusión de que no es lo ideal que el control previo sea una acción accesoria al veto, no se puede predisponer la constitucionalidad de una norma a la voluntad política de un individuo, además de que únicamente

el titular del poder ejecutivo estaría en condiciones de activar el control. De lo anterior se deduce que el control previo de constitucionalidad sería una facultad discrecional del Ejecutivo aun cuando sea en tribunal constitucional el que emita la sentencia.

## Bibliografía

1. Alegre Martínez Miguel Ángel, *El resurgimiento del debate sobre el control previo de constitucionalidad en España: experiencias y perspectivas*, en Mc Gregor, Eduardo, Zaldívar, Arturo, (coord)., *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio, en sus 50 años como investigador del derecho*, IJ-UNAM, 2008.
2. Alegre Martínez, Miguel Ángel, *Justicia Constitucional y Control Previo*, España, Universidad de León, Secretariado de publicaciones, 1995.
3. Aragón, Manuel, "El Control como Elemento Inseparable del Concepto de Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, Año 7, Núm. 19. Enero-Abril 1987, <file:///D:/Descargas/Dialnet-ElControlComoElementoInseparableDelConceptoDeConst-79346.pdf>
4. Arpini, Adriana María, "Racionalidad y poder: Habermas y Foucault", *Puerto Rico*, Núm. 96, *Diálogos*, Academic Journals, Universidad de Puerto Rico, diciembre de 2014, [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/37616/CONICET\\_Digital\\_Nro.d4a96206-8802-47e9-8505-90b591adf6aa\\_X.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/37616/CONICET_Digital_Nro.d4a96206-8802-47e9-8505-90b591adf6aa_X.pdf?sequence=5&isAllowed=y)
5. Aquino, Santo Tomás de, *Suma de Teología*, II-IIae, q.104, a.1.7
6. Brito Melgarejo, Rodrigo, *El control jurisdiccional de constitucionalidad elementos para el diseño de una eventual teoría*, México, UNAM, 2018, Tesis que para optar por el grado de doctor en derecho.
7. Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del Estado mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.

8. Castrillón y Luna, Víctor M., *El control constitucional en el Derecho Comparado*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2897/5.pdf>
9. Correa Freitas, Rubén, *El poder político y la democracia*, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo, (comp.), *El control del poder Homenaje a Diego Valadés*, México, IIIJ-UNAM, 2011.
10. Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia Constitucional*, México Porrúa, 2008.
11. Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, 2ª ed., México Porrúa, 2013.
12. Favoreu, Louis, Philip, Loïc, *Le Conseil Constitutionnel*, P.U.F., 5ème éd., France, 1992.
13. Fix, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, México, IJ-UNAM, 1998.
14. Flores, Imer B., “Derecho y poder en la defensa e ingeniería de la Constitución”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 92, 1998,  
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechocomparado/article/view/3541/4232>
15. Garita Alonso, Arturo et. al., *Medios de Control Constitucional*. Senado de la República, [http://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos\\_apoyo/64-65/LXIV/Medios\\_de\\_Control\\_Constitucional.pdf](http://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Medios_de_Control_Constitucional.pdf)
16. Gracián, Baltazar, *El arte de la Prudencia*, Santo Domingo, BanReservas, 2007.

17. Haro Reyes, Dante Jaime, *Estado de derecho, derechos humanos y democracia*, en Díaz Müller, Luis T. (comp.), *V Jornadas: crisis y derechos humanos*, México, IIJ-UNAM, 2010.
18. Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Constitucionales*, Segunda Serie, México, editorial Jus, publicaciones de la Escuela Libre de Derecho, 1964.
19. Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control político*, 3a. ed., México, IIJ-UNAM, 2010.
20. Hurtado Martínez, Juan Antonio. *La Evolución del Sistema Francés como Modelo de Control de la Constitucionalidad de las Leyes*. *Revista de Derecho UNED*, núm. 10, 2012. <file:///D:/Descargas/11114-16061-1-PB.pdf>
21. Jellinek, Giorgio, *Teoría general del Estado*, Madrid, V. Suárez, 1914, 2 vols.
22. Kant, Emmanuel, “Fundamentos de una Metafísica de las Costumbres”, Madrid, volumen 3, Biblioteca Económica Filosófica, 1881, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1332-fundamentos-de-una-metafisica-de-las-costumbres>
23. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 2008.
24. Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, t. II, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1882.
25. Montoya Brand, Mario, “Norberto Bobbio: entre el Derecho y la Política (II)”, *Boletín del área de derecho público*, Colombia, Año 4, Núm. 09, Enero - Abril, 2012, <http://www.eafit.edu.co/revistas/badp/Documents/badp9/BADP-09-norberto-bobbio.pdf>

26. Nogueira Alcalá, Humberto, *Las competencias de los tribunales constitucionales en América del Sur*, *Ius et Praxis*, 2002, vol. 8, núm. 2.
27. O' Gorman Edmundo, *Discurso en pro de que México sea la ciudad federal semblanza y notas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1945.
28. Orozco Henríquez, José de Jesús, "*Justicia electoral y resolución de conflictos*", México, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 11, 1998, p. 40.  
<https://tecnologiaseducativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1998-02-011-039.pdf>
29. Pérez Johnston, Raúl, *El supremo poder conservador y su sentencia de muerte: la ley sobre ladrones en Mc Gregor*, Eduardo, Zaldívar, Arturo, (coord)., *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio, en sus 50 años como investigador del derecho*, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 2008.
30. Rabasa, Emilio, *La Evolución Constitucional en México*, México, IIJ-UNAM, 2004.
31. Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
32. Rabasa, Emilio, *El pensamiento político del Constituyente de 1824: integración y realización*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
33. Sagüés, Néstor Pedro, *Teoría de la Constitución*, Argentina, Aestrea, 2004.

34. Salgado, Hernán "Teoría y práctica del control político. El juicio político en la constitución ecuatoriana." Acervo Digital del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, núm. 23, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr19.pdf>
35. Tzu, Sun, "El arte de la Guerra", Argentina, Biblioteca virtual universal, 2003, <https://www.biblioteca.org.ar/libros/656228.pdf>
36. Ugarte Salazar, Pedro, *Nuestra Constitución reordenada y consolidada*, México, Nexos, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4904>
37. Valadés, Diego, *El poder de controlar*, en Liber ad honorem Sergio García Ramírez, México, IJ-UNAM, 1998.
38. Vasconcelos Méndez, Rubén, *Una Corte de Justicia para la Constitución. Justicia constitucional y democracia en México*, México, UNAM, IJ, 2010.
39. Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
40. Witker, Jorge, *Juicios orales y derechos humanos*, México, IJ-UNAM, 2016.
41. Zetina Menchi, David, *El control constitucional de las leyes electorales, en Apuntes de derecho electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, México, TEPJF, 2000.

## Legislación Consultada

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (México: 1917),  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
2. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: 2013),  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf)
3. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, (México: 1996),  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_190118.pdf)
4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit,  
[http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/D%20161210%20\(02\).pdf](http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/D%20161210%20(02).pdf)
5. Reglamento Interior del Congreso del Estado de Nayarit,  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Nayarit/wo24210.doc>
6. Ley de Justicia Constitucional Local de Coahuila,  
[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia\\_constitucional\\_local/documento/2018-08/05\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2018-08/05_0.pdf)
7. Constitución Política del estado Francés,  
[https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)

## Solicitud de Acceso a la Información.

1. Solicitud de Acceso a Información Pública con número de folio 0330000227718, presentada el 05 de diciembre de 2018.