



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



TESIS

**CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LAS REFORMAS
CONSTITUCIONALES**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN DERECHO CON OPCIÓN EN DERECHO PROCESAL
CONSTITUCIONAL**

PRESENTA:

Licenciada Graciela Cortes Urueta

DIRECTOR DE TESIS:

Doctor Francisco Ramos Quiroz

Morelia, Michoacán, Febrero 2019



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

AGRADECIMIENTOS:

¶ A mi familia.

Por estar siempre conmigo, brindándome su apoyo incondicional.

¶ A mi Director de Tesis el Doctor Francisco Ramos Quiroz

Gracias por su confianza y paciencia en mí.

Gracias por su apoyo, sus contribuciones y colaboración en el presente trabajo.

¶ A mis maestros de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Gracias por compartir sus conocimientos, que han contribuido en mi formación académica, profesional y personal, pues sus enseñanzas han sido sin duda, pilares fundamentales para la elaboración del presente trabajo.

¶ Al Magistrado Ignacio Hurtado Gómez y al Doctor Eduardo Delgado Durán.

Por sus valiosas aportaciones al tema.

Gracias por compartir sus conocimientos.

¶ A la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

¶ Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

ÍNDICE

RESUMEN	V
ABSTRACT:.....	V
INTRODUCCIÓN	VI
CAPÍTULO I.....	1
ASPECTOS GENERALES SOBRE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	1
1.1 Concepto de Constitución.....	1
1.2 Constitución de 1917	5
1.3 Reformas a la Constitución.....	7
1.4 Principio de Supremacía constitucional	11
1.5 Defensa y Justicia constitucional	14
1.6 Sistemas de control de la constitucionalidad en México	16
1.6.1 Tipos de control constitucional	19
1.6.2 Medios de control constitucional en México y sus antecedentes.....	23
1.7 Control constitucional en el Sistema Interamericano.....	30
CAPÍTULO II.....	35
GENERALIDADES DEL CONTROL PREVIO Y SUS ANTECEDENTES A NIVEL INTERNACIONAL.....	35
2.1 Concepto del control previo	35
2.2 Distinción entre control previo sobre tratados internacionales y control previo sobre reformas constitucionales.....	38
2.3 Antecedentes del control previo a nivel internacional.....	39
2.3.1 Control previo en Francia	39
2.3.2 Control previo en España	42
2.3.3 Control previo en Alemania.....	44
2.3.4 Control previo en Finlandia	44
2.3.5 Control previo en Dinamarca	45
2.3.6 Control previo en Chile.....	46
2.3.7 Caso particular: Control previo en Colombia.....	51
CAPÍTULO III.....	64
GENERALIDADES DEL CONTROL PREVIO Y SUS ANTECEDENTES A NIVEL NACIONAL.....	64
3.1 Antecedentes históricos del control previo de constitucionalidad en México ..	64
3.2 Análisis sobre el control previo en algunas de las entidades federativas de México	66

3.2.1	Control constitucional en el estado de Colima	67
3.2.2	Control previo en Chiapas	68
3.2.3	Control previo en Coahuila	69
3.2.4	Control previo en Durango	72
3.2.5	Control previo en Nayarit	73
3.2.6	Control previo en Oaxaca	75
3.2.7	Control previo en Tabasco	76
3.2.8	Control previo en Yucatán	81
CAPÍTULO IV		91
ANÁLISIS SOBRE EL CONTROL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO Y LA POSIBILIDAD DE INCORPORAR UN CONTROL PREVIO A NIVEL FEDERAL.....		91
4.1.	Análisis del proceso de reforma constitucional en México	91
4.1.1	Límites a las reformas constitucionales	101
4.1.2	Control constitucional en el proceso de reforma a la Constitución	103
4.1.3	Control constitucional en materia electoral: un tema de referencia	106
4.2	Estudio del control previo en el proceso de reforma a la Constitución Federal en México para su posible incorporación	107
4.2.1	Tribunales o Salas constitucionales como órganos encargados de ejercer el control previo de constitucionalidad	109
4.2.2	Ventajas y desventajas de permanecer únicamente con un control <i>a posteriori</i>	111
4.2.3	Ventajas y desventajas de incorporar un control previo	116
4.3	Análisis concreto del control previo sobre el contenido de las reformas constitucionales y la posibilidad de incorporarlo al sistema jurídico mexicano	124
PROPUESTA		134
FUENTES DE INFORMACIÓN		140
BIBLIOGRAFICAS		140
LEGISLATIVAS.....		148
ELECTRÓNICAS		154
ANEXOS		157

CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

RESUMEN

El tema que se aborda en el presente trabajo de investigación es el relativo al control constitucional *a priori* como medio de control sobre las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el cual, se expone la problemática de que la Constitución mexicana es reformada constantemente. Así mismo, se aborda el tema de la inexistencia de algún mecanismo de control jurisdiccional al cual se pueda recurrir, cuando se considere que un proyecto de reforma constitucional se encuentra viciado, ya sea de forma o de fondo, y mediante el cual se pueda subsanar el error que se detecte, previamente a su aprobación, publicación y entrada en vigor. Debido a la falta del control *a priori* en las normas federales, se hace necesario tomar como base de estudio, la existencia del control previo en distintos países y en algunas entidades federativas que sí contemplan este mecanismo de control en sus ordenamientos jurídicos.

Palabras clave: Constitución, reforma constitucional, control *a priori* o control previo, procedimientos de reforma, control constitucional.

ABSTRACT:

The subject that is approached in this research work is the one related to *a priori* constitutional control as a means of control over the reforms to the Political Constitution of the United Mexican States; in which, the problem is exposed that the Mexican Constitution is constantly reformed. It is analyzed in this investigation the problem of the lack of a jurisdictional control mechanism that can be appealed, when it is considered that a constitutional reform project is defective, either in form or substance, with *a priori* control it would be possible to detecting and correcting errors prior to the approval, publication and entry into force of any constitutional reform.. Due to the lack of a priori control in the federal norms, it is necessary to take as a basis of study, the existence of prior control in different countries and in some federal entities that do contemplate this control mechanism in their legal systems.

Key words: Constitution, constitutional reform, *a priori* control or prior control, reform procedures, constitutional control.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como base de estudio la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la necesidad de ejercer un control constitucional sobre los proyectos de reforma, pues al hablar de reformas constitucionales, se debe tomar especial atención sobre el tema, y es por ello, que se hace un breve estudio sobre la posibilidad de que los proyectos de reforma a la Constitución sean analizados a través del control previo, con el objeto de garantizar mayor certeza y seguridad jurídica a los gobernados.

Las reformas a la Constitución Federal forman parte de un tema que no puede dejar de analizarse, debido a que con cada cambio que se le realiza a la Constitución se pueden vulnerar nuestros derechos humanos; y no solo se pueden ver afectados los derechos que se encuentran consagrados en la misma Constitución, sino también, los que se contemplan en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano. Por lo que, se debe dar igual importancia a los vicios de forma o de fondo que se pueden presentar en el procedimiento de reforma, y que puedan ser contrarios a los principios y valores consagrados en nuestra Norma Fundamental.

El presente trabajo de investigación parte de determinados conceptos básicos que son indispensables para una mejor explicación sobre la importancia de las reformas constitucionales, y la trascendencia e influencia que tienen en nuestra esfera jurídica de derechos.

Las reformas a las leyes, son necesarias para adaptar los cambios sociales a las normas jurídicas, sin embargo, reformar la Constitución Federal es más complicado que reformar cualquier otra ley, debido a que dentro de la Constitución se encuentran plasmados gran parte de nuestros derechos humanos, y por lo tanto, se hace necesario tener más cuidado con los cambios que se le realizan para evitar transgredir la esfera jurídica de derechos de una o varias personas.

Atendiendo a lo anterior, en el presente trabajo de investigación se explica brevemente el principio de Supremacía Constitucional, el cual es de suma importancia para nuestro tema, ya que debido a la Supremacía Constitucional se preserva el orden de la Constitución sobre los demás ordenamientos inferiores a ella. De igual importancia, es la defensa y justicia constitucional, ya que es fundamental que un órgano especializado proteja la constitucionalidad de las normas que se encuentren en conflicto.

Además se analizan los medios de control que existen actualmente para defender nuestros derechos humanos, los cuales solo se pueden hacer valer una vez que nuestros derechos son transgredidos, pues en las normas jurídicas solo se contemplan los mecanismos de control *a posteriori*.

Como se precisó, en México no existe un mecanismo de control constitucional que se enfoque a analizar de forma preventiva la constitucionalidad o los vicios de forma o de fondo que se pudieran presentar en los proyectos de reformas a la Constitución, y que si bien, el proceso de reforma constitucional es complejo, ello no ha sido impedimento para que nuestra máxima Ley haya sido objeto de múltiples reformas, y en algunas de ellas ha surgido la necesidad de promover acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, para salvaguardar los derechos de quienes se sienten agraviados con las reformas.

Por lo tanto, este trabajo de investigación plantea la problemática sobre el exceso de reformas que se le han realizado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la necesidad de contar con un mecanismo de control *a priori*, mediante el cual se analicen los contenidos de reforma a la Constitución previamente a su aprobación, publicación y entrada en vigor, y se lleven a cabo las modificaciones correspondientes a efecto de evitar violaciones a los derechos humanos, vicios en el procedimiento o abusos de poder, al realizar las reformas en beneficio personal y no de la ciudadanía, además de prevenir posibles acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales.

También se hace un breve análisis del control constitucional en el Sistema Interamericano, en el cual se precisa la importancia de contar con mecanismos de control que permitan adecuar el derecho interno con la Convención Americana, para una mejor protección de los derechos humanos.

Para una mejor explicación, se hacen algunos análisis del control *a priori* existente en distintos sistemas jurídicos, tanto a nivel local como a nivel internacional. En cuanto al estudio del control previo a nivel internacional, tenemos a países como Francia, España, Alemania, Finlandia, Dinamarca, Chile y Colombia que también contemplan este medio de control *a priori* en sus ordenamientos jurídicos, y que si bien, cada país lo establece y concibe de distintas formas, puede ser tomado en consideración para analizar los proyectos de reformas a la Constitución y así evitar en la mayor medida posible vicios en los procedimientos de reforma.

A nivel local, podemos encontrar dicho mecanismo de control en algunas entidades federativas como: Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Nayarit, Oaxaca, Tabasco y Yucatán, que cuentan con el control previo como mecanismo de control, dentro de sus ordenamientos constitucionales; se estudia su funcionamiento y la forma en que cada entidad desarrolla este control.

Para llevar a cabo un estudio más claro, se hace un análisis de los ordenamientos jurídicos que contemplan el control previo, tanto de las entidades federativas como de los países señalados, a efecto de precisar lo que indican sus normas jurídicas de forma precisa y analizar la importancia de este medio de control en sus sistemas jurídicos.

Así mismo se hace un estudio sobre los límites de las reformas constitucionales, los cuales son necesarios para evitar abusos de poder por parte del constituyente, y que incluso podemos apreciar algunos límites en el numeral 135 de nuestra ley fundamental.

También se va a analizar la postura de la Suprema Corte y los criterios que ha sostenido respecto al tema. Así mismo, se va a realizar un estudio sobre el control constitucional que se ejerce en materia electoral por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ello como un tema de referencia.

En tal sentido, se examina la posibilidad de incorporar este medio de control a nivel federal, con la finalidad de brindar mayor certeza y seguridad jurídica a los gobernados, y para ello se observarán algunas de las posturas que han sostenido diversos autores respecto al tema, así como las ventajas y desventajas de la incorporación del control previo.

Además, se va a realizar un breve análisis de los Tribunales o Salas constitucionales, al ser estos los órganos encargados de ejercer el control previo de constitucionalidad, tanto en algunas de las entidades federativas o en los países que se mencionan en el trabajo de investigación, y la postura de algunos autores sobre el tema.

Para finalizar, se hace un estudio concreto del control previo sobre las reformas constitucionales, en donde se indica la posibilidad de incorporarlo al sistema jurídico mexicano, y que sea un órgano distinto al legislativo quien emita sus observaciones sobre la constitucionalidad de un proyecto de reforma, salvaguardando la posibilidad de que el legislador modifique el proyecto con las observaciones que se indiquen, ello para una protección de los derechos humanos.

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES SOBRE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

SUMARIO: 1.1. Concepto de Constitución. 1.2. Constitución de 1917. 1.3. Reformas a la Constitución. 1.4. Principio de Supremacía Constitucional. 1.5. Defensa y Justicia constitucional. 1.6. Sistemas de Control de la constitucionalidad en México. 1.6.1. Tipos de Control constitucional. 1.6.2. Medios de control constitucional en México y sus antecedentes. 1.7. Control Constitucional en el Sistema Interamericano.

Para realizar un estudio relativo al control constitucional sobre el contenido de las reformas a la Constitución, es necesario analizar previamente el significado del término Constitución y de las reformas constitucionales, así como algunos antecedentes históricos relevantes de la Constitución que actualmente rige a México, y la importancia que se le debe otorgar a este ordenamiento jurídico para salvaguardar el bienestar de la sociedad.

Por otro lado, se estudian los mecanismos de defensa existentes en México para garantizar la supremacía constitucional, enfatizando los medios de control que nuestro país ha implementado para garantizar la justicia constitucional, y si estos mecanismos han sido suficientes para tal fin o no, partiendo de éste análisis para investigar la posible relación entre los tipos de control existentes actualmente con el control previo, el cual aún no se encuentra implementado a nivel federal en nuestro país.

1.1 Concepto de Constitución

Actualmente la Constitución es un ordenamiento muy importante para la sociedad democrática, pero a lo largo de la historia el concepto de Constitución ha variado, pues han existido diversas definiciones e interpretaciones a lo largo del tiempo, por lo que en adelante se exponen los conceptos de algunos autores, así como un breve análisis sobre la idea de

Constitución, principalmente en la actualidad, por ser de gran interés para los fines del presente trabajo.

La palabra “Constitución” en términos de lo que dicta el Diccionario de la Real Academia Española, proviene del latín *constitutio, onis* y presenta diversos significados, entre los que destacan: “acción y efecto de constituir o constituirse”, “Ley fundamental de un Estado, con rango superior al resto de las leyes, que definen el régimen de los derechos y libertades de los ciudadanos y delimita los poderes e instituciones de la organización política”, y, “Forma o sistema de gobierno de una unidad política”.¹ Estas precisiones gramaticales se ajustan a lo que se entiende por Constitución en un sentido jurídico.

En la antigüedad existieron una serie de problemas en torno a la idea de Constitución. “Aristóteles utiliza el término Constitución para referirse a las distintas formas de gobierno, y analiza el poder”, así “la Constitución no es un mero arreglo de funciones, sino también gobierno o administración de la ciudad, y se asocia con la legislación”, siendo así “Aristóteles distinguía entre *politeía, nomos y psefisma* (Constitución, ley y decreto), de tal manera que para Aristóteles, todas las formas de gobierno eran potencialmente justas y legítimas, la monarquía, la aristocracia o gobierno de los pocos y la democracia o gobierno del pueblo. Lo que no puede aceptarse es la degeneración de estas formas: las del rey que se convierte en tirano; las de la nobleza que se convierte en oligarquía o gobierno de los ricos, las del pueblo, en el seno del régimen democrático, por lo que Aristóteles se refiere a la virtud, la ciudadanía activa, la politeia o justo equilibrio entre la oligarquía y la democracia para obtener la Constitución ideal”². De aquí se desprende que para Aristóteles la Constitución más justa es la mixta que atendía a la aristocracia y a la democracia, pero evitando que se corrompa con

¹ Diccionario de la Real Academia Española, “*Constitución*”, Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española, 23ª. Ed., 2014., <http://dle.rae.es/?id=ARRnIn2>.

² Monroy Cabra, Marco Gerardo, *Concepto de constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, México-Colombia, 2005, p. 15, en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/30245/27301>.

desequilibrios sociales, pues de ahí vienen las desventajas para algunos y ventajas para los otros, surgiendo inconformidades que destruyen el sistema.

Mientras que “en Roma el nombre de *constitutio* indica el acto legislativo en general o su resultado: *constituere iura*. En el Digesto 1.4.1 se establece que *constitutio* es lo que el emperador ordena (*principi placuit*) y que tenía fuerza (vigor) de una ley (*lex*)”³. Como se observa la Constitución representa un elemento del Estado, que tiene la fuerza para organizar políticamente al pueblo.

Posteriormente en la Edad Media, se usó el término *Constitución* para referirse a la legislación del Príncipe. Como España, Francia e Inglaterra fueron reinos, el término *Constitución* se utiliza como instrumento de carácter legislativo por medio del cual se daban franquicias o privilegios a los individuos de una comunidad política. Las constituciones se entendieron como un pacto y por éste se define el estado jurídico de una colectividad, de un territorio, de una ciudad. En resumen, las constituciones eran consideradas como las leyes fundamentales del reino.

En tanto, en la Edad Moderna la Constitución surge como producto de diversos sucesos, como la aparición de los conceptos de comunidad y Estado, entre otros, además de que la concepción moderna de Constitución está ligado a la doctrina de la soberanía, surgiendo en esta época diversos autores como Hobbes, quién afirma que los individuos absolutamente iguales deciden, para evitar los conflictos, salir de esa precaria condición e instituir un poder soberano común a través de la autorización y la representación, adoptando la idea del contrato social como Juan Jacobo Rousseau, que atribuía el poder soberano directamente al pueblo, pero ninguno de los dos previeron la división de ese poder soberano ni la posibilidad de oponer a esos poderes una norma fundamental, como lo hizo John Locke, quien distingue entre el poder absoluto, en que un único sujeto, sea el rey o la asamblea, tienen el poder

³ *Ibidem*, p. 16.

legislativo y el ejecutivo, y un poder moderado, en que los dos poderes son distintos y pertenecen a sujetos distintos.

Montesquieu defendió y divulgó las ideas sobre un régimen político moderado, donde una Constitución sea la que los mantenga diferenciados y en una posición de equilibrio a esos mismos poderes. Con base en estas ideas surgieron diversas constituciones democráticas, como la norteamericana de 1787, la Constitución francesa de 1791, la Constitución portuguesa de 1822, la noruega de 1814, la belga de 1831, en las cuales influyeron de manera significativa los principios de la división de poderes, la supremacía constitucional y el de soberanía.⁴

De este modo, como se ha observado, históricamente el término Constitución ha sido muy variable, y ha sido adaptado acorde a la época de que se trate, por lo que para efectos de precisar su significado actual, se mencionan algunos conceptos doctrinarios, orientadores en torno a la idea moderna de Constitución.

Así se encuentra el concepto de Hans Kelsen quién señala que “(...) La Constitución es la base de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, así como de aquellas que determinan los órganos necesarios para aplicarlas e imponerlas y la forma como éstos órganos habrían de proceder; es decir, la Constitución es en suma, el asiento fundamental del orden estatal. (...)”⁵.

Por su parte, Jellinek, citado por el Ministro Mariano Azuela Güitrón, considera que “toda sociedad necesita un principio de ordenación que le permita desenvolver su voluntad; este principio limitará la situación de las personas dentro de la sociedad y en relación con ella. Tal principio es lo que se entiende por Constitución, que abarca las normas jurídicas que determinan los órganos del Estado, sus modos de creación y relaciones mutuas, su esfera

⁴ *Ibidem*, pp. 16-22.

⁵ Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la constitución*, trad. del Doctor Rolando Tamayo y Salmorán, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1974, p. 477, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3187/16.pdf>.

competencial y la situación de cada uno de ellos al respecto del poder estatal.”⁶

Mientras que Daniel Cosío Villegas establece: “(...) La Constitución es una regla, es una ley, es la autoridad impersonal de un precepto, garantía suprema de la libertad humana; fuera de ella no hay más que lo arbitrario, el despotismo personal, y, en una palabra, el dominio de un hombre sobre los demás. (...)”⁷.

Por su parte, el Ministro Mariano Azuela Güitrón y otros ministros precisan en un concepto actual que “la Constitución es la norma fundamental del Estado, base y justificación de la validez de toda la producción legislativa, e indicadora de la realidad político-social en un momento histórico determinado”.⁸

De acuerdo con estas opiniones ha de sostenerse que la Constitución es la norma fundamental o Ley Suprema que todo país debe tener para su estabilidad jurídica, fijando los límites y definiendo las relaciones entre los poderes de la federación, (el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial) entre los tres niveles de gobierno (el federal, estatal y municipal), así como su relación con los ciudadanos; estableciendo además las bases para la estructura del gobierno y para la organización de las instituciones en que el poder se asienta; y finalmente establece, el pacto social supremo de la sociedad mexicana, los derechos y los deberes del pueblo.

1.2 Constitución de 1917

A lo largo de la historia, México ha tenido diversas constituciones que han regido al país, pero para efectos de la investigación, únicamente se estudiará la Constitución actual, promulgada el 5 de febrero de 1917.

⁶ Azuela Güitrón, Mariano *et al.*, *La supremacía constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. 21-22.

⁷ Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos (selección)*, 1ª ed., México, Biblioteca del Pensamiento Legislativo y Político Mexicano, 2014, p. 30, en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/dancostvi_const_crit.pdf.

⁸ Azuela, Güitrón Mariano *et al.*, *op. cit.*, nota 6, p. 25.

Dicha Constitución se promulgó durante la presidencia de Venustiano Carranza; surgió como producto de los movimientos de 1910, donde la realidad social que México vivía era de constantes luchas por los abusos de poder, pues la pretensión era terminar con la dictadura porfirista y plasmar en la Constitución el principio de no reelección, en este contexto se planteaba la necesidad de una Constitución que garantizara los derechos de todos los mexicanos, particularmente los derechos de las clases más desprotegidas como los obreros y los campesinos. Por ello, la Constitución de 1917 es considerada la primera en incluir los derechos sociales, estableciendo antecedente para todos los demás países del mundo.

El primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. El documento pasó por una numerosa serie de modificaciones, revisiones y adiciones en un esfuerzo por plasmar en su contenido la nueva realidad del país.

De este modo, el 5 de febrero de 1917 fue promulgada en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, la Constitución que actualmente nos rige. En ella se establecieron los ideales revolucionarios del pueblo mexicano con un marcado contenido social y se plasmó un gobierno para todos los mexicanos sin distinción de raza, condición social o política.

Los antecedentes de esta Constitución fueron: la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.⁹

La actual Constitución mexicana es escrita, pues se encuentra plasmada en un documento escrito formalmente y aprobado, que tiene

⁹ Rabasa, Emilio (coord.), *Introducción, antecedentes y explicación general de la Constitución de 1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990, pp. 23-28, en: http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/1_Introduccion_antecedentes_y_explicacion_general_de_la_Constitucion_de_1917.

vigencia en el territorio mexicano, y está estructurada por una parte dogmática y una orgánica, donde la primera contiene derechos humanos, mientras que la segunda contiene las facultades, estructura y funcionamiento de los poderes federales y locales, además de los principios que rigen la nación y al estado mexicano.

Además es una Constitución rígida, pues establece un procedimiento más complejo para su modificación, que el establecido para la modificación de las leyes secundarias; no obstante, esta clasificación se analiza en el apartado de las reformas a la Constitución.

En cuanto a la distribución orgánica, los Estados Unidos Mexicanos se constituyen como una República, representativa, democrática y federal. Así se divide en federación y entidades federativas. Además, la Constitución mexicana prevé la existencia de tres poderes de la unión: el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, cuya sede es la Ciudad de México. La parte dogmática tiende a reconocer los derechos humanos.

Desde su aparición, la Constitución de 1917 ha experimentado múltiples modificaciones para responder al entorno político, social y económico de nuestro país.

1.3 Reformas a la Constitución

Como se ha mencionado, la Constitución vigente ha sido reformada en diversas ocasiones, pero antes de adentrarnos en el tema, se precisan algunos conceptos sobre su significado, como el que presenta Jorge Carpizo donde dice que “la reforma constitucional es el mecanismo formal que la propia Constitución establece para su modificación o alteración. Este procedimiento debe ser más complicado que el que se sigue para cambiar la norma ordinaria, debido a la supremacía del precepto constitucional y a la necesidad de que la ley fundamental guarde alguna estabilidad”.¹⁰

¹⁰ Carpizo, Jorge, *La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Boletín mexicano de derecho comparado, núm. 131, 2011, pp. 547-548, en:

Acorde con lo establecido en el Diccionario de la Real Academia Española, la Reforma es “la Acción y efecto de reformar o reformarse”, y “Aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo”.¹¹

O bien, como lo indica Jorge Vélez García, toda reforma significa una contradicción con lo reformado, es decir, la reforma necesariamente está en contrapunto o contradicción dialéctica con la cosa que se reforma. Es así que reformar no es otra cosa que cambiar parcial o totalmente en un objeto su forma, dándole una forma distinta a la que tenía.¹²

En términos concretos, las reformas constitucionales deben entenderse como el procedimiento por medio del cual se llevan a cabo cambios o adiciones a la Constitución, a efecto de actualizarla conforme a los cambios sociales que se dan en el transcurso del tiempo, la cual se da procurando la estabilidad constitucional, mediante procedimientos de reforma que la misma Ley Suprema establezca para ello, y dichos cambios pueden ser realizados directamente por la población, a través del referéndum, o bien indirectamente a través de sus representantes.

A manera de antecedente se precisa que han sido muchas las reformas a la Constitución, lo que propicia una inestabilidad jurídica, pues únicamente en veintiocho años de los cien de vigencia no se han realizado reformas constitucionales, es decir, sólo menos de un tercio de su vigencia ha sido tiempo de firmeza.¹³

Hasta la fecha se han realizado 232 reformas, lo cual constituye una cifra elevada, no obstante que la Constitución mexicana cuenta con un

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4689/6040>.

¹¹ Diccionario de la Real Academia Española, “Reforma”, *op. cit.*, nota 1, en: <http://dle.rae.es/?id=VdvBdgW>.

¹² Celis Gómez, Javier, (coord.), *Congreso Internacional, Reforma de la Constitución y control de constitucionalidad*, Bogotá, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de ciencias jurídicas, 2005, p. 328.

¹³ Soberanes Díez, José María, *Análisis formal de las reformas constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2015, p. 10.

procedimiento de reforma rígido, lo cual implica que el mecanismo de protección a la Constitución requiere de un análisis, pues de las mencionadas reformas se deduce que si bien es cierto, se han hecho cambios positivos para el país, también se aprecia que parte de ellas se han llevado a cabo para beneficio de quienes se encuentran en el poder, esto es, en algunas reformas se puede dar la impresión de que ajustan la norma acorde a sus conveniencias políticas o personales, como es el caso de la reelección de los diputados y senadores del artículo 59 de nuestra Constitución, en el cual se establece que los primeros se podrán reelegir hasta cuatro veces consecutivas, mientras que los segundos se podrán reelegir por dos periodos consecutivos, lo cual da una temporalidad de 12 años en el poder legislativo de alguna de las cámaras mencionadas, con ello se tiene un ejemplo claro de los beneficios que se atribuyen, aunque claro en la exposición de motivos las reformas son justificadas, sin embargo, de la mencionada reforma puede deducirse un interés personal.

De lo anterior se tiene que el procedimiento de reforma que ejerce la Constitución es rígido, no obstante tal como lo establece Héctor Fix- Fierro, citado por José Ma. Serna de la Garza, “el concepto de “Constitución rígida”, no es sustancialmente aplicable al caso de México, por la facilidad y la rapidez con las que se reforma el texto constitucional. Existen, en cambio, varias leyes ordinarias que son más rígidas que la Constitución, pues no han sufrido ninguna reforma desde su entrada en vigor, como es el caso de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (1945).”¹⁴

Además se estima que los cambios que se han realizado a la Constitución “no han sido sólo cuantitativos, sino cualitativos. En términos generales, han apuntado al fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial frente al poder ejecutivo federal, de los derechos de los ciudadanos y de los medios para su defensa. En lo particular, la Constitución se ha reformado de

¹⁴ Serna de la Garza, José Ma. (Coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de derecho Constitucional, 2015, pp. 381-382, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3980/40.pdf>.

manera importante en las siguientes materias: Control de la constitucionalidad de las leyes, Derechos fundamentales, tanto individuales como sociales, y sus medios de protección.”¹⁵.

Sin embargo, las reformas a la Constitución y demás leyes son sumamente importantes, pues las normas deben ajustarse conforme cambia la sociedad para atender a sus necesidades, por ello se requiere estudiar el mecanismo de control constitucional, a efecto de que las reformas que se realicen sean acordes a la Convención Americana y a la propia Constitución, y por supuesto, que al momento de presentarlas se tome en consideración a las necesidades sociales, para que los gobernados puedan obtener una mayor seguridad jurídica.

Además se hace necesario reformar en demasía a la Constitución ya que sus artículos son muy extensos y minuciosos, como son las cuestiones de la organización y funcionamiento de los órganos constitucionales, y que deben ir en las leyes o reglamentos destinados a ello; por tanto es evidente la necesidad de cambios constantes a la norma fundamental.

Por este motivo, en términos concretos Jorge Carpizo McGregor agrega que “la Constitución habrá de modificarse para regular jurídicamente las nuevas situaciones, para proteger con la mayor eficacia los derechos humanos y para continuar el siempre inacabado proceso de perfeccionar el sistema democrático dentro de la realidad del país y sin descuidar las peculiaridades de su evolución política.” Pero para llevar a cabo las mencionadas reformas se debe tomar en consideración que “una Constitución no va dirigida únicamente a los expertos o técnicos, sino a toda la sociedad; a ésta le costará trabajo comprender reformas sin fin e innecesarias. La inestabilidad constitucional es enemiga de la propia Constitución. Ésta no debe quedar al capricho de mayorías electorales transitorias, porque su fuerza normativa se debilitaría. De ahí que la norma constitucional, en cuanto suprema, goza de cierta rigidez y para su reforma es indispensable agotar un

¹⁵ *Ibidem*, p. 385.

procedimiento más complicado que aquel que se sigue para la norma ordinaria”¹⁶

Como se observa, es indispensable que la norma vaya cambiando, pero el concepto de rigidez constitucional no ha sido del todo eficiente, ya que se han implementado una amplia gama de reformas, sin embargo, dicha rigidez es necesaria para la preservación de la supremacía constitucional y la estabilidad de toda ley suprema.

1.4 Principio de Supremacía constitucional

Como se ha mencionado, la supremacía constitucional es un aspecto de gran importancia para preservar el orden constitucional ya que afirma el poder de la Ley Fundamental sobre los demás ordenamientos inferiores a ella.

El constitucionalismo estadounidense estableció el principio de supremacía constitucional a partir de la tradición jurídica de las colonias británicas que luego formaron los Estados Unidos de América. Estas colonias eran regidas por una carta impuesta por Inglaterra, la que no debía contravenirse por la legislación local, lo que engendró la práctica consistente en que los tribunales dejaban de aplicar las disposiciones locales para dar preferencia a las de su carta colonial. Dicha práctica fue formalizada en la Constitución estadounidense de 1787.¹⁷

En el constitucionalismo moderno un mecanismo para salvaguardar el carácter supremo de la Constitución se concreta al principio de rigidez constitucional, cuyo objetivo principal es la salvaguarda y permanencia de la Constitución como norma suprema, de la que deriva todo el orden jurídico positivo de un estado.¹⁸

¹⁶ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 10, p. 534.

¹⁷ Sánchez Gil, Rubén A., *El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la tesis P/J. 38/2002.*, México, Revista Mexicana de Derecho Constitucional ISSN1405-9193, 2004, en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5713/7486>.

¹⁸ Basterra Díaz, Aurora, *El control previo de instrumentos internacionales como proceso constitucional*, México, Dirección General del Centro de Documentación, Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 2, en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/128aurora-basterra-diaz.pdf>.

En tal sentido, como se ha mencionado la Constitución nace debido a la decisión de la soberanía popular; por ello se procura su permanencia en el tiempo, creando los mecanismos adecuados que garanticen su estabilidad diaria, y que mediante las modificaciones que se le realicen a la Ley Fundamental se procure la adecuación a la realidad social, siempre procurando el bienestar colectivo.

En nuestro ordenamiento jurídico el “principio de supremacía constitucional se desprende primordialmente de los artículos 1 y 133 de la Constitución federal”, que a la letra establecen:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (...).¹⁹

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.²⁰

Como se desprende de los artículos transcritos, la Constitución Política Federal, las leyes federales que emanen del mismo ordenamiento y los tratados acordes a la Constitución son la norma suprema de toda la Unión, y las legislaciones locales se van a apegar a ella, independientemente de lo que

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada, 15-09-2017, pp. 1-2, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.

²⁰ *Ibidem*, 141.

sus ordenamientos constitucionales señalen; por lo que ve a la materia de derechos humanos, la supremacía prevalece en el ordenamiento más favorable a la persona ya sea en la propia Constitución o en los tratados internacionales de los que el país forma parte.

Además de los mencionados artículos en México el principio de supremacía constitucional también se encuentra en artículos como el 40, 41, 87 y 97 párrafos sexto y séptimo de la Constitución de 1917.

De los artículos en mención, se aprecia que nuestra ley fundamental cuenta con supremacía constitucional para evitar ser vulnerada por cualquier otro ordenamiento que pretenda ir en su contra, y para lograr su objetivo se requiere de los mecanismos de control que la misma Constitución establece para su defensa, como el Juicio de Amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, entre otros, siendo estos de gran importancia para lograr el objetivo que el mismo ordenamiento constitucional establece.

Para reafirmar lo mencionado se transcribe la siguiente Jurisprudencia:

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa exprefeso, por vía de acción, como es

el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.²¹

Como se logra apreciar, el principio de supremacía constitucional juega un papel importante en nuestro sistema jurídico, pues se coloca a la Constitución por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, y el actuar de éstas debe ajustarse a aquélla, tal como lo indica la tesis en mención, sin embargo, existen medios de defensa para cuando se vulnere la norma fundamental, como lo es el Juicio de Amparo, pero solo se puede promover una vez que se generen perjuicios.

1.5 Defensa y Justicia constitucional

Para lograr la Justicia Constitucional se requiere ejercer una adecuada defensa de la Constitución, lo cual indica determinados límites al poder del gobierno por parte de las normas constitucionales, y para ejercer esos límites se hizo necesario la creación de diversas instituciones y procedimientos constitucionales que tengan como efecto controlar el poder político.

En dicho tenor, los mecanismos de control constitucional, ya sean reparadores o preventivos, no tendrían que llevarse a cabo, si la norma constitucional no fuere vulnerada por actos de autoridad o del mismo gobierno, sin embargo, es necesaria su existencia en el ordenamiento constitucional para garantizar la vigencia del Estado de Derecho.

Por otra parte, la justicia constitucional se ejerce a través de los Tribunales constitucionales, ya sea que pertenezcan al poder judicial o no, a los cuales se les confiere la facultad de ejercer el control constitucional, a

²¹ Tesis: P./J. 73/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Agosto de 1999, Registro: 193558, P. 18, en [https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=100000000000&Expresion=%2520defensa%2520de%2520la%2520supremac%25C3%25ADa%2520constitucional&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=34&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=193558&Hit=30&IDs=177032,177329,177642,178529,181237,187176,188898,190978,193259,193558,195697,197048,200860,200225&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=.](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=100000000000&Expresion=%2520defensa%2520de%2520la%2520supremac%25C3%25ADa%2520constitucional&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=34&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=193558&Hit=30&IDs=177032,177329,177642,178529,181237,187176,188898,190978,193259,193558,195697,197048,200860,200225&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

efecto de que sean los encargados de velar por la observancia de la Constitución, de tal manera que las resoluciones que se emitan tengan efecto de cosa juzgada y por consiguiente se resuelva el conflicto constitucional, atendiendo a los procedimientos establecidos para ello.

Es así que la finalidad de la justicia constitucional es el control de constitucionalidad, que mediante los procedimientos legalmente establecidos eliminan las normas contrarias a la Ley Fundamental, a fin de crear un orden jurídicos entre las normas, fortalecer el Estado de Derecho, proteger los derechos humanos y preservar la existencia política del Estado.

Cabe mencionar que, de acuerdo con Aurora Basterra Díaz, el vocablo de justicia constitucional se ha venido utilizando para expresar dos ideas fundamentales:²²

- a) En un sentido amplio, se emplea para referirse a la función, sea desempeñada por un juez ordinario, órgano legislativo, órgano especializado u otro que confronta una norma jurídica con la Constitución para determinar su adecuación o no con la misma y con ello resolver sobre su inaplicabilidad o anulación.
- b) En sentido estricto, la justicia constitucional atiende a la actividad desarrollada por tribunales o jueces con competencia en materia constitucional, quien de forma imparcial confronta la norma jurídica con la Constitución para determinar si es o no constitucional, a través de acciones y recursos previstos por la norma fundamental.

Así la defensa de la Constitución implica dos aspectos: el primero sobre la previsión de mecanismos que tornan difícil modificarla, en este caso, los procedimientos complejos establecidos para ello; y el segundo, los medios procesales establecidos en la misma Constitución, cuya finalidad es dotar de facultades a los Poderes del Estado para que se constriñan solo a ellas.

Por lo tanto, la defensa y la justicia constitucional requieren de la existencia de un órgano especializado en la materia, para que sea el que

²² Basterra Díaz Aurora, *op., cit.*, nota 18, pp. 10-11.

realice el estudio de la constitucionalidad de las normas que se encuentren en conflicto y determinen su validez. Ello se consigue mediante una serie de mecanismos de control constitucional que ejercen y los cuales se precisarán más adelante.

1.6 Sistemas de control de la constitucionalidad en México

La actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 cuenta con ciertos mecanismos de protección de la constitucionalidad, ya que como toda norma jurídica es susceptible de ser controvertida; por ello, se hace necesaria la existencia de instrumentos que garanticen su eficacia; por lo que se analizarán algunos de sus antecedentes a partir de la mencionada Constitución.

Para comenzar a analizar los antecedentes de los medios de control constitucional en México, se va a explicar brevemente lo que se entiende por control de constitucionalidad. Es así que se mencionan algunos conceptos sobre este tema: Primeramente se agrega lo establecido por Monika Gilas quién dice que “el Estado constitucional se basa en un principio fundamental... ya que supone un conjunto de instrumentos procesales destinados a salvaguardar el contenido y alcances de la ley fundamental, que da a ciertos órganos la facultad de resolver asuntos derivados de la interpretación y aplicación de las disposiciones fundamentales.”²³

Además, se establece además que “el control constitucional tiende a garantizar la supremacía constitucional y a evitar que las autoridades actúen fuera de los principios y lineamientos previstos en la Constitución. Su objeto consiste en proteger los órdenes jurídicos, de modo que por conducto de los medios previstos para ello debe estudiarse todo tipo de violaciones a la Constitución federal, base y sustento de los sistemas jurídicos. Todos los actos de autoridad deben sujetarse a este control para que nada impida la protección de la normativa nacional.”²⁴

²³ Gilas, Karolina Monika *et al.*, *Control de constitucionalidad en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011, p. 4. Dirección web: http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion_control_constitucional.pdf.

²⁴ Azuela, Güitrón Mariano *et al.*, *op. cit.*, nota 6, p. 51.

En general, los medios de control constitucional son los mecanismos por medio de los cuales se pretende evitar una afectación a la norma constitucional, de forma tal que cualquier acto que atente contra la supremacía constitucional, la propia constitucionalidad de las normas o los actos de autoridad sean analizados.

En tal sentido, los medios de control constitucional encuentran su sustento jurídico en la siguiente tesis aislada.

PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATARIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL. No puede identificarse al Poder Reformador de la Constitución con el Poder Constituyente, debido a que la propia Norma Fundamental establece ciertos límites al primero, los cuales deben cumplirse para respetar el principio jurídico de supremacía constitucional, pues de lo contrario se daría prevalencia únicamente al principio político de soberanía popular -los mencionados principios deben coexistir siempre que se asocien adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio que se trate-. El Poder Constituyente, soberano, ilimitado, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional. La historia ha demostrado que todos los intentos de organización jurídica del Poder Constituyente, en el mejor de los casos, han servido sólo para privar al pueblo de sus facultades soberanas, a favor de otras instancias u otros órganos estatales. Se considera que ese poder ilimitado se ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema, por lo que siempre y en todo momento podrá reformar a la Constitución existente o establecer una nueva, pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho, esto es, mediante un proceso revolucionario. En cambio, ningún poder constituido puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencias; por ello es que resulta inaceptable la pretensión de convertir al Poder Constituyente en el Poder Reformador -ordenado y regulado en la Constitución- como la aspiración contraria de hacer del Poder de Revisión un auténtico y soberano Poder Constituyente. El Poder Reformador es un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, pues es en él donde se basa su competencia. Aun cuando

se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal, sino una facultad extraordinaria o, si se quiere, una "competencia de competencias", ello no implica que se identifique, sin más, la facultad extraordinaria con el Poder Soberano. Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues el Poder de Revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; de manera contraria, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento. En consecuencia, es claro que solamente considerando al Poder Reformador como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia y cobra sentido el principio jurídico de supremacía constitucional, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse encima de ella. Sólo de este modo puede hablarse propiamente de una capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. Con ello, la Constitución se presenta como auténtica *lex superior* y la reforma constitucional puede interpretarse como una verdadera operación jurídica. De todo lo anterior se concluye que si el Poder Reformador es un órgano complejo limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformatorios que se aparten de las reglas constitucionales. Es decir, derivado de una interpretación del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional contra la eventual actuación violatoria de las normas del procedimiento reformatorio.²⁵:

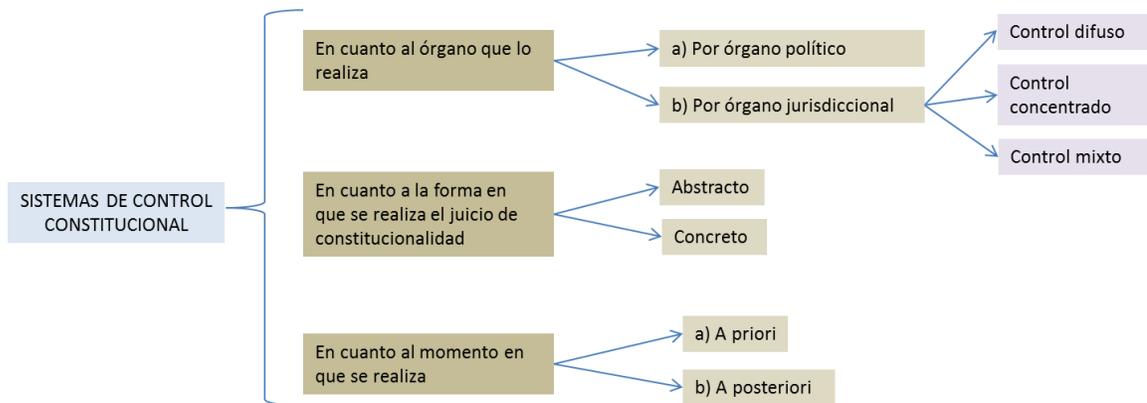
De la anterior tesis se aprecia que los medios de control constitucional son indispensables en el procedimiento de reforma a la Constitución, para

²⁵ Tesis P.LXXV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 14, en: [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=100e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=medios%2520de%2520control%2520constitucional&Dominio=Texto,Localizacion&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=97&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,7&ID=165713&Hit=21&IDs=165713,165820,165763,165771,165701,166034,166792,166964,167595,167531,167467,167804,167957,168050,168001,168997,168899,169414,169489,169467&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=.](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=100e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=medios%2520de%2520control%2520constitucional&Dominio=Texto,Localizacion&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=97&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,7&ID=165713&Hit=21&IDs=165713,165820,165763,165771,165701,166034,166792,166964,167595,167531,167467,167804,167957,168050,168001,168997,168899,169414,169489,169467&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

evitar vulneraciones, pues tienen como efecto invalidar todos aquellos actos que sean contrarios a la Norma Fundamental.

1.6.1 Tipos de control constitucional

Los medios de control constitucional son clasificados de diversas maneras entre las que se encuentran las siguientes:



Fuente: Elaboración propia con datos del presente tema.

Tabla elaborada con datos recopilados en el presente tema, de autores como: Mariano Azuela Güitrón, Fabio Enrique Pulido Ortiz y Monika Gilas Karolina.

Como se observa en la gráfica anterior el control constitucional puede clasificarse de diversas maneras, las cuales se analizarán de la siguiente manera:

En cuanto al órgano que lo realiza puede ser:

a) Por órgano político.- Es cuando el control constitucional es asignado a un órgano distinto a los de los poderes constituidos, el cual necesariamente se coloca por encima de ellos. En México el Supremo Poder Conservador establecido en la Constitución Centralista Mexicana de 1836, ejerció este tipo de control, en cual se analiza en el siguiente capítulo.

b) Por órgano jurisdiccional.- Este tipo de control es el que ejercen las personas encargadas de la función jurisdiccional, Jueces, Magistrados o Ministros, y se presentan las siguientes vertientes:

➤ Control difuso.- El control difuso o americano nació formalmente con el fallo de la Corte Constitucional de Estados Unidos en el caso Marbury

vs. Madison (1803) y que implica que cualquier juez, con motivo de la resolución de un caso, puede interpretar y revisar la constitucionalidad de las normas o de actos, cuya resolución sólo implica *efectos inter partes*, esto es, efectos para el caso concreto.²⁶

Lo anterior, en términos generales, implica que cualquier Juez sin importar su nivel o competencia puede resolver un asunto específico y analizar la constitucionalidad de las leyes que debe aplicar y en las que se basan los actos de autoridad, así la sentencia que se emite solo tiene efectos sobre el caso específico, y únicamente para él no es aplicable la norma calificada de inconstitucional.

Sin embargo, el control constitucional en sí mismo nace con la propia Constitución, al ser indispensable establecer cuáles serán los mecanismos sobre los que se regirá.²⁷

➤ Control concentrado.- También es conocido como “control austriaco.” Es un sistema basado en la propuesta de modelo de Hans Kelsen en 1920, y requiere que un tribunal especializado se encargue de manera exclusiva del estudio abstracto de constitucionalidad de las normas, que comúnmente es identificado con el nombre de Tribunal Constitucional, cuyas resoluciones comúnmente tiene efectos generales. Este tipo de tribunales realiza un tipo de control abstracto de constitucionalidad, lo cual significa que a diferencia del control difuso la sentencia que se dicte tendrá efectos generales o erga omnes.

➤ Control mixto.- Algunos autores consideran que existe un tercer sistema de control de constitucionalidad denominado mixto, que es una combinación del sistema difuso y el concentrado, pues coexiste un órgano supremo con funciones de control abstracto de las normas generales, con la posibilidad de que otros jueces hagan un estudio de la constitucionalidad de las normas con efectos concretos, como sucede en Colombia y Venezuela.

²⁶ Azuela, Güitrón Mariano *et al.*, *op. cit.*, nota 6, p. 51.

²⁷ Pero particularmente el control difuso de la constitucionalidad sí nació formalmente en el mencionado caso, ya que el juez John Marshall, redactó la sentencia y dejó en claro que el deber del Juez estadounidense consistía en preferir la Constitución a cualquiera otra ley.

Comúnmente se ha considerado al sistema constitucional de México como un sistema de control mixto, dada la existencia de un mecanismo de control abstracto con mecanismos de control difuso.²⁸ En general este sistema se complementa con la presencia de tribunales o Jueces a los cuales se les ha dado la competencia específica para realizar un control difuso.

La anterior clasificación se identifica con la forma en que se realiza el juicio de constitucionalidad que puede ser:

a) Control abstracto.- Es aquel en el que la norma es enjuiciada, tomando como referencia todos los casos posibles, y procediendo (una vez que se haya declarado la inconstitucionalidad) a la declaración de nulidad *erga omnes* de la misma. La finalidad de este control es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, a través de la identificación y eliminación de las normas que sean incompatibles con las normas constitucionales o con los demás ordenamientos jurídicos de un sistema jurídico.

b) Control concreto.- El control concreto de constitucionalidad es el que se realiza considerando la aplicación de la norma a un caso concreto, procediendo a la inaplicación de la norma cuando sea considerada inconstitucional, es decir se faculta a los jueces para analizar la constitucionalidad de las normas que deben aplicar al caso concreto, y para negarse a aplicarlas cuando sean inconstitucionales.

Como se observa, esta clasificación alude al control difuso y al concentrado.

La distinción entre el control abstracto y el concreto fue desarrollada por Kelsen, quien establece que la distinción radica en que el control concreto define si en un caso concreto se desconoce una norma constitucional, y en el control abstracto se realiza una constatación de compatibilidad lógica entre una norma infra-constitucional y una norma constitucional.²⁹

²⁸ Azuela, Güitrón Mariano *et al.*, *op. cit.*, nota 6, p. 51.

²⁹ Pulido Ortiz, Fabio Enrique, *Control constitucional, abstracto, concreto maximalista y minimalista*, Bogotá D. C. Colombia, Revista Prolegómenos, derechos y valores, 2011, p. 167.

Mientras que el tipo de control constitucional según el momento en el que se realiza puede ser, *a priori* o *a posteriori*:

- a) El control *a priori* es realizado antes de la promulgación de una norma general, esto es, antes de que la norma sea obligatoria y se incorpore al ordenamiento jurídico, el cual será analizado con posterioridad.
- b) El control *a posteriori*, el más común, es el que realizan los órganos jurisdiccionales que con motivo de una controversia tienen como tarea examinar la constitucionalidad de las normas generales y los actos de autoridad, lo que significa que se analizan las normas una vez que ya forman parte del ordenamiento jurídico y son vinculantes.³⁰

En tal sentido los efectos que se producen pueden ser vinculantes o no como quedó precisado, lo que implica que al ser vinculantes, las decisiones que se tomen serán decisorias y darán fin al conflicto constitucional, pero en caso contrario, cuando no tienen efectos vinculantes se traducen a meras recomendaciones que emite un tribunal especializado, donde el asunto sujeto al control no vinculante se remite al órgano que lo envió para que considere la postura del tribunal y decida si acata o no las recomendaciones hechas.

Históricamente, México ha adoptado el control posterior que se perfeccionó con la reforma constitucional de 1995, con la incorporación de las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, cuya resolución es competencia de la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional.³¹

A partir de las diversas reformas que ha sufrido la Constitución mexicana de 1917, primordialmente con la reforma de 2011, se puede afirmar que en nuestro país coexisten características de los modelos de control constitucional difuso y concentrado, abstracto y concreto y, por último, *a priori*

³⁰ Gilas, Karolina Monika *et al.*, *op. cit.*, nota 23, p. 5.

³¹ Andrade Sánchez, Eduardo, *La necesidad de control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales*, México, UNAM, Revista de la Facultad de Derecho de México, 2017, p. 573.

y *a posteriori*, lo que ha hecho que México ejerza un control híbrido, claro con matices propios de su sistema jurídico.

1.6.2 Medios de control constitucional en México y sus antecedentes

Como se ha precisado existen diversos medios de control constitucional que se encuentran establecidos en la Constitución Federal, y cuya finalidad es invalidar todos aquellos actos que sean contrarios a la Norma Fundamental y los cuales se analizarán de forma muy general, siendo estos los siguientes:

- Juicio de amparo
- Controversias constitucionales
- Acciones de inconstitucionalidad
- Los juicios políticos
- La protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral
- El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos.

Posteriormente se van a señalar *grosso modo* los mecanismos jurisdiccionales mencionados, con la finalidad de demostrar que si bien es cierto son fundamentales para la defensa y salvaguarda de la justicia Constitucional, ninguno de ellos analiza las normas constitucionales en un ejercicio de control *a priori* de las normas constitucionales o de los tratados internacionales

a) El juicio de amparo

Es el instrumento jurídico encargado de proteger los derechos humanos ante Tribunales Federales contra leyes o actos de autoridad, con la finalidad de que se le restituya en el pleno goce de sus derechos, establecidos en la Constitución Federal, y combate normas inconstitucionales, se encuentra regulado en el artículo 103 y 107 constitucionales, además por la Ley de

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

Y acorde con José de Jesús Covarrubias Dueñas agrega que el Amparo tiene sus antecedentes en México, en atención a las aportaciones de Manuel Crescencio Rejón, durante su gubernatura en Yucatán, que con tal investidura presentó una iniciativa al Supremo Tribunal del Estado, siendo aprobada, y que consistiría en otorgar una protección en el goce de los derechos individuales a quien pidiese su protección contra leyes y decretos contrarios a la Constitución, ya en el año 1842 el jurista Mariano Otero, propuso una nueva Constitución y además una iniciativa de una ley de garantías, aportaciones trascendentes, que configuró en el año 1847, al triunfar el federalismo, y es así que posteriormente Otero propuso el Acta de Reformas, y dicho proyecto fue aprobado como el Acta Constitutiva y de Reformas en la cual se establecieron dos controles constitucionales: por un lado el genérico, abstracto o respecto a las leyes, y el concreto, particular o para los individuos, ya para 1856-1857 el constituyente logró pugnar por los derechos del hombre y el ciudadano, articulando la norma a la forma del control constitucional que propuso Otero y cuya propuesta del control abstracto de la constitucionalidad fue suprimida. Mientras que en la Constitución de 1917, ha establecido desde sus inicios las garantías individuales, y los artículos 101 y 102 de la anterior Constitución, pasaron a ser los 103 y 107 de la vigente norma, en los cuales se establecen las bases del procedimiento de amparo.³²

Por tanto, el amparo no es la vía idónea para reclamar las adiciones o reformas a la Constitución Federal tal como lo establece la siguiente tesis:

ADICIONES O REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA. El juicio de amparo es uno de los mecanismos a través de los cuales se hace efectiva la

³²Covarrubias Dueñas, Jesús, *Antecedentes del amparo*, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac Gregor, Eduardo (coord.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, pp. 339-346. Dirección web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3065/13.pdf>.

supremacía constitucional, la cual hace de la Ley Fundamental el referente de validez de la producción normativa que se somete a juicio; de ahí que, por ser auto referente, la Carta Magna no puede ser juzgada a la luz de ella misma. Luego, al ser la Constitución Federal la piedra angular del resto del sistema jurídico, rige en únicos e iguales términos para todos; y es justo en este punto donde se erige como el gran obstáculo que impide su análisis a través del juicio de amparo, ya que, en caso de dictarse una sentencia estimatoria, se producirían resultados inadmisibles dentro del sistema jurídico, pues no podría existir una Constitución para los quejosos amparados y otra para los demás gobernados. Por tanto, la improcedencia del juicio en contra de adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye una limitación natural impuesta por el diseño constitucional del propio juicio, cuya ingeniería lo repele, en virtud de que lo único que no puede ser inconstitucional es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aceptar la procedencia del juicio contra reformas constitucionales, sea en lo atinente a aspectos de procedimiento legislativo o de contenido normativo, trastocaría elementos centrales del sistema de división de poderes y trastornaría, a la vez, el del propio juicio constitucional. DÉCIMO OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.³³

Lo cual implica que el juicio de amparo no puede analizar las reformas o adiciones a la Constitución Federal, porque como se indica, no pueden existir dos constituciones, una para los quejosos y otra para los que no se ampararon, por tanto, se estima que la vía idónea para prevenir transgresiones a los derechos humanos puede ser el control *a priori*, tema que se abordará más adelante.

³³ Tesis: I.18o.A.3 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo IV, Libro 35, Octubre de 2016, Registro: 2012958, p. 2833. [https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=100000000000&Expresion=supremac%25C3%25ADa%2520constitucional&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=249&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2012958&Hit=23&IDs=2013636,2013662,2012958,2012325,2012054,2012055,2011645,2011575,2011284,2011045,2010682,2010208,2010000,2009721,2009818,2009588,2009471,2009133,2008313,2008124&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=.](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=100000000000&Expresion=supremac%25C3%25ADa%2520constitucional&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=249&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2012958&Hit=23&IDs=2013636,2013662,2012958,2012325,2012054,2012055,2011645,2011575,2011284,2011045,2010682,2010208,2010000,2009721,2009818,2009588,2009471,2009133,2008313,2008124&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

b) La controversia constitucional

Es un juicio que se promueve ante la Suprema Corte, cuando surgen conflictos competenciales entre los poderes o los niveles de gobierno, cuya finalidad es restaurar el orden constitucional vulnerado por una ley o acto que invada la esfera competencial establecida en la Constitución. Tiene su fundamento en el artículo 105, fracción I constitucional.

Tienen sus antecedentes en la Constitución de 1824, en la cual se estableció la facultad de la Suprema Corte para conocer sobre los conflictos entre dos estados, posteriormente en 1843 en las Bases Orgánicas de la República Mexicana se mencionó que la Suprema Corte conociera de las demandas judiciales que un Departamento intentará contra otro, en 1847 se restableció lo establecido en la Constitución de 1824, en la Constitución de 1857 también se señaló la facultad de la Suprema Corte para conocer sobre las controversias suscitadas entre dos o más estados. Y en la Constitución de 1917, originalmente la contemplo en sus artículos 104 y 105, pero en los años subsecuentes fueron reformados y fue hasta 1994³⁴ cuando se volvió a establecer dicha facultad a la Suprema Corte, pero el artículo 105 constitucional ha sufrido reformas posteriores en los años 2005 y 2012.

c) La acción de inconstitucionalidad

Es un juicio uniinstancial, que se tramita ante la Suprema Corte, donde se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general, leyes, decretos, reglamentos o tratados internacionales por una parte y la Constitución Federal, por la otra, a fin de dejar sin efectos la norma o tratado internacional impugnado, para que prevalezca la norma constitucional. Se fundamenta en la fracción II del artículo 105 constitucional

Las reformas de 1994 al artículo 105 de la Constitución, incluyeron por primera vez, dentro del sistema jurídico mexicano, la acción de

³⁴ Suárez Camacho, Humberto y Mortera Díaz, Antonio R., *Reflexiones en torno a la controversia constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, en:
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5813/7678>.

inconstitucionalidad como medio de control constitucional paralelo al juicio de amparo y a las controversias constitucionales³⁵, y su última reforma fue en 1996.

d) Los juicios políticos

Es la facultad que tiene el Congreso de la Unión para resolver las acciones u omisiones cometidas por funcionarios de alto nivel, en el desempeño de sus funciones, y que hayan afectado los intereses públicos. En el Juicio Político la Cámara de Diputados funge como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia.³⁶ Tiene su primer antecedente en la Constitución de Cádiz de 1812, más adelante en la Constitución de 1814, se propuso un régimen de responsabilidades formado por el juicio de residencia y la responsabilidad penal de los empleados públicos, ya en la Constitución de 1824 se establece un sistema de responsabilidades de los servidores públicos basado en el modelo constitucional de Estados Unidos de América, para 1836 se implanta un sistema de responsabilidades similar al norteamericano distinguiendo los delitos en oficiales y comunes, situación que se siguió en las Bases de Organización Política de la Nación de 1843, por su parte la Constitución de 1857, optó por consagrar un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos parecido al de sus antecesores. Mientras que en la Constitución de 1917, se emitió en el título cuarto “De las responsabilidades de los funcionarios públicos” en los artículos 108-114 y en el 61³⁷, sufriendo diversas reformas en los años subsecuentes y una última en 2016, el título cuarto ahora es “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos,

³⁵ Azuela Güitrón, Mariano, *et al.*, *Caso Tabasco. Procedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar constituciones locales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005, pp. 15-16, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1731/4.pdf>.

³⁶ A pesar de que se ha conocido sobre muchos políticos corruptos y se han presentado una gran cantidad de solicitudes, la mayoría no ha prosperado, muchos de ellos por carecer de pruebas.

³⁷ Licona Vite, Cecilia, *Juicio político*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007, pp. 27-45 en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/cedip/PUBLICACIONES/EXPEDIENTE_PARLAMENTARIO/14/14.pdf.

Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.

e) La protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral

El primero de los mencionados es el instrumento procesal por medio del cual los ciudadanos pueden impugnar actos de autoridades que hayan violado sus derechos políticos, mientras que el juicio de revisión constitucional electoral es un medio de impugnación, donde se impugnan los actos de las autoridades electorales de los estados. Con la reforma de 1996 se le reconoció constitucionalmente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las atribuciones de control de legalidad y constitucionalidad³⁸, y el fundamento constitucional es el artículo 99 constitucional, que sufrió una última reforma en el año 2014.

f) El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos

Son las instancias a las que puede acudir una persona que se estime víctima de violaciones a sus derechos humanos a presentar su denuncia ciudadana contra actos de autoridades administrativas, emitiendo una recomendación sin efectos vinculantes. Tiene su fundamento legal en el artículo 102 apartado B constitucional, tiene su antecedente primigenio como Ombudsman, en la Ley Constitucional sobre Forma de Gobierno de Suecia de 1809, y en México su primera aparición fue en la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847, para posteriormente incluirlo en varios ordenamientos locales³⁹, fue creada en 1990 y surgió como la Dirección General de Derechos Humanos siendo presidida por el Ilustre Dr. Jorge Carpizo, pero fue incorporada por primera vez en la Constitución Federal en 1992 en el artículo ya mencionado.

³⁸ Cienfuegos Salgado, David, *El juicio de revisión constitucional electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tribunal electoral del Estado de Michoacán, 2011, p. 15, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2976/2.pdf>.

³⁹ Morales Sánchez, Julieta y Guzmán Hernández, Esperanza, *Organismos constitucionales autónomos en materia de derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, pp. 219-220. Dirección web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3032/14.pdf>.

Ahora bien, a manera de resumen se presenta la siguiente tabla:

Tabla 1: Medios de Control Constitucionales

Medio de control constitucional	Descripción
Juicio de Amparo	Instrumento Jurídico encargado de proteger los derechos humanos ante Tribunales Federales contra leyes o actos de autoridad, fundado en los artículos 103 y 107 constitucionales.
Controversias Constitucionales	Juicio que se promueve ante la Suprema Corte, por conflictos competenciales entre los poderes o niveles de gobierno, fundado en el artículo 105, Fracción I constitucional.
Acción de Inconstitucionalidad	Es un Juicio uniinstancial, que se tramita ante la Suprema Corte, donde se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general, leyes, decretos, reglamentos o tratados internacionales con la Constitución Federal, fundado en el artículo 105, Fracción II.
Juicios Políticos	Es la facultad que tiene el Congreso de la Unión para resolver las acciones u omisiones cometidas por funcionarios de alto nivel, en el desempeño de sus funciones, y que hayan afectado los intereses públicos.
La protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral	<p>La protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es el instrumento procesal por medio del cual los ciudadanos pueden impugnar actos de autoridades que hayan violado sus derechos políticos.</p> <p>El Juicio de revisión constitucional electoral es un medio donde se impugnan los actos de las autoridades electorales de los estados.</p> <p>Se funda en el artículo 99 constitucional.</p>
Procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos	Son las instancias a las que las personas, que se estimen víctimas de violaciones a sus derechos humanos, pueden acudir, a presentar sus respectivas denuncias, contra actos de autoridades administrativas, emitiendo una recomendación sin efectos vinculantes. Se fundamenta en el artículo 102 apartado B, constitucional.

Fuente: Elaboración propia, con datos del presente tema.

Con la explicación de los anteriores mecanismos de control constitucional actuales en México, se establece que ninguno se encarga de realizar un análisis de las reformas a la Constitución, antes de su entrada en vigor, con el objeto de prevenir posibles vicios en el procedimiento, inconstitucionalidades o bien transgresiones a la esfera jurídica de determinados grupos sociales que afecten a sus derechos humanos.

Si bien existe el juicio de amparo que es un mecanismo *a posteriori* y que se encarga de restaurar los daños que se ocasionen, pero una vez que se ha causado el daño, de igual manera los mecanismos que se asemejan son las acciones de inconstitucionalidad o las controversias constitucionales, pero su proceder de igual manera es posterior a los hechos, no obstante como es sabido existen daños irreparables o de difícil reparación; por tanto, se estima pertinente analizar el mecanismo de protección *a priori*, como el control previo.

Así se tiene que el control constitucional es muy importante para garantizar la supremacía constitucional; luego cada país debe contar con mecanismos de protección y defensa a su ordenamiento fundamental.

1.7 Control constitucional en el Sistema Interamericano

Como bien sabemos, la materia de derechos humanos juega un papel muy importante en nuestro sistema jurídico, principalmente a partir de la reforma constitucional de 2011, mediante la cual se le ha brindado un alcance distinto al contenido de los tratados internacionales suscritos por nuestro país, y por supuesto un nivel jerárquico a la par de la Constitución en dicha materia. También la Suprema Corte de Justicia ha emitido jurisprudencias que permiten esclarecer este esquema constitucional y lograr que las instituciones se ajusten al cambio, ello con la finalidad de alcanzar los objetivos de la reforma para una mejor certeza jurídica.

La protección de los derechos humanos en México obliga a estudiar al Sistema Interamericano que surgió por la Convención Americana de los

Derechos Humanos, primordialmente se hace un estudio sobre algunos casos resueltos por la Corte Interamericana donde se comienza a romper con el paradigma tradicional y se abre paso a un paradigma del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos. Entre ellos, se hace mención de sentencias que han afectado al Estado mexicano.

Por ello, para lograr una protección más amplia de los derechos humanos se debe vigilar un equilibrio y cooperación entre los poderes.

Ahora bien la Convención Americana es un pilar fundamental para la protección de los derechos humanos, pero en el ámbito que nos ocupa, en adelante sólo se analizará el artículo 25 y algunas sentencias que han sido relevantes para nuestro tema.

De acuerdo a lo anterior, para atender este tema se hace necesario analizar los siguientes aspectos:

a) Vulneración al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

En el ámbito americano se instaura un sistema de protección internacional de derechos humanos, con base en que los derechos esenciales del hombre lo son por el atributo de su condición humana y no por el simple hecho de ser adscrito a un determinado país.⁴⁰

En el tema de los derechos humanos, la normativa nacional se complementa con la internacional para conseguir una tutela efectiva, pues se cuenta con tribunales nacionales e internacionales a los que se puede recurrir, y fue la Convención Americana la que originó la creación de los tribunales internacionales, con la finalidad de que éstos órganos se encargaran de conocer las violaciones a derechos humanos cometidos por los Estados parte de la Convención y estos órganos son, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁴⁰ Becerra Ramírez, José de Jesús, Miranda Camarena, Adrián Joaquín, *Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos: especial referencia caso Castañeda vs México*, UNAM, México, 2010, p. 101.

La Convención Americana sobre derechos humanos protege entre otros el derecho a la protección Judicial y lo indica de forma clara en su artículo 25 que señala el derecho de toda persona a recurrir ante los jueces o tribunales competentes, en caso de que se consideren vulnerados sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, en las leyes o en la propia Convención, a efecto de que se les ampare contra dichos actos violatorios.⁴¹

En tal sentido, se aprecia que la Convención Americana es clara al señalar que para evitar que se vulneren los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales reconocidos por los Estados, se debe garantizar a los ciudadanos el amparo y la protección judicial por parte de las autoridades. Así, se estima que el control previo de constitucionalidad es necesario para garantizar a los ciudadanos que las normas jurídicas que se aplican son constitucionales.

b) Corte Interamericana de Derechos Humanos: Casos prácticos.

La Corte Interamericana en distintas sentencias ha señalado la importancia de contar con un mecanismo de control que garantice la protección judicial a las personas y que la Constitución como ordenamiento fundamental sea acorde a la Convención Americana y a los tratados internacionales que el Estado haya ratificado.

México se ha visto afectado con algunas sentencias que le han perjudicado como la de Jorge Castañeda Gutman, en la cual se menciona que “la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aún a la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que los recursos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso, en los términos de aquel precepto. La existencia de esta garantía “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención

⁴¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos (B-32), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Disponible en línea en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”. Asimismo, conforme al artículo 25.2.b de la Convención, los Estados se comprometen a desarrollar las posibilidades del recurso judicial”.⁴²

Además señala que “el deber general del Estado de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención para garantizar los derechos en ella consagrados, establecido en el artículo 2, incluye la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma, así como la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a las garantías previstas en la Convención”.⁴³

Como se observa en los párrafos anteriores, la Corte Interamericana precisa la importancia no sólo de contar con tribunales a los que se pueda recurrir, sino también indica la necesidad de contar con mecanismos de control que permitan adecuar el derecho interno a la Convención a efecto de evitar vulneraciones a los derechos humanos.

Por otra parte en la sentencia del caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala, se señala en el párrafo 262, que cuando un Estado es parte de tratados internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás normas jurídicas internacionales, dichos tratados obligan a todos sus órganos, incluido el poder judicial, cuyos miembros deben velar por que los efectos de las disposiciones de dichos tratados no se vean mermados por la aplicación de normas o interpretaciones contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles tienen la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y los tratados de derechos humanos de los cuales es Parte el Estado, evidentemente, en el marco de sus respectivas competencias

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Ficha técnica Castañeda Gutman vs México*, sentencia de 17 de noviembre de 2009, párrafo 78.

Disponible en línea en http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298

⁴³ *Ibidem*, párrafo 79.

y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, como el Ministerio Público, deben tener en cuenta no solamente la Convención Americana y demás instrumentos interamericanos, sino también la interpretación que de estos ha hecho la Corte Interamericana.⁴⁴

La Corte Interamericana ha reiterado en diversas sentencias la necesidad de que los Estados ejerzan un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y las normas internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos, y en las sentencias donde se ha mencionado dicha postura lo son las siguientes: Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina, sentencia de 29 de Noviembre de 2011, caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia, sentencia 01 de septiembre de 2010, caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, sentencia de 26 de septiembre de 2006, entre otras.

Por lo anterior se hace necesario que se analice el control previo en México, pues el que no exista un mecanismo de control respecto a las reformas constitucionales vulnera el artículo 25 de la Convención Americana, esto es, vulnera el derecho a la protección judicial de los ciudadanos, por ello se considera importante el estudio de este tema.

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, sentencia de 4 de Septiembre de 2012. Disponible en línea en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_250_esp.pdf.

CAPÍTULO II

GENERALIDADES DEL CONTROL PREVIO Y SUS ANTECEDENTES A NIVEL INTERNACIONAL

SUMARIO: 2.1. Concepto de control previo. 2.2. Distinción entre control previo sobre tratados internacionales y control previo sobre reformas constitucionales, 2.3. Antecedentes del Control previo a nivel internacional. 2.3.1. Control previo en Francia. 2.3.2. Control previo en España, 2.3.3. Control previo en Alemania, 2.3.4. Control previo en Finlandia, 2.3.5. Control previo en Dinamarca. 2.3.6. Control previo en Chile. 2.3.7. Caso particular: Control previo en Colombia. 2.3.7.1. Normas Constitucionales sobre el control previo en Colombia. 2.3.7.2. Consideraciones generales sobre el control previo en Colombia

En el presente capítulo se abordará ya de forma concreta el control previo, su concepto y algunos antecedentes a nivel internacional destacando a países como Francia, España, Alemania, Finlandia, Dinamarca, Chile y Colombia, en los que se ha incorporado el control previo en su Constitución. Aunque cada país establece dicho control de diferente manera, son coincidentes en que con su implementación se garantiza su supremacía constitucional, de ahí la importancia de estudiar el mencionado control.

Así mismo, se hace una distinción entre el control previo respecto a los tratados internacionales y el control previo respecto a las reformas a la Constitución, ya que cada país ha diseñado este mecanismo de defensa constitucional de forma diversa.

2.1 Concepto del control previo

Para efectos de la presente investigación, únicamente se tomará en consideración el control *a priori* o control previo, el cual constituye un medio de defensa de la constitucionalidad. A través de este mecanismo se protege y defiende a la Constitución de posibles inconstitucionalidades, lo cual implica prevenir posibles controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, así como prevenir posibles vicios en los procedimientos

de reforma a las normas constitucionales, procurando corregir las anomalías que se adviertan, ello antes de que generen daños.

Antes de comenzar con el análisis del tema, se estudiará lo que se entiende por control previo, acorde con algunos autores.

Así tenemos a Carla Huerta, quien señala que el Control previo:

“Es de tipo preventivo, ya que se verifica antes de la realización del acto.”⁴⁵

Mientras que Humberto Nogueira Alcalá habla sobre la existencia de un control preventivo donde le atribuye ciertas facultades al tribunal constitucional y en términos concretos señala que:

“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”.⁴⁶

Por su parte, Miguel Ángel Alegre Martínez apunta que el control previo es:

“Aquella modalidad de control jurisdiccional concretado 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 por estar previsto en el ordenamiento con carácter preceptivo) un texto normativo, con anterioridad a su entrada en vigor”.⁴⁷

⁴⁵ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 35, en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2749-mecanismos-constitucionales-para-el-control-del-poder-politico-3a-ed>.

⁴⁶ Nogueira Alcalá, Humberto, *Las competencias de los tribunales constitucionales en América del Sur*, Ius et Praxis, Universidad de Talca Chile, 2003, vol. 8, núm. 2, en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000200003.

⁴⁷ Alegre Martínez, Miguel Ángel, *La experiencia española del recurso previo de inconstitucionalidad: de la supresión a la añoranza*, España, Universidad de León, p. 6, en: <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/1125/CONTROL%20PREVIO%20EXPERIENCIA%20ESPA%C3%91OLA%20MAAM%202010.pdf?sequence=1>.

En tanto, los doctores Manuel González Oropeza, Marcos del Rosario Rodríguez y Carlos Báez Silva reiteran que el control previo de constitucionalidad:

“Es un medio indispensable en la conservación del orden constitucional, ya que analiza la constitucionalidad de aquellas disposiciones jurídicas que, previo a su promulgación y entrada en vigor, posean una presunción de inconstitucionalidad, Su naturaleza es contener aquel acto, para que no produzca efectos negativos en el sistema jurídico por su mera aplicación.”⁴⁸

De lo anterior se desprende que el control previo es declarativo y abstracto. Es declarativo, debido a que los vicios de inconstitucionalidad no se dan porque el tribunal lo señale, sino por su existencia que es la que declara el tribunal.

Por otra parte, es abstracto, ya que es un control de interés constitucional, donde un órgano jurisdiccional se encarga de la defensa de la Constitución, realizando una comparación entre la norma controlada y el texto fundamental, a efecto de verificar si existe alguna contravención a este último, para en caso de ser contrario, realizar las adecuaciones pertinentes, a efecto de evitar vulneraciones a la Ley Suprema.⁴⁹

De esta manera se considera que el control previo de constitucionalidad como mecanismo de protección, es el encargado de analizar y estudiar tanto los proyectos de reforma a las normas jurídicas como los tratados internacionales, antes de que se lleve a cabo la publicación que da pauta a la futura entrada en vigor de la reforma en cuestión o la aprobación o ratificación de los ordenamientos internacionales que se sujeten a este medio de control. Lo mencionado, con la finalidad de realizar las adecuaciones necesarias a fin de evitar contradicciones en las normas. Algunos países contemplan un control previo completo, es decir estudian los proyectos de leyes y los tratados

⁴⁸ González Oropeza, Manuel, *et al.*, *Los medios de control constitucional en las entidades federativas: clasificación y análisis de su naturaleza y estructura*, p. 64, en: http://portales.te.gob.mx/x_mesa/media/pdf/d67ab9c0cb3be74.pdf.

⁴⁹ Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 90-95.
Dirección Web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/9.pdf>.

internacionales antes de sean aprobados, pero otros únicamente revisan la constitucionalidad de los tratados internacionales.

La finalidad del control previo es preservar la supremacía constitucional, y con ello la constitucionalidad de todo el ordenamiento jurídico, ya que en caso de existir incoherencias o contradicciones en el mismo ordenamiento constitucional, se pretende que estos vicios sean subsanados y exista una armonía entre los ordenamientos jurídicos existentes en un país, de manera tal que con dicho mecanismo se intenta evitar problemas que implicarían actos jurisdiccionales posteriores, con probables perjuicios a los derechos humanos.

2.2 Distinción entre control previo sobre tratados internacionales y control previo sobre reformas constitucionales

Se habla del control previo en dos vertientes, por un lado, sobre los tratados internacionales y por el otro sobre las reformas a la Constitución, por lo tanto, es necesario desarrollar una distinción entre ambos medios de control previo.

Primeramente los tratados internacionales forman parte de nuestra vida cotidiana, pues nuestro país ha suscrito diversos tratados internacionales que conforman un gran sistema jurídico, en tal sentido se demuestra el interés que tiene el Estado mexicano por formar parte de dichos tratados.

Al hablar de un tratado internacional dentro de un determinado país, se requiere que el contenido de ese tratado sea acorde con el contenido de la constitución, pues de lo contrario la ratificación de ese tratado sería una contradicción de normas, por ello se requiere de una coherencia entre lo que indica el derecho interno con el derecho internacional.⁵⁰

En ese tenor, para lograr una armonía jurídica debe existir una conexión entre los derechos humanos que se reconocen en los ordenamientos internacionales que ratifica un determinado Estado con sus ordenamientos nacionales, principalmente sus Constituciones.

⁵⁰ Roa Ortiz, Emmanuel, *Tratados internacionales y control previo de constitucionalidad: Una propuesta para evitar que la impartición de justicia sea motivo de responsabilidad internacional para el Estado mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 177, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/92/10.pdf>.

Por su parte, el control previo sobre las reformas a la Constitución hace referencia al control constitucional que se realiza por parte de un órgano externo al legislativo antes de que se autorice el proyecto de reforma, a efecto de que el órgano ajeno al legislador emita sus observaciones sobre la inconstitucionalidad del proyecto de reforma con la Constitución vigente en ese momento y así con las observaciones realizadas el legislador esté en condiciones de modificar el proyecto.

2.3 Antecedentes del control previo a nivel internacional

El control previo se encuentra presente en las constituciones de diversos países; por ello, se hará un estudio general sobre la forma en que lo implementan en sus respectivos sistemas jurídicos.

2.3.1 Control previo en Francia

Desde sus primeros textos constitucionales los franceses crearon controles de naturaleza política para verificar la constitucionalidad. El control previo surgió en este país en 1799, mediante el cual el Senado Constitucional asumió funciones de tutela y preservación constitucional, lo cual fue retomado en la Constitución de 1852, donde la función principal consistía en controlar el orden constitucional, procurando que todos los poderes del Estado se sometieran a sus disposiciones y con la facultad de anular cualquier acto que implicase violación constitucional.⁵¹

La razón de este modelo era la desconfianza hacia los jueces que representaban el conservadurismo del *Ancien Régime*, esto es, las interferencias de éstos en la esfera de actuaciones de otros poderes con anterioridad a la Revolución; por eso, en un principio se asignó la función de controlar previamente la constitucionalidad de la legislación al Senado Conservador. Luego, durante el Segundo Imperio, al Senado instaurado en

⁵¹ Basterra Diaz, Aurora, *El control previo de instrumentos internacionales como proceso constitucional*, México, Dirección General del Centro de Documentación, Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 14, en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/128aurora-basterra-diaz.pdf>.

ese periodo. La Constitución de la Cuarta República creó para ese fin un Comité Constitucional y desde 1958 la Quinta República confió el control previo de constitucionalidad de las leyes y los tratados al órgano denominado Consejo Constitucional.⁵²

Así lo indica el artículo 61 de la Constitución francesa de 1958 que a la letra dice:

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 parlamentarias, antes de su aplicación, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.

Con el mismo fin, podrán presentarse las leyes al Consejo Constitucional antes de su promulgación por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado o sesenta diputados o sesenta senadores.

En los casos previstos en los dos apartados anteriores, el Consejo Constitucional se pronunciará en el plazo de un mes. No obstante, a petición del Gobierno, y si existe urgencia, este plazo podrá reducirse a ocho días.

En estos mismos casos, la remisión al Consejo Constitucional suspenderá el plazo de la promulgación.⁵³

Actualmente, la Constitución francesa de 1958, como se observa en el artículo anterior, otorga al Consejo Constitucional ciertas facultades como la de mantener la supremacía de la ley fundamental frente a ordenamientos secundarios, que pueden ser examinados antes de su promulgación para determinar su coherencia con la Constitución o no, para en caso de ser contraria la ley secundaria no deberá entrar en vigor. Dicha atribución se deriva de los poderes públicos a fin de mantener la separación de funciones

⁵² Andrade Sánchez, Eduardo, *La necesidad de control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales*, México, UNAM, Revista de la Facultad de Derecho de México, 2017, p. 573.

⁵³ Constitución de Francia de 4 de octubre de 1958, texto resultante de la Ley constitucional de 23 de julio de 2008, p. 27, https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol_juillet2008.pdf.

que menciona la Constitución. Otra de las potestades del consejo se encuentra en el artículo 54 del mismo ordenamiento, que establece que “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.”⁵⁴

De este modo, las normas que se someten a un control son siempre de carácter preventivo y nunca bajo un sistema represivo o posterior, y acorde con el artículo 61, el Consejo Constitucional debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes orgánicas, antes de su promulgación, las proposiciones de ley que hace el Presidente de la República a que hace mención el artículo 11 del mismo ordenamiento antes de ser sometidas a referéndum, los reglamentos de las Cámaras parlamentarias, antes de su aplicación, y las leyes antes de su promulgación por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado o sesenta diputados o sesenta senadores. En los casos previstos anteriormente, el Consejo Constitucional se pronunciará en el plazo de un mes. No obstante, a petición del Gobierno, y si existe urgencia, este plazo podrá reducirse a ocho días.

En tal sentido, el sistema de control previo que implementa Francia impide que el país se sujete a un ordenamiento internacional contrario a sus normas constitucionales, pues, en caso de optar por ratificar el tratado, primero se realiza una previa reforma a la Constitución y después se admite el tratado. En el caso de las demás normas, no están sujetas a control las leyes preconstitucionales, las anteriores a 1974, las leyes aprobadas por referéndum, las disposiciones constitucionales y las leyes promulgadas. Con ello se indica que una vez promulgada una norma, goza de la presunción de

⁵⁴ *Ibidem*, p. 24.

constitucionalidad en todos sus aspectos y no podrá ser objeto de una demanda de deslegalización.

A partir de lo mencionado, se aprecia que el Consejo Constitucional francés no regula o controla toda la actividad normativa de los poderes públicos, sino únicamente aquellas que infieren en la producción de actos referentes a la Constitución.

2.3.2 Control previo en España

La Constitución española contempla el control previo y el posterior, y le concede la facultad de ejercer ambos tipos de control al Tribunal constitucional.

En un principio el control previo en este país podía operar sobre leyes y tratados, pero mediante una reforma a la Constitución en 1985 las leyes ya solo son objeto de control posterior,⁵⁵ en tal sentido la actual Constitución señala en el artículo 95 lo siguiente:

- Artículo 95.** 1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.
2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.⁵⁶

Lo anterior implica que el Tribunal Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de los tratados internacionales que se pretendan incorporar al país, sus resoluciones son vinculantes, de manera que el Gobierno queda impedido para ratificarlo, en tanto no se le hagan las adecuaciones necesarias a la Constitución para evitar contradicciones. Luego, los tratados internacionales son sujetos tanto a un control previo como uno posterior.

Ahora bien, la duda sobre la constitucionalidad de un tratado se plantea ante alguno de los sujetos legitimados, cuyo objeto es que dicho ordenamiento

⁵⁵ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 52, p. 576.

⁵⁶ Constitución española, aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado, ratificadas por el pueblo español en referéndum y sancionada por S.M el Rey ante Las Cortes en 1978., p. 30, en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.

no entre en vigor y por ello no sea sujeto de aplicación. Se trata de un control abstracto no solo por ser previo, sino por la inconstitucionalidad que declara el Tribunal Constitucional. Por lo tanto dicha norma inconstitucional no puede ser aplicada.

Cabe precisar que el control previo como el represivo o reparador de los tratados no son dos funciones distintas, con naturaleza y carácter diferenciados, sino dos modos diferentes de llevar a cabo el control de constitucionalidad, con sus ventajas e inconvenientes. Los efectos del control previo y *a posteriori* de los tratados, tienen el mismo carácter vinculante, sólo que la declaración de inconstitucionalidad no afecta al texto del tratado, ni conlleva su desaparición; ni siquiera supone propiamente hablando, la declaración de nulidad; sólo afecta su vigencia respecto del ordenamiento a cuya constitución se opone el texto del tratado.⁵⁷ Ello impide que se vuelva a presentar un control posterior respecto de la norma que fue sujeta a control previo.

Entonces el tratado sólo podrá entrar en vigor hasta que se haya hecho la modificación o adecuación de la Constitución, o bien, mediante una posible introducción de reservas al tratado. De lo contrario, cuando se emite una sentencia por parte del Tribunal Constitucional que declare la inconstitucionalidad de un tratado *a posteriori* solo implica su inaplicabilidad en el ordenamiento español.

El planteamiento y la resolución del control preventivo no son *ex officio*, sino a solicitud del Gobierno o de una u otra de ambas cámaras; su resolución siempre está vinculada al principio constitucional de congruencia, y surte efectos de cosa juzgada de su "declaración" que en esencia se trata de una sentencia en su forma (antecedentes, fundamentos jurídicos, razonamientos jurídicos, decisión y efectos vinculatorios *erga omnes*).⁵⁸

⁵⁷ Basterra Diaz, Aurora, *op. cit.*, nota 51, p. 21.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 22.

Por otra parte el Tribunal no ejerce una función legislativa, toda vez que el Tribunal no obliga a reformar un determinado artículo o toda la Constitución; sólo indica las contradicciones existentes entre los ordenamientos internacionales con la norma fundamental y con ello se genera como consecuencia lógica una reforma a la Constitución, pero sin que se obligue propiamente a los legisladores a realizar la reforma.

Por ello, el control previo se justifica al procurar evitar consecuencias posteriores a efecto de lograr una estabilidad y coherencia entre los compromisos que se pretendan adquirir con la norma fundamental que es a la que más atención le ponen los órganos del Estado; lo que se pretende es evitar llegar a ejercer el control sucesivo sobre tratados internacionales, en la mayor medida posible; no obstante, esta vía posterior existe para asegurar la supremacía constitucional.

2.3.3 Control previo en Alemania

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania en su artículo 59 establece la facultad del Presidente Federal para celebrar los tratados internacionales,⁵⁹ y aunque este país no indica de forma expresa en su normativa constitucional el establecimiento del control previo sobre los tratados internacionales, sí se encuentra incorporado en la vía jurisprudencial, donde el Tribunal Constitucional alemán con motivo de una resolución dictada desde 1952, determinó que las leyes por virtud de las cuales se aprueba un tratado internacional deben ser remitidas previamente a la consideración de dicho Tribunal Constitucional.⁶⁰

2.3.4 Control previo en Finlandia

La Constitución finlandesa, sancionada en Helsinki el 11 de junio de 1999, prevé un particular método de autocontrol previo de constitucionalidad de las leyes por órgano político.

⁵⁹ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, texto actualizado hasta Octubre de 2010, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>.

⁶⁰ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 42, p. 574.

En tal sentido, indica en su artículo 74 que:

“Es función de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento emitir su dictamen sobre la constitucionalidad de las proposiciones de Ley y de los otros asuntos que se sometan a su tramitación, así como sobre su relación con los acuerdos internacionales sobre derechos humanos”.⁶¹

De lo anterior se desprende que se trata de un método cuya total confiabilidad resulta discutible dado que se realiza por un cuerpo del propio Poder Legislativo y no por una institución ajena al mismo. Llama la atención también que incluye un control de convencionalidad, al referirse a los *acuerdos internacionales* como parámetro de control. Por otra parte, el contenido de los tratados internacionales, que deben ser aprobados por el Parlamento, se entiende sujeto a este control de constitucionalidad, por estar comprendidos en la expresión: *los otros asuntos que se sometan a su tramitación*.⁶²

2.3.5 Control previo en Dinamarca

La Ley Constitucional de Dinamarca del 5 de junio de 1953, en su artículo 19, primer párrafo, establece el proceso para la celebración de los tratados internacionales, que a la letra establece lo siguiente:

Artículo 19 1. El Rey actúa en nombre del Reino en los asuntos internacionales, sin embargo, excepto con el consentimiento del Folketing, no podrá realizar ningún acto que tenga como resultado extender o reducir el territorio del Reino, ni aceptará ninguna obligación cuyo cumplimiento necesite el concurso del Folketing o que sea, por otras razones, de importancia considerable. El Rey no puede, sin el consentimiento del Folketing, denunciar un convenio internacional concluido con el consentimiento del Folketing.⁶³

De conformidad con dicho numeral el poder de celebrar los tratados lo ejerce el Ejecutivo, aunque es necesario obtener previamente a sujetarse a una obligación internacional el consentimiento del Parlamento (Folketing). Lo

⁶¹ Constitución de Finlandia sancionada en Helsinki el 11 de junio de 1999, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/es19990731.pdf>.

⁶² Andrade Sánchez, Eduardo, *op cit.*, nota 42, p. 575.

⁶³ Ley Constitucional de Dinamarca de 5 de Junio de 1953, <http://www.cepc.gob.es/docs/default-source/proclamacion-de-s-m-el-rey-felipe-vi-/3-1-dinamarca.pdf?sfvrsn=2>.

cual implica que si para la aplicación de un tratado se requiere una reforma o abrogación de leyes, se lograra mediante un procedimiento seguido ante el Parlamento.⁶⁴

Por lo tanto, la Ley Fundamental danesa contempla al control previo de constitucionalidad como un mecanismo para los tratados internacionales, a fin de asegurar que el Estado danés cumpla con las obligaciones que se contraigan a nivel internacional.

2.3.6 Control previo en Chile

En Chile, el control preventivo obligatorio surgió con motivo de la introducción del sistema de leyes orgánicas constitucional, en la Constitución de 1980. Antes de ella, existía un control preventivo de tipo eventual, que se incorporó mediante la creación del Tribunal Constitucional el cual fue creado en 1970, pero mediante una reforma en 2005 se ampliaron sus facultades.⁶⁵

En la Constitución de Chile se indica que el Tribunal Constitucional con el que cuenta tendrá una serie de funciones que le encomienda el artículo 82, que enseguida se transcribe:

Artículo 82. Son atribuciones del Tribunal Constitucional:

- 1º) Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución;
- 2º) Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso;
- 3º) Resolver las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley;

⁶⁴ Roa Ortiz, Emmanuel, *op cit.*, nota 50, p. 193.

⁶⁵ Flores Calderón, Pamela B. y Hernández Bahamondes, Karin P., *El Tribunal Constitucional, el control de constitucionalidad y el control preventivo obligatorio con posterioridad a la reforma constitucional del año 2005*, Santiago, Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2013, p. 44.

4º) Resolver las cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad con relación a la convocatoria a un plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Tribunal Calificador de Elecciones;

5º) Resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo, promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda o dicte un decreto inconstitucional;

6º) Resolver sobre la constitucionalidad de un decreto o resolución del Presidente de la República que la Contraloría haya representado por estimarlo inconstitucional, cuando sea requerido por el Presidente en conformidad al artículo 88;

7º) Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos, como asimismo la responsabilidad de las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motivaron la declaración de inconstitucionalidad, en conformidad a lo dispuesto en los incisos sexto, séptimo y octavo del número 15º del artículo 19 de esta Constitución. Sin embargo, si la persona afectada fuere el Presidente de la República o el Presidente electo, la referida declaración requerirá, además, el acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio;

8º) Derogado.

9º) Informar al Senado en los casos a que se refiere el artículo 49 N° 7º de esta Constitución;

10º) Resolver sobre las inhabilidades constitucionales o legales que afecten a una persona para ser designada Ministro de Estado, permanecer en dicho cargo o desempeñar simultáneamente otras funciones;

11º) Pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios, y

12º) Resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, cuando ellos se refieran a materias que pudieren estar reservadas a la ley por mandato del artículo 60.

El Tribunal Constitucional podrá apreciar en conciencia los hechos cuando conozca de las atribuciones indicadas en los números 7º, 9º y 10º, como, asimismo, cuando conozca de las causales de cesación en el cargo de parlamentario.

En el caso del número 1º, la Cámara de origen enviará al Tribunal Constitucional el proyecto respectivo dentro de los cinco días siguientes a aquel en que quede totalmente tramitado por el Congreso.

En el caso del número 2º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley.

El Tribunal deberá resolver dentro del plazo de diez días contado desde que reciba el requerimiento, a menos que decida prorrogarlo hasta por otros diez días por motivos graves y calificados.

El requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto; pero la parte impugnada de éste no podrá ser promulgada hasta la expiración del plazo referido, salvo que se trate del proyecto de Ley de Presupuestos o del proyecto relativo a la declaración de guerra propuesta por el Presidente de la República.

En el caso del número 3º, la cuestión podrá ser planteada por el Presidente de la República dentro del plazo de diez días cuando la Contraloría rechace por inconstitucional un decreto con fuerza de ley. También podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio en caso de que la Contraloría hubiere tomado razón de un decreto con fuerza de ley que se impugne de inconstitucional. Este requerimiento deberá efectuarse dentro del plazo de treinta días, contado desde la publicación del respectivo decreto con fuerza de ley.

En el caso del número 4º, la cuestión podrá promoverse a requerimiento del Senado o de la Cámara de Diputados, dentro de diez días contados desde la fecha de publicación del decreto que fije el día de la consulta plebiscitaria.

El Tribunal establecerá en su resolución el texto definitivo de la consulta plebiscitaria, cuando éste fuere procedente. Si al tiempo de dictarse la

sentencia faltaren menos de treinta días para la realización del plebiscito, el Tribunal fijará en ella una nueva fecha comprendida entre los treinta y los sesenta días siguientes al fallo.

En los casos del número 5º, la cuestión podrá promoverse por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, dentro de los treinta días siguientes a la publicación o notificación del texto impugnado o dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que el Presidente de la República debió efectuar la promulgación de la ley. Si el Tribunal acogiere el reclamo promulgará en su fallo la ley que no lo haya sido o rectificará la promulgación incorrecta.

En el caso del número 9º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento de la Cámara de Diputados o de la cuarta parte de sus miembros en ejercicio.

Habrá acción pública para requerir al Tribunal respecto de las atribuciones que se le confieren por los números 7º y 10º de este artículo.

Sin embargo, si en el caso del número 7º la persona afectada fuere el Presidente de la República o el Presidente electo, el requerimiento deberá formularse por la Cámara de Diputados o por la cuarta parte de sus miembros en ejercicio.

En el caso del número 11º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República o de no menos de diez parlamentarios en ejercicio.

En el caso del número 12º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento de cualquiera de las Cámaras, efectuado dentro de los treinta días siguientes a la publicación o notificación del texto impugnado.

También agrega que:

Artículo 83. Contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que puede el mismo Tribunal, conforme a la ley, rectificar los errores de hecho en que hubiere incurrido.

Las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto o decreto con fuerza de ley de que se trate.

En los casos de los números 5º y 12º del artículo 82, el decreto supremo impugnado quedará sin efecto de pleno derecho, con el solo mérito de la sentencia del Tribunal que acoja el reclamo.

Resuelto por el Tribunal que un precepto legal determinado es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia.⁶⁶

Como se observa el Tribunal Constitucional tiene como una de sus facultades la de ejercer un control con respecto a la materia de la reforma constitucional como no se ha apreciado en ninguno de los países que se han analizado previamente, y particularmente se hace alusión a ello en el inciso 2 del artículo 82, el cual es claro al indicar que durante la tramitación de ley o reforma constitucional y de los tratados internacionales se puede resolver sobre su constitucionalidad, aunque no le dan una apertura completa para que estudie de oficio sino que requiere que el Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o una cuarta parte de los legisladores lo soliciten antes de su promulgación, en donde se le dan plazos fijos al Tribunal para resolver.

La aludida reforma no sólo permitió el reforzamiento del control preventivo obligatorio, sino que además ha hecho posible que tanto particulares como jueces de otras instancias puedan recurrir al Tribunal Constitucional a fin de obtener un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de alguna disposición, otorgándole este órgano una mayor eficacia al texto fundamental.⁶⁷ Con ello se fortalece la democracia debido a que se permite que los ciudadanos soliciten el pronunciamiento del Tribunal.

⁶⁶ Constitución Política de la República de Chile, publicada en el Diario Oficial el 24 de octubre de 1980, pp. 48-51.

Disponible en línea en: https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf.

⁶⁷ Flores Calderón, Pamela B. y Hernández Bahamondes, Karin P., *El Tribunal Constitucional, el control de constitucionalidad y el control preventivo obligatorio con posterioridad a la reforma constitucional del año 2005*, Santiago, Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2013, pp. 370-371.

2.3.7 Caso particular: Control previo en Colombia

Para ahondar más sobre el control previo en Colombia, se analizarán algunos de los antecedentes históricos que dieron pauta a que se le diera esta atribución a la Corte Constitucional.

El control de constitucionalidad en Colombia surge simultáneamente con la idea de crear una Constitución, como expresión necesaria del concepto de su supremacía.⁶⁸ Este país siguió el modelo norteamericano al establecer un control de poder soberano del Congreso e imponer un principio donde se señala que el Departamento Legislativo no podía legislar contra la Constitución, otorgando a una Corte Suprema la facultad de invalidar las leyes que estuvieran en contra de la Constitución y en consecuencia declarándolas inconstitucionales; por lo tanto, se otorga a la Corte Suprema la facultad de ser guardián de la Constitución con facultades de decisión, sin apelaciones cuando se trate de restablecer el orden federal.⁶⁹

Por lo tanto el origen del control constitucional en Colombia se puede decir que tiene sus inicios con la Constitución de Cundinamarca en 1811⁷⁰, pero no es sino en la Constitución de 1843 donde se faculta al congreso para ejercer un control de interpretación en caso de duda y al presidente para objetar proyectos por vicios de forma.

En las posteriores reformas de 1853, 1858, 1863 se continúa con la misma línea del control en cabeza del Ejecutivo, siendo entonces que mediante la reforma de Rafael Núñez en 1886, excluyó el anterior sistema judicial para insertar un control previo ejercido por el Presidente a los proyectos de ley, por medio de objeciones contra ellos en el momento de la

⁶⁸ Gómez Serrano, Laureano, *El control constitucional en Colombia, evolución histórica*, Bogotá, D.C., Colombia, Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas Universidad Autónoma de Bucaramanga, Segunda edición, ediciones doctrina y ley LTDA, 2007, p. 33.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 131-132.

⁷⁰ Puede ser revisada en línea en http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-cundinamarca-30-de-marzo-de-1811-y-promulgada-el-4-de-abril-de-1811--0/html/008e4dae-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html, sin embargo se aprecia que las funciones del Poder Judicial eran muy limitadas, pues en el título VII se aprecia en el artículo 2, la prohibición expresa al Judicial de entrometerse en los asuntos de los otros dos poderes.

sanción cuando éstos vayan en contra de la Constitución para ir a complementarse con el estudio y decisión posterior de la Honorable Corte Suprema de Justicia, en caso de que el Congreso, al serle devuelto un proyecto, insistiera en su sanción.⁷¹ Tal como lo expresa el artículo 90 de la Constitución colombiana de 1886:

Artículo 90.- Exceptúase de lo dispuesto en el Artículo 88 el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto.⁷²

De tal manera, como se observa, se procuró una colaboración armónica entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo.

En 1910, mediante el acto legislativo número tres, se implanto la supremacía de la Carta Constitucional y su aplicación preferencial sobre las demás leyes. Además, impuso en el artículo 41 la atribución de la Corte Suprema de Justicia de emitir un fallo definitivo sobre la exequibilidad de los actos legislativos y de las leyes, aquellos cuando son objetados por el Presidente y estas cuando son acusadas por los ciudadanos. De igual manera mediante esta reforma se incorporó la acción de inexecuibilidad, concedida a todos los ciudadanos para que puedan contribuir con la defensa de esa ley superior que es la base del derecho que los rige. Primeramente se creó una Sala Constitucional como Sala independiente de las demás, la cual era la encargada de estudiar las demandas de inconstitucionalidad antes de que fueran pasadas a la Sala Plena.⁷³

⁷¹ Alberto Miguél, Rubén y Alberto Gómez, Camilo, *Tesis de grado: Procedimientos de control constitucional en Colombia*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de ciencias jurídicas y socioeconómicas, 1988, p. 12.

⁷² Constitución Política de la República de Colombia de 1886, Bogotá, Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Secretaría Jurídica distrital, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153>.

⁷³ *Ibidem*, pp. 14-15.

2.3.7.1 Normas constitucionales actuales sobre el control previo en Colombia

En la doctrina constitucional, el principio sobre el que se basa fundamentalmente el control constitucional es la seguridad jurídica, que implica que los jueces mantengan una interpretación coherente de las normas y en el principio de igualdad, donde todos los ciudadanos puedan ser juzgados bajo los mismos criterios, concediendo la facultad de guarda de la norma fundamental a la Corte Constitucional.

Por lo que en la actual Constitución también se consagra la colaboración armónica entre los poderes, donde se le confiere la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley tal como lo reza el siguiente artículo:

Artículo 167. El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.

El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

Con el artículo anterior, se señala que en la Constitución vigente también se le otorga la facultad a la Corte de decidir sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley, ello dentro los límites que impone la

ley fundamental, puede observar la constitucionalidad de los proyectos de ley que se pretenden incorporar.

Además la actual Constitución colombiana indica en su artículo 241 que:

Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.
4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.
6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución. 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.
8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos

de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

12. Darse su propio reglamento.

Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

Artículo 244. La Corte Constitucional comunicará al Presidente de la República o al Presidente del Congreso, según el caso, la iniciación de cualquier proceso que tenga por objeto el examen de constitucionalidad de normas dictadas por ellos. Esta comunicación no dilatará los términos del proceso.⁷⁴

De este modo, cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

⁷⁴ Constitución Política de Colombia de 1991, Actualizada con los Actos Legislativos a 2016, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>.

Como se precisa en el artículo en mención, la Corte se encargará de efectuar un control previo de oficio, no requiere petición de parte concreta para determinar sobre la constitucionalidad de las normas puestas a su consideración y, una vez que se pronuncie las autoridades competentes procederán a ratificar el tratado o a aprobar el proyecto de ley; pero en caso de ser inconstitucional el ordenamiento sujeto a revisión, la Corte remitirá nuevamente a las autoridades competentes el ordenamiento para su modificación y una vez hecho esto, se podrá proceder a su aprobación.

Por estas razones se habla del ejercicio de un control constitucional previo automático cuando se trate de proyectos de leyes estatutarias; y excepcionalmente, cuando se refiera a los proyectos de ley que sean objetados por inconstitucionalidad por el Gobierno.⁷⁵

Ahora bien respecto a los mecanismos de impugnación de las leyes, la Corte entendió que fundamentalmente en la Constitución se establecían cuatro sistemas:

I.- La vía exceptiva del artículo 215 Constitucional. Es de expresa significación la aplicación de la “excepción de inconstitucionalidad” como expresión técnica defensiva o de inaplicabilidad, declarable incluso de oficio, que no obstante ser motivo de agudas controversias, en la práctica no tiene el uso extendido que presenta en el sistema norteamericano y constituye una verdadera excepción.

II.- La vía de acción popular, contemplada en el artículo 214 de la Constitución. La *actio popularis* constituye un instrumento ofensivo vigoroso para satisfacer los derechos ciudadanos y vigilar a los detentadores del poder, en procura de remover los arbitrios e irregularidades del legislador y que se haya a disposición de cualquier ciudadano e incluso de los extranjeros avecindados, a quienes sólo les basta invocar la protección del ordenamiento

⁷⁵ Gómez Díaz, Julián, Rodríguez Vargas, Diana M., *Las acciones públicas para la guarda de la integridad y la supremacía de la constitución*, Bogotá, Facultad de Ciencias Jurídicas Pontificia Universidad Javeriana, 2002, p. 14.

superior y la Corte se halla obligada a fallar con efectos hacia el futuro y en forma general y obligatoria.

III.- El procedimiento de la definición de los conflictos de inconstitucionalidad frente a los proyectos de ley impugnados por el Ejecutivo. Mediante el control previo de constitucionalidad a las leyes o incluso a los propios Actos Legislativos, esto es, los reformatorios de la Constitución, por objeción Presidencial, la Corte debía confrontar, como en los demás eventos, las disposiciones objetadas, revisadas o acusadas con la totalidad de los preceptos constitucionales, y de encontrar una vulneración a la Carta, aunque ésta no fuera la invocada en la objeción, intervención o demanda, se hallaba obligada a declarar la correspondiente inconstitucionalidad; en el evento contrario, el presidente está obligado a sancionar la ley, que se hacía impugnable por haber hecho tránsito a cosa juzgada la decisión.

El control preventivo, entonces, se ejercita sobre los proyectos de ley que a juicio del Ejecutivo de ser convertidos en norma vulnerarían la Constitución. Aquí el Presidente de la República funge de guardián del orden constitucional, a través de la técnica de la objeción que obliga al Legislativo a reexaminar la norma imperfecta y, en últimas, ante la inasistencia, defiere a la Corte la solución del litigio constitucional.

IV.- El control automático de los decretos extraordinarios con fuerza legal. Los decretos extraordinarios con fuerza de ley, producto de esa taumatúrgica transmutación del Ejecutivo en Legislador, se sometan a control automático, como un deber ineludible de la Corte de revisar de oficio su constitucionalidad, en término menor al ordinario, señalando al Gobierno la obligación de enviarlos y en caso de que éste no lo hiciera, mediante aprehensión directa por la Corporación.

Otro de los instrumentos de naturaleza procedimental desarrollado por la Corte en el ejercicio de su función fue el de la Cosa Juzgada Constitucional, a través de la cual se abstiene de reexaminar los litigios constitucionales ya fallados con anterioridad, en razón de que, por haber sido analizada la norma

acusada frente al pleno del texto constitucional, el pronunciamiento tiene efecto general, *erga omnes*, y la única hipótesis contraria y excepcional de recibo, era la impugnación de inconstitucionalidad sobreviniente por reforma de la Carta.⁷⁶

La Corte Constitucional Colombiana ha emitido sentencias que involucran las actividades del poder Legislativo, con la intención de colaborar en la salvaguarda y estabilidad de la Constitución; luego, la Corte mediante sus sentencias, puede declarar la inconstitucionalidad de una norma y por consiguiente su expulsión del ordenamiento por ser contraria a la Carta. La inconstitucionalidad puede ser total o parcial.

La labor de la Corte es necesaria para contribuir al Estado de derecho, y garantizar la seguridad jurídica y coherencia del sistema jurídico, proteger el principio de igualdad, para que los casos análogos sean resueltos de manera similar, y para controlar la propia actividad judicial; pero para efectos de que la Corte no salga de sus competencias sustituyendo las labores de los otros poderes públicos, el constituyente le estableció límites dentro de la misma norma, entre ellos destaca la motivación de los fallos, donde sus criterios son estrictamente jurídicos y detallados sobre la posturas que tuvieron.

2.3.7.2 Consideraciones generales sobre el control previo en Colombia

El control constitucional en Colombia es un instrumento que ayuda a preservar la supremacía de la Constitución, funge como defensor de los derechos humanos y se encarga de regular el ejercicio del poder.

El control de la Corte Constitucional es un mecanismo que se ha ido desarrollando paulatina y simultáneamente con la evolución de sus instituciones, pero como lo indica Matthias Herdegen, llega a su clímax cuando se dirige hacia una reforma de la ley fundamental.⁷⁷

⁷⁶ Alberto Miguél, Rubén y Alberto Gómez, Camilo, *Tesis de grado: Procedimientos de control constitucional en Colombia, op. cit.*, nota 59, pp. 174-177.

⁷⁷ Celis Gómez, Javier, (coord.), *Congreso Internacional, Reforma de la Constitución y control de constitucionalidad*, Bogotá, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de ciencias jurídicas, 2005, p. 10.

Y siguiendo con la postura de Matthias Herdegen “una Corte Constitucional se desempeña en máximo grado como vigilante sobre la Constitución cuando controla actos reformatorios a esa Constitución.”⁷⁸

Las reformas constitucionales no están sujetas al control material o de fondo, lo cual implica que de acuerdo con Jorge Vélez García a la Corte Constitucional de Colombia en cuestiones de normas constitucionales solo le compete “revisar los vicios en los procedimientos de formación del acto legislativo de las reformas a la Constitución, según las indicaciones de la propia Constitución, aunque se ha ido adentrando al estudio material de las reformas y esto se aprecia en la sentencia C-551 del 2003, es decir, llega al punto de la competencia del reformador, de la competencia del Congreso y, pues la Corte sostiene que sí puede penetrar en el recinto del contenido de la reforma bajo ciertas circunstancias vagas e imprecisas, sustentando la tesis de que reformar no es sustituir y que por consiguiente la sustitución completa de la Constitución por parte de una reforma constitucional, resulta un acto legislativo inconstitucional. Por lo que entra a examinar y a declarar inválido el contenido de la reforma”.⁷⁹

Como se aprecia en párrafos anteriores, la Corte Constitucional, antes de 2003 no se había atrevido a hacer el análisis sobre su propia competencia en materia de reformas a la Constitución, siempre se abstuvo en los términos del artículo 241 y del artículo 379, y siempre manifestó no poder entrar en el estudio de fondo de las reformas constitucionales.

Sin embargo, en el año 2003 sí se atrevió a ingresar en el campo del análisis de su propia competencia, lo hizo en la sentencia C-551 sentencia en la que se convocaba a un referendo en el año en mención, donde señaló que “el control por parte de la Corte debe ser de forma y de fondo (asuntos

⁷⁸ *Ibidem.* p. 13.

⁷⁹ *Ibidem,* pp. 329-330.

sustanciales) y en él se debe verificar si las normas sometidas a su consideración son normas jurídicas”.⁸⁰

También dentro de la misma sentencia señala que “la exclusión del control constitucional del contenido material de una reforma constitucional es natural, pues el contenido de toda reforma constitucional es por definición contrario a la Constitución vigente, ya que precisamente pretende modificar sus mandatos. Admitir que una reforma constitucional pueda ser declarada inexecutable por violar materialmente la Constitución vigente equivale entonces a petrificar el ordenamiento constitucional y anular la propia cláusula de reforma, por lo que la restricción impuesta por el artículo 241 superior a la competencia de la Corte es una consecuencia necesaria del propio mecanismo de reforma constitucional”.⁸¹ Sin embargo, en dicha sentencia la Corte hizo mención de que si bien carecía de competencia para entrar en los aspectos de fondo, pues solamente podía mirar la forma del acto reformativo de la Constitución, antes de hacerlo debía ocuparse en verificar la competencia del órgano que reforma la Constitución, de ese órgano constituido que para el caso de los actos legislativos es el Congreso. De tal manera que la Corte entiende que hay unos límites tácitos en la Constitución, que de la esencia misma de la Constitución surge una materialidad que implica un impedimento para que el constituyente derivado o poder de reforma pueda tocarla. Por lo tanto, el Congreso no puede sustituir plenamente la Constitución, esto es, se debe respetar su esencia. Pero de la misma sentencia se desprende la postura de José Gregorio Hernández Galindo quien indica que la Corte puede entrar a examinar los aspectos materiales o sustanciales de las decisiones de poder de reforma.

Pero por otro lado existen autores como Sandra Morelli Rico quien sostiene que a la Corte Constitucional le corresponde estudiar si la conducta del legislador que actúa en función constituyente ha sido respetuosa del

⁸⁰ Sentencia C-551/03, disponible en línea en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-551-03.htm>.

⁸¹ *Idem*.

procedimiento diseñado para cada una de las modalidades de reforma, esto es, la Corte no debe traspasar los límites de lo formal, para respetar las atribuciones conferidas al Congreso de “hacer leyes”.⁸²

No obstante las consideraciones anteriores, en el caso de Colombia no queda duda de que la gran evolución que ha tenido el Control constitucional, el cual es muy amplio y brinda varias formas de proteger la supremacía constitucional, se debe primordialmente a la jurisprudencia en materia constitucional que ha emitido la Corte.

A manera de conclusión del presente capítulo y como se aprecia en la explicación anterior, algunos países contemplan la figura del control previo en sus sistemas jurídicos: Francia y Colombia ejercen un control *a priori* más completo; mientras que España, Finlandia, Alemania y Dinamarca únicamente lo realizan respecto a la constitucionalidad de los tratados internacionales, pero la mayoría de ellos cuentan con la presencia de un órgano constitucional específico, encargado de revisar las posibles contradicciones con sus ordenamientos constitucionales, a fin de garantizar la supremacía constitucional, además de proponer modificaciones o reformas a la Constitución a los órganos competentes en caso de ser necesarios.

Estas experiencias internacionales se toman como referencia respecto a la postura actual del estado mexicano en el cual únicamente se llevan a cabo mecanismos de control *a posteriori*, sin tomar en cuenta a los medios *a priori* que posiblemente pueden prevenir contradicciones a las normas jurídicas.

Para una mejor explicación de los países que contemplan el control previo, se presenta la siguiente tabla.

⁸² Celis Gómez, Javier, (coord.), *Congreso Internacional, Reforma de la Constitución y control de constitucionalidad*, op. cit., nota 77, pp. 464-465.

Tabla 2: Control Previo a Nivel Internacional

País	Fundamento Jurídico	Descripción
Francia	Artículo 61 de la Constitución francesa de 1958.	El Consejo Constitucional se pronuncia sobre la constitucionalidad de las leyes, reglamentos y los tratados internacionales, antes de su promulgación.
España	Artículo 95 de la Constitución española.	El Tribunal Constitucional español revisa la constitucionalidad de los tratados internacionales, sus resoluciones son vinculantes.
Alemania	Jurisprudencia	El Tribunal Constitucional Alemán mediante una resolución de 1952, determinó que las leyes por virtud de las cuales se aprueba un tratado internacional deben ser sometidas a su consideración.
Finlandia	Artículo 74 de la Constitución de Finlandia	La Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento tiene entre sus funciones la de emitir su dictamen sobre la constitucionalidad de las proposiciones de Ley y de los otros asuntos que se sometan a su tramitación, así como su relación con los tratados internacionales sobre derechos humanos.
Dinamarca	Artículo 19, primer párrafo de la Constitución de Dinamarca	La Ley Fundamental danesa contempla al control previo de constitucionalidad como un mecanismo para los tratados internacionales.
Chile	Artículos 82 y 83 de la Constitución de Chile	<p>El Tribunal Constitucional tiene como una de sus facultades la de ejercer un control de constitucionalidad con respecto a las leyes orgánicas constitucionales, proyectos de ley o de reforma constitucional, tratados internacionales sometidos a la aprobación del Congreso, decretos con fuerza de ley, convocatorias a un plebiscito, decretos o resoluciones del Presidente de la República.</p> <p>Para su estudio se requiere que el Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o una cuarta</p>

		<p>parte de los legisladores lo soliciten antes de su promulgación, en donde se le dan plazos fijos al Tribunal para resolver.</p>
<p>Colombia</p>	<p>Artículos 167, 241, 244 de la Constitución de Colombia</p>	<p>A la Corte Constitucional le corresponde:</p> <p>Decidir sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>Decide la constitucionalidad de referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional, estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.</p> <p>Decide sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>Decide sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.</p>

Fuente: Elaboración propia, con información del presente tema.

CAPÍTULO III

GENERALIDADES DEL CONTROL PREVIO Y SUS ANTECEDENTES A NIVEL NACIONAL

SUMARIO: 3.1. Antecedentes históricos de control previo de constitucionalidad en México. 3.2. Análisis sobre el control previo en algunas entidades federativas de México. 3.2.1. Control constitucional en el Estado de Colima. 3.2.2. Control previo en Chiapas. 3.2.3 Control previo en Coahuila. 3.2.4. Control previo en Durango 3.2.5. Control previo en Nayarit. 3.2.6. Control previo en Oaxaca. 3.2.7. Control previo en Tabasco. 3.2.8. Control previo en Yucatán.

El control previo se encuentra establecido en algunas entidades de México como Chiapas, Coahuila, Durango, Nayarit, Oaxaca, Tabasco y Yucatán; por lo tanto, se hará un estudio sobre la forma en que las constituciones locales de cada una de estas entidades hace referencia a dicho control, analizando además algunas leyes con las que cuentan las entidades en las que indican la forma en la que se va a regular el control previo y sus características y lineamientos particulares.

Por otro lado, se examina el control constitucional existente en Colima y la forma de ejercerlo, el cual, en comparación con los estados señalados, es más limitada.

3.1 Antecedentes históricos del control previo de constitucionalidad en México

El control de la constitucionalidad tiene diversos antecedentes, que tienen un enfoque principal en el control *a posteriori*; sin embargo, se hará mención de ese mecanismo, a efecto de precisar los orígenes de los mecanismos de control constitucional en México.

La Constitución de 1824 no previó un procedimiento específico para el control de la constitucionalidad, puesto que se adoptaba el sistema de control difuso que fue tomado del modelo estadounidense y se entendía que todas las

autoridades judiciales impedirían la aplicación de una disposición contraria a la Constitución.⁸³

Posteriormente, con la emisión de las Siete Leyes Constitucionales de régimen centralista de 1836, se estableció un mecanismo expreso de control constitucional, conferido al Supremo Poder Conservador y que según el artículo 12 de la segunda ley, le confería entre otras facultades la de declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de los dos meses después de su sanción, cuando fueran contrarios a la Constitución y con la petición de alguno de los tres poderes; así como declarar la nulidad de los actos de alguno de los tres poderes constituidos, motivado por alguno de los dos poderes contrarios; además de declarar, excitado por el Poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la Nación, en cualquiera caso extraordinario en que sea conveniente conocerla; además de dar o negar la sanción a las reformas de constituciones que acordara el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.⁸⁴

Además la Suprema Corte de Justicia, acorde con el artículo 12, fracción XIV, de la Quinta Ley tenía entre sus facultades la de exponer su dictamen sobre leyes iniciadas por el Supremo Gobierno o por los Diputados en el mismo ramo de la administración de justicia.⁸⁵

Como se observa, en éste ordenamiento existen antecedentes del control constitucional con tintes de lo que hoy conocemos como acción de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, referéndum y un ligero intento de control previo.

Sin embargo, no se menciona expresamente la posibilidad de revisar los tratados internacionales, a través de su control de constitucionalidad, pero como esta atribución le era conferida al Congreso General según el artículo 44 fracción VIII, de la Tercera Ley, ello implicaba la posibilidad de que la ley o

⁸³ Andrade Sánchez, Eduardo, *op cit.*, nota 52, p. 579.

⁸⁴ Leyes constitucionales, México, 1836, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

⁸⁵ *Idem.*

decreto que aprobara el tratado quedará comprendido entre los actos que podía revisar el Supremo Poder Conservador, aunque para que lo hicieren era necesario que los poderes constituidos motivaran a dicho órgano para que realizara un estudio sobre la constitucionalidad del tratado y se le otorgara un valor, pues de lo contrario su actuar sería nulo, según lo dispuesto en el artículo 14 de la Segunda Ley.

No obstante lo anterior, en México existen diversos estados que ya cuentan con el control previo como mecanismo de control constitucional, establecido en sus constituciones locales, pero dicho mecanismo no existe en la Constitución Federal.

3.2 Análisis sobre el control previo en algunas de las entidades federativas de México

Antes de mencionar las particularidades del ejercicio del control previo en cada entidad, se debe considerar que el control previo de constitucionalidad es un medio indispensable en la conservación del orden constitucional, ya que analiza la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas que, previamente a su promulgación y entrada en vigor, posean una presunción de inconstitucionalidad. Su naturaleza es contener aquel acto, para que no produzca efectos negativos en el sistema jurídico por su mera aplicación.⁸⁶

Actualmente a nivel federal no existe algún mecanismo de naturaleza previa, que procure el análisis de la constitucionalidad de las normas jurídicas de alcance general; por ello, se considera relevante la existencia de éste mecanismo a nivel local.

Las entidades federativas de México en las que se encuentra establecido el control previo son: Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Nayarit, Oaxaca, Tabasco y Yucatán, que se analizarán en lo particular, además de mencionar a Colima y Durango que contemplan un control limitado.

⁸⁶ Tribunal Electoral de la Federación, *Medios de control/ control previo de constitucionalidad*, México, en: http://sitios.te.gob.mx/mesas_redondas/page/medio/8.

3.2.1 Control constitucional en el estado de Colima

El Estado de Colima sustenta un tipo de control constitucional reducido a las funciones de los órganos de que se trate, y a los cuales se les da vista para que objeten; en el caso del Ejecutivo, para que apoye las observaciones que le hubiere hecho al proyecto, de Ley o Decreto; y en el caso del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, se le remitirá copia de la iniciativa cuando ésta verse sobre asuntos que sean del ramo judicial.

Lo anterior se encuentra establecido en los siguientes artículos.

Artículo 44.- El Gobernador podrá nombrar un representante para que sin voto, asista a las sesiones con objeto de apoyar las observaciones que hiciera a las iniciativas de Ley o Decreto y para sostener las que procedieren de él, a cuyo efecto se le dará oportuno aviso del día de la discusión.

Artículo 45.- El mismo derecho tendrá el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, cuando la iniciativa de ley o Decreto sea del Ramo Judicial, y para facilitarle su ejercicio, al darle aviso del día de la discusión se le remitirá copia de la iniciativa.

Sin embargo su opinión no es vinculante, pues aunque se presenten objeciones por parte de los órganos interesados, pueden ser aprobadas y para ello solo se requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados sobre los puntos donde exista discrepancia, tal como lo indica el siguiente artículo.

Artículo 47.- Las iniciativas de Ley o Decreto no se considerarán aprobadas sino cuando hayan sido apoyadas por el voto de la mayoría de todos los miembros del Congreso. Cuando fueren objetadas por representantes del Ejecutivo, Supremo Tribunal de Justicia o Ayuntamientos, se requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados, por lo menos, respecto de los puntos en que hubiere discrepancia.⁸⁷

En este estado no se puede apreciar el ejercicio de un control previo, ya que el análisis de las iniciativas de leyes o decretos se limita únicamente a los

⁸⁷ Constitución política del Estado libre y soberano de Colima, última reforma en 2015, en: http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion_local_08sept2015.pdf.

asuntos relativos al interés del ramo judicial y solo en ese supuesto puede hacer observaciones a la ley, por ello no se considera propiamente un control previo.

3.2.2 Control previo en Chiapas

El 14 de septiembre de 1824 Chiapas proclamó su federación a los Estados Unidos Mexicanos, y se instala el primer congreso constituyente el 5 de enero de 1825. En ese mismo año extiende su primera Constitución que se promulgo el 9 de febrero de 1826, por don Manuel José de Rojas, gobernador interino.

La Constitución Política del Estado libre y soberano de Chiapas publicada el 31 de enero de 2018, contempla el control previo en el título décimo segundo constitucional que se nombra de las leyes de desarrollo constitucional, por ello se mencionarán los artículos en donde se contempla dicho control y que a la letra dicen:

Artículo 122. El Congreso podrá expedir leyes para desarrollar el contenido de las normas constitucionales.

Las leyes de desarrollo constitucional serán discutidas y aprobadas por mayoría calificada igual a la requerida para la reforma constitucional.

Artículo 123. Antes de su publicación, el Presidente del Congreso consultará al Tribunal de Justicia Constitucional acerca de la constitucionalidad de la ley correspondiente. El Tribunal deberá pronunciarse en un plazo de treinta días naturales.⁸⁸

Como se observa en los artículos anteriores, el control previo se hace presente en el artículo 123 del ordenamiento mencionado, pero únicamente respecto a las leyes de desarrollo constitucional, donde el Presidente del Congreso deberá consultar al Tribunal de Justicia Constitucional antes de que la ley sea publicada, no así de las reformas a su Constitución local.

Por su parte, la Ley de Control Constitucional del estado de Chiapas procura controlar la constitucionalidad de los actos de los legisladores ya sea

⁸⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, última reforma publicada en 2018, http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0002.pdf?v=MjY=.

por acciones u omisiones legislativas, y garantizar que la comunidad no sufra algún perjuicio por parte del legislador al actuar al margen del derecho constitucional y en violación del mandato claro del constituyente.⁸⁹

Para una mejor explicación sobre forma en que Chiapas ejerce el control previo se presenta un organigrama en el apartado de anexos que se encuentra al final de este capítulo. (Remítase al anexo 1, gráfica del Estado de Chiapas). En dicha gráfica se expresa la forma en el que en el Congreso del Chiapas elabora las leyes de desarrollo constitucional, así como los órganos que deben aprobarla para que esta ley pueda ser publicada.

3.2.3 Control previo en Coahuila

El estado de Coahuila de Zaragoza publicó su Constitución en el periódico oficial el 19 de febrero de 1918, y es un ordenamiento jurídico que contempla mecanismos para proteger y procurar tanto la supremacía constitucional como la justicia constitucional local, esta última se fundamenta en artículo 158 que a la letra dice:

Artículo 158. La Justicia Constitucional Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

La Justicia Constitucional Local tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando la Autoridad Jurisdiccional considere en su resolución que una norma, es contraria a esta Constitución, con base en lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá declarar

⁸⁹ Ley de control constitucional para el estado de Chiapas, Ley publicada en 2002, p. 4, en: http://www.fge.chiapas.gob.mx/transparencia/docs/IX/LEY_DE_CONTROL_CONSTITUCIONAL_PARA_EL_ESTADO_DE_CHIAPAS.pdf.

de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto. En este supuesto, el Tribunal superior de Justicia revisará la resolución en los términos que disponga la ley.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional Local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes: controversias constitucionales locales, acciones de inconstitucionalidad locales, y es el mismo tribunal el órgano que se encargará del estudio del control previo. ⁹⁰

Para efectos particulares del control previo la Ley de justicia constitucional local para el estado de Coahuila de Zaragoza señala que:

Artículo 71. Diversos tipos de acciones de inconstitucionalidad. Por el ejercicio de la acción genérica de inconstitucionalidad, puede 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. ⁹¹

Mientras que el artículo 90 de la misma ley dispone que la figura del control previo de constitucionalidad se llevara a cabo en leyes o decretos:

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, solicitándole que emita opinión al respecto, dando a conocer esta circunstancia a la Legislatura, sin perjuicio de la devolución del proyecto original al Órgano Legislativo con las observaciones pertinentes.

El Congreso del Estado, podrá suspender la continuación del procedimiento legislativo en espera de la opinión del Tribunal, si así lo determinan la mayoría de sus miembros, en cuyo caso darán a conocer desde luego sus puntos de vista.

⁹⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Coahuila de Zaragoza, última reforma publicada el 19 de febrero de 1918, en: <http://setracoahuila.gob.mx/descargar/ConstitucionCoah.pdf>.

⁹¹ Ley de justicia constitucional local para el estado de Coahuila de Zaragoza, publicada el 12 de julio de 2005, en: http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa132.pdf.

La opinión que en este caso emita el Tribunal Superior de Justicia del Estado, deberá producirse en breve término, concretando la inconstitucionalidad del texto impugnado, si adoleciese de este vicio, y será vinculante para el Poder Legislativo, que no podrá proseguir el procedimiento sin suprimir o modificar los preceptos que se estimen contrarios a la Constitución del Estado.

Cuando el Poder Legislativo, por mayoría absoluta de votos decida no suspender el procedimiento legislativo, lo hará saber al Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Estado, quien declara sin materia la solicitud de opinión.

En esta última hipótesis, lo mismo que en la que haya sido aprobado el texto original del proyecto por la dos terceras partes de los votos de los legisladores, podrá interponerse la acción de inconstitucionalidad, tras la entrada en vigor del texto de la ley impugnada en vía previa.

En todo caso, los jueces antes de declarar la inconstitucionalidad de una ley o acto, podrán realizar la interpretación conforme a la Constitución y la ley para salvar su posible invalidez.⁹²

Los artículos mencionados son muy claros, al establecer que el control previo procede en el supuesto de que el Gobernador del Estado que hubiera vetado, en todo o en parte una ley o decreto, por estimarlo 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, solicitándole que emita opinión al respecto, y que se dé a conocer su resolución a la Legislatura, lo cual implica devolver el proyecto original al Órgano Legislativo con las observaciones pertinentes, de manera tal que el Congreso del Estado tendrá la obligación de esperar la opinión del Tribunal, en la cual si se determina que el texto pretendido es inconstitucional el legislativo deberá modificarlo, puesto que la opinión del Tribunal es vinculante para el Poder Legislativo, pero en el supuesto de que los legisladores no suspendan el procedimiento legislativo se lo notificarán al Ejecutivo y al

⁹² *Idem.*

Tribunal Superior de Justicia del Estado, quien declara sin materia la solicitud de opinión.

En esta última hipótesis, se podrán interponer los medios de control reparadores como la acción de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales o el juicio de amparo, tras la entrada en vigor del texto de la ley impugnada en vía previa.

Sin embargo, los jueces antes de declarar la inconstitucionalidad de una ley o acto, podrán realizar la interpretación conforme a la Constitución y la ley para salvar su posible invalidez.⁹³

Se presenta una gráfica en la que se expone de manera clara la forma en la que el Estado de Coahuila desarrolla el control previo (remítase al anexo 2, gráfica del Estado de Coahuila de Zaragoza).

3.2.4 Control previo en Durango

En el Estado de Durango se establece un control previo sobre las reformas a su constitución, pues señala que toda iniciativa de reforma se deberá someter a la opinión del Gobernador y del Tribunal Superior de Justicia, para que rindan un informe por escrito a manera de opinión.

Artículo 182.- Toda iniciativa de reforma constitucional deberá ser sometida a la opinión del Gobernador del Estado, del Tribunal Superior de Justicia y, en su caso, de los órganos constitucionales autónomos, cuando la reforma verse sobre la materia de sus atribuciones; quienes deberán rendir un informe por escrito, dentro de los quince días siguientes. Transcurrido dicho plazo, el proceso de reforma contenido en el presente artículo seguirá su curso, con independencia de la recepción de las opiniones respectivas, previa publicación de un comunicado que contenga una síntesis de su contenido.

Para la aprobación de la reforma constitucional se requiere el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso del Estado, y de la mayoría de los ayuntamientos. Si transcurrido un periodo de cuarenta y cinco días naturales, a partir de la recepción del decreto correspondiente, los

⁹³ Tribunal Electoral de la Federación, *op. cit.*, nota 86.

ayuntamientos no contestaren, se entenderá que aprueban la reforma. El Congreso del Estado hará la declaratoria respectiva.

Cuando el Congreso del Estado considere necesario llevar a cabo una reforma en todo o proponer una nueva Constitución, ésta deberá ser aprobada en Referéndum.⁹⁴

Acorde al artículo 112 del mismo ordenamiento el Tribunal Superior de Justicia, tendrá como facultades y obligaciones la de garantizar la supremacía y control de la Constitución mediante su interpretación, así como anular las leyes o decretos contrarios a ella, y para conseguir ello se cuenta con una Sala de Control Constitucional, integrada por tres magistrados, que aparte de mantener el principio de supremacía constitucional ejercerá una función consultiva para los órganos del Estado, a fin de interpretar las normas contenidas en la Constitución.⁹⁵ Lo anterior indica que a través de este órgano se pueden prevenir posibles actos violatorios de las normas constitucionales.

Para una mejor explicación se presenta una gráfica en la que se precisa la manera en que se desarrollan las reformas constitucionales y en donde se encuentra establecido el control previo, el cual se incluye de forma limitada al someter a la opinión del Gobernador, del Tribunal Superior de Justicia, de los Ayuntamientos y de los órganos autónomos según la materia a reformar, en el caso de éste último, quienes deberán rendir un informe sobre la iniciativa, aunque su decisión no es vinculante para el Congreso. (Remítase al anexo 3, gráfica del Estado de Durango).

3.2.5 Control previo en Nayarit

La Constitución nayarita sí es clara al establecer el control previo en el artículo 53. El numeral en cuestión establece que antes de la discusión y aprobación en el Congreso, la comisión legislativa, encargada de dictaminar, podrá consultar a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia respecto de

⁹⁴ Constitución política del estado libre y soberano de Durango, publicado en 2013, última reforma en junio de 2017, en: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20%28NUEVA%29.pdf>.

⁹⁵ *Idem*.

la constitucionalidad de una iniciativa de ley o decreto presentada, y su opinión deberá ser emitida en un término de diez días.

Artículo 53.- Las resoluciones del Congreso no tendrán otro carácter que el de ley, decreto o acuerdo.

Es materia de ley, toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a generalidad de personas.

Es materia de decreto, toda resolución que otorgue derechos y obligaciones a determinadas personas individuales o morales con expresión de sus nombres.

Son materia de acuerdo, todas las demás resoluciones de la Cámara que no tengan el carácter de ley o decreto.

Previo a la discusión y aprobación en el Congreso, la comisión legislativa encargada de la dictaminación, podrá consultar a la Sala Constitucional 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.

Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo, para su promulgación y observancia, firmados por el Presidente y Secretarios de la Mesa Directiva. Aprobado por la Cámara el proyecto de ley o decreto lo enviará desde luego al Ejecutivo, para que dentro del plazo de diez días naturales haga las observaciones que estime pertinentes

El plazo para la presentación de las observaciones a los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos se ajustará a lo dispuesto por el artículo 38 de esta Constitución.⁹⁶

Por lo que para efectos se exponer con mayor claridad lo anterior se presenta una gráfica en el apartado de anexos (remítase al anexo 4, gráfica del Estado de Nayarit) en la cual, se aprecia que Nayarit establece un control previo al someter a consideración de la Sala Constitucional las iniciativas, a efecto de que se pronuncien sobre su constitucionalidad de las mismas, ello se realiza antes de que el mismo Congreso apruebe la iniciativa.

⁹⁶ Constitución política del estado libre y soberano de Nayarit, publicada en 1918, última reforma en 2017, en: http://tepic.gob.mx/archivos/transparencia/xxvii/constitucion_del_estado.pdf.

3.2.6 Control previo en Oaxaca

La Constitución del estado de Oaxaca señala el ejercicio del control previo, y la Sala Constitucional será la encargada de conocer sobre las posibles inconstitucionalidades de un proyecto de ley o decreto, así lo indica el numeral 106 en el apartado B, fracción IV, y que a la letra dice:

Artículo 106.- B. Corresponde a la Sala Constitucional, en los términos que señale la ley:

IV.- Conocer de las peticiones formuladas por el Gobernador del Estado, por treinta por ciento de los Diputados al Congreso del Estado o por los órganos autónomos en el ámbito de sus respectivas competencias, sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Congreso previo a su promulgación y publicación. El Tribunal Superior de Justicia deberá resolver en un plazo máximo de quince días naturales, mediante la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros.⁹⁷

La Constitución Oaxaqueña en el artículo mencionado otorga facultades para que la Sala Constitucional conozca de diversos medios de control constitucional, entre ellos se encuentra la figura del control previo de constitucionalidad, aunque no lo conoce de oficio, sólo puede hacer el análisis cuando el Gobernador del Estado, el treinta por ciento de los Diputados del Congreso del Estado o los órganos autónomos en el ámbito de sus respectivas competencias, solicitan que la Sala se pronuncie respecto a la constitucionalidad de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Congreso previo a su promulgación y publicación, no así de las reformas a la Constitución, y el Tribunal deberá resolver en un plazo máximo de quince días naturales, mediante la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros.

En el apartado de anexos se presenta una gráfica en la que se expresa la forma en que se desarrolla el control previo en Oaxaca, respecto a las leyes

⁹⁷ Constitución Política del estado libre y soberano de Oaxaca, promulgado en 1922, última reforma en diciembre de 2017, en: http://s3-us-west-1.amazonaws.com/congreso00ax/marco_normativs/documentos/000/000/001/original/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_%28Ref_Dto_742_LXIII_legis_aprob_30_sep_2017_PO_Extra_8_dic_2017%29.pdf?1517334929.

y decretos, la cual, se desarrolla antes que se promulgue y publique el proyecto de ley o decreto, (remítase al anexo 5, gráfica del Estado de Oaxaca).

3.2.7 Control previo en Tabasco

Por lo que respecta al Estado de Tabasco ejercen un control previo diferente al resto de los estados que contemplan este mecanismo de defensa a la Constitución, pues el control que practican es respecto a las opiniones consultivas de consultas populares, así lo indica el siguiente artículo.

Artículo 61.- La Sala Especial Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, en los términos que señale la ley reglamentaria, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 105 de la Constitución general de la República, conocerá de los asuntos siguientes:

III. De las opiniones consultivas de control previo de constitucionalidad estatal entre la materia de una consulta popular y esta Constitución.⁹⁸

Mientras tanto, una opinión consultiva previa de control de constitucionalidad de consultas populares, es el instrumento procesal que se prevé en el artículo mencionado, y cuyo objeto es analizar de forma previa la constitucionalidad de aquellas cuestiones que se someterán a consulta popular, es un ejercicio que se realizará por la Sala Especial Constitucional del Tribunal Superior de Justicia.

En tal sentido, las consultas populares pueden ser convocadas según el artículo 8 bis del mencionado ordenamiento por el Congreso del Estado a petición del Gobernador, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores del estado o del municipio, según corresponda, en los términos que determine la ley, y en caso de que la participación total sea de al menos 40% de los electores del estado o municipio el resultado será vinculatorio para los poderes

⁹⁸ Constitución política del estado libre y soberano de Tabasco, publicado en 1919, última reforma en junio de 2017, en: <http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2017/legislativo/leyes/Constitucion-Politica-del-Estado-de-Tabasco.pdf>.

Ejecutivo y Legislativo del Estado, los ayuntamientos y las autoridades competentes, con excepción de estos últimos la petición deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros presentes del Congreso; también los ayuntamientos y el Instituto Electoral y participación ciudadana pueden realizar consultas populares.

El Estado de Tabasco promulgó la Ley de Control Constitucional Reglamentaria del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco con fecha 23 de diciembre de 2017 y en la cual se encuentra de forma explícita la manera en que se desarrollara el control previo.

Por ello, se hará mención de algunos artículos que aluden a dicho tema, comenzando con el artículo 4, párrafo primero que indica que la facultad de estudio del control previo le compete a la Sala Especial Constitucional, y que a la letra dice:

Artículo 4. De la Sala Especial Constitucional y su competencia.

La Sala Especial Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Tabasco interpreta y aplica la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Para el cumplimiento de su atribución conocerá y resolverá las controversias constitucionales estatales, acciones de inconstitucionalidad estatales, opiniones consultivas de control previo de constitucionalidad estatales y recursos de protección de los derechos fundamentales establecidos en la mencionada Constitución Estatal.⁹⁹

Sin embargo, en el Capítulo tercero de la misma ley, se comprende de forma precisa la manera en que se desarrollará el control previo en Tabasco, en tal sentido se analizarán los artículos que hablan sobre este mecanismo de control constitucional.

Artículo 70. Del objeto de la opinión consultiva de control previo de constitucionalidad estatal.

⁹⁹ Ley de Control Constitucional Reglamentaria del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, promulgada el 23 de Diciembre de 2017, en: <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/0/505>.

La opinión consultiva de control previo de constitucionalidad estatal es la garantía judicial que tiene por objeto preservar la regularidad constitucional local del ejercicio de los instrumentos, de democracia directa de consulta popular en su modalidad de plebiscito, referéndum, e iniciativa popular, mediante la oportuna información a los peticionarios de una consulta popular y a la autoridad electoral competente, sobre su conformidad con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.¹⁰⁰

Del artículo mencionado se desprende que la opinión consultiva garantizará que la ciudadanía participe en la protección de su Constitución local, a través de los mecanismos de referéndum, plebiscito o iniciativa popular, dándole una importancia vital a la democracia directa que no es otra cosa más que la posibilidad de que el pueblo ejerza su soberanía, sin intervención de los órganos representativos, entonces en éste Estado se logra apreciar de forma más clara la democracia, pues la propia comunidad puede decidir a través de este mecanismo la forma en que quieren que el Estado regule sus normas y al pueblo.

Por otra parte, para que pueda proceder la opinión consultiva se requiere tomar en consideración lo establecido en los siguientes artículos:¹⁰¹

Artículo 71. De la pregunta sobre la constitucionalidad de la consulta popular.

Las solicitudes de opinión consultiva de control previo de constitucionalidad prevista en el artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco deberán formular con precisión las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Sala Especial Constitucional sobre uno o varios preceptos de la Constitución del Estado.

Las solicitudes de opinión consultiva de control previo de constitucionalidad deberá presentar el texto que se pretende presentar a la consideración de los ciudadanos, e indicar las disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco cuya interpretación se pide; las consideraciones que originan la solicitud de la opinión; y el nombre y dirección del peticionario.

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ *Idem.*

Si la opinión consultiva de control previo de constitucionalidad estatal es solicitada por una autoridad estatal o municipal, deberá también precisar la manera en que la consulta popular se refiere a su ámbito de competencias.

A la solicitud se acompañará copia de los preceptos constitucionales y legales locales a que se refiere la consulta popular.

Artículo 72. De los peticionarios

Pueden solicitar una opinión consultiva los ciudadanos o las autoridades estatales o municipales a quienes la Constitución y las leyes del Estado les reconocen el derecho político o la facultad u obligación pública para la celebración de un plebiscito, de un referéndum o de una iniciativa popular.

Para tal efecto se entiende por:

I. Plebiscito: La consulta popular mediante la cual los ciudadanos aprueban o rechazan una medida pública específica sometida a su consideración por las autoridades ejecutivas del estado o los ayuntamientos de los municipios, en los términos establecidos por la Constitución y leyes del Estado de Tabasco.

II. Referéndum: La consulta popular mediante la cual los ciudadanos aprueban o rechazan una norma jurídica de rango constitucional, legislativo o reglamentario sometida a su consideración, en los términos establecidos por la Constitución y leyes del Estado de Tabasco.

III. Iniciativa Popular: La consulta popular mediante la cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso local, al titular del Ejecutivo del Estado, o a los Ayuntamientos, iniciativas de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos, según se trate, en los términos que se establecen en la Constitución y las leyes reglamentarias del Estado.

Artículo 73. Del procedimiento

La petición de opinión consultiva será admitida por la Sala Especial Constitucional dentro del plazo de los tres días hábiles siguientes a aquél en que la autoridad competente haya determinado que se reúnen los requisitos de las firmas de los ciudadanos en número necesario para la celebración de un plebiscito, referéndum o iniciativa popular.

Una vez recibida la petición de opinión consultiva, el Presidente de la Sala Especial Constitucional remitirá copia a las autoridades estatales o municipales cuya esfera de competencia se refiera al tema de la consulta popular; y les fijará un plazo para que remitan sus observaciones por escrito.

La Presidencia podrá convocar o autorizar a cualquier persona interesada o grupo organizado de la sociedad civil para que presente su opinión por escrito.

Artículo 74. Contenido de la opinión consultiva de control previo de constitucionalidad estatal.

La opinión consultiva de control previo de constitucionalidad estatal contendrá:

I. El nombre del Presidente y los Magistrados de la Sala Especial Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Tabasco;

II. El texto que se pretende presentar a consulta popular y las preguntas específicas de constitucionalidad estatal sometidas a consulta por los peticionarios;

III. Una relación de los actos del procedimiento;

IV. Los fundamentos de derecho; y

V. La opinión de la Sala Especial Constitucional.

Los Magistrados de la Sala Especial Constitucional que hayan participado en la emisión de la opinión tienen derecho individualmente a presentar su voto concurrente o particular, el cual deberá ser razonado. Dichos votos deberán ser presentados dentro del plazo fijado por la Presidencia, de modo que puedan ser conocidos por los Magistrados antes de la comunicación oficial de la opinión de control previo de constitucionalidad estatal.

Los anteriores requisitos son indispensables para que la Sala pueda conocer del texto o de las preguntas que se le formulen, y así pueda emitir su opinión respecto a la constitucionalidad de los temas que se le planteen.

Mientras tanto, la opinión consultiva es fundamental para informar a los peticionarios y a las autoridades sobre el tema puesto a su consideración tal como se expresa en el artículo 71 que se presenta a continuación; y así las

autoridades tomen precauciones en su actuar, esto es, que eviten en lo conducente vulnerar la norma constitucional.

Artículo 75. De los efectos de la opinión consultiva.

La opinión consultiva tiene efectos informativos para los ciudadanos peticionarios y las autoridades.¹⁰²

De igual manera en el siguiente artículo se expresa la forma en que la Sala deberá aplicar el procedimiento de forma análoga.

Artículo 76. Aplicación analógica de procedimiento.

La Sala Especial Constitucional aplicará al trámite de la opinión consultiva de control previo de constitucionalidad estatal, las disposiciones del Título II, Capítulos I y II de esta Ley.¹⁰³

En el apartado de anexos del presente capítulo se presenta una gráfica en la que se expone la forma en la que Tabasco desarrolla la opinión consultiva de control previo de constitucionalidad, (remítase al anexo 6, gráfica del Estado de Tabasco).

En la mencionada gráfica se aprecian los requisitos que la Ley contempla para que las autoridades puedan solicitar a la Sala Especial Constitucional su opinión sobre un determinado tema, sin embargo será vinculatoria para las autoridades cuando la participación sea de por lo menos el 40% de los electores de las listas nominales. Este medio de control previo no se establece en otro estado de los que se han analizado, por lo tanto Tabasco se considera innovador en este medio de control constitucional.

3.2.8 Control previo en Yucatán

Por su parte, el Estado de Yucatán expresa de forma clara la manera en que se desarrollará el control previo en su sistema jurídico, como lo explica tanto en su ordenamiento constitucional como en la Ley de justicia Constitucional.

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ *Idem.*

En tal sentido se expone el artículo 70 constitucional que señala la facultad del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, y que a la letra dice:

Artículo 70.- En materia de control constitucional local, corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional, conocer:

IV.- De las cuestiones de control previo respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso del Estado y hasta antes de su promulgación y publicación; que podrán promover, el Gobernador; el treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso; el Fiscal General del Estado; los Titulares de los organismos públicos autónomos y los Presidentes Municipales en el ámbito de su competencia, en términos de Ley.

Las decisiones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, adoptadas por medio del voto de las dos terceras partes de sus integrantes, en la que estime la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso del Estado, serán obligatorias para éste.

La ley determinará los procedimientos para la substanciación de las Cuestiones de Control Previo de Constitucionalidad.¹⁰⁴

En el mencionado artículo se prevé la figura denominada cuestiones de control previo de constitucionalidad, la cual procede respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por el pleno del Congreso del estado y hasta antes de su promulgación y publicación.

Aunado al ordenamiento constitucional mencionado, este mecanismo de control también se encuentra regulado en la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, tal como fue mencionado con anterioridad, y que a continuación se retiene la forma concreta en que dicha Ley desarrolla el control previo.

En su artículo 114, se establece el objeto de la cuestión de control previo de constitucionalidad es así que señala que:

¹⁰⁴ Constitución Política del Estado de Yucatán, publicada en 1918, última reforma en junio de 2014, en: <http://www.sefoe.yucatan.gob.mx/files-content/general/bd384c81c4d0e986ba595df8bdc36900.pdf>.

Artículo 114.- La cuestión de control previo de la constitucionalidad es un procedimiento constitucional que tiene por objeto evitar la violación de la Constitución Local, a fin de que no se incorporen al orden jurídico estatal leyes que no se ajusten al mandato constitucional, mediante el enjuiciamiento de los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso del Estado.

Mientras que para hacer uso de este mecanismo se requiere la participación de determinadas partes, las cuales se precisan en el siguiente artículo:

Artículo 115.- Tendrán el carácter de partes en las Cuestiones de Control Previo de la Constitucionalidad:

I.- Como requirente:

- a) El Gobernador del Estado;
- b) El Fiscal General del Estado;
- c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso;
- d) Los organismos públicos autónomos, por conducto de quien los represente legalmente con relación a la materia de su competencia, o
- e) Los presidentes municipales, en el ámbito de su competencia;

II.- Como requerido: el Congreso del Estado, y

III.- El Fiscal General del Estado, en representación de los intereses de la sociedad.

Por otro lado, los plazos para promover el control previo en Yucatán son los que en términos claros indica el siguiente artículo:

Artículo 116.- Se podrá promover la cuestión de control previo de la constitucionalidad a partir de que el proyecto de ley quede aprobado por el Pleno del Congreso del Estado y hasta antes de su promulgación y publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

Ahora bien, para que sea procedente la el procedimiento en cuestión se requiere de lo establecido en el siguiente artículo.

Artículo 117.- El escrito de requerimiento en el que se promueva la cuestión de control previo de la constitucionalidad deberá señalar:

I.- El poder u órgano que ejercita la acción y su domicilio;

II.- El domicilio de la sede del Congreso del Estado;

III.- El proyecto de ley aprobado por el Pleno del Congreso que se controvierta y cuya invalidez se reclama, con indicación precisa de la parte impugnada;

IV.- Los preceptos constitucionales que se estimen violados;

V.- Los conceptos de invalidez, y

VI.- La firma del promovente. Al requerimiento deberá acompañarse el proyecto de ley aprobado por el Pleno del Congreso, y las copias necesarias para correr traslado a las partes.

Por otra parte el Congreso del Estado debe dar difusión del proyecto de ley para su eficacia tal como lo indica el artículo 118.

Artículo 118.- Para la eficacia de la cuestión de control previo de la constitucionalidad, el Congreso del Estado deberá publicar en su página electrónica oficial o en la Gaceta Legislativa los dictámenes en los que se aprueben los proyectos de ley, para lo cual contará con dos días hábiles siguientes a su aprobación por el Pleno; o en su defecto, se deberá enviar dicho dictamen a los sujetos legitimados para promover este mecanismo dentro del mismo plazo. En caso contrario, la ley que surja en base al proyecto será nula.

Una vez que se han cubierto los requisitos para la procedencia del análisis del control previo se suspenderá de forma oficiosa el proceso legislativo según lo establecido en el siguiente artículo:

Artículo 119.- Recibido el requerimiento, el Presidente del Tribunal Constitucional, sin prejuzgar sobre la procedencia del mecanismo, ordenará la suspensión del proceso legislativo con base en los elementos que sean proporcionados por el requirente y comunicará al Gobernador del Estado la existencia de la reclamación para que se abstenga de sancionarlo, promulgarlo y publicarlo, hasta en tanto se dicte sentencia definitiva, o bien, se dicte la improcedencia o el sobreseimiento del mecanismo.

En el control previo de Yucatán también existen causas de improcedencia y sobreseimiento tal como lo establece el siguiente numeral:

Artículo 120.- En la cuestión de control previo de la constitucionalidad el magistrado instructor podrá aplicar las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en esta Ley, en lo que resulten aplicables de acuerdo a la naturaleza y tramitación del mecanismo.

En todo caso será improcedente el mecanismo si el Gobernador del Estado, en ejercicio de su derecho de veto, devolvió el proyecto de ley aprobado con observaciones idénticas a los conceptos de invalidez, y aquellas son aceptadas por el Congreso del Estado.

Mientras tanto en el procedimiento, se hace necesario la observancia de una serie de aspectos que señalan los artículos siguientes:

Artículo 121.- Al admitir el requerimiento, el magistrado instructor en el mismo auto dará vista al Pleno del Congreso o la Diputación Permanente en los recesos, para que dentro del plazo de quince días rinda un informe que contenga las razones y fundamentos por los cuales considera que el proyecto de ley aprobada se ajusta a lo dispuesto en la Constitución Local.

Artículo 122.- Salvo en los casos en que el Fiscal General del Estado hubiere ejercitado la acción, el magistrado instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

Artículo 123.- Después de presentados los informes o habiendo transcurrido el plazo para ello, el magistrado instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

Artículo 124.- Hasta antes de dictar sentencia, el magistrado instructor podrá solicitar a las partes o a quienes estime conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor resolución del asunto.

Cuando la cuestión de control previo de la constitucionalidad se promueva en contra de algún proyecto de ley de carácter administrativa, el magistrado instructor podrá solicitar opinión al Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado.

Además de lo anterior, según el **artículo 125**. El Presidente del Tribunal Constitucional, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más cuestiones de control previo de la constitucionalidad siempre que en ellas se reclame el mismo proyecto de ley.

También en Yucatán se aprecia la posibilidad de presentar un recurso de reclamación.

Artículo 126.- El recurso de reclamación únicamente procederá en contra de los autos del magistrado instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción y se tramitará conforme a las disposiciones contenidas en la Subsección Primera de la Sección Quinta del Capítulo I de este Título.

Al momento de dictar la sentencia se presentan algunos efectos como los siguientes:

Artículo 127.- Al dictar sentencia, el Pleno del Tribunal Constitucional podrá estimar inconstitucional el proyecto de ley con base en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Artículo 128.- Solo las decisiones del Pleno del Tribunal Constitucional, adoptadas por medio del voto de al menos las dos terceras partes de sus integrantes, en las que se estime la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso, serán obligatorios para éste.

En este sentido, si el Pleno del Tribunal Constitucional considera en la sentencia que el proyecto de ley contiene disposiciones inconstitucionales le indicará al Pleno del Congreso que modifique las disposiciones afectadas, en términos concordantes con la sentencia del Tribunal Constitucional.

Por otra parte, no se puede presentar un mecanismo posterior alegando los mismos vicios según lo señala el siguiente numeral:

Artículo 129.- Declarado por el Tribunal Constitucional que un proyecto de ley es constitucional, no podrá ser sometido a otro mecanismo de control, posteriormente, alegando el mismo vicio que fue materia de la cuestión de control previo de la constitucionalidad.

Además el **artículo 130.-** La falta de promoción de la cuestión de control previo de la constitucionalidad por parte de los sujetos legitimados no tendrá los efectos de una aceptación tácita de su conformidad con la Constitución Local, por lo que serán procedentes los demás Mecanismos de carácter posterior, siempre que se promuevan en los plazos y términos que indica esta Ley.¹⁰⁵

Para una explicación más clara se presenta una gráfica que indica el procedimiento de las leyes en las que se puede presentar el control previo, (remítase al anexo 7, gráfica del Estado de Yucatán), en la cual se establece de forma precisa que el control previo se podrá presentar en cualquier momento hasta antes de la publicación y promulgación de la ley que se analice.

Atendiendo a lo anterior, se aprecia que cada estado ejerce el control previo de forma diferente, pero se basan primordialmente en proteger la supremacía de sus respectivas constituciones, con la finalidad de que cada reforma que se presente sea acorde a su ordenamiento fundamental, y que un órgano diverso al creador de la norma revise la constitucionalidad de la propuesta de reforma antes de su entrada en vigor, permite garantizar de forma más eficaz la defensa de la supremacía constitucional.

Como se observa estos estados pretenden progresar mediante esta forma de ejercer su control constitucional, ya que no solo implementan este mecanismo, sino que además ejercen los mecanismos de control *a posteriori* lo que los pone en un nivel más amplio de protección a la Constitución.

Por otra parte estados como Colima y Durango ejercen un control de constitucionalidad más limitado, permiten la intervención de órganos distintos a los creadores de las normas a que revisen su constitucionalidad y emitan sus observaciones dependiendo de la naturaleza de los proyectos de reforma.

¹⁰⁵ Ley de Justicia constitucional para el estado de Yucatán, Ley publicada en 2011, última reforma publicada en diciembre de 2016, en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2017-01/50%20LEY%20JUST%20CONST%20YUCAT%C3%81N%2001%20MAR%202011.pdf.

Así mismo se hace énfasis en el control previo que ejerce Tabasco. A diferencia de los demás Estados, Tabasco desarrolla el control previo respecto a la opinión consultiva previa de control de constitucionalidad de consultas populares, donde en concreto se analiza de forma previa la constitucionalidad de aquellas cuestiones que se someterán a consulta popular.

Acorde a lo anterior, es necesario indicar que para la existencia de un control previo se requiere de un órgano especializado como son las salas constitucionales o los tribunales constitucionales, que se encuentran en funciones en las entidades ya mencionadas, pero que a nivel federal no existe propiamente un órgano especializado en materia constitucional aunque se estima que el órgano más apto existente es la Suprema Corte.

A manera de resumen se presenta la siguiente tabla:

Tabla 3: Control Previo a nivel Nacional

Entidades federativas	Fundamento Jurídico	Descripción
Colima	Artículos 44, 45 y 47 de la Constitución de Colima	El control constitucional que ejerce Colima no es considerado control previo, pues solamente se le da vista al órgano sobre el cual se vaya a discutir una iniciativa de Ley o Decreto, entre ellos, al Supremo Tribunal de Justicia, para apoyar las observaciones, se le da aviso del día de la discusión y se le remite copia de la iniciativa, pero su opinión no es vinculante.
Chiapas	Artículo 122 y 123 de la Constitución de Chiapas	El Estado de Chiapas contempla el control previo respecto a las leyes de desarrollo constitucional, donde el Presidente del Congreso consultará al Tribunal de Justicia Constitucional, sobre la constitucionalidad de dichas leyes, antes de su publicación, donde el Tribunal debe pronunciarse en un plazo de 30 treinta días naturales.
Coahuila	Artículos 158 de la Constitución	El control previo de constitucionalidad que ejerce el Estado de Coahuila es sobre leyes o decretos. Cuando el

	de Coahuila y 71, fracción VI y 90, de la Ley de Justicia Constitucional Local del Estado de Coahuila	Gobernador del Estado veta en todo o en parte una ley o decreto por estimarlo contrario a la Constitución Local, puede solicitar la opinión del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, la cual será vinculante para el Poder Legislativo.
Durango	Artículos 112 y 182 de la Constitución de Durango	El Estado de Durango ejerce un control constitucional previo reducido al tema de la iniciativa, esto es, cuando la iniciativa de reforma constitucional verse sobre la materia de las atribuciones del Gobernador del Estado, el Tribunal Superior de Justicia y los órganos constitucionales autónomos, éstos deberán rendir un informe por escrito, dentro de los quince días siguientes.
Nayarit	Artículo 53 de la Constitución de Nayarit	La Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit, se encarga de emitir una opinión respecto a la constitucionalidad de una ley o decreto, en un término de diez días, presentada por la comisión legislativa, previo a su discusión y aprobación en el Congreso.
Oaxaca	Artículo 106, apartado B, fracción IV, de la Constitución de Oaxaca	La Sala Constitucional a petición del Gobernador del Estado, por el treinta por ciento de los Diputados del Congreso del Estado o por los órganos autónomos en el ámbito de sus respectivas competencias, conocerá sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley o decreto, aprobado por el Congreso previo a su promulgación y publicación. Deberá resolver en un plazo máximo de quince días naturales.
Tabasco	Artículo 61, fracción III, de la Constitución de Tabasco, y del 70 al 76 de la Ley de control constitucional	La Sala Especial Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, conocerá de las opiniones consultivas de control previo de constitucionalidad estatal entre la materia de una consulta popular y su conformidad con la Constitución Local. Los ciudadanos o las autoridades estatales o municipales son quienes pueden solicitar una opinión

	reglamentaria del artículo 61 de la Constitución de Tabasco	consultiva, siempre y cuando les sea reconocido el derecho político o la facultad u obligación pública para la celebración de un plebiscito, de referéndum o de una iniciativa popular.
Yucatán	Artículo 70, fracción IV, de la Constitución de Yucatán, y 114-130 de la Ley de Justicia Constitucional de Yucatán	<p>El Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional conoce de las cuestiones de control previo respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso del Estado y hasta antes de su promulgación y publicación.</p> <p>El Gobernador, el treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso, el Fiscal General del Estado, los Titulares de los organismos públicos autónomos y los Presidentes Municipales en el ámbito de su competencia, son quienes pueden promover las cuestiones de control previo.</p>

Fuente: Elaboración propia, con datos del presente tema.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS SOBRE EL CONTROL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO Y LA POSIBILIDAD DE INCORPORAR UN CONTROL PREVIO A NIVEL FEDERAL

SUMARIO: 4.1. Análisis del proceso de reforma constitucional en México. 4.1.1. Límites a las reformas constitucionales. 4.1.2. Control constitucional en el proceso de reforma a la Constitución. 4.1.3. Control constitucional en materia electoral: un tema de referencia. 4.2. Estudio del control previo en el proceso de reforma a la Constitución Federal en México para su posible incorporación. 4.2.1. Tribunales o Salas constitucionales como órganos encargados de ejercer el control previo de constitucionalidad. 4.2.2. Ventajas y desventajas de permanecer únicamente con un control a posteriori. 4.2.3. Ventajas y desventajas de incorporar un control previo. 4.3. Análisis concreto del control previo sobre el contenido de las reformas constitucionales y la posibilidad de incorporarlo al sistema jurídico mexicano.

4.1. Análisis del proceso de reforma constitucional en México

El procedimiento de reformas a la Constitución Federal es un tema que involucra aspectos tanto jurídicos como políticos, y su naturaleza política radica primordialmente en los órganos que integran al poder reformador, ya que muchas veces en las reformas a nuestro máximo ordenamiento lo que se busca es constitucionalizar los intereses de las clases dominantes, o bien de quienes ostentan el poder, dejando de lado los intereses sociales, por ello se estima que este tema es primordial para nuestro estudio, pues si bien es necesario realizarle modificaciones a la Constitución con la finalidad de ir la adaptando a los cambios sociales y jurídicos, se debe respetar la esencia misma de la Constitución; es decir, se debe buscar un bienestar social, mas no dotar de beneficios políticos y económicos a las personas que se encuentren en el poder o a ciertos grupos dominantes.

Lo anterior se señala en atención a que a nuestra Ley Fundamental se le ha realizado una gran cantidad de reformas y que van en aumento, pues cada cambio de administración que llega trae ideas distintas, y se busca elevarlas a rango constitucional principalmente cuando dichas ideas implican

cambios estructurales a las instituciones existentes, pues si se analizan las reformas se podrá observar la influencia de quienes efectuaron la reforma, sin considerar la importancia de preservar la esencia de la norma y los aspectos históricos que llevaron a su creación.

Como se mencionó con anterioridad, doctrinalmente hablando se tiene que el proceso de reforma a la Constitución Federal es clasificado rígido, pero a pesar de ello no ha resultado complicado modificarlo en muchas ocasiones, pues a diferencia de constituciones como la de Estados Unidos donde el procedimiento de reforma es complicado debido a cuestiones históricas, y en donde una propuesta de reforma puede tardar muchos años para que se pueda aprobar y, en el caso mexicano, no es así, pues puede aprobarse de forma rápida, por ello para una mejor explicación enseguida de precisa la forma en la que se lleva a cabo el procedimiento de reforma.

Para iniciar con el procedimiento de reforma se acude a lo establecido en el artículo 71 constitucional que señala lo siguiente:

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

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas. (...).¹⁰⁶

Para una explicación más clara sobre el tema, se expondrá el procedimiento de las reformas a la Constitución Federal, sin embargo antes de comenzar con dicho estudio, se analizarán los puntos siguientes:

¹⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada, 15-09-2017, p. 61.
Dirección web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.

El Congreso de la Unión como es sabido, se encuentra integrado por dos Cámaras una que es la Cámara de Senadores y la otra que es la Cámara de Diputados, entonces, al momento de que se presenta una iniciativa de ley o decreto, en una primera instancia se turnará a una de las dos Cámaras a la cual se conocerá como la Cámara de Origen, y posteriormente la iniciativa en mención se le remitirá a una segunda Cámara conocida como Cámara de Revisión.

De esta manera, la Cámara de Origen es la encargada de conocer y elaborar en un primer momento una iniciativa de ley o decreto que sea de la competencia de ambas cámaras, en adelante nos referiremos a ella con las siglas C.O¹⁰⁷.

Mientras que la Cámara Revisora, una vez que ha recibido el proyecto de ley o decreto aprobado por la cámara de origen, y acorde al artículo 72 constitucional, ésta Cámara puede modificar en todo o en parte dicho proyecto, en adelante se le identificará con las siglas C.R.¹⁰⁸

En tal sentido se tiene que las partes esenciales del proceso legislativo son:

- Iniciativa.
- Discusión y aprobación.
- Promulgación y publicación.

Primeramente la iniciativa de ley o decreto es un documento formal que los órganos facultados por la ley presentan a cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión para su estudio y discusión y, en su caso, aprobación. Con el propósito de crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones

¹⁰⁷ Sistema de Información Legislativa,
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=28>.

¹⁰⁸ Sistema de Información Legislativa, dirección web:
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=30>.

constitucionales o legales. A través de éste acto jurídico se da inicio al proceso legislativo¹⁰⁹.

La etapa de la discusión es la relativa a la deliberación de las Cámaras sobre las iniciativas para determinar si son o no aprobadas. Y, la aprobación se da una vez que el proyecto de ley es aceptado por ambas Cámaras.

Por lo que respecta a la promulgación y publicación, se tiene que “la primera, consiste en la sanción formal o aprobación expresa que hace el Titular del Poder Ejecutivo Federal (presidente de la República) de un decreto de ley o reforma de ley recibido del Congreso, y la publicación es la difusión que se da a ese decreto legislativo, a través del Diario Oficial de la Federación, para darlo a conocer a la población en general dentro del territorio nacional”¹¹⁰.

También es importante precisar, de manera general lo que son las Comisiones, ya que forman parte importante en el proceso de reforma. Así lo establece el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

ARTÍCULO 39. 1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. (...) ¹¹¹

Como se advierte del numeral transcrito, las partes esenciales del proceso comprenden diversas etapas y momentos del trabajo legislativo.

El desarrollo más simple del proceso se genera cuando el Ejecutivo presenta una iniciativa a la Cámara de Origen, se discute y se aprueba en los

¹⁰⁹ Sistema de Información Legislativa, dirección web:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=123>.

¹¹⁰ Sandoval, Ulloa, José G., *Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la cámara de diputados del Congreso de la Unión*, México, H. Cámara de Diputados, 2006, p. 31.

Dirección web: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/pront/Prontuario.pdf>.

¹¹¹ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, última reforma 02/05/2017. Dirección web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_020517.pdf.

términos planteados y la Cámara Revisora también la aprueba sin hacerle cambios o correcciones, entonces se promulga y se publica por el mismo Ejecutivo que inició con el proceso. A este proceso se le conoce por José G. Sandoval como proceso simplificado o de una sola vuelta.

Mientras que el proceso ampliado o de varias vueltas es más complicado por las discrepancias de fondo o forma, entre:

➤ “La C.O. y la C.R.: una primera posibilidad se presenta cuando la C.R. desecha en su totalidad o en parte un proyecto de ley o decreto recibido de la C.O. En este caso, devuelve el proyecto a la C.O.; si ésta lo aprueba se completa el círculo que corresponde al Congreso de la Unión. En este supuesto la C.O. interviene dos veces (como C.O. y para discutir y aprobar, en su caso, las observaciones de la C.R.) y la C.R. interviene sólo una vez (instancia en la que formula sus observaciones).

➤ En el caso de que la C.O. no esté de acuerdo con las observaciones que le hace la C.R., aquélla tendrá facultades para discutir las observaciones (concretándose a lo desechado o sobre las reformas y adiciones, sin poder alterar en manera alguna los artículos aprobados) y, a su vez, podrá hacer observaciones (desechamiento total o parcial a las observaciones de la C.R.). Si ésta, en segunda instancia o segunda vuelta, aprueba el desechar o modificaciones de la C.O. terminará el ciclo de participación del Congreso de la Unión.

➤ Si después de completar la segunda instancia o vuelta, subsistieran discrepancias entre ambas cámaras, éstas pueden acordar, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados por ambas, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en sesiones siguientes. En este último caso, la parte aprobada de la Ley o el Decreto se remitirá al Poder Ejecutivo para sus efectos constitucionales”¹¹².

¹¹² Sandoval, Ulloa, José G., *op. cit.*, nota 110, p. 30.

En cuanto a la duración del procedimiento, hay que señalar que en promedio tarda dos años y 147 días. Históricamente, la reforma que menos tardó en ser aprobada desde la presentación de la iniciativa hasta su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue la ocurrida el 3 de septiembre de 1993, en materia penal (artículo 16, 19, 20, 107 y 119), que sólo tardó quince días; mientras que la reforma que más ha tardado en aprobarse fue la reforma de fecha 17 de agosto de 2011, que duró 10 años y 135 días, relativa a la regulación del procedimiento legislativo y establece los plazos para que el Ejecutivo Federal emita sus observaciones, promulgue y publique las leyes o decretos que le turnen las Cámaras del Congreso, se reformaron los artículos 71, 72, y 78 constitucionales.¹¹³

Lo anterior implica que las reformas a la Constitución no tienen un término en concreto para ser aprobadas o rechazadas.

Ahora bien, las reformas a la Constitución llevan inmersas un procedimiento rígido, como ya se precisó, y el artículo 135 es claro en establecer la forma en que puede ser reformada la Constitución. A la letra señala:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.¹¹⁴

Como se observa, para reformar la Constitución Federal se requiere:

¹¹³ Soberanes, Díez, José María, *Análisis formal de las reformas constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 16-17.

¹¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada, 15-09-2017, p. 142.
Dirección web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.

- 1) Que el Congreso de la Unión, a través de cada una de sus dos Cámaras, apruebe mediante el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, las reformas o adiciones que se pretendan realizar.
- 2) Que las reformas o adiciones sean aprobadas por la mayoría absoluta (la mitad más una) de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México.

En términos generales, el artículo 135 pretende proteger el sistema federal, pues, al intervenir las entidades federativas en el proceso de reforma se garantiza su existencia y la del propio sistema federal. Además, su participación constituye un límite al Congreso de la Unión, pues se requiere de la aprobación de la mitad más uno de las legislaturas para aceptar una reforma; sólo así los órganos federales pueden hacer la declaratoria, dejando fuera a la o las legislaturas que vayan en contra de la reforma, salvo previo acuerdo de dos o tres legislaturas para paralizar el procedimiento de la reforma constitucional.¹¹⁵

Con la finalidad de explicar de forma más clara el procedimiento de reforma a la Constitución se señalan los puntos principales:

- I. “Se presenta la iniciativa de reforma constitucional por quienes tienen facultad de iniciativa de presentar leyes o decretos.
- II. Se presenta la iniciativa ante el Pleno de la Cámara de Origen y se turna a comisiones.
- III. La o las comisiones de turno estudian el asunto y elaboran y aprueban el dictamen correspondiente.
- IV. Se presenta el dictamen ante el Pleno de la Cámara de Origen.
- V. Lectura, discusión, en su caso, aprobación en la Cámara de Origen del proyecto de decreto de reforma constitucional. Se remite a la Colegisladora la minuta correspondiente.

¹¹⁵ Carpizo, Jorge, *op. cit.* nota 10, pp. 556-563.

- VI. Se presenta la minuta con proyecto de decreto de reforma constitucional ante el pleno de la Cámara Revisora.
- VII. Se turna a comisiones para efectos de su estudio y dictamen.
- VIII. La o las comisiones dictaminadoras analizan, discuten y aprueban el dictamen correspondiente.
- IX. Presentación del dictamen ante el pleno de la cámara revisora.
- X. Se discute y aprueba, en su caso, el proyecto de decreto. En caso de observaciones con desechamiento total o parcial por la Cámara Revisora, se devolverá el proyecto a la Cámara de Origen, quien a su vez podrá aprobarlo u observarlo total o parcialmente.
- XI. Se remite la minuta con proyecto de decreto a los congresos locales de los 31 estados de la república más la Ciudad de México, para su aprobación.
- XII. Las legislaturas de los estados aprueban o no la minuta con proyecto de decreto de reforma constitucional, siguiendo al efecto el procedimiento y las formalidades que establezca su Constitución y leyes reglamentarias locales, específicamente para las reformas a la Constitución General de la República, o en su defecto el proceso general de formación de las leyes locales.
- XIII. Remiten su acuerdo, aprobatorio o no, a alguna de las cámaras del Congreso de la Unión.
- XIV. La Cámara que cuente con el número de acuerdos aprobatorios suficientes de las legislaturas de los estados (la mitad más uno) hará el cómputo y declaratoria de Reforma Constitucional. Remitirá la minuta correspondiente a la colegisladora.
- XV. La Cámara Revisora aprueba la Declaratoria de Reforma Constitucional, remite el asunto al Ejecutivo para efectos de su promulgación y publicación.
- XVI. El Poder Ejecutivo publica la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. Por tratarse de un órgano diferente al previsto en el artículo 72 Constitucional relativo al proceso de formación de las leyes en general, la Reforma Constitucional está regulada exclusivamente por el artículo 135 de la CPEUM. Se trata de un procedimiento especial cuya competencia corresponde al Órgano Revisor de la Constitución,

que, conforme al artículo citado, se integra por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados de la República. En este Órgano Revisor no es parte el Poder Ejecutivo Federal, por lo que no encontramos facultades de promulgación o sanción de la Reforma Constitucional, por parte del Ejecutivo y se limitará, consecuentemente a ordenar la publicación solicitada por la Cámara del Congreso que formuló la declaratoria de aprobación por parte de las Legislaturas de los Estados. (...)

En la actualidad, las legislaturas estatales dirigen el Decreto (acuerdo o resolución) de aprobación o no a cualquiera de las cámaras, en virtud de que no existe disposición expresa que señale que deben enviarse específicamente a alguna de ellas. En la práctica, lo anterior genera problemas y dilaciones en el cómputo y declaratoria de reforma constitucional, pues al recibir ambas cámaras (Diputados y Senadores) los decretos relativos por parte de los congresos de los estados, cada una de ellas lleva su cómputo por separado, sin que exista una comunicación permanente y eficiente entre ellas para hacer un conteo global, y no es sino hasta que alguna de ellas recibe la mitad más uno de los decretos aprobatorios, cuando solicita de la otra le remita los que tenga para proceder a hacer el cómputo global (...).”¹¹⁶

En torno a todo lo anteriormente narrado, diversos autores han establecido la posibilidad de un control de reforma para la ley suprema por parte del Poder Judicial Federal, postura que algunos autores aceptan y otros rechazan.

Lo mismo ocurre con la admisión o el rechazo del juicio de amparo promovido en contra de reformas constitucionales, tal es el caso del juicio de amparo promovido por Manuel Camacho Solís, quien se inconformó por algunos vicios procedimentales de una reforma constitucional, aduciendo, además la afectación de sus derechos políticos, como incluso lo expresa Miguel Ángel Eraña Sánchez en su artículo la reforma constitucional en México. Lo anterior sirve como antecedente de un juicio de amparo promovido

¹¹⁶ Sandoval, Ulloa, José G., *op. cit.*, nota 110, pp. 47-48.
Dirección web: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/pront/Prontuario.pdf>.

en contra de vicios procedimentales de una reforma constitucional, y el caso trascendió al punto de que llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación tras consecutivas inadmisiones de tribunales federales inferiores. El Tribunal Constitucional sostuvo que se debería revocar el auto de desechamiento por las siguientes conclusiones:

A) En la legislación mexicana no existe disposición expresa que prohíba el ejercicio de la acción de amparo en contra del proceso de reforma a la Carta Magna.

B) Es innegable que los tribunales de la Federación están facultados para intervenir en el conocimiento de cualquier problema relativo a la violación de derechos fundamentales.

C) Las entidades que intervienen en el proceso legislativo de una reforma constitucional, que en el ejercicio de sus atribuciones secuenciales integran el órgano revisor, son autoridades constituidas, en tanto que se ha determinado que tienen tal carácter las que dictan, promulgan, publican, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado.

D) No obstante que el resultado del procedimiento reclamado hubiera quedado elevado formalmente a la categoría de norma suprema, dicho procedimiento es impugnabile a través del juicio de amparo.¹¹⁷

Pese a lo mencionado con anterioridad las posturas de los Órganos Jurisdiccionales se encuentran en constantes cambios, pues pese a lo establecido por la Suprema Corte en el caso señalado, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito emitió una tesis aislada en la que expresa la improcedencia del Juicio de Amparo en contra de las adiciones o reformas a la Constitución Federal, tal como se observa en la siguiente tesis mencionada en el apartado de juicio de amparo.

¹¹⁷ Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas Rodrigo, Justicia. *Memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, 2001, pp. 299-300. Dirección web: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/92-justicia>.

En tal sentido, se sostiene que si actualmente no se cuenta con un control *a posteriori* que brinde protección respecto a las adiciones o reformas a la norma constitucional, antes de su entrada en vigor, ya sea por vicios procedimentales de fondo o de forma, o bien, por ser inconstitucionales, se hace necesario estudiar la posibilidad de incorporar un control *a priori*, y es por ello que en el presente trabajo de investigación se realiza un estudio concreto del control previo, con la finalidad de brindar mayor certeza y seguridad jurídica.

4.1.1 Límites a las reformas constitucionales

La reforma constitucional con el paso del tiempo se hace necesaria e indispensable, para adaptar las normas a los cambios sociales y jurídicos que se vayan presentando con el solo transcurso de los años, por ello se considera que debe haber límites que restrinjan de alguna manera la labor del constituyente, para evitar abusos de poder.

Es así que de acuerdo con Miguel Carbonell, los límites a la reforma constitucional pueden clasificarse en tres grupos: los límites heterónomos y los autónomos, por un lado. Los explícitos y los implícitos, por otro. Y, finalmente, los límites absolutos y los relativos.¹¹⁸

Acorde a lo anterior, en seguida se explica de forma breve cada uno de los límites mencionados:

Los límites heterónomos, se entiende que son aquellos que provienen de una fuente distinta de la Constitución, la existencia de estos límites se ha defendido desde posiciones iusnaturalistas; tal como sucede con las limitaciones a la actuación del poder constituyente originario, del orden jurídico internacional. Los límites autónomos son aquellos que se establecen en la misma Constitución, y dentro de este límite se encuentran inmersos los explícitos, implícitos y los relativos y absolutos; los límites explícitos son aquellos que aparecen formulados expresamente en el texto constitucional, y

¹¹⁸ Carbonell, Miguel, *Reforma Constitucional: Límites y controles*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, p. 28. Disponible en línea en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2955/4.pdf>.

los implícitos son los que se pueden deducir indirectamente de la Constitución, mediante la interpretación., ya sea como consecuencia de los fundamentos del orden constitucional, y que se obtienen de principios como la garantía de los derechos y el establecimiento de la división de poderes. En tanto, los límites absolutos se refieren a la posibilidad o imposibilidad de que tanto los límites explícitos como los implícitos puedan ser superados; es decir, si los límites pueden ser modificados por procedimientos especiales, entonces estaremos frente a un límite relativo, mientras que si un límite no puede ser superado bajo ninguna circunstancia jurídica se está ante un límite absoluto.¹¹⁹

Pero también se encuentran los límites materiales y formales, donde los límites formales son aquellos que establecen la forma en que debe elaborarse algo, esto es, indican los requisitos que deben cumplirse, mientras que los límites materiales se refieren a lo sustancial, es decir el contenido esencial del texto constitucional, los elementos que no podrán modificarse.

Así se desprende que el poder de reforma es limitado y se relaciona con el principio jurídico de supremacía constitucional, mientras que el poder constituyente es ilimitado y se corresponde con el principio político de soberanía popular, y del principio de supremacía constitucional derivan los llamados límites implícitos formales, y el principio político de soberanía popular del que emanan los límites implícitos materiales que tienen una estrecha relación con los derechos fundamentales.

En la Constitución mexicana podemos apreciar claramente una serie de límites formales que indica el artículo 135 referentes al procedimiento de reforma, del cual se desprende que el poder reformador de la Constitución debe cumplir con una serie de requisitos formales establecidos en la norma, y materiales respetando los derechos humanos y los principios consagrados en la Constitución, ello implica que para alcanzar el rango de reforma constitucional se debe cumplir con un debido proceso.

¹¹⁹ *Idem.*

En suma, el poder constituyente poseía amplias facultades, pues no había reglas específicas para la creación de la Constitución al momento de su gestación, más que los principios que regían los ideales de los integrantes del constituyente de 1917, pero para el poder reformador ya existe un amplio procedimiento que debe cumplir, porque este último poder solo tiene la facultad de modificar la norma más no de destruirla, pues solo de este modo se puede hablar de la capacidad de la misma norma constitucional para controlar sus mismos procesos de transformación, es decir, la misma norma constitucional puede ejercer mecanismos de control constitucional en contra de posibles violaciones a las normas del procedimiento reformatorio.

4.1.2 Control constitucional en el proceso de reforma a la Constitución

En nuestro país actualmente no existe un sistema de control *a priori* de constitucionalidad respecto a las reformas constitucionales, y las iniciativas de reforma que se realizan son elaboradas sin llevar a cabo un análisis técnico sobre la constitucionalidad de dichas iniciativas de ley o de reforma, por lo tanto se hace necesario implementar acciones de prevención expeditas, accesibles y oportunas, que sirvan para la defensa previa de la constitucionalidad.¹²⁰

Existen mecanismos de control sobre las normas constitucionales como los que ya se abordaron en el primer capítulo, sin embargo como se analizó, todos ellos se pueden ejercer *a posteriori*, esto es, una vez que la reforma ya se realizó y causó efectos, pero de todos los medios de control que actualmente existen solo por medio del juicio de amparo los ciudadanos podemos defendernos contra las actuaciones de nuestros representantes populares, y por otra parte la acción de inconstitucionalidad es el medio más efectivo con el que contamos para revisar una reforma constitucional, pero ello

¹²⁰ Uribe Arzate, Enrique, *El control constitucional en las entidades federativas*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, 2003, pp. 443-444. Disponible en línea en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1165/22.pdf>.

después de que surte efectos, pero solo ciertos órganos facultados pueden presentar la demanda respectiva como ya se analizó.

Lo anterior sirve de base para determinar la necesidad de contar con un mecanismo de control que revise la constitucionalidad de las iniciativas de reforma a la Constitución.

En este contexto, la exposición del tema del control de la reforma es necesaria para cuestionar tanto los vicios formales como los vicios materiales o sustantivos, contrario a lo que algunos autores como Góngora Pimentel, han señalado que solo es posible analizar aspectos formales de las reformas constitucionales mas no materiales, pero ello es necesario para brindar una mayor seguridad jurídica a los gobernados, y para el mismo autor el medio de control idóneo para controlar la actividad del poder reformador lo es el juicio de amparo, y es cierto el juicio de amparo es un medio de control que protege los derechos fundamentales de los individuos que se consideran vulnerados en sus derechos, pero no protege a todos los que realmente son vulnerados.

A pesar de lo anterior, se estima que se ha logrado un avance en el tema con la decisión de la Suprema Corte en el “Caso de Manuel Camacho Solís”¹²¹, donde se interpuso un juicio de amparo en contra de aquellos actos procedimientos de reforma constitucional, donde lo destacable del asunto es la procedencia del amparo en contra de una reforma constitucional por violaciones al procedimiento respectivo, y es relevante ya que en la historia de nuestro país es el primer asunto de esta naturaleza, y es trascendente ya que se abre el panorama respecto a que cuando menos desde el punto de vista procedimental o formal se lleva a cabo un control de reformas constitucionales por órganos judiciales, aunque la Corte ha sostenido que el procedimiento de

¹²¹ Adato Green, Victoria, *Iniciativa de reforma constitucional. Su presentación conjunta por el residente de la República y miembros de ambas cámaras del Congreso de la Unión no pugna con el requisito previsto por el artículo 71 constitucional (comentario tesis número 193, 255)*, México, Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM, 2000, disponible en línea en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5585/7255>.

reformas a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, lo cual se demuestra con la siguiente jurisprudencia:

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.

De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.¹²²

De la anterior jurisprudencia se demuestra que la Corte ha sido renuente en ejercer un control jurisdiccional respecto a las reformas constitucionales, y en distintas ocasiones la Corte ha mencionado que no pueden intervenir en el fondo de los procedimientos de las reformas constitucionales, no obstante, es un tema relevante, y en algún momento puede darse un cambio en sus criterios, ello claro previas reformas a la Constitución, pues de lo contrario, no sería posible ejercer este control

¹²² Tesis: P/J. 39/2002, (9ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVI, Septiembre 2002, p.1136.

Dirección web:
[https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=100000000000&Expresion=control%2520constitucional%2520de%2520las%2520reformas%2520constitucionales&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=27&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=185941&Hit=23&IDs=170087,170238,185941,191090,191379,193817,196994&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=.](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=100000000000&Expresion=control%2520constitucional%2520de%2520las%2520reformas%2520constitucionales&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=27&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=185941&Hit=23&IDs=170087,170238,185941,191090,191379,193817,196994&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

respecto al fondo de los proyectos de reforma a la Constitución, ya que de hacerlo se estaría transgrediendo la norma por el órgano protector.

Por lo tanto con el paso del tiempo la Corte puede cambiar de criterio y puede ser que en algún momento sostenga una postura distinta respecto al tema del control constitucional sobre el contenido de las reformas constitucionales, aunque hoy en día no se considera una opción para los ministros, probablemente en un futuro se pueda contemplar un avance no solo respecto al control formal sino también material o de contenido.

4.1.3 Control constitucional en materia electoral: un tema de referencia

A manera de referencia se realiza un estudio general sobre el control constitucional que se ejerce en materia electoral por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que a grandes rasgos se señala en el artículo 99 de la Constitución mexicana que:

El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

También agrega que:

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las

resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.¹²³

Con lo anterior se precisa que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación actúa como órgano constitucional especializado en la materia electoral, y ello es consecuente con la evolución democrática que ha tenido México en los últimos años, y en tal sentido se abre la posibilidad de que el Tribunal Electoral pueda resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral que sean contrarias a la Constitución, aunque ello se limita al caso concreto y se informa a la Suprema Corte para que resuelva y en caso de que se estime necesario se puede promover la acción de inconstitucionalidad contra esa norma contradictoria .

Sin embargo, la Corte al resolver una acción de inconstitucionalidad puede solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral que emita una opinión como órgano especializado en materia electoral y aunque su opinión no es vinculante para la decisión de la Corte, sí sirve de referencia de que la Corte en diversos temas principalmente aquellos que involucran derechos humanos requiere del auxilio de órganos especializados en la materia de que se trate el caso a resolver con la finalidad de allegarse de la información necesaria para resolver de la mejor manera posible.

Y que en el caso que nos ocupa es relevante debido a que si se implementa un control previo de constitucionalidad es necesario que el órgano que resuelva solicite la opinión de especialistas en el tema, primordialmente de aquellos que pudieran verse afectados con el proyecto de ley que se pretenda implementar.

4.2 Estudio del control previo en el proceso de reforma a la Constitución Federal en México para su posible incorporación

Dentro de este tema es importante enfatizar que el contenido de los derechos humanos es un aspecto que si bien deben ser protegidos por todos los

¹²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada, 15-09-2017, pp. 88-89.
Dirección web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.

órganos del Estado también se debe tomar en cuenta que al poder judicial es al órgano que se le ha encomendado en mayor medida esa labor, principalmente por medio de los mecanismos de control que ejerce.

El control previo es un tema relevante debido a que en nuestro país no existe un mecanismo de protección *a priori* de las normas constitucionales ni de los tratados internacionales, lo cual implica que no se nos otorga a los ciudadanos una real seguridad jurídica de que los preceptos legales que se aprueban realmente cumplen con los requisitos formales y por supuesto materiales que establece la Constitución.

En nuestro país, como se apreció en temas anteriores, se lleva a cabo un procedimiento de reforma en teoría rígido, pero eso no ha sido impedimento para que se reforme constantemente la norma suprema, por ello se estima pertinente llevar a cabo un estudio sobre la posibilidad de incorporar un control previo respecto al contenido de las reformas constitucionales, pues pese a las controversias que puede haber sobre el tema, se estima que el sistema jurídico ha sufrido varios cambios que han provocado una colaboración más cercana entre los poderes de la unión, y en tal caso el poder judicial se ha involucrado de forma más cercana a los cambios constitucionales, principalmente mediante las jurisprudencias, y aunque ha emitido criterios distintos en el transcurso del tiempo, lo cierto es que se necesita un control más directo a las reformas constitucionales, pero previo a que se aprueben las reformas, para brindar mayor seguridad jurídica a los gobernados, y los mecanismos posteriores son importantes pero no previenen los perjuicios o vulneraciones a derechos humanos, como lo hace el control previo, por ser esa su función.

Por lo anteriormente mencionado se va a analizar de forma concreta la posibilidad de incorporar el control previo en el proceso de reforma a la Constitución Federal, no sin antes estudiar a los órganos constitucionales que ejercen este medio de control, así como sus ventajas y desventajas, como se precisa en los siguientes apartados.

4.2.1 Tribunales o Salas constitucionales como órganos encargados de ejercer el control previo de constitucionalidad

Como se ha analizado en capítulos anteriores, los órganos encargados de ejercer el control previo de constitucionalidad son los Tribunales Constitucionales o bien, las Salas Constitucionales por ello se hace necesario desarrollar en términos generales las características de estos órganos.

Primeramente se ha de precisar que los tribunales constitucionales son los órganos especializados en materia constitucional y son los encargados de velar por la supremacía constitucional y en consecuencia por la defensa de la Constitución.

Una vez señalado lo anterior se precisa a manera de antecedente que en Latinoamérica Guatemala fue el primer país que introdujo en su ordenamiento interno un Tribunal Constitucional. Y lo hace en su Constitución de 1965, con el nombre de Corte de Constitucionalidad.¹²⁴

Ahora bien, de acuerdo con Jorge Carpizo¹²⁵ los tribunales constitucionales se caracterizan por lo siguiente:

- El tribunal constitucional posee un carácter permanente y su actuación es constante.
- Su función primordial es la defensa de la Constitución, controlando la constitucionalidad de las normas y actos de los poderes constituidos secundarios, así como sus conflictos y su decisión se debe basar en la correcta interpretación de la Constitución.
- Las decisiones del Tribunal Constitucional habrán de ser argumentadas como en cualquier otra sentencia y deben respetar el desarrollo lógico de aquella.
- Al Tribunal Constitucional suele calificársele de guardián o custodio de la Constitución, y con ello se convierte en intérprete último de la

¹²⁴ García Belaunde, Domingo, *Los tribunales constitucionales en América Latina*, Perú, Universidad Católica del Perú, 2004, p. 7. Dirección web: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/12843a.pdf>.

¹²⁵ Carpizo, Jorge, *El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, pp. 73-74.

Constitución y gran defensor de los derechos humanos. Aunque en distintos países también son defensores de derechos humanos los poderes constituyentes, los órganos revisores de la Constitución, los poderes legislativo y ejecutivo, las organizaciones intergubernamentales de derechos humanos.

- Control de constitucionalidad en materia de reformas constitucionales y tratados internacionales.
- Ejercicio de medios de control constitucional *a posteriori*, como son las acciones reparación.

Y entre las funciones que realizan en el ejercicio de sus labores son:

- Controlar la constitucionalidad de las normas generales y en caso de sean incompatibles con la Constitución tiene la facultad de anular la norma general con efectos *erga omnes*.
- Controlar la constitucionalidad de los tratados internacionales que van a formar parte del orden jurídico interno.
- Controlar la constitucionalidad de los actos administrativos y ejecutivos.
- Interpretar la Constitución estableciendo sus propios parámetros interpretativos.
- Resolver conflictos constitucionales y políticos entre los órganos o poderes secundarios.
- Y demás atribuciones que les puedan otorgar las constituciones de cada Estado.

En tanto a lo que se refiere a si un Tribunal Constitucional puede o no controlar la constitucionalidad en el fondo o en la materia de las reformas constitucionales se tiene que al ser este órgano que conoce el contenido material implícito de la Constitución y los límites que éstos configuran, así como la verdadera, única y absoluta valoración de los principios constitucionales, se puede decir que si es posible que se encargue de analizar las reformas constitucionales, pero ello solo puede ser posible si la propia Constitución le otorga expresamente esa facultad, ya que si el Tribunal se la

atribuye mediante una interpretación estaría sobrepasando su competencia como órgano constituido y realizando funciones que no le corresponden y en lugar de proteger la norma fundamental la estaría vulnerando y quizás creando una crisis constitucional y política sin que existan medios jurídicos para resolverla.¹²⁶

Por otra parte, en México la Suprema Corte se ha convertido en un Tribunal Constitucional debido a que resuelve asuntos constitucionales, pero al mismo tiempo en la práctica es el máximo tribunal judicial de la Federación, y ejerce funciones de carácter administrativo y de índole judicial ordinario, pero adentrarnos en el tema no es la cuestión a resolver, sino señalar que al ser el órgano que tiene como función preservar la supremacía constitucional, para brindar certeza jurídica a los ciudadanos, actualmente es el indicado para desarrollar el control previo que se ha venido estudiando, salvo que en un determinado momento se incorpore una Sala o un Tribunal que se especialicen y limiten al estudio constitucional. Pero por el momento es el órgano que pudiera ejercerlo.

Pero sea cual fuere el órgano que se encargue del ejercicio del multicitado control lo importante es que cumpla con los mandatos que en ella se establecen como lo es el favorecer en todo tiempo la mayor protección de las personas y sus derechos humanos, así como no suspender o restringir esos derechos y los mecanismos para su defensa, salvo con las condiciones y en los casos que establece la propia Constitución, así que es claro que se requiere de un órgano que verdaderamente se ocupe de proteger a la población de los abusos del poder.

4.2.2 Ventajas y desventajas de permanecer únicamente con un control *a posteriori*

En el presente apartado se van a precisar algunas de las ventajas que tiene el mantenerse en el control *a posteriori* como se ha venido haciendo en México.

a) Centralidad en la tutela de los derechos

¹²⁶ *Ibidem*, p. 87.

De acuerdo con lo que manifiesta Andrés Bondalí se tiene que muchos tribunales constitucionales europeos son creados bajo el influjo Kelseniano, y un ejemplo es el Tribunal austriaco de 1920, que actuaba abstractamente, lo hacía de forma represiva y no preventivamente, lo que implica que estos tribunales corresponden a modelos centrados en la defensa de la ley, a diferencia del modelo estadounidense el cual se centra en la defensa de los derechos fundamentales del ciudadano, es así que muchos tribunales europeos que se inclinaban por el primer modelo se han ido acercando al modelo estadounidense, donde figura la defensa de los derechos fundamentales,¹²⁷ y un medio muy común para la defensa de los derechos promovido por los mismos ciudadanos es el Juicio de Amparo que se desarrolla de forma muy común en nuestro país.

Así al momento de que se presenta un recurso de esta naturaleza los ciudadanos tienen la seguridad de que se les va a brindar una protección y defensa a sus derechos fundamentales por parte del Estado, pues los tribunales constitucionales tienen que decidir asuntos sobre legitimidad constitucional de normas que deben aplicarse a casos concretos, y que se relacionan directamente con los derechos e intereses de los ciudadanos.

Con lo anterior, se tiene que un control constitucional de tipo abstracto, sea preventivo o represivo, puede perseguir la tutela de los derechos fundamentales que la norma constitucional asegura a todas las personas, ya sea mediante el estudio de un proyecto de norma o de una norma vigente, pues por ambos medios se pueden vulnerar derechos humanos, es así que el control represivo se presenta de forma más directa y atendiendo a casos concretos para tutelar los derechos de los individuos que acuden a su auxilio.

b) Proceder jurisdiccional del órgano constitucional

La Corte Constitucional, en el ejercicio del control posterior, generalmente no puede actuar de oficio, salvo en algunos casos y países que contemplen este actuar, pero principalmente para su proceder se requiere que sea a petición de

¹²⁷ *Ibidem*, p. 367.

parte, que bien puede ser un ciudadano en defensa de sus intereses o bien un órgano público o político, entonces, por medio de un proceso se va a permitir a las partes defender sus posiciones en igualdad de condiciones.

Por lo tanto, en el control posterior pueden figurar en el proceso todos los interesados y alegar lo que estimen conveniente en la defensa de sus pretensiones, de tal manera se contribuye a que el órgano constitucional pueda actuar de forma jurisdiccional, lo que conlleva a una mayor legitimidad de los tribunales constitucionales para resolver los conflictos constitucionales, lo que contribuye a atenuar la idea de politización que recae sobre ellos.¹²⁸

c) Mejor coordinación entre la actividad del Tribunal Constitucional y la judicatura ordinaria

De acuerdo con Andrés Bordalí la coordinación y colaboración entre el Tribunal constitucional y la judicatura ordinaria se debe a dos razones la principal vía de control judicial de constitucionalidad es la incidental o cuestión de constitucionalidad. Y para este punto se toma como referencia al actuar de la Corte Constitucional italiana la cual tiende a ser extremadamente respetuosa de la práctica judicial ordinaria, pero al mismo tiempo las interpretaciones dadas por la Corte tienen una fuerte eficacia persuasiva para los tribunales de la judicatura ordinaria. De tal manera que en la experiencia Italiana se demuestra que el control *a posteriori* es una técnica de control de constitucionalidad de las normas inconstitucionales que permite coordinar mejor la jurisdicción constitucional con la ordinaria.¹²⁹

Entonces de lo mencionado anteriormente se puede desprender que la Corte Constitucional Italiana y los jueces ordinarios desarrollan de forma conjunta y coordinada las normas de su derecho interno, y en el caso mexicano se aprecia que con la experiencia del control represivo o posterior los jueces ordinarios realizan su trabajo basándose no solo en las normas

¹²⁸ *Ibidem*, p. 369.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 372.

vigentes sino en la jurisprudencia que emite la Suprema Corte y que sirve para enriquecer el derecho jurídico mexicano.

Aunado a ello, los criterios jurisprudenciales en nuestro país han sido muy cambiantes en los distintos periodos, por lo tanto, se necesita de la existencia de un medio de control que regule que esos cambios sean para mejorar y no para perjudicar a los particulares o que se defiendan más los intereses de los grupos de poder o bien, se debe proteger el que no se pongas obstáculos en la defensa de los intereses de los ciudadanos, esto es, se debe buscar que no se afecten a los derechos humanos, y que si se van a aplicar a los casos particulares realmente se busque un beneficio social.

Ahora bien, por lo que respecta a las desventajas del control constitucional *a posteriori* se encuentran las siguientes:

a) Zonas exentas del control constitucional

Un sistema de justicia constitucional de carácter represivo centrado en un control que no prevé el acceso directo al Tribunal Constitucional corre el peligro de dejar fuera ciertas normas de la supremacía constitucional.

Por lo tanto, si no se contempla un acceso directo de los ciudadanos o de las minorías políticas al órgano encargado de defender la supremacía constitucional contra las leyes que se aplican sin necesidad de un proceso judicial, éstas no tendrán la posibilidad de que un órgano de justicia constitucional pueda estudiar su constitucionalidad, y con ello no se estaría garantizando una seguridad jurídica de que realmente esas normas se ajusten a lo que establece la Constitución y los instrumentos internacionales que se reconocen.

b) Jueces constitucionales y su transformación en legisladores positivos

En este apartado cobra especial relevancia la anulación de leyes con respecto a la vigencia de ciertos derechos fundamentales, especialmente de aquellos derechos económicos que requieren la intervención del Estado, y es aquí en

donde los órganos constitucionales en aras de defender los derechos humanos se han ido obligando a modificar las normas anteriores y lo han hecho atendiendo a la anulación de las leyes como pasa con las acciones de inconstitucionalidad, o bien mediante la emisión de jurisprudencias que llenan los vacíos normativos convirtiéndose de alguna manera en legislador positivo y esta labor de los órganos constitucionales, principalmente en los últimos tiempos, ha cobrado gran relevancia.

Aunque claro en su labor de legislador positivo y como defensor de los derechos fundamentales en el caso mexicano, el órgano constitucional se ha visto en la necesidad de buscar alternativas que no signifiquen necesariamente la anulación de leyes y realizan ajustes a los criterios jurisprudenciales protectores de derechos para que en un nuevo criterio que emiten ya no se vulneren derechos fundamentales, aunque suene contradictorio por cuestiones de progresividad de los derechos humanos, pero es lo que ha sucedido especialmente cuando son cuestiones que afectan al presupuesto del Estado, por lo tanto, la labor del órgano defensor de los derechos fundamentales se ha visto mermada con cuestiones de índole económica para beneficio del Estado.

En relación a lo mencionado se tiene que los órganos constitucionales desarrollan una labor que si bien no es exacta a la del Poder Legislativo cuando menos sí se acerca a ella, por lo que con un actuar correcto y basado en lo expresado por la Constitución, se permitirá su labor interpretativa en los ordenamientos jurídicos a fin de garantizar de forma más eficaz la supremacía constitucional, la seguridad jurídica, una mayor estabilidad en las instituciones del Estado, y el respeto a los derechos fundamentales, entre otros.

En este sentido, ha quedado precisado que los tribunales de justicia constitucional pueden actuar tanto *a priori* como *a posteriori*, y que su actuar previo se refiere a dar solución a conflictos constitucionales antes de que una norma inconstitucional entre en vigor. Es así que para incorporar este medio

de control se deben analizar las ventajas y desventajas que tiene cada sistema.

Entonces el control previo a pesar de sus desventajas puede beneficiar en el procedimiento de reformas a la Constitución para prevenir contradicciones entre las normas, además se puede dar apertura aparte de los órganos públicos que puedan ser legitimados para ello, también se puede dar apertura a la participación de los ciudadanos que sean representados por un organismo, institución o asociación cuando se trate de un proyecto normativo que sea de su interés o que les genere afectaciones.

Por su parte, el control *a posteriori* es el más utilizado, y como hemos analizado en nuestro país es el único que se desarrolla, y presenta grandes ventajas en la existencia de un sistema jurídico como el actuar en la defensa de los intereses y derechos en casos particulares, el acceso directo de los interesados a la justicia, y la tutela de los derechos fundamentales como un fin.

Por lo tanto, con este tema se busca precisar que si bien el control posterior es importante en cualquier sistema jurídico, también lo es un control de tipo preventivo, precisamente para prevenir los conflictos que se puedan ocasionar en la mayor medida posible, aunque es imposible controlar la corrupción que se puede generar en el mismo sistema, pero cuando menos se presenta una limitante para controlarlo un poco, por ello se estima que se debe de contar en nuestro país con un control de tipo preventivo como lo es el control previo.

4.2.3 Ventajas y desventajas de incorporar un control previo

Existen dos claras ventajas del control previo de constitucionalidad, donde la primera se presenta respecto a los Tratados Internacionales, pues de manera previa se evita que el Estado incurra en responsabilidad internacional, mientras que la segunda se refiere a que el control previo es abstracto, por lo que los efectos de la sentencia pronunciada son necesariamente *erga omnes*, lo cual conlleva a un mejor respeto del principio de igualdad de los

ciudadanos. Además señala Andrés Borsalí Salamanca que la doctrina francesa agrega una tercera ventaja del control *a priori*, que consiste en la extraordinaria rapidez y sencillez con que el conflicto constitucional es resuelto.¹³⁰

Para una mejor explicación de las mencionadas ventajas se van a precisar de forma más directa.

a) Respeto a los Tratados Internacionales

El control previo de constitucionalidad sobre los Tratados Internacionales como se observó en el segundo capítulo es muy común en varios países y en general este mecanismo se ha valorado de forma positiva.

Ello a pesar de que de acuerdo con la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados Internacionales entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre organizaciones Internacionales señala en su artículo 26 que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fé,¹³¹ esto es, *pacta sunt servanda*, que implica que el poder de los pactos obliga a su cumplimiento, y por lo tanto, las partes en el pacto quedan sujetas a su cumplimiento y no pueden invocar disposiciones de su derecho interno para justificar su incumplimiento, por ello se debe realizar un control previo para prevenir responsabilidad internacional.

Por lo tanto, una vez que se ratifica un Tratado Internacional por el Estado este entrará en vigencia y se incorporará a su derecho interno de ahí la importancia de analizar si el tratado es congruente con lo que establecen las normas internas primordialmente la Constitución, pues una vez ratificado se hace más complicado modificar las normas jurídicas internas y no se puede alegar su inconstitucionalidad.

¹³⁰ Velandia Canosa, Eduardo Andrés (coord.), *Derecho procesal constitucional*, Tomo III, Volumen II, Bogotá, Colombia, VC Editores Ltda. Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional, 2012, p. 360.

¹³¹ Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados Internacionales entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre organizaciones Internacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1988, durante la presidencia de Miguel de la Madrid, dirección web: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/I2.pdf>.

b) Principio de igualdad de los ciudadanos

El control preventivo implica siempre declarar la inconstitucionalidad de un proyecto de norma jurídica con efectos generales o *erga omnes*. Lo cual implica que este medio de control garantice de mejor forma un respeto al principio de igualdad entre los ciudadanos, pues la inconstitucionalidad se aplicaría a todas las personas no solo a unas cuantas o en casos concretos.

c) Solución del conflicto constitucional de forma rápida y sencilla

Menciona Andrés Bordalí que un sector de la doctrina señala que una ventaja incontestable del control preventivo es su extraordinaria rapidez y sencillez. Pues no se puede negar que un sistema centrado en el control preventivo de constitucionalidad de proyectos de ley u otras disposiciones jurídicas se desenvolverá mucho más rápido que un control de tipo represivo. Pero ello no obedece a una bondad intrínseca del sistema, sino que es una consecuencia del tipo de control diseñado.¹³²

Aunque como lo indican Pamela Beatriz Flores y Karin Paz Hernández “frente a la sencillez en este tipo de control, se pueden apreciar dos posibles inconvenientes, como lo es una posible ausencia de control, a raíz de la falta del principio de contradictoriedad, y de experiencia en la aplicación de la ley. Ambos factores llevan a que en los hechos el órgano contralor tenga pocas herramientas de control, ya que no observa la ley en movimiento ni puede analizar los efectos de la misma, y tampoco tiene un problema o duda que se le presente.”¹³³

Por otro lado, en el control previo generalmente no hay un conflicto de intereses entre las partes, o bien el conflicto es más simple, por lo que se genera una menor carga de trabajo para el órgano que resuelve el control de

¹³² Velandia Canosa, Eduardo Andrés (coord.), *Derecho procesal constitucional*, op. cit. nota 130, p. 361.

¹³³ Flores Calderón, Pamela B. y Hernández Bahamondes, Karin P., *El tribunal constitucional, el control de constitucionalidad y el control preventivo obligatorio con posterioridad a la reforma constitucional del año 2005*, Santiago, Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2013, p. 65.

constitucionalidad, por lo tanto se genera que el órgano pueda resolver en menor tiempo.

Sin embargo, una cuestión que es importante y que en muchas ocasiones no es tomada en cuenta, es la importancia de que los ciudadanos participen en este tema. Esto se considera necesario debido a que tal como lo señala Andrés Bordalí este tipo de control compara disposiciones constitucionales con proyectos de ley o de otro tipo, y esas disposiciones al momento de entrar en vigencia, incidirán sobre los ciudadanos, pudiendo afectar a estos en sus derechos e intereses. Por ello, es importante que los ciudadanos puedan emitir su opinión en el control objetivo del proyecto de la norma. Sin embargo, no sería lógico permitir que todos los ciudadanos, individualmente, puedan hacer llegar sus opiniones, porque el sistema podría arriesgar pérdida de eficiencia, pero sí podrían éstos ser representados por órganos públicos, o bien, por representantes de asociaciones portadoras de intereses de grupo o clase.¹³⁴

Con lo anterior, se coincide plenamente pues resultaría cuestionable que los únicos que puedan recurrir a este mecanismo de control sean ciertos órganos pertenecientes al poder y claro que se está de acuerdo en que miembros del legislativo o del ejecutivo recurran al control previo, pero también es importante que los ciudadanos puedan acceder a él, ya que con las reformas que se implementen se pueden ver afectados los intereses de las personas o de ciertos grupos sociales, y es por ello que se considera necesario que los ciudadanos también puedan participar, si bien, no cada ciudadano en lo particular para evitar que el sistema se sature y en consecuencia colapse, si cuando menos que se abra la puerta a la participación de asociaciones civiles que tengan como finalidad la protección del área que se pretenda reformar, o ciertas instituciones cuyo objeto sea la defensa de la ciudadanía o de grupos vulnerables, como bien puede ser la Comisión Nacional o Estatal de los Derechos Humanos, pero que sus

¹³⁴ *Ibidem*, pp. 362-363.

opiniones realmente sean valoradas al emitir una resolución los órganos encargados de ello.

d) Anulación de una norma inconstitucional

La declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal ya aplicado, trae consigo una serie de problemas derivados del cambio normativo, muchos de los cuales no es posible reparar. Por lo tanto, con un control previo se tendría mayor certeza jurídica, aunque claro está, que pese a una revisión previa de constitucionalidad de las normas constitucionales, no es sino hasta cuando esas normas son llevadas a la práctica cuando se va a precisar la inconstitucionalidad o no de las normas, esto es, hasta que se aplican a los casos concretos.

Con la anulación de una norma inconstitucional, se pueden prevenir no solo violaciones a los derechos humanos, sino además las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, pero se reitera es importante continuar con medios de control de constitucionalidad *a posteriori*, ya que si bien el control previo es un medio preventivo, no puede resolver las normas una vez que ya se hayan promulgado.

No obstante, es importante precisar que se brinda una mayor seguridad y certeza jurídica para los gobernados cuando se elimina una norma inconstitucional que tiene implícitos vicios de forma o de fondo, por ello es importante que se corrijan esos vicios, y las normas sean acordes a la Constitución.

e) Importancia de respetar la esencia de la Constitución

Es importante que los pilares esenciales que dan un soporte a la norma fundamental sean protegidos por un órgano constitucional, esto es, que los principios fundamentales sobre los que se rige toda Constitución sean respetados y que en caso de que sea necesario un cambio que se prevea la posibilidad de que sean respetados esos principios sin que exista una vulneración.

Una vez analizadas algunas de las ventajas, en adelante se van a señalar las desventajas del control previo de constitucionalidad.

a) Afectación a la legitimidad del órgano de control de constitucionalidad

La primera desventaja surge debido a que cuando se ejerce el control previo se da una cercanía entre las cámaras políticas y el Tribunal o Sala que se encargue de su ejercicio, y que de acuerdo con Andrés Bordalí la opinión pública tendería a identificar al órgano encargado de resolver el mencionado control, como un ente político; vería en él a una especie de “tercera cámara”. Entonces será difícil para la ciudadanía comprender que la mayoría política en el Parlamento apruebe un determinado proyecto de ley para que luego, días después, un órgano que carece de representación democrática le dé la razón a la minoría política, que antes había perdido en la instancia de representación de esos mismos ciudadanos. Esta crítica puede ser ampliada a todo control de constitucionalidad de tipo directo, y toda crítica de la justicia constitucional como la alteración de la división de poderes y de la teoría de la democracia adquiere especial relevancia con el control directo.¹³⁵

Este aspecto ha sido causante de distintas controversias ya que distintos autores han señalado un temor de que peligre la democracia, con la existencia de un solo ente que controle el proceso legislativo.

Como se señala en los párrafos anteriores, es inevitable que se corran riesgos al implementar un cambio en el sistema jurídico, sea cual fuere, y al hablar de un control previo y de los órganos encargados de ejercerlo, particularmente se corre el riesgo de que éstos órganos sigan instrucciones políticas, esto es, que se conviertan de alguna manera en entes políticos, lo cual, no es correcto teóricamente hablando, sin embargo, al hablar de reformas a la Constitución, muchas veces hay intereses políticos y económicos en juego, y por lo tanto, se corre el riesgo de que el órgano

¹³⁵ *Ibidem*, p. 363.

encargado no realice una revisión objetiva, y se encuentre viciada de alguna manera.

Sin embargo, no necesariamente los órganos que ejercen el control previo se corrompen, como se ha visto en los capítulos anteriores, en los distintos países en donde se ejerce este medio de control, los Tribunales Constitucionales cumplen sus funciones adecuadamente, pero la confianza en ellos varía, dependiendo de la ideología que tenga cada país, ya que hay países en los que se vela primordialmente por los intereses de la ciudadanía, como en los europeos, no obstante ello, lo teóricamente correcto sería que el órgano encargado de ejercer el control previo, lo hiciera siempre a la luz de la Constitución y de los ordenamientos internacionales ratificados por el Estado mexicano o del país de que se trate, esto es, siempre velando por los derechos humanos y por una mejora constante en el país.

De esta manera, se daría una amplia credibilidad al órgano que ejerza el control previo de constitucionalidad, pues se estaría en el entendido que se va a velar por el crecimiento del país.

b) Dificultad para evidenciar los conflictos que trasciendan al conflicto constitucional

El control previo es abstracto ya que se impugna una ley u otra norma antes de que comience a regir. Por lo tanto se trata de un juicio en donde se compara una norma constitucional con un proyecto de ley, lo que obliga al órgano constitucional a observar las posibles inconstitucionalidades que podría tener dicho proyecto.

En tal sentido hay que precisar que los problemas de constitucionalidad de una determinada norma nacerán en la práctica, esto es con su aplicación a casos concretos, y con su uso constante, por ello es claro que con el control *a priori* no siempre es posible notar todos los aspectos que trasciendan al conflicto constitucional, y en casos concretos puede ser necesario implementar los mecanismos *a posteriori* si es que se generan afectaciones, o bien una solución es que por la naturaleza del tema a resolver se puede

requerir de especialistas que auxilien al órgano constitucional para emitir un criterio más benéfico, de manera tal que los mismos ciudadanos puedan intervenir en este mecanismo ya sea por medio de representantes o a través de algunas instituciones que protejan sus intereses y que tengan los conocimientos jurídicos para emitir una opinión de interés para el Tribunal o Sala que resuelva.

c) Debilidad institucional del Tribunal Constitucional

Esta desventaja se presenta primordialmente respecto a las leyes orgánicas constitucionales y las leyes interpretativas de la Constitución, es aquí donde a consideración de Andrés Bordalí surgen dos problemas el primero de ellos se refiere a la determinación de cuándo se entiende que está totalmente tramitado por el Congreso Nacional el proyecto de ley orgánica constitucional o interpretativa de la Constitución. El segundo se refiere a quién está facultado para calificar que una norma tiene rango de orgánica constitucional o interpretativa y, por tanto, que debe ser controlada por el Tribunal Constitucional.¹³⁶

Por lo anterior, se entiende que las cámaras del Congreso seguirán teniendo el control de este tipo de leyes, pero de antemano se establece que los proyectos de reforma a la Constitución deben ser estudiados por un órgano constitucional ya que una simple modificación a la norma suprema de la unión puede implicar una serie de vulneraciones a los derechos humanos.

d) Jurisprudencia en materia constitucional

Es claro que la jurisprudencia ha cobrado gran importancia en los últimos tiempos y que gracias a ella muchos asuntos particulares se han logrado resolver, y con ello no se deja en duda que es necesaria para cubrir los vacíos legales o interpretar las normas conforme a los derechos humanos, pero como ya se había mencionado en párrafos anteriores los criterios de los ministros en algunos casos han cambiado unos para bien y otros no tanto, con esto último se pretende hacer referencia a que no es propiamente un

¹³⁶ *Ibidem*, p. 366.

beneficio para la población sino de los miembros del poder o los intereses del Estado, un ejemplo de ello es en materia tributaria donde se han puesto obstáculos para no considerar una afectación a los derechos humanos de los contribuyentes y con ello obligarlos a pagar multas elevadas, ello solo es un ejemplo, pero dichos cambios se deben a las distintas ideas de los ministros que ocupan el poder en cada época.

Con lo mencionado lo que se desea es precisar que desafortunadamente un riesgo que se corre es que los ministros que lleguen al poder y que sean nombrados por el Ejecutivo o la Cámara de senadores, tengan que someter sus criterios basándose en las pretensiones de aquellos, pero un aspecto que puede servir de límite es el hecho de que quienes se encarguen de resolver cuestiones de índole constitucional, sostengan sus criterios basándose en los ordenamientos jurídicos vigentes en el Estado, principalmente la Constitución y los ordenamientos internacionales, y que en caso de que existan cambios de criterio como puede pasar por los cambios sociales que pueden darse y que ameriten un cambio de criterio que se ajuste más a las nuevas necesidades, que lo hagan de manera razonada y con el suficiente sustento que se deje en claro por qué hubo cambios y en que van a favorecer a la población, más no que simplemente emitan un nuevo criterio, sin dar las razones del por qué se cambió de postura, pues con ello, a la sociedad lo único que nos queda es ajustarnos a dichas modificaciones, cuando se nos debe explicar el motivo de los cambios.

4.3 Análisis concreto del control previo sobre el contenido de las reformas constitucionales y la posibilidad de incorporarlo al sistema jurídico mexicano

Para abordar el tema del control previo constitucional sobre las reformas constitucionales, primeramente, se tiene que este medio de control es aquel que se realiza por parte de un órgano externo o diferente al legislativo (que puede ser un Tribunal o una Sala Constitucional), antes de que se autorice el proyecto de reforma, a efecto de que el órgano ajeno al legislador emita sus

observaciones sobre la inconstitucionalidad o vicios de fondo o de forma de un proyecto de reforma con la Constitución vigente en ese momento, y una vez que los legisladores reciban las observaciones por parte del órgano especializado, estarán en condiciones de modificar el proyecto, o desecharlo según sea el caso.

Como bien sabemos, a partir de la reforma de 2011 se han generado diversos cambios a nuestras normas jurídicas, y es por ello que se hace necesario voltear al ámbito internacional, pues tal y como lo establece el artículo primero de nuestra Ley Fundamental, se tomarán en consideración los derechos establecidos en los tratados internacionales de que México sea parte, es por tal situación que se hace necesario un control constitucional previo a las pretendidas reformas constitucionales, a fin de que las reformas que se pretendan incorporar sean acordes a la Convención Americana.

Con la incorporación de los tratados internacionales a nuestro sistema jurídico se ha visto un avance a la protección de los derechos humanos claro que se ha logrado de forma paulatina y aún estamos en proceso de seguir avanzando para lograr que los órganos encargados de salvaguardar esos derechos humanos realmente lo hagan, tal como lo indican los ordenamientos jurídicos que conforman el conocido bloque de constitucionalidad, en el cual se deben tomar en consideración las normas internas y los tratados internacionales de que forme parte el Estado, y así ejercer tanto el control de constitucionalidad que eventualmente debe integrar al de convencionalidad de forma complementaria, como ha señalado la Corte IDH.

Como lo menciona Enrique Carpizo, en la actualidad es complicado aceptar a un órgano revisor absoluto de la Constitución,¹³⁷ sin embargo, es necesario analizar la posibilidad de incorporar un mecanismo *a priori* que brinde mayor protección a los derechos de los ciudadanos.

¹³⁷ Carpizo, Enrique, *El control de las reformas constitucionales en México, un análisis Judicial Pendiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2011, p. 58.

Pues pese a que existe un amparo indirecto contra reformas a la Constitución, en el cual no únicamente se limitan a los efectos relativos de su sentencia y solamente se ve beneficiada la persona que acudió al amparo, sino que además, conlleva una situación social inestable ante un sistema constitucional para unos e inconstitucional para otros. Y que se vean desprotegidos los sectores sociales que no se ampararon o que no lograron obtener la protección de la justicia federal.¹³⁸

Por lo tanto, en opinión de Enrique Carpizo se tiene que:

“La implementación de un sistema de control previo afianza aún más la democracia y evita: a) las complejidades a que podría llevar una mera revisión vinculante sobre el correcto apego del producto legislativo a principios y valores constitucionales; b) que el sistema constitucional se debilite ante la inexistencia de límites claros en el ejercicio del órgano judicial encargado de revisar los actos del poder reformador de la Constitución, y c) que el Poder Judicial federal se convierta, como postula la objeción contra mayoritaria, en un freno legal a la actividad democrática del país a través del sustento de una revisión a posteriori.”¹³⁹

Por otro lado, también se hace necesario implementar un control previo de constitucionalidad respecto a los tratados internacionales, pues con un estudio previo se evitaría una violación constitucional, y se podría prevenir dentro del Estado mexicano el incurrir en responsabilidad internacional, como ha pasado en casos como los de Radilla Pacheco, Castañeda Gutman, González y otras (Campo algodonero), Rosendo Cantú, Cabrera García y Montiel Flores, entre otros.

Es así, que a dicho de Eduardo Andrade Sánchez el control previo de constitucionalidad permitiría la intervención del Poder Judicial con la finalidad de garantizar que las obligaciones contraídas por México resulten siempre acordes con nuestro régimen constitucional, evitando de esta manera la posibilidad de incumplir un tratado o convención en virtud de una declaración

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ *Ibidem*, p. 60.

de inconstitucionalidad efectuada *a posteriori* cuyos efectos, no se han analizado suficientemente por la doctrina.¹⁴⁰

Con ello, se señala que es posible incorporar un control previo de constitucionalidad en México, a efecto de que prevalezcan tanto el control *a priori* como el control *a posteriori*, esto es, que nuestro país tenga un sistema mixto en donde colaboren de forma armónica los poderes de la unión, particularmente el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Pero ello se explica de mejor manera en las propuestas.

CONCLUSIONES

PRIMERO.- La Constitución al ser el máximo ordenamiento jurídico de un país se debe proteger y salvaguardar, con el objeto de que no se transgredan los derechos fundamentales que se encuentran plasmados dentro de ella, además se deben de fijar límites, definir las relaciones entre los poderes de la unión, los tres niveles de gobierno, así como su relación con los ciudadanos, y por su puesto los derechos y deberes del pueblo.

Las reformas constitucionales son necesarias para adaptar la Constitución a los cambios sociales, jurídicos y políticos que se van presentando en el transcurso del tiempo, no obstante, nuestra Ley Suprema ha sido reformada en demasiadas ocasiones, siendo que el procedimiento de reforma que ejerce la Constitución es rígido, y en teoría es más complicado reformar la Constitución que las normas ordinarias, y realmente el procedimiento de reforma no resulta del todo fácil, pero lo cierto es que se facilita, cuando la cámara de diputados y la cámara de senadores están de acuerdo, y por supuesto no hay observaciones por parte del Presidente de la República, tal como sucede con algunas reformas que son propuestas por el Presidente y cuenta con los suficientes representantes de su partido político en el Congreso que lo apoyen, y siendo así no hay mayor complejidad para su aprobación.

¹⁴⁰ Andrade Sánchez, Eduardo, *La necesidad de control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales*, op. cit., nota 31, p. 597.

Sin embargo, se considera que más allá de seguir una línea política y aprobar una reforma por disposición de un partido político, se deben analizar las ventajas y desventajas de los cambios que se van a producir con las reformas constitucionales, y cada representante debe emitir sus análisis respecto al tema, siempre en beneficio del pueblo, pues son nuestros representantes en el Congreso, y ello no quiere decir que no lo hagan, hay quienes cumplen debidamente con su labor, pero en la práctica se tiene la impresión de que en diversas ocasiones se aprueban las reformas debido a que son propuestas por un partido que tiene mayoría en el Congreso.

Con lo anteriormente señalado, se precisa que es necesaria la rigidez en el procedimiento de reforma constitucional, para garantizar la estabilidad jurídica de la Ley Suprema, y para ello cuenta con diversos límites que señala la propia Constitución o que provienen de distintas fuentes, pero que sirven para proteger la Ley Fundamental de ser destruida, esto es, la propia norma controla sus procesos de transformación, y además establece distintos medios de control de constitucionalidad, para una vez que se haya vulnerado algún derecho humano o alguna disposición establecida en ella, se proceda a promover el medio de control correspondiente, como puede ser el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, o el medio que corresponda de los ya explicados en el presente trabajo.

Aunado a lo anterior, se debe proteger el principio de supremacía constitucional, el cual está estrechamente ligado a la defensa y justicia constitucional, pues para preservar el orden constitucional se requiere de la existencia de un órgano que vele por la observancia de la Constitución, labor que en nuestro país ha ejercido la Suprema Corte de Justicia, ello, sin dejar de lado a los demás miembros del Poder judicial, que con su labor han resuelto los asuntos conforme lo establece la Constitución.

Por lo tanto, el control constitucional es muy importante para garantizar la supremacía constitucional, y cada país debe contar con mecanismos de protección y defensa a sus respectivos ordenamientos fundamentales.

Como se ha mencionado, en México se ha adoptado el control *a posteriori* que es el más común, pero se puede ejercer únicamente cuando se ha transgredido un derecho o una disposición constitucional, pero existe además el control *a priori* o control previo, que es el que se realiza antes de que la norma sea obligatoria y se incorpore a un ordenamiento jurídico, esto es, antes de su promulgación, sin embargo este último no existe en nuestro sistema jurídico con respecto a las reformas constitucionales.

Ahora bien, en nuestro sistema jurídico se han generado cambios que nos han ido adentrando a un paradigma distinto del tradicional, es decir, un paradigma que involucra al Sistema Interamericano, y en el cual, los derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano juegan un papel sumamente importante, pues con las modificaciones a la Constitución se hace necesario proteger los derechos humanos, pero no solo los que se encuentran reconocidos en los ordenamientos internos, sino también en los ordenamientos internacionales, y por lo tanto se considera necesario implementar mecanismos de control constitucional que permitan asegurar la conexión entre todas las normas, para así garantizar la protección judicial y evitar violaciones irreparables a los derechos fundamentales.

De tal manera, al estar en una realidad distinta se hace necesaria una coordinación entre los poderes primordialmente entre el legislativo y el poder judicial para llevar a cabo los cambios a que se ha hecho mención, ya que las circunstancias han cambiado y las competencias de los poderes no se encuentran tan delimitadas como lo eran tiempo atrás, sino que nos enfrentamos en una etapa de transición en la que lo ideal sería una adecuada coordinación, pues si bien la Suprema Corte emite jurisprudencias que son obligatorias, subsanando en distintas ocasiones algunas omisiones o errores

de los legisladores, o bien declara la inconstitucionalidad de las normas, sería conveniente incorporar un mecanismo de control previo que corrobore la constitucionalidad de las pretendidas reformas constitucionales antes de su entrada en vigor, y en caso de no presentar contradicciones con la Constitución o con los instrumentos internacionales se incorporara, ello para asegurar la supremacía y el orden constitucional.

Ello en el entendido de que el órgano especializado en materia constitucional, encargado de analizar los proyectos de reforma a la Constitución y los tratados internacionales que se vayan a ratificar, tenga inmersos ciertos límites que permitan un correcto desempeño en tan ardua labor, y de esta manera se protejan los derechos humanos y se garantice una verdadera protección judicial y una tutela efectiva de los derechos humanos.

SEGUNDO.- Para el análisis de este trabajo de investigación se realiza el estudio del control previo que se implementa en algunos países, como Francia, España, Alemania, Finlandia, Dinamarca, Chile y Colombia, y cada país ejerce este medio de control de forma diversa.

Por ello se hace una distinción entre el control previo sobre los tratados internacionales y el control previo sobre las reformas constitucionales, ambos medios de control son importantes, pero no en todos los países se reconocen ambos.

En el caso de los países señalados se reconoce el control previo respecto a los tratados internacionales, y por lo que ve a los países que lo establecen, son coincidentes en la importancia de este medio de control, ya que se impide al país que se sujete a un ordenamiento internacional que sea contrario a sus normas constitucionales, pues, en caso de optar por ratificar un tratado, primero se realiza una reforma a su constitución y posteriormente se admite el tratado, ello para no incurrir en contradicciones.

En el caso de Chile no solamente se reconoce el control previo sobre los tratados internacionales, sino que además se establece el control previo respecto a los proyectos de reformas constitucionales, mediante el cual se

brinda una mayor eficacia y certeza jurídica a los gobernados, fortaleciendo la democracia, ya que además, se permite que los ciudadanos soliciten el pronunciamiento del Tribunal.

En el caso particular de Colombia, el control constitucional se basa principalmente en el principio de seguridad jurídica, y un aspecto que se ha de resaltar es la coherencia respecto a la interpretación de las normas, que deben tener los jueces, pues cada que cambian de criterio lo explican detalladamente, para que la ciudadanía sepa el por qué se cambió de postura.

Situación que nos hace falta en México, pues en las jurisprudencias o tesis que se emiten por la Suprema Corte o por los órganos facultados para ello, se ha logrado apreciar que solo cambian de postura sin exponer los motivos que los orillaron a inclinarse por el nuevo criterio, cuando menos no de forma detallada.

De igual manera, en Colombia a diferencia de otros países, se analiza la constitucionalidad de los proyectos de ley objetados por el Gobernador como inconstitucionales y de los proyectos de leyes estatutarias, pero se ha de resaltar que analiza tanto su contenido material como los vicios de procedimiento en su formación, siendo esto relevante para el tema que nos ocupa, pues no solo se limita al estudio de vicios formales, sino también de fondo, y otro aspecto a destacar es que la Corte Constitucional no requiere petición de parte, es decir, de oficio puede efectuar un control previo sobre las normas que considere, aunque no ejerce un control previo sobre las reformas a la Constitución.

TERCERO.- Además de los países señalados, el control previo también se encuentra presente en entidades federativas como Chiapas, Coahuila, Durango, Nayarit, Oaxaca, Tabasco y Yucatán, y aunque se contempla este medio de control de forma distinta en algunos de ellos, es un avance y un antecedente para nuestro tema.

Generalmente, en las entidades federativas se contempla el control previo respecto a las leyes, como en el caso de Chiapas que se contempla

sobre las leyes de desarrollo constitucional, Coahuila, Nayarit, Oaxaca y Yucatán, respecto a sus proyectos de leyes o decretos, mientras que Tabasco ejerce un control previo respecto al contenido de la opinión consultiva, y en Durango se señala que las iniciativas de reforma a su Constitución local, se debe someter a la opinión de órganos como el Gobernador del Estado, el Tribunal Superior de Justicia o los órganos constitucionales autónomos, cuando la reforma verse sobre la materia de sus atribuciones, lo cual, si bien se limita a un estudio completo sobre la constitucionalidad de las reformas, si se permite que órganos distintos al legislador, emitan su informe previo a que se publique la reforma, para modificarla en caso de ser necesario.

Aunque el control previo no siempre es vinculante, cuando menos se deja un antecedente de inconstitucionalidad o de los vicios formales o de fondo que se adviertan, pero lo ideal, es que se tomen en consideración las opiniones de los órganos que revisan los proyectos de ley o reforma.

CUARTO.- Como ha quedado precisado el proceso de reforma a la Constitución Federal es un tema un poco complejo, ya que involucra aspectos tanto políticos como jurídicos, ello por los órganos que integran al poder reformador.

Reformar a la Constitución Federal a pesar de que se estima complejo, en nuestro país no lo es del todo, a pesar de su rigidez, ello debido a que la Constitución mexicana se ha reformado en varias ocasiones, y debido a tal situación, para el poder reformador existe un procedimiento que debe cumplir, ya que solo tiene la facultad de ajustar las normas a los cambios que sean necesarios, más de destruirla, existiendo para tal efecto limites expresados en la propia Constitución o en otras fuentes como la Doctrina.

Ahora bien, para brindar mayor protección a la Constitución se considera necesario implementar un control previo respecto a las reformas constitucionales, ello para brindar mayor certeza y seguridad jurídica a los gobernados, además de que con su implementación se deben proteger los derechos humanos.

De tal manera que como se ha venido narrando, el control *a priori* no existe en nuestro país, ni para las reformas constitucionales, ni para los tratados internacionales, lo cual implica que como gobernados no tenemos la seguridad de que las normas que se aprueban en el Congreso cumplan con los requisitos de forma o de fondo que marca la Constitución, y ya es hasta que la norma entra en vigor, cuando quienes se sienten agraviados, pueden promover un medio de defensa como el juicio de amparo y como los demás que han quedado precisados.

Por ello, se estima necesario que se contemple el control previo de constitucionalidad sobre las reformas constitucionales en nuestro sistema jurídico, pues a pesar de los distintos puntos de vista de algunos autores, que han expresado las ventajas y desventajas de incorporarlo a un sistema Jurídico, se considera que si bien se corre el riesgo de que el órgano revisor se corrompa en algunas revisiones de proyectos de reforma, también existe la posibilidad de que cumpla adecuadamente con las funciones que le sean encomendadas por la Constitución.

Aunado a ello cada cambio en un sistema jurídico trae consigo ciertos riesgos y en este caso, el implementar un control previo de constitucionalidad sobre las reformas constitucionales, nos puede beneficiar para que se procure más la defensa de los derechos humanos, y se prevengan en la mayor medida posible acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

Lo anterior, se manifiesta debido a que en caso de que se implemente un control previo en nuestro país, entonces será un sistema mixto, esto es, que contemple tanto el control *a priori* como el control *a posteriori*, pues sin duda alguna, los medios de defensa existentes son necesarios, lo cual implica que se pueden complementar.

Para una explicación más específica sobre la pretensión del presente trabajo, se presenta la siguiente propuesta.

PROPUESTA

Derivado de las conclusiones anteriores, se propone un sistema de control mixto, esto es, la subsistencia de un control *a priori* y otro *a posteriori*, en donde se cuente con la colaboración armónica entre los poderes de la unión, principalmente entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo, a efecto de que los legisladores continúen realizando su trabajo, y se sigan presentando propuestas de reforma a la Constitución, tal como lo han hecho hasta la fecha, pero con la implementación de un control previo, en donde se de participación a un órgano especializado en materia constitucional, como lo puede ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que éste órgano sea el encargado de ejercer un control previo sobre la constitucionalidad de las reformas constitucionales, y analice si el proyecto de reforma tiene vicios formales o de fondo que puedan ser subsanados.

La idea primordial, es que se implemente este medio de control siguiendo el procedimiento ya establecido en la misma Constitución, y que ya ha quedado precisado en temas anteriores, pero para efectos de llevar a cabo la revisión correspondiente, se debe presentar el proyecto de reforma ante el órgano que sea designado como revisor, para que en un término prudente, esté en condiciones de revisar el proyecto, y emita sus observaciones, siguiendo los lineamientos que se establezcan para ello.

El término que se le puede otorgar al órgano revisor, siguiendo el ejemplo de las entidades federativas que reconocen el control previo en sus sistemas jurídicos, puede ser de 45 días o menos, según la naturaleza del proyecto de reforma, y la carga de trabajo que tenga el órgano encargado de ejercerlo.

Por otro lado, se pretende que el proyecto de reforma se ponga a la vista del órgano que sea el encargado de ejercer el control previo de constitucionalidad sobre las reformas constitucionales, en cualquier momento siempre que sea antes de que se promulgue, publique y entre en vigor la pretendida reforma constitucional.

De manera que en caso de que existan anomalías en el proyecto de reforma, los legisladores estén en condiciones de realizar los cambios que estimen pertinentes, o en su defecto que desechen la propuesta de reforma.

Acorde a lo señalado, se estima que las observaciones que emita el órgano encargado de ejercer el control previo, pueden ser vinculantes en materia de derechos humanos y no vinculantes en las demás áreas, pero se espera, que los legisladores si tomen en consideración las opiniones que se emitan sobre el tema, para hacerle las mejoras correspondientes a los proyectos de reforma.

Ahora bien, con relación a las demás áreas, se considera pertinente mencionar que los legisladores si así lo consideran, pueden apoyarse en las Asociaciones Civiles o Instituciones públicas que se especialicen en un tema en particular y pidan su opinión respecto al tema, ejerciendo como una especie de control previo, pero sin ser vinculante u obligatoria para los legisladores, únicamente que se tome como base su experiencia en el tema, para que las reformas que se vayan a realizar, se hagan previendo un beneficio para los sectores o grupos sociales de que se trate, o bien, que los legisladores reciban las opiniones de dichos entes, en el entendido que con su experiencia pueden colaborar para un mejor cambio.

Para una mejor explicación se propone realizar una reforma, ya que como bien sabemos para que se pueda implementar un control previo de constitucionalidad sobre las reformas constitucionales es necesario hacer un cambio en la Constitución, de tal manera que se propone modificar únicamente el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la fecha se encuentra de la siguiente manera:

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

- I. De las controversias constitucionales. (...)
- II. De las acciones de inconstitucionalidad. (...)
- III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, (...).
- (...).

Acorde con algunos datos de países como Chile que contempla el control previo sobre las reformas constitucionales y las entidades federativas analizadas, particularmente Coahuila, se propone que quede de la siguiente forma:

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

- I. De las controversias constitucionales. (...)
- II. De las acciones de inconstitucionalidad. (...)
- III. Del Control Previo de constitucionalidad, que se suscite durante la tramitación de los proyectos de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso.

El control previo de constitucionalidad podrá ejercitarse, hasta antes de su promulgación y publicación, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado;

- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, cuando estime que el proyecto de reforma constitucional es manifiestamente contrario a la Constitución o a los Tratados internacionales;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas;
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en el ámbito de sus competencias;
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de proyectos de reforma a la Constitución que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte;
- h) El Fiscal General de la República respecto a las reformas constitucionales en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

La Suprema Corte tendrá un plazo de 45 días naturales para pronunciarse sobre la constitucionalidad de un proyecto de reforma constitucional, concretando la inconstitucionalidad del texto impugnado, por vicios de forma o de fondo, y será vinculante para el Poder Legislativo en materia de derechos humanos, que no podrán proseguir el procedimiento sin suprimir o modificar los preceptos que se estimen inconstitucionales.

El órgano que promueva el control previo de constitucionalidad deberá enviar copia del proyecto de reforma constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitándole que emita su opinión al respecto, dando a conocer esta circunstancia a la Legislatura, sin perjuicio de la devolución del proyecto original al Órgano Legislativo con las observaciones pertinentes.

El Congreso de la Unión, podrá suspender la continuación del procedimiento legislativo en espera de la opinión de la Suprema Corte, si así lo determina la mayoría de sus miembros, en cuyo caso darán a conocer desde luego sus puntos de vista.

Cuando el Legislativo, por mayoría absoluta de votos decida no suspender el procedimiento legislativo, lo hará saber al órgano que proponga el control previo y a la Suprema Corte de Justicia, quien declara sin materia la solicitud de opinión.

Cuando se trate de proyectos de reforma constitucionales en materia electoral se observará lo dispuesto en el artículo 99 de esta Constitución.

IV. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, (...).

(...).

En este tenor de ideas, se propone que se limite hasta cierto punto el actuar de los órganos que podrían solicitar un control previo de constitucionalidad, y permitiéndoles solamente que pidan la opinión de la Suprema Corte cuando se estime pertinente y en el ámbito de sus respectivas competencias, como en el caso del Fiscal General de la República, para de esta manera seguir respetando la división de poderes, y con ella el actuar de los legisladores.

Aunque no se pretende que la Ley Fundamental sea cambiada en demasía, por lo que hemos planteado en el presente trabajo, como ha quedado precisado, para que se pueda implementar el control previo de constitucionalidad sobre las reformas constitucionales, es necesario modificar la norma, pues de lo contrario, no sería posible constitucionalmente hablando que un órgano ajeno al legislador, revise la constitucionalidad de un proyecto de reforma a la Constitución, y al hacer una modificación a la norma fundamental, también se hace necesario que se ajusten otros ordenamientos normativos para un correcto orden jurídico. Pero para efectos del presente tema únicamente se toma en consideración el artículo constitucional mencionado, pues es un tema muy amplio.

Por lo que, la pretensión de implementar este medio de control constitucional en nuestro país, es que se tenga mayor certeza y seguridad jurídica en que los cambios que se van a realizar son acordes a la Constitución y a los ordenamientos internacionales ratificados por el Estado mexicano, y cumplen con los requisitos de forma o de fondo que la propia Constitución establece.

Aunado a ello, se debe tener presente el resguardar la esencia original de la Constitución de 1917, y si se van a llevar a cabo modificaciones, se considera que se deben realizar siempre para un beneficio de la ciudadanía y para un crecimiento del país, esto es, siempre en aras de buscar una mejora para nuestro gran país.

Con lo aquí narrado, se estima que debe haber una colaboración armónica entre los poderes, y no así minimizar la gran labor que realizan los legisladores al proponer reformas que muchas veces son benéficas para la sociedad, sin embargo, debido a que la Constitución es nuestro máximo ordenamiento jurídico, se merece una mayor atención, y que sea un órgano especializado el que se encargue del estudio de sus pretendidos cambios, con la finalidad de evitar en la mayor medida posible violaciones a los derechos humanos, acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales.

Para finalizar, tenemos que es menester precisar que el control previo o *a priori*, de ninguna manera sustituye a los medios de control *a posteriori*, lo cual implica, que aún con la existencia del control previo en nuestro sistema jurídico, los mecanismos existentes actualmente, seguirán subsistiendo, pues muy independiente de la revisión preventiva que se haga a los proyectos de reforma a la Constitución, no garantiza una protección total, pues cada caso particular es distinto, y se pueden ver perjudicadas ciertas personas o sectores sociales con los cambios que se realicen, o con el simple actuar de las autoridades, por ello, siguen y seguirán teniendo gran relevancia los medios de control denominados *a posteriori*.

Por lo que, estamos en el entendido que las reformas a la Constitución y a las demás normas, son necesarias e inevitables con el transcurso del tiempo, para adaptar las normas a los cambios sociales o políticos del momento, pero se propone que se realicen únicamente las modificaciones que sean meramente necesarias a la Constitución, y que dichos cambios sean los adecuados, buscando siempre que sirvan para mejorar las

condiciones actuales de la población en su conjunto, procurando una protección de los derechos humanos y un crecimiento económico, político, social y jurídico en el país.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFICAS

ADATO GREEN, Victoria, *Iniciativa de reforma constitucional. Su presentación conjunta por el residente de la República y miembros de ambas cámaras del Congreso de la Unión no pugna con el requisito previsto por el artículo 71 constitucional (comentario tesis número 193, 255)*, México, Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM, 2000, disponible en línea en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5585/7255>.

ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *Justicia constitucional y control previo*, España, Universidad de León, 1995.

ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *La experiencia Española del Recurso previo de Inconstitucionalidad: de la Supresión a la Añoranza*, España, Universidad de León. Dirección web: <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/1125/CONTROL%20PREVIO%20EXPERIENCIA%20ESPA%C3%91OLA%20MAAM%202010.pdf?sequence=1>.

- ALBERTO MAIGUEL, Rubén y ALBERTO GÓMEZ, Camilo, *Tesis de grado: Procedimientos de control constitucional en Colombia*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de ciencias jurídicas y socioeconómicas, 1988.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La necesidad de control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales*, México, UNAM, Revista de la Facultad de Derecho de México, 2017, p. 573.
- AZUELA GÜITRÓN, Mariano, *et al., La Supremacía Constitucional*, primera edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- AZUELA GÜITRÓN, Mariano, *et al., Caso Tabasco. Procedencia de la acción de Inconstitucionalidad para impugnar Constituciones locales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005. Dirección web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1731/4.pdf>.
- BASTERRA DIAZ, Aurora, *El control previo de instrumentos internacionales como proceso constitucional*, México, Dirección General del Centro de Documentación, Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/128aurora-basterra-diaz.pdf>.
- BECERRA RAMÍREZ, José de Jesús, Miranda Camarena, Adrián Joaquín, *Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos: especial referencia caso Castañeda vs México*, UNAM, México, 2010.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998. Dirección Web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/9.pdf>.
- CARBONELL, Miguel, *Reforma Constitucional: Límites y controles*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM. Disponible en línea en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2955/4.pdf>.

- CARPIZO, Jorge, *La reforma constitucional en México. Procedimiento y Realidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 131, 2011. Dirección web: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4689/6040>.
- CARPIZO, Jorge, *El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.
- CARPIZO, Enrique, *El control de las reformas constitucionales en México, un análisis Judicial Pendiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2011.
- CELIS GÓMEZ, Javier, (coord.), *Congreso internacional, reforma de la constitución y control de constitucionalidad*, Bogotá, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de ciencias jurídicas, 2005.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *El juicio de revisión constitucional electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tribunal electoral del Estado de Michoacán, 2011. Dirección web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2976/2.pdf>.
- CORTÉS NIETO, Johanna del Pilar, *et al.*, *Itinerario de la Jurisprudencia Colombiana de control constitucional como mecanismo de protección de Derechos Humanos*, Colombia, Editorial Universidad del Rosario, 2009.
- COSTELOE, Michael P., *“La primera república federal de México (1824-1835)”* México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos (selección)*, México, Biblioteca del Pensamiento Legislativo y Político Mexicano, 2014. Dirección web: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/dancostvi_const_crit.pdf.

- COVARRUBIAS DUEÑAS, Jesús, *Antecedentes del amparo*, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac Gregor, Eduardo (coord.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011. Dirección web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3065/13.pdf>.
- CHARRY RODRÍGUEZ, Jorge A., *Hacia una nueva cultura de control en las Entidades del Estado*, Bogotá, Escuela Superior de administración pública departamento administrativo de la función pública, Colombia, 1994.
- FLORES CALDERÓN, Pamela B. y Hernández Bahamondes, Karin P., *El Tribunal Constitucional, el control de constitucionalidad y el control preventivo obligatorio con posterioridad a la reforma constitucional del año 2005*, Santiago, Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2013.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *Los tribunales constitucionales en América Latina*, Perú, Universidad Católica del Perú, 2004. Dirección web: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/12843a.pdf>.
- GILAS, Karolina Monika *et al.*, *Control de constitucionalidad en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011. Dirección web: http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion_control_constitucional.pdf
- GÓMEZ DÍAZ, Julián, RODRÍGUEZ VARGAS, Diana M., *Las acciones públicas para la guarda de la integridad y la supremacía de la constitución*, Bogotá, Facultad de Ciencias Jurídicas Pontificia Universidad Javeriana, 2002.
- GÓMEZ SERRANO, Laureano, *El control constitucional en Colombia, evolución histórica*, Bogotá, D.C., Colombia, Centro de Investigaciones

Socio-Jurídicas Universidad Autónoma de Bucaramanga, Segunda edición, ediciones doctrina y ley LTDA, 2007.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC GREGOR, Eduardo (coord.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011. Dirección web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3065/13.pdf>.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *et al. Los medios de control constitucional en las entidades federativas: clasificación y análisis de su naturaleza y estructura*, en: http://portales.te.gob.mx/x_mesa/media/pdf/d67ab9c0cb3be74.pdf.

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998. Dirección web: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2749-mecanismos-constitucionales-para-el-control-del-poder-politico-3a-ed>.

JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. Enrique Figueroa Alonso, México, Editorial Pedagógica Iberoamericana, 1997.

KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la constitución*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1974. Dirección web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3187/16.pdf>.

LARA, Mariano, *Cuadro histórico de don Carlos María Bustamante* 2a ed. 1844, Tomo tercero.

LAVERDE OSPINA, José Jesús, *Tratado teórico práctico de derecho público*, Colombia, Talleres de Editorial Quingráficas Armenia, 1984.

LICONA VITE, Cecilia, *Juicio político*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007, en:

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/cedip/PUBLICACIONES/EXPEDIENTE_PARLAMENTARIO/14/14.pdf.

MONROY CABRA, Marco Gerardo, *Concepto de constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, México-Colombia, 2005, p. 15, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/30245/27301>.

MORALES RAMÍREZ, Arturo César, *Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 2008. Dirección web: https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/25/r25_8.pdf.

MORALES RAMÍREZ, Arturo César, *Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 2008. Dirección web: https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/25/r25_8.pdf.

MORALES SÁNCHEZ, Julieta y GUZMÁN HERNÁNDEZ, Esperanza, *Organismos constitucionales autónomos en materia de derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014. Dirección web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3032/14.pdf>.

NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría Constitucional e instituciones políticas*, Bogotá, Editorial Temis S. A., 2006.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Las competencias de los tribunales constitucionales en América del Sur, Ius et Praxis*, Universidad de Talca Chile, 2003, vol. 8, núm. 2, Dirección web: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000200003.

PALAVICINI, Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo 1, México, Cámara de Diputados, Mesa Directiva, LXII Legislatura, 2014.

Dirección web:
http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/Hist_Const_T1.pdf

Pulido Ortiz, Fabio Enrique, *Control constitucional, abstracto, concreto maximalista y minimalista*, Bogotá D. C. Colombia, Revista Prolegómenos, derechos y valores, 2011.

RABASA, Emilio, *Historia de las constituciones mexicanas*, 1ra reimpresión, 2004, México, UNAM.

RABASA, Emilio (coord.), *Introducción, antecedentes y explicación general de la constitución de 1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990, p. 23-28 Dirección Web:
http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/1_Introduccion_antecedentes_y_explicacion_general_de_la_Constitucion_de_1917.

ROA ORTIZ, Emmanuel, *Tratados internacionales y control previo de constitucionalidad: una propuesta para evitar que la impartición de justicia sea motivo de responsabilidad internacional para el estado mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 193, en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/92/10.pdf>.

SAYES HELÚ, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, México, UNAM, 1978.

SANDOVAL ULLOA, José G., *Prontuario de Términos, Prácticas Y Procedimientos más usados en el Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, México, H. Cámara de Diputados, 2006. Dirección web:
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/pront/Prontuario.pdf>

SÁNCHEZ GIL, Rubén A., *El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la tesis P/J. 38/2002.*, México, Revista Mexicana

de Derecho Constitucional ISSN1405-9193, 2004, en:
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5713/7486>.

SERNA DE LA GARZA, José Ma. (Coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de derecho Constitucional, 2015.

SOBERANES DÍEZ, José María, *Análisis formal de las reformas constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2015. Dirección Web:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3980/40.pdf>.

SUÁREZ CAMACHO, Humberto y MORTERA DÍAZ, Antonio R., *Reflexiones en torno a la controversia constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016. Dirección web:
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5813/7678>.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 14 ed., México, Porrúa, 1976.

TORRE VILLAR Ernesto de la, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del estado mexicano*, 2a. Ed., México, UNAM, 1978.

URIBE ARZATE, Enrique, *El control constitucional en las entidades federativas*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, 2003. Disponible en línea en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1165/22.pdf>.

VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS Rodrigo, Justicia. *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, 2001. Dirección web:
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/92-justicia>.

VELANDIA CANOSA, Eduardo Andrés, *et al*, *Derecho procesal constitucional*, Tomo III, Volumen II y Volumen III, Bogotá, Colombia, VC Editores Ltda, 2012.

VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho constitucional general*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1985.

LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada, 15-09-2017.

Constitución de Francia de 4 de octubre de 1958, texto resultante de la Ley constitucional de 23 de julio de 2008, p. 24, https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf.

Constitución española, aprobada por las Cortes en sesiones plenarios del Congreso de los Diputados y del Senado, ratificadas por el pueblo español en referéndum y sancionada por S.M el Rey ante Las Cortes en 1978. P. 30, en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.

Constitución de Finlandia sancionada en Helsinki el 11 de junio de 1999, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/es19990731.pdf>.

Constitución Política de la República de Chile, publicada en el Diario Oficial el 24 de octubre de 1980. Disponible en línea en: https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf.

Constitución Política de Colombia de 1991, Actualizada con los Actos Legislativos a 2016, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>.

Constitución Política de la República de Colombia de 1886, Bogotá, Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Secretaría Jurídica distrital, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153>.

Constitución política del Estado libre y soberano de Colima, última reforma en 2015, en: http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion_local_08sept2015.pdf.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, última reforma publicada en 2018, http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0002.pdf?v=MjY=.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Coahuila de Zaragoza, última reforma publicada el 19 de febrero de 1918, en: <http://setracoahuila.gob.mx/descargar/ConstitucionCoah.pdf>.

Constitución política del estado libre y soberano de Durango, publicado en 2013, última reforma en junio de 2017, en: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20%28NUEVA%29.pdf>.

Constitución política del estado libre y soberano de Nayarit, publicada en 1918, última reforma en 2017, en: http://tepic.gob.mx/archivos/transparencia/xxvii/constitucion_del_estado.pdf.

Constitución Política del estado libre y soberano de Oaxaca, promulgado en 1922, última reforma en diciembre de 2017, en: http://s3-us-west-1.amazonaws.com/congresoosax/marco_normativs/documentos/000/000/001/original/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_%28Ref_Dto_742_LXIII_legis_aprob_30_sep_2017_PO_Extra_8_dic_2017%29.pdf?1517334929.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, publicada en 1919, última reforma en junio de 2017, en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2017-08/18.pdf.

Constitución Política del Estado de Yucatán, publicada en 1918, última reforma en junio de 2014, en: <http://www.sefoe.yucatan.gob.mx/files-content/general/bd384c81c4d0e986ba595df8bdc36900.pdf>.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos (B-32), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Disponible en línea en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados Internacionales entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre organizaciones Internacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1988, durante la presidencia de Miguel de la Madrid, dirección web: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/I2.pdf>.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, última reforma 02/05/2017. Dirección http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_020517.pdf web:

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, texto actualizado hasta Octubre de 2010, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>.

Ley Constitucional de Dinamarca de 5 de Junio de 1953, <http://www.cepc.gob.es/docs/default-source/proclamacion-de-s-m-el-rey-felipe-vi-/3-1-dinamarca.pdf?sfvrsn=2>.

Leyes constitucionales, México, 1836, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

Ley de control constitucional para el estado de Chiapas, Ley publicada en 2002. En:

http://www.fge.chiapas.gob.mx/transparencia/docs/IX/LEY_DE_CONTR_OL_CONSTITUCIONAL_PARA_EL_ESTADO_DE_CHIAPAS.pdf.

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas, última reforma en diciembre de 2017, en: http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0068.pdf?v=Nw==.

Ley de justicia constitucional local para el estado de Coahuila de Zaragoza, publicada el 12 de julio de 2005, en: http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa132.pdf.

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, publicado en el periódico oficial en junio de 2017, <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20ORGANICA%20DEL%20CONGRESO%20DEL%20ESTADO.pdf>.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, publicada en mayo de 2017, última reforma en noviembre de 2017, en: <http://www.congresonayarit.mx/media/1145/ley-organica-congreso.pdf>.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, ley publicada en 1995, última reforma en 2014, <http://www.aseoaxaca.gob.mx/pdf/marcoLegal/estatal/leyOrganicadelIPoderLegislativodelEstadodeOaxacaReformada12Abril2014.pdf>.

Ley de Control Constitucional Reglamentaria del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, promulgada el 23 de Diciembre de 2017, en: <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/0/505>.

Ley de Justicia constitucional para el estado de Yucatán, Ley publicada en 2011, última reforma publicada en diciembre de 2016, en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2017-

01/50%20LEY%20JUST%20CONST%20YUCAT%C3%81N%2001%20MAR%202011.pdf.

Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, publicada en 2010, última reforma en Febrero de 2015, http://www.congresoyucatan.gob.mx/recursos/ley/ley_129.pdf.

Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, publicado en 1995, última reforma en marzo de 2017, en: http://s3-us-west-1.amazonaws.com/congresooax/marco_normativs/documentos/000/000/027/original/120R.pdf?1507265915.

Tesis: P/J. 39/2002, (9ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVI, Septiembre 2002, p.1136.

Dirección web:
[https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=control%2520constitucional%2520de%2520las%2520reformas%2520constitucionales&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=27&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=185941&Hit=23&IDs=170087,170238,185941,191090,191379,193817,196994&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=.](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=control%2520constitucional%2520de%2520las%2520reformas%2520constitucionales&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=27&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=185941&Hit=23&IDs=170087,170238,185941,191090,191379,193817,196994&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

Tesis: P./J. 73/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, Agosto de 1999, Registro: 193558, P. 18, en [https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=%2520defensa%2520de%2520la%2520supremacia%25C3%25ADa%2520constitucional&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=34&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=193558&Hit=30&IDs=177032,177329,177642,178529,181237,187176,188898,190978,](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=%2520defensa%2520de%2520la%2520supremacia%25C3%25ADa%2520constitucional&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=34&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=193558&Hit=30&IDs=177032,177329,177642,178529,181237,187176,188898,190978)

193259,193558,195697,197048,200860,200225&tipoTesis=&Semana
rio=0&tabla=&Referencia=&Tema=.

Tesis: I. 18o.A.3 CS (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,
décima época, tomo IV, Octubre 2016. Dirección web:
https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=reformas%2520constitucionales&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=199&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2012958&Hit=10&IDs=2014886,2014342,2014104,2013991,2013728,2013663,2013674,2013676,2012823,2012958,2012054,2011844,2011805,2011273,2010132,2009923,2009818,2009320,2009250,2009205&tipoTesis=&Sema
nario=0&tabla=&Referencia=&Tema=.

Tesis P.LXXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena
Época, t. XXX, diciembre de 2009. Dirección web:
https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=100e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=medios%2520de%2520control%2520constitucional&Dominio=Texto,Localizacion&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=97&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,7&ID=165713&Hit=21&IDs=165713,165820,165763,165771,165701,166034,166792,166964,167595,167531,167467,167804,167957,168050,168001,168997,168899,169414,169489,169467&tipoTesis=&Semana
rio=0&tabla=&Referencia=&Tema=.

En la sesión de 23 de julio de 1824 en su Discurso en pro de por qué México
sea la Ciudad Federal”, O’ GORMAN, Edmundo “Fray Servando
Teresa de Mier, semblanzas y notas, México, UNAM, 1945.

ELECTRÓNICAS

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

<http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Ficha técnica Castañeda Gutman vs México*, sentencia de 17 de noviembre de 2009, párrafo 78.

Disponible en línea en

http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, sentencia de 4 de Septiembre de 2012. Disponible en

línea en:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_250_esp.pdf.

Diccionario de la Real Academia Española, “*Constitución*”, Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española, 23ª. Edición, 2014, <http://dle.rae.es/?id=ARRnln2>.

Diccionario de la Real Academia Española, “*Reforma*”, op. cit., Dirección web:

<http://dle.rae.es/?id=VdvBdgW>.

Sentencia C-551/03, disponible en línea en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-551-03.htm>.

Sistema de Información Legislativa,

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=28>.

Sistema de Información Legislativa,

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=30>.

Sistema de Información Legislativa. En:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=123>.

Tribunal Electoral de la Federación, *Medios de Control/ control previo de constitucionalidad*, México, en:

http://sitios.te.gob.mx/mesas_redondas/page/medio/8.

http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-cundinamarca-30-de-marzo-de-1811-y-promulgada-el-4-de-abril-de-1811--0/html/008e4dae-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.

http://portales.te.gob.mx/x_mesa/media/pdf/d67ab9c0cb3be74.pdf.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_206_26feb13.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_207_05jun13.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_208_11jun13.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_209_19jul13.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_210_30sep13.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_211_08oct13.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_212_20dic13.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_213_27dic13.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_214_27dic13.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_217_17jun14.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_218_17jun14.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_219_17jun14.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_220_07jul14.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_221_22may15.pdf.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_222_26may15.pdf.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_224_02jul15.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_225_10jul15.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_226_27ene16.pdf.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf.

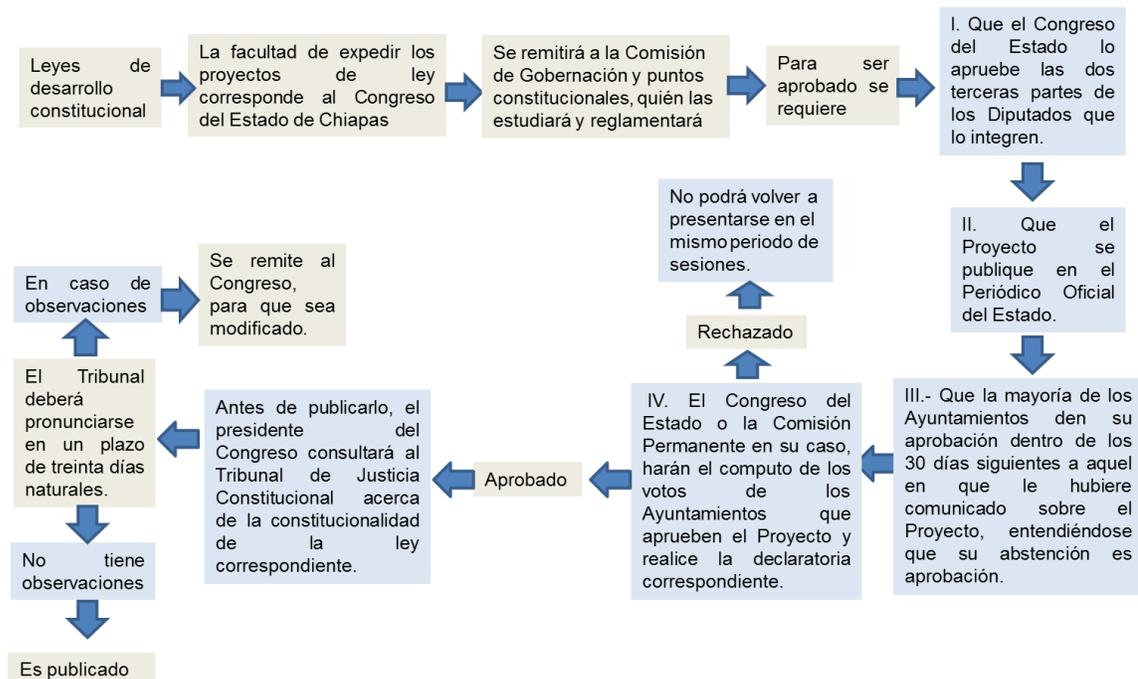
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_228_25jul16.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_229_15ago16.pdf.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.

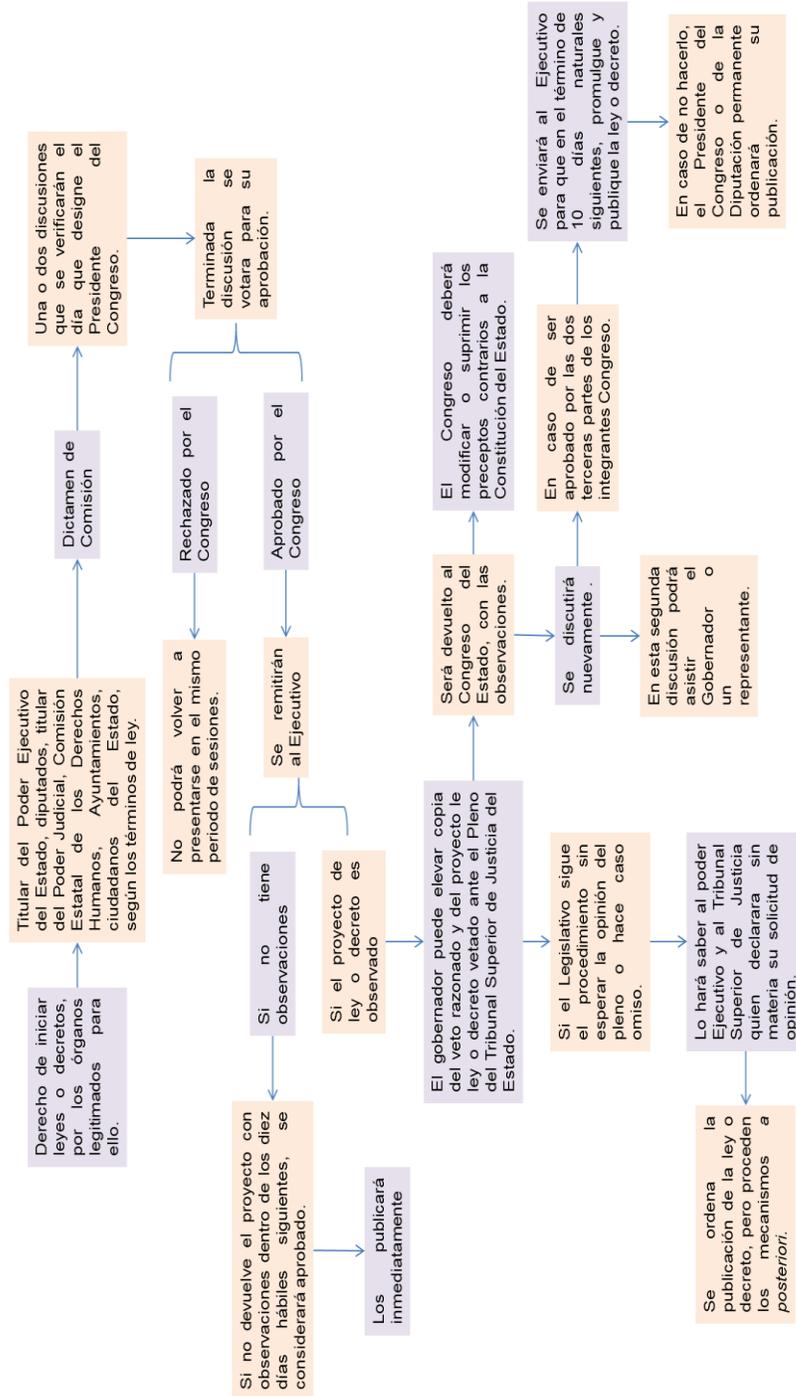
ANEXOS

Anexo 1: Gráfica del Estado de Chiapas



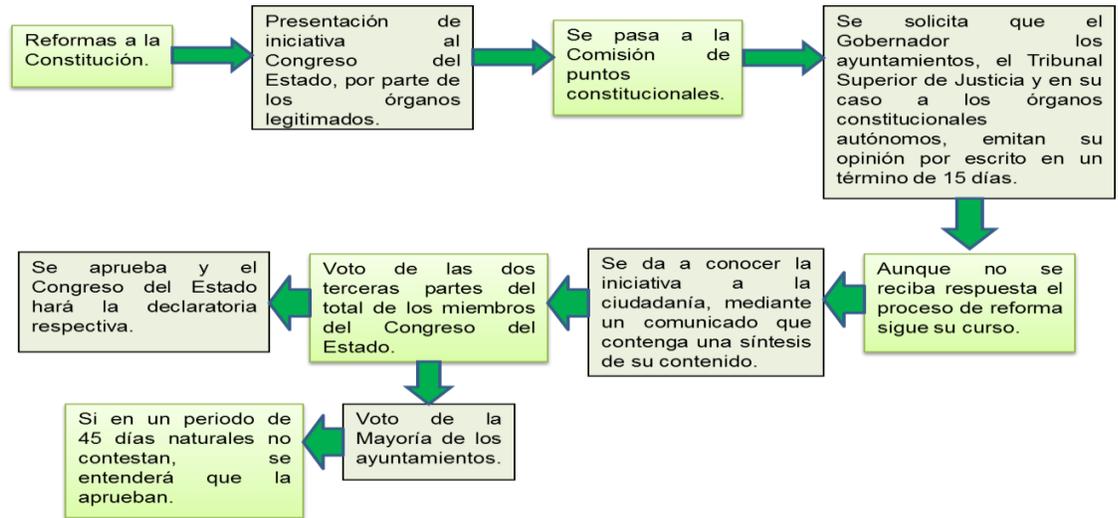
Fuente: Elaboración propia con datos de los artículos 49, 122, 123 y 124, de la Constitución Política del Estado de Chiapas y el artículo 39 fracción I de la Ley orgánica del Congreso del Estado de Chiapas.

Anexo 2: Gráfica del Estado de Coahuila de Zaragoza



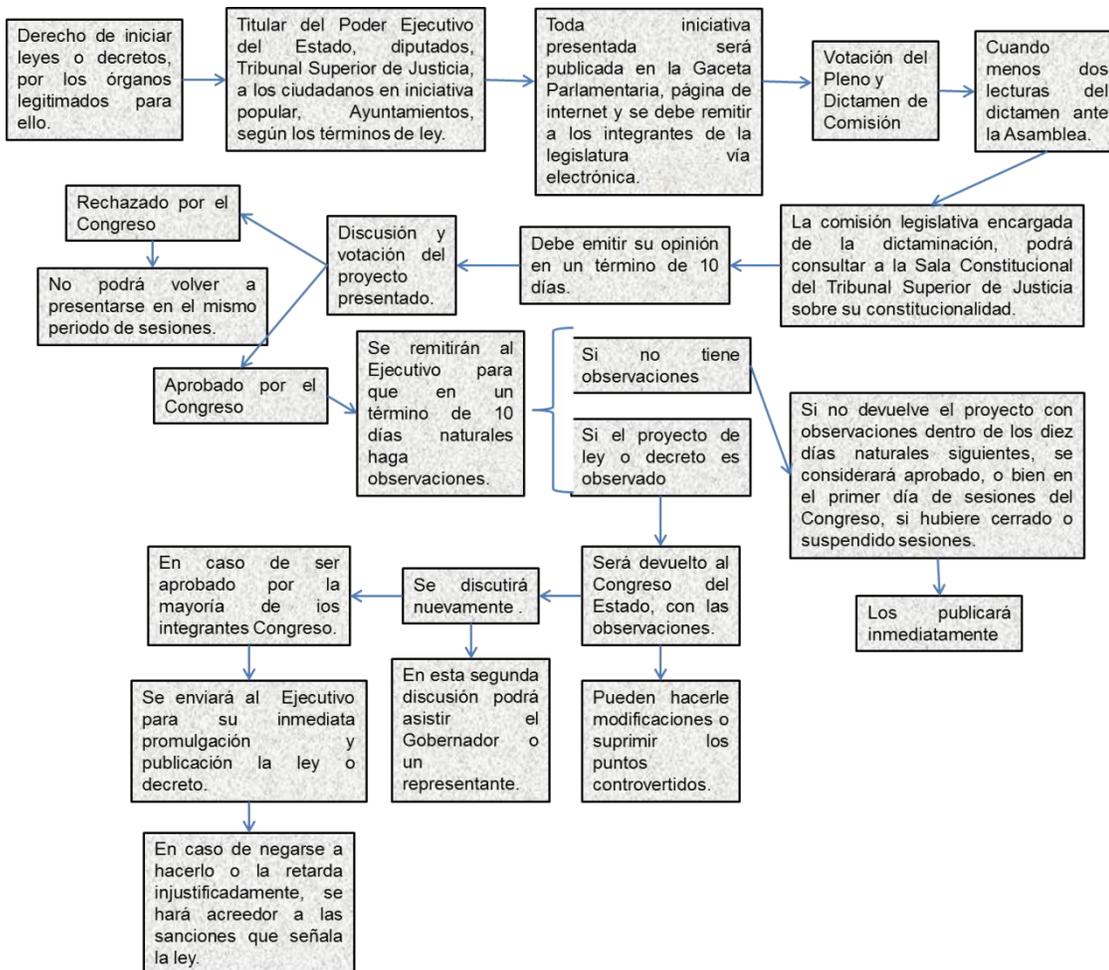
Fuente: Elaboración propia con datos de los artículos 48, 49, 62 de la Constitución política del Estado de Coahuila, y del 71 y 90 de la Ley de justicia constitucional local del Estado de Coahuila.

Anexo 3: Gráfica del Estado de Durango



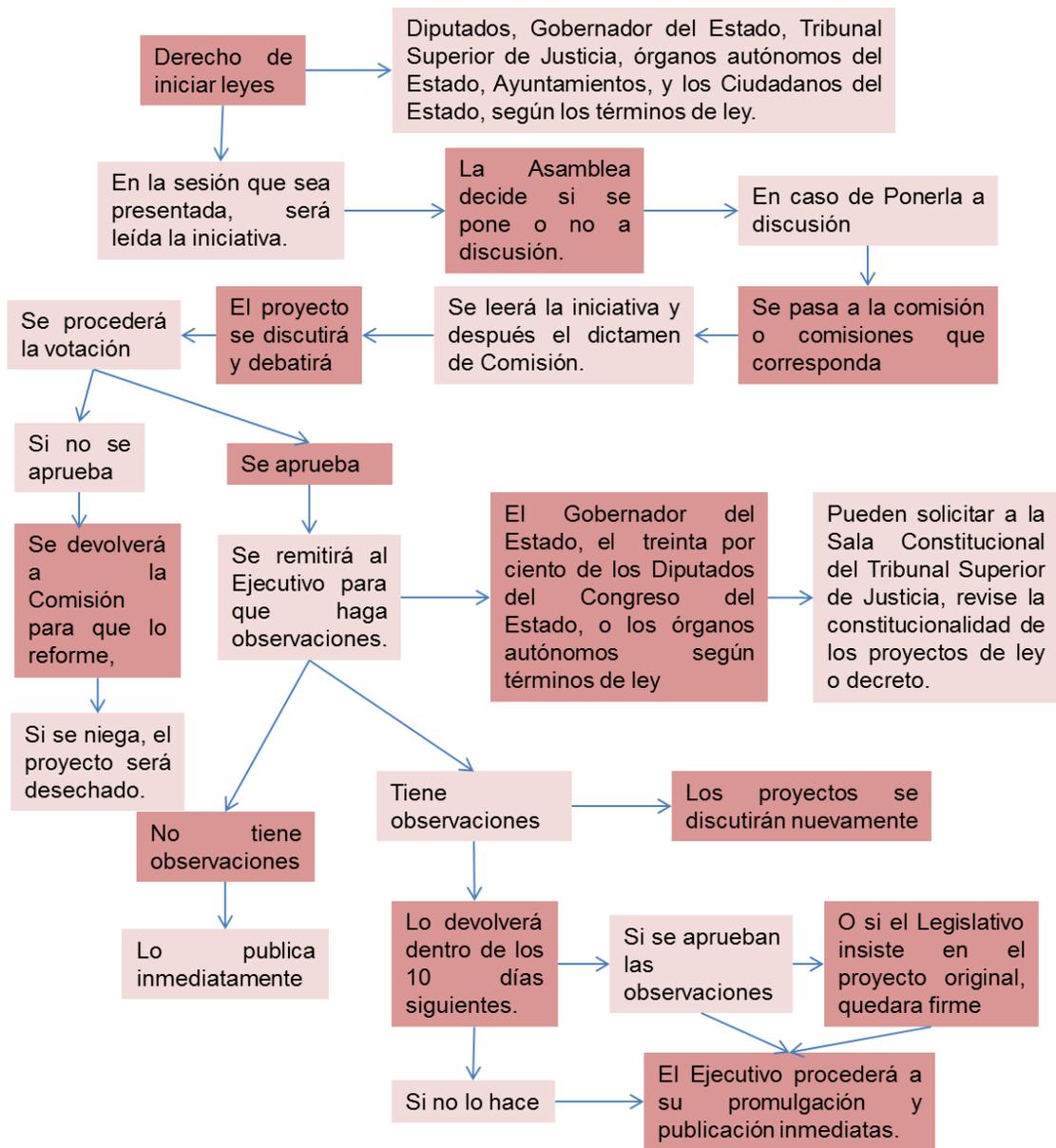
Fuente: Elaboración propia con datos de los artículos 181 y 182 de la Constitución política del estado de Durango, y el artículo 120 de la Ley orgánica del Congreso del Estado de Durango.

Anexo 4: Gráfica del Estado de Nayarit



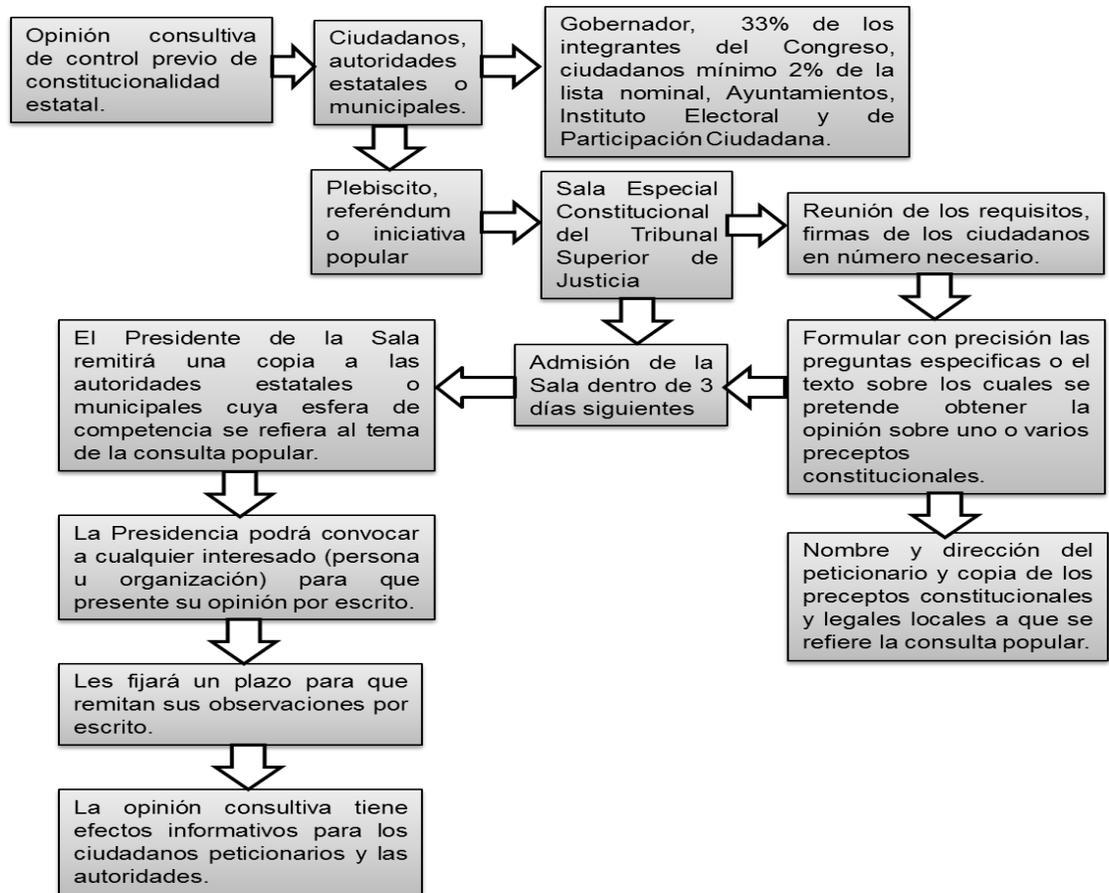
Fuente: Elaboración propia con datos de los artículos 49, 53, 54 y 55, de la Constitución Política del Estado de Nayarit, y del 93, 94 y 95 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit.

Anexo 5: Gráfica del Estado de Oaxaca



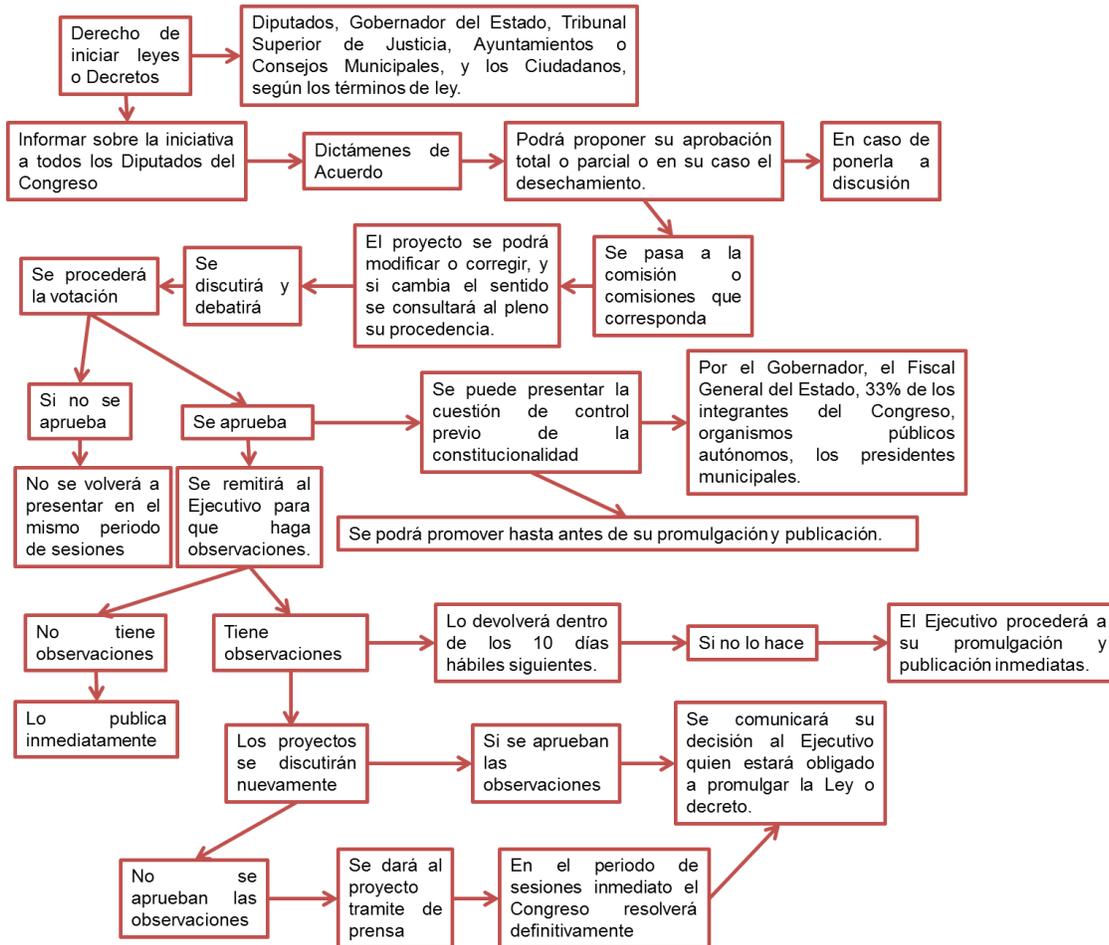
Fuentes: Elaboración propia con datos de los artículos 50-56, 106 apartado B, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, 67 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, 37 Bis, 37 Ter, 70-80 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca.

Anexo 6: Gráfica del Estado de Tabasco



Fuente: Elaboración propia con datos de los artículos 8 bis, 61 fracción III, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, y del 70 al 76 de la Ley de control constitucional reglamentaria del artículo 61 de la Constitución de Tabasco.

Anexo 7: Gráfica del Estado de Yucatán



Fuentes: Elaboración propia con datos de los artículos 35-41, 70 fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, 16-18 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, y del 114 al 130 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán.