



**UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**“ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL PREVIO DE
CONSTITUCIONALIDAD COMO MECANISMO IDÓNEO PARA LA
VIGILANCIA DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE
NORMAS GENERALES”**

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

SUSTENTA

LIC. MARÍA GUADALUPE BARRÓN VALENCIA

DIRECTORA DE TESIS: DRA. SUSANA MADRIGAL GUERRERO

MORELIA, MICHOACÁN

FEBRERO, 2020

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por las oportunidades concedidas, por el valor para aceptarlas y por la fortaleza e inspiración para aprovecharlas y llevarlas a buen fin.

A mis padres, por ser siempre ejemplo de superación personal y profesional, su apoyo incondicional y sus palabras de aliento en cada paso de mi vida, han sido la motivación que me permite culminar otra etapa de mi preparación profesional.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el apoyo económico que me permitió cursar mis estudios de posgrado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

A mi directora de tesis la Dra. Susana Madrigal Guerrero y a mi asesora de metodología la Dra. Verónica Silsa Rangel Vargas, por su orientación y apoyo para concluir esta investigación.

A los profesores que, durante el curso de mis estudios de posgrado atendieron con responsabilidad y entusiasmo su compromiso como docentes, compartiendo su experiencia y conocimiento con la firme intención de motivar en sus alumnos, el deseo de continuar estudiando y cuestionando lo aprendido, resaltando con ello la importancia de la investigación constante.

A mis compañeros de clase, por compartir su experiencia personal y profesional, brindando su apoyo y contagiando su ánimo para continuar el curso de esta maestría, hasta culminarlo.

A mis amigos, por escucharme y acompañarme en los momentos difíciles, brindándome con cariño, su apoyo y ánimo.

ÍNDICE

CAPÍTULO I. NOCIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES.....	10
1.1. Teoría de la Constitución.....	11
1.1.1. Concepto de Constitución.....	11
1.1.2. Función y elementos de la Constitución	17
1.1.3. El proceso legislativo y normas constitucionales sobre producción jurídica	21
1.2. La supremacía de la Constitución.....	27
1.3. Control de constitucionalidad.....	30
1.3.1. Sistema norteamericano de control constitucional: sistema difuso.....	33
1.3.2. Sistema austríaco de control constitucional: sistema concentrado.....	35
1.3.3. Control constitucional en abstracto	38
1.3.3. Control constitucional en concreto.....	40
1.4. Justicia constitucional.....	42
1.4.1. La jurisdicción constitucional	44
1.4.2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional mexicano.....	46
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	49
2.1 Origen del principio de supremacía constitucional y su reconocimiento en el ordenamiento jurídico mexicano	50
2.1.1. La supremacía constitucional en el derecho mexicano.....	55
2.1.2. Constitución de Cádiz de 1812	55
2.1.3. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana	56
2.1.4. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822	57
2.1.5. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824	58
2.1.6. Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.....	59
2.1.7. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	60
2.1.8. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856..	61
2.1.9. Constitución de 1857	62
2.1.10. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano	63
2.1.11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917..	64
2.2. Orígenes de los Tribunales Constitucionales.....	66

2.2.1. Evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la casación a la constitucionalidad.....	69
2.3. El control constitucional en la historia del derecho mexicano	70
2.3.1. El juicio político de responsabilidad de los altos funcionarios	75
2.3.2. La facultad de investigación de la Suprema Corte De Justicia	77
2.3.3. Controversias constitucionales	77
2.3.4. Juicio de amparo.....	78
CAPÍTULO III. CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO	80
3.1. Acción Abstracta de Inconstitucionalidad	81
3.1.1. Concepto y fundamento constitucional	82
3.1.2. Competencia y sujetos intervinientes.....	84
3.1.3. Legitimación procesal	85
3.1.4. Procedencia de la Acción Abstracta de Inconstitucionalidad	89
3.1.5. Promoción y sustanciación	94
3.1.6. Sentencias y recursos procedentes	96
3.2. Controversias constitucionales	105
3.2.1 Concepto y fundamento constitucional	105
3.2.2. Competencia y sujetos intervinientes.....	107
3.2.3. Legitimación procesal	108
3.2.4. Procedencia de la Controversia Constitucional	110
3.2.5 Promoción y substanciación	113
3.2.6. Sentencias y efectos.....	114
3.3. Juicio de amparo contra leyes	115
3.3.1. Concepto y fundamento.....	115
3.3.2. Partes procesales en el Juicio de Amparo	117
3.3.3. Juicio de Amparo en vía indirecta contra leyes.....	120
3.3.3.1. Procedencia.....	121
3.3.3.2. Efectos de la sentencia.....	123
3.3.4. Juicio de amparo en la vía directa contra leyes	125
3.3.4.1. Procedencia.....	125
3.3.4.2. Efectos de la Sentencia	127
3.3.5. Normas autoaplicativas y normas heteroaplicativas	129
CAPÍTULO IV. EL CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD.....	131
4.1. El control previo: concepto y elementos	131
4.1.1. Elementos característicos del control previo de constitucionalidad	135

4.2. Modelos del control previo de constitucionalidad a nivel internacional .	136
4.3. Análisis del control previo de constitucionalidad en México	142
4.3.1. Control previo de constitucionalidad: ley de justicia constitucional local para el Estado de Coahuila.....	143
4.3.2. Control previo de constitucionalidad en el estado de Nayarit	145
4.3.3. Control previo de constitucionalidad en el estado de Oaxaca	147
4.3.4. Control previo de constitucionalidad en el estado de Yucatán.....	151
4.4. Coexistencia del control previo de constitucionalidad con otros mecanismos	155
4.5. Hacia una propuesta del control previo de constitucionalidad a nivel federal.....	161
4.5.1. Legitimación activa para promover el control previo de constitucionalidad	161
4.5.2. Legitimación pasiva dentro del control previo de constitucionalidad.....	166
4.5.3. Objeto del control previo de constitucionalidad.....	167
4.5.4. Oportunidad para la promoción del control previo de constitucionalidad.....	168
4.5.5. Órgano competente para conocer del control previo de constitucionalidad	169
4.5.6. Materia y litis constitucional del control previo de constitucionalidad.....	170
4.5.7. Efectos de la sentencia estimatoria	172
CONCLUSIONES.....	175
FUENTES DE INFORMACIÓN	177

RESUMEN

La protección jurisdiccional de la Constitución reclama un importante papel en nuestro sistema jurídico, permite mantener los más altos valores de nuestra Constitución, como la democracia, igualdad, equidad, justicia, así como su estructura orgánica y sobre todo la protección de los derechos humanos contenidos en ella; el control constitucional de las leyes ha permitido que las normas que se expiden por el órgano legislativo sean sujetas a un contraste directo con los principios constitucionales para evitar que leyes inferiores la alteren, una vez que han sido publicadas y entrado en vigor; la propuesta del control previo de constitucionalidad radica en una fase final del proceso legislativo, en la que se pueda plantear la inconstitucionalidad de un dictamen de ley que haya sido aprobado por el órgano legislativo correspondiente, para que se impugnen las normas que otros entes del Estado detecten oportunamente, y puedan declararse inconstitucionales previo a su publicación y entrada en vigor por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Palabras clave: control previo, supremacía constitucional, control constitucional

ABSTRACT

The jurisdictional protection of the constitution demands an important role in our legal system, it allows to maintain the highest values of our Constitution, such as democracy, equality, equity, justice, as well as its organic structure and above all the protection of the human rights contained in it; Constitutional control of the laws has allowed the norms that are issued by the legislative body to be subject to a direct contrast with the constitutional principles to prevent lower laws from altering it, once they have been published and entered into force; the proposal for prior constitutionality control lies in a final phase of the legislative process, in which the unconstitutionality of a law opinion that has been approved by the corresponding legislative body can be raised, so that the rules that other entities of the state are challenged timely detect, and may be declared unconstitutional prior to publication and entry into force by the Supreme Court of Justice of the Nation.

Keywords: prior control, constitutional supremacy, constitutional control

SIGLAS

SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LRA 105	Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional

INTRODUCCIÓN

Para conocer la esencia del control previo de constitucionalidad surge la necesidad de abordar aspectos teóricos conceptuales básicos del constitucionalismo, desde su concepto, su función en la formación de los Estados de derecho, así como la forma en la que se prevén en la misma Constitución los procesos de creación normativa; la existencia de la Constitución en cuanto norma fundante de un Estado tiene como principio el de supremacía, mediante el cual todas las leyes, decretos y actos de autoridad deben estar ajustados a los principios y valores que el poder constituyente quiso estipular de forma inamovible como proyecto de nación.

El principio de supremacía constitucional es la base que motivó a crear organismos especiales que tuvieran como única función cuidar que la actuación de los propios órganos del Estado, no vulneraran con su actuar los mandatos constitucionales, función que en última instancia se atribuyó a magistraturas especiales por medio de tribunales constitucionales, los cuales fueron regulados en lo particular dependiendo a la tradición jurídica y al sistema jurídico que los creaba.

En la tradición jurídica del *common law* se permitía que todos los jueces, incluso los de diferente jerarquía aplicaran la Constitución al resolver las controversias que se le sometían a su conocimiento lo que se denominó como control constitucional *americano* o *difuso*, por otro lado, cuando únicamente se autorizaba para que el control constitucional lo ejerciera un tribunal constitucional especializado, a dicho modelo se le denominó como *austriaco* o *concentrado*; dependiendo del acto de autoridad sujeto a control constitucional se entiende que el estudio lo puede realizar en abstracto cuando no media una controversia entre dos partes, en concreto cuando sí existe esa controversia o hay un acto de aplicación directo de la autoridad.

En nuestro sistema jurídico es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que tiene como única función ejercer justicia constitucional, es por excelencia quien tiene jurisdicción constitucional. Se estudiarán, además, cuestiones históricas del constitucionalismo, para saber cómo fue adoptado el auge de fundar el derecho en los Estados por medio de esas cartas fundamentales que estructuran la forma del Estado y las garantías o derechos fundamentales de sus

ciudadanos; para lo cual se realizará un análisis desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que reformó la de 1857.

Asimismo, se realizará un recorrido histórico de nuestro máximo tribunal, desde que se concibió como un tribunal denominado de casación hasta solo resolver cuestiones de legalidad de la correcta aplicación de la ley, y llegar convertirse en un verdadero tribunal constitucional, como lo conocemos en nuestros días, además se finalizará el apartado histórico examinando cómo surgieron los principales mecanismos de control constitucional con que cuenta la Constitución para su defensa. Siguiendo una metodología descriptiva se hablará también del control constitucional de nuestros días, esto es de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, y del juicio de amparo principalmente, esto con el fin de conocer su fundamento constitucional y la forma en que se substancian dichos procedimientos; para adecuarlo con los fines de esta investigación, se encausó el análisis de los mecanismos mencionados para analizar cómo se hace el control constitucional de las leyes, que es el mismo fin que persigue el control previo de constitucionalidad.

Por último, se verá el análisis completo del control previo de constitucionalidad, desde la justificación conceptual hasta la descripción de sus principales elementos; de forma orientadora se hizo un análisis comparado con otros países, para conocer la forma en la que se regula y las implicaciones que tiene en cuanto a un mecanismo de control constitucional de cada Estado.

También es fundamental analizar la regulación interna en la materia que han realizado los Estados de la república, ya que son cuatro los principales Estados que han tenido la iniciativa de incursionar en la aplicación de este control; los dos apartados anteriores nos permitieron hacer una justificación de la coexistencia del control previo de constitucionalidad con los tres mecanismos de control constitucional que existen en cuanto ayudan a controlar la regularidad constitucional de las leyes, en última instancia, se propondrán los principios básicos que son necesarios contemplar ante la posible implementación del control de constitucionalidad estudiado.

CAPÍTULO I. NOCIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES

SUMARIO: 1.1. Teoría de la Constitución. 1.2. La supremacía de la Constitución. 1.3. Control de constitucionalidad. 1.4. Justicia constitucional.

Al iniciar con el desarrollo de un trabajo de investigación, resulta de vital importancia conceder a los posibles destinatarios de este, al menos una noción básica de los conceptos relevantes sobre el tema que se estudiará, con la finalidad de facilitar la comprensión y contextualización de la investigación propuesta y a su vez la identificación de los objetivos que se persiguen.

En virtud de que el presente estudio versa sobre la intención de analizar la regulación del Control Previo de Constitucionalidad, a fin de identificar si éste resulta un mecanismo idóneo para garantizar la defensa constitucional, siendo así el principal objeto de estudio nuestra Carta Magna, por lo que, con la intención de comprender qué es una Constitución y la trascendencia que la misma representa en el campo jurídico de nuestro país, el capítulo que enseguida se desarrollará, presenta las diversas acepciones que existen en torno al término Constitución, el cual ha sido objeto de estudio de diversos y destacados autores que han dedicado gran parte de su trabajo a la comprensión de la naturaleza jurídica del citado ordenamiento.

Asimismo, una vez que el lector advierta lo que es una Constitución en términos jurídicos, se continuará con el estudio de la función y los elementos de esta, lo que permitirá relacionar el contenido de los conceptos con las funciones y elementos que algunos autores han atribuido a dicho orden normativo.

Además, se abordará el estudio de uno de los principios constitucionales de mayor relevancia relacionado con el objetivo de la presente investigación: *el principio de supremacía constitucional*, y sus implicaciones.

Finalmente, en el presente capítulo, se hará referencia al control constitucional, visto éste como el sistema de defensa que ha sido establecido en los Estados modernos con la intención de salvaguardar los preceptos constitucionales haciendo efectivo el reconocimiento del principio de supremacía constitucional.

1.1. Teoría de la Constitución

Toda vez que el concepto a tratar ha sido objeto de numerosos estudios en torno a su significación; no se pretende elaborar un concepto original, sino presentar diversas posturas que en el lenguaje jurídico existen sobre lo que se entiende por Constitución, con la finalidad de favorecer la creación de un criterio personal que guíe hacia la comprensión del sentido que se le ha atribuido al concepto en cita, el cual ha sido analizado en la doctrina desde diversas perspectivas, destacando entre ellas, tanto la social como la política y jurídica.

1.1.1. Concepto de Constitución

Feliciano Calzada considera que, desde la antigüedad, los conceptos que sobre la materia se han realizado, han sido enriquecidos partiendo de la definición de Aristóteles quien distinguió para su estudio, los siguientes aspectos de Constitución:

- a) Como realidad: considerando que es lo que acontece en una comunidad lo que da sentido de existencia y vida misma del Estado.
- b) Como organización: refiriéndose a ésta como el instrumento idóneo para conducir organizadamente la realidad del Estado y sus maneras políticas.

- c) Como *lege ferenda*: al considerar que la Constitución debe ser objeto de estudio y perfeccionamiento permanentes, a fin de lograr que sea la más adecuada para el Estado que se pretende regular.¹

Aristóteles distinguía entre tres conceptos principales: *politeía*, *nomos* y *psefisma*, es decir, Constitución, *ley* y *decreto*. La *politeía*, se consideraba como un elemento ordenador y organizador del Estado y sus diversas magistraturas, por lo que Aristóteles, utiliza dicho término como forma de la unión política, la cual puede ser traducida como Constitución.

En Roma, se atribuía el nombre de *constitutio* al acto ordenado por el emperador que tenía el vigor de una ley y que posteriormente evolucionó en el estatuto de una *civitas*, que era considerado como un instrumento eficaz para la organización de la comunidad política.²

En la Edad Media, desde el punto de vista de Tamayo y Salmorán, la Constitución se equipara, al significado de legislación, pero vista ésta como fundamento y explicación de las relaciones de poder de los individuos. En un principio dicha ley fundamental se integraba por reglas de sucesión monárquica, por la necesidad de convocar los distintos estamentos y la imposibilidad de enajenar el patrimonio real.

Sin embargo, posteriormente comenzó a identificarse con la idea de limitación al poder, lo cual se evidenció en la Carta Magna de 1215 de Londres, que fue suscrita por el rey, ricos, laicos y miembros eclesiásticos cuyo objetivo principal fue establecer los derechos de cada estamento de la comunidad, limitando algunas prerrogativas del rey.³

¹ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2009, p. 138-139.

² Monroy Cabra, Marco Gerardo, "Concepto de Constitución", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Uruguay, Fundación Konrad Adenauer Programa De Estado De Derecho Para Latinoamérica, 2005, t.I, p. 14-16.

³ Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, Fontamara, México, 1998, p. 52.

Ya en la Edad Moderna, Fernando Lassalle, propuso resaltar la esencia de una Constitución, oponiéndose a que ésta fuera considerada como un simple documento al que se conceda el carácter de supremo, por lo que, desde una perspectiva realista, consideró que la Constitución de un país es la suma de los factores reales de poder de esa nación.

Al respecto, por factores reales hay que entender todos aquellos que de una u otra forma influyen en la integración y funcionamiento de la comunidad, que al mismo tiempo se traducen en las aspiraciones y fuerzas políticas de un Estado, considerando de tal forma que éstas son la fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión. ⁴

Hans Kelsen⁵ para su estudio, distingue a la Constitución en sentido jurídico positivo, desde dos perspectivas: formal y material.

La Constitución en sentido material, implica la inclusión en su contenido del proceso de creación de normas generales como las leyes, las normas referentes a los órganos superiores, sus atribuciones, división de competencias y, finalmente, de las relaciones de los hombres con el poder estatal.

En sentido formal, ésta existe cuando, para distinguir entre leyes ordinarias y constitucionales, se establece para estas últimas un procedimiento de creación y modificación distinto y más complicado que deberá ser llevado a cabo por un órgano especial, constituido para tal efecto.

Una de las teorías más destacadas en torno a la conceptualización de Constitución la encontramos en el pensamiento de Carl Schmitt, quien en su obra *Teoría de la Constitución*, presenta su estudio a partir de cuatro conceptos:⁶

En *sentido absoluto*, presenta determinada comunidad como un todo, conjunto de relaciones que se desarrollan en esa sociedad; a su vez este enfoque, desde el punto de vista del *ser*, se subdivide en tres significaciones:

a) Como *unidad*, es el punto de convergencia entre la unidad política y la ordenación social de cierto Estado y no un sistema de normas jurídicas, sino el ser de la sociedad.

⁴ Lassalle, Fernando, *¿Qué es una constitución?*, Madrid, Cenit S.A., Madrid, 1931, p.52-70.

⁵ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, Porrúa, 1994, p. 36-37.

⁶ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, 1996, p. 29-62.

b) Como *forma de gobierno*, siendo la forma especial de dominio que afecta a cada Estado y que no puede separarse de él, determinando su forma de ser, que podría constituirse en monarquía, aristocracia o democracia.

c) Como *fuerza y energía*, como el principio del devenir dinámico de la unidad política, del fenómeno de la continuamente renovada formación y elevación de esta unidad, por lo que se distingue que la Constitución no es estática sino dinámica por ser vida, y resultado de intereses contrapuestos, opiniones y tendencias que conforman la unidad política.

Desde el punto de vista del *deber ser*, significa la regulación legal fundamental, es decir, un sistema de normas supremas y últimas a las que deberán referirse todas las demás leyes y normas.

Por concepto *relativo*, entiende que, consiste en fijar sólo el concepto de ley constitucional concreta, y no un concepto unitario de Constitución; señalando que toda distinción objetiva y de contenido se pierde a consecuencia de la disolución de la Constitución única en una pluralidad de leyes constitucionales distintas, formalmente iguales, lo cual vuelve indistinto e igualmente relativo el contenido de la Constitución.⁷

Respecto del concepto positivo, Schmitt refiere que en este sentido la Constitución “es una decisión consciente que la unidad política, a través del titular del poder constituyente, adopta *por sí misma y se da a sí misma*”.⁸

Finalmente, del concepto *ideal*, Schmitt, señala que se llama Constitución verdadera o *auténtica*, aquella compuesta por los principios del Estado de derecho para la protección de la libertad *burguesa*⁹ frente al Estado y el elemento político que deducirá la forma de gobierno.¹⁰

Por su parte Herman Heller, distingue tres matices de Constitución:¹¹

- Constitución en el *sentido de la ciencia de la realidad*, determinado éste como la conducta o forma de la cooperación de los entes de una comunidad.

⁷ *Ibidem.*, p. 37.

⁸ *Ibidem.*, p. 46.

⁹ Schmitt se refiere a la Constitución del Estado burgués de derecho como el ideal de Constitución por ser éste el predominante en su época.

¹⁰ Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 58, 62.

¹¹ Carpizo, Jorge, “Estudios...”, *cit.*, p.38-39.

- Constitución *jurídica destacada*, es una emancipación jurídica de un contenido de significación de la realidad social, que tiene por finalidad afianzar la sistematización de una realidad empírica que se manifiesta en la cooperación entre los hombres.

- Constitución *escrita*, relativo a que en este tipo de documentos no pueden figurar todos los preceptos jurídicos de la organización estatal, sino algunos fundamentales y supremos de la estructura básica del Estado, respecto de los cuales todas las demás normas jurídicas deberán tener tan solo una importancia subordinada y jurídicamente derivada.

Según Manuel García Pelayo¹², se pueden distinguir tres grandes conceptos en el proceso histórico de configuración conceptual de la Constitución:

a) Concepto *racional normativo*, que configura la Constitución como un complejo normativo, en el que se regulan las funciones del Estado, suponiendo que la razón humana es capaz de ordenar a la comunidad y al Estado.

b) Concepto *histórico-tradicional*, que implica que la Constitución de un pueblo no es producto de la razón, sino el resultado de una transformación histórica.

c) Concepto *sociológico*, que se caracteriza por entender que la estructura política real de un pueblo no es creación de una normatividad, sino expresión de una infraestructura social, y que si tal normatividad quiere ser vigente ha de ser expresión y sistematización de aquella realidad social subyacente.

Riccardo Guastini, distingue cuatro acepciones principales sobre este término:¹³

¹² García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1991, p. 54.

¹³ Guastini, Riccardo, "Sobre el concepto de Constitución", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 1, México, julio-diciembre 1999, p.176.

- Como un orden de tipo *liberal*, que, estableciendo técnicas de división del poder político, proteja la libertad de los ciudadanos al relacionarse con el Estado. Designándola como el conjunto de normas de carácter fundamental, considerando entre ellas las que disciplinan la organización y ejercicio del poder estatal y a su vez la conformación de los órganos que lo ejercen; aquellas que regulan las relaciones del Estado con los ciudadanos; las que establecen los lineamientos a seguir en los procedimientos de ejercicio del poder y finalmente las que declaran los valores y principios que serán la base de dicho ordenamiento.

- En su conceptualización material, como documento normativo que contiene las normas fundamentales de todo ordenamiento jurídico, así como los objetos que éstas regulan.

- Como *código* de la materia constitucional, traducido en el texto normativo con ciertas particularidades de tipo formal, estableciendo su distinción con otras normas, principalmente por su nombre, procedimiento de formación, materia y sus destinatarios.

Desde la perspectiva de Eduardo García de Enterría, la Constitución, además de establecer y ordenar los poderes del Estado, también delimita su ejercicio, así como las libertades, derechos fundamentales, objetivos positivos y prestaciones que el poder en ejercicio de sus funciones debe conceder a la comunidad.

Dicho autor, señala que, por lo anterior, la Constitución se advierte como el conjunto de preceptos que emanan del pueblo por la soberanía que éste ostenta y que son dirigidos tanto a los órganos de poder como a los ciudadanos.¹⁴

En este orden de ideas, la teoría constitucional, enseña que la Carta Magna es suprema y fundamental, y con tal carácter recoge tanto los derechos fundamentales como la organización primaria del Estado¹⁵; entendidos dichos órganos primarios como las estructuras esenciales previstas en la Constitución.¹⁶

¹⁴ García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2001, p. 48.

¹⁵ Uribe Arzate, Enrique, *El sistema de justicia constitucional en México*, México, Porrúa, 2006, p. 146.

¹⁶ Ross, Alf, *El concepto de validez y otros ensayos*, México, Fontanamara, 1997, p. 75.

De tal forma, como factor común en las concepciones de Constitución descritas, se advierte la cualidad de la misma que radica en ser la norma jurídica superior en el ordenamiento jurídico, consolidándose como parámetro de validez frente a normas de carácter inferior, centrando su función en la limitación al ejercicio del poder del Estado, garantizando así la libertad de la comunidad que regula, mediante instrumentos de control que reglamenten y organicen las instituciones, actos y funciones en el ejercicio del poder público.

1.1.2. Función y elementos de la Constitución

Luego de conocer algunos de los principales conceptos elaborados sobre el término Constitución, es relevante también conocer los elementos que la forman y la función principal contenida en sus preceptos con la finalidad de complementar lo que ha sido descrito y así comprender el porqué de la importancia que se le concede a dicho concepto en el lenguaje jurídico como fundamento de todo Estado.

De tal modo, Rolando Tamayo describe la función constitucional como esencial en el orden jurídico ya que permite crear y relacionar los diferentes elementos que lo forman.

Por lo anterior, de acuerdo con el autor, es así la Constitución se forma con los actos jurídicos que funcionan como principal condición del orden jurídico, por lo que, al señalar las características de dichos actos, contiene las determinaciones más generales de la creación progresiva y escalonada del orden jurídico.¹⁷

Se puede decir entonces, que dicha función constitucional permite asumir que la función legislativa queda sujeta a las normas constitucionales que se configuran como su fundamento y límite de su validez.¹⁸

¹⁷ Tamayo y Salmorán, Rolando, "El derecho consuetudinario y la constitución", *Cambios Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 156-160.

¹⁸ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*, 3ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 59.

La Constitución tiene, entre otras funciones, prever y regular el funcionamiento de los controles del poder político, por lo que se le atribuyen como fines primordiales, ser elemento de cohesión y unidad de un Estado, normar su organización y funcionamiento y a su vez determinar los derechos que otorga a los individuos.¹⁹

Desde una perspectiva similar, Karl Loewenstein²⁰ nos dice que, “la finalidad de toda Constitución es limitar el poder, de modo que su nota distintiva es operar como fundamental control del proceso del poder, mediante un sistema de reglas fijas que limitan su ejercicio.”

Otra de las funciones que se atribuyen a la Constitución, es la tendiente a “garantizar un proceso político libre mediante la regulación de la formación legítima de la unidad estatal realizada sobre la base del autogobierno del pueblo”, con la intención de crear las condiciones propicias para que los individuos que conforman la unidad política que regula, participen activamente en los procesos públicos que se lleven a cabo para establecer la forma de organizar y regular a la comunidad.

Hans Peter Schneider, resume las principales funciones de la Constitución en la sociedad actual, señalando que éstas consisten en “la creación de la unidad política a través de la conformación democrática del poder, el control y límite del poder estatal, y el establecimiento de líneas de orientación que lleven a la comunidad hacia formas sociales más justas”.²¹

De esta manera podemos distinguir como funciones principales de la Constitución:

- a) La estructuración y control del poder.
- b) la regulación y determinación de los parámetros que deben respetarse en la producción de normas y finalmente.
- c) Establecer y garantizar los derechos de la comunidad que la enaltece como norma superior.

¹⁹ *Ibidem*, p. 51.

²⁰ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ed. Ariel, 1986, p. 218

²¹ Vasconcelos Méndez, Rubén, *Una corte de justicia para la Constitución. Justicia constitucional y democracia en México*, México, UNAM, 2010, p. 3-10.

Por lo anterior, puede considerarse que la Constitución, viene a ser la pauta que los ciudadanos y órganos de poder, siguen a través de las normas que determinan las facultades que a cada uno de ellos se le atribuyen para lograr asegurar la unidad que debe caracterizar a la comunidad que éstos conforman.

Por otro lado, para referirse a los elementos que conforman una Constitución, podemos partir de la concepción que Carl Schmitt tiene sobre el término Constitución, identificando como elementos: la protección de la libertad individual que se deduce de dos principios: el de distribución de poderes y el de organización que permite practicar el de distribución.²²

De tal manera podemos deducir que bajo esta perspectiva se encuentran relacionados los elementos señalados con una de las funciones principales de la Constitución, delimitando las funciones del Estado mediante la distribución de poderes, evitando con ello el abuso del poder político y así garantizar la libertad individual que se intenta proteger.

Similar a la postura de Schmitt, encontramos la distinción de elementos de la Constitución, que advierte Adolfo Posada quien considera que en el contenido constitucional se pueden identificar dos categorías de elementos, entre ellos, el elemento dogmático que consagra principios y normas fundamentales y el elemento orgánico que contiene disposiciones para la organización de poderes y la delimitación de sus respectivas funciones así como la relación que exista entre las instituciones que lo ejercen.²³

Desde un enfoque material, enfatizando en el control de los límites para ello establecidos, Karl Loewenstein²⁴ menciona como elementos indispensables para garantizar en la Constitución el libre desarrollo político de un Estado; los siguientes:

- a) La diferenciación y asignación de funciones estatales a diferentes órganos para evitar la concentración de poder.
- b) Mecanismos de cooperación de los detentadores de poder, distribución y limitación del poder político mediante dispositivos e instituciones en forma de frenos y contrapesos.

²² Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 139-140.

²³ Posada, Adolfo, *Tratado de derecho político*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1983, p. 17-18.

²⁴ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 153-154.

- c) Mecanismos que eviten bloqueos entre los detentadores de poder autónomos para impedir que, en caso de no cooperar, se resuelva el *impasse* por sus propios medios.
- d) Un método de reforma racional que evite la ilegalidad, la fuerza o la revolución.
- e) El reconocimiento a la autodeterminación individual (es decir, a derechos individuales y libertades fundamentales), y su protección frente a los detentadores del poder.

Con base en las perspectivas de estos autores, podemos identificar que de acuerdo con los elementos que integran una Constitución, ésta al menos debe comprender dos partes, una que contenga los valores y principios fundamentales que reconozcan los derechos de los individuos y garanticen su protección frente al ejercicio del poder estatal, la cual se conoce tradicionalmente en la doctrina como *parte dogmática*.

Asimismo, debe considerarse, otra parte en que se determine la organización, división y determinación de funciones y facultades de los órganos del Estado, para asegurar con ello, el establecimiento de un control al poder que estos detentan; denominada *parte orgánica*.

La estructura anterior se puede advertir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tomando como punto de partida lo que establece el artículo 1º:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Lo referente a la división del poder y la delimitación de funciones podemos identificarlo a partir del artículo 49 el cual se transcribe a la literalidad:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Así se puede afirmar que, nuestra Constitución, contiene los elementos mínimos que los autores citados, consideran esenciales para atribuir a un orden normativo el carácter de fundamental, pues con el solo estudio de estos dos preceptos constitucionales, se advierte el reconocimiento de derechos fundamentales así como la obligación que tienen todas las autoridades de garantizarlos y respetarlos en el ejercicio de sus funciones y a su vez, por lo que ve a su parte orgánica inicia advirtiendo la división del Supremo Poder y prohibiendo con ello la concentración del mismo en una persona.

1.1.3. El proceso legislativo y normas constitucionales sobre producción jurídica

Resulta de gran importancia hacer referencia al proceso legislativo actual en México, ya que el tema que es objeto de esta investigación se circunscribe a un mecanismo de control constitucional de normas generales como lo es el control previo de constitucionalidad de la ley, el cual, como se verá más adelante, es un proceso cuya oportunidad de acción se da durante el *proceso legislativo*.

Por tal razón, resulta fundamental hacer una descripción general de dicho proceso para conocer en qué etapa del mismo, resulta más adecuada su ejecución.

En primer término, conviene hacer la precisión conceptual respecto de lo que se entiende como proceso legislativo, para distinguir las cualidades de cualquier otro proceso que se identifica en el sistema jurídico, por lo que García Máynez refiere que es “el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes”.²⁵

Considerando la anterior definición, se puede decir que, el proceso legislativo resulta ser de gran importancia en cuanto fuente de derecho en México, debido a que gran parte, sino es que la mayoría del derecho que nos regula se encuentra contenido en normas de carácter general a las que se les denomina “leyes”.

Entonces también resulta importante rescatar de la definición anteriormente mencionada, que para la formulación de las leyes necesariamente intervienen diversos órganos del Estado, a saber, por excelencia el Poder Legislativo encargado de darle forma y contenido a la ley, y por otro lado está el Poder Ejecutivo, quien se encarga de enviar iniciativas, publicar y dar a conocer a la población las leyes que se han creado por parte del órgano legislativo.

Lo anterior se dice descartando a la SCJN en cuanto órgano encargado de vigilar sobre la validez de la norma, el cual podría participar en el proceso legislativo (si pudiera decirse así) vigilando la constitucionalidad de las normas que se expidan, previó a su entrada vigor, lo cual analizaremos en capítulos posteriores.

Podría decirse también que, “el proceso legislativo consiste en los pasos-fases determinados en una Constitución-Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley”,²⁶ el carácter procesal al que se hace alusión en las diversas definiciones que encontramos hacen aún más viable controlar la expedición de las leyes, al ya encontrarse previamente establecidos los pasos a seguir para su entrada en vigor.

²⁵ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 62ª Ed., México, Porrúa, 2010, p. 52.

²⁶ Alemán Sandoval, Arturo, *et. al., Estudio sobre el proceso legislativo federal en México*, México, Senado de la República – Instituto Belisario Domínguez, 2010, p. 12.

Como fundamento del proceso legislativo a nivel federal, este se encuentra regulado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los cuales debe remitirse el legislador al momento de crear las leyes, no obstante, podemos apreciar que el citado artículo 72 de la CPEUM remite las particularidades del proceso legislativo, a las leyes y reglamentos que el propio Congreso expida exclusivamente para tal fin.

En cuanto al proceso legislativo podemos manifestar nuestra conformidad con la descripción hecha por Ángeles Hernández quien refiere que en una primera fase el proceso legislativo se compone de las etapas de diagnóstico e iniciativa de ley; después refiere que una segunda fase se compone de las etapas de presentación de la iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, expedición y sanción parlamentaria; finalmente hay una tercera fase que se denomina integrativa de la eficacia, la que comprende las etapas de remisión al Ejecutivo, revisión, sanción del Ejecutivo, promulgación, publicación, iniciativa de vigencia y evaluación de la ley.²⁷

Respecto de las anteriores etapas del proceso legislativo, se advierte que es una de las descripciones más completas a que se puede hacer referencia, ya que no se prevén los pasos básicos²⁸ que solía abarcar la doctrina tradicional, pues se hace un estudio pormenorizado del proceso en el que “una pieza esencial y fundamental en todos ellos, es el Dictamen Parlamentario, objeto central de estudio del presente trabajo.

En ese tenor, el tratadista Madero Estrada, ha manifestado que el Dictamen es una “pieza angular del procedimiento legislativo”,²⁹ siendo este último documento el que pasará a formar parte del derecho positivo una vez que sea aprobado; ahora yendo un poco más lejos, cabría hacer el análisis respecto del mecanismo de control constitucional que nos ocupa, y su posible lugar dentro del proceso legislativo ya detallado en el párrafo anterior, o si en todo caso debe verse como un mecanismo aislado que no forma parte del proceso de formación de leyes.

²⁷ Hernández, Miguel Ángeles, *Teoría del dictamen parlamentario*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2017, p. 71.

²⁸ Pasos a que hace alusión Eduardo García Máynez y que consisten en iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia; García Máynez, Eduardo, “Introducción al estudio...”, *cit.*, p. 53.

²⁹ Hernández, Miguel Ángeles, *op. cit.*, p. 71.

Consideramos hablar dentro de este mismo apartado, lo relativo a las normas sobre producción jurídica, las cuales son de gran importancia al provenir de la misma Constitución o de las leyes que emita el Congreso de la Unión, entonces debemos, primeramente, entender que “las normas sobre producción jurídica producen al acto bruto de prescribir -realizado por ciertos sujetos determinados de conformidad con ciertos, no menos determinados, procedimientos- la etiqueta ‘institucional’ de legislación”,³⁰ por lo que no se puede hablar de legislar, si no existen previamente normas jurídicas, que como ya se dijo, de fuente Constitucional o legal, que permitan llevar a cabo dicho acto, normas que también se encargarán de regular los sujetos y los procedimientos para terminar de configurarlas.

Para el gran jurista italiano Riccardo Guastini “una norma es constitutiva -cualquiera que sea su contenido prescriptivo- siempre que deba ser mencionada en la definición de la actividad por ella regulada”,³¹ es por lo que distinguiremos las normas que se crean para producir normas jurídicas, es importante para los fines de esta investigación poder distinguir tales normas jurídicas, debido a que con base en estas mismas podremos distinguir si el control previo de constitucionalidad que pretendemos implementar resulta idóneo o congruente con lo previsto en nuestro sistema jurídico, el que sin duda alguna puede ayudar a generar normas jurídicas válidas desde el momento de su creación.

Se dice que las normas sobre producción jurídica también son conocidas en la teoría jurídica contemporánea como “normas de competencia” o “normas que confieren poderes” las cuales son entendidas de diferentes maneras, la primera forma las considera como *normas permisivas*, según las cuales dichas normas confieren al Parlamento el poder de legislar, lo que es el permiso de hacer leyes.

Una segunda forma se entiende que dichas normas se les puede denominar *mandamientos*, las que se entienden como normas que confieren un mandamiento que se dirige a los ciudadanos imponiéndoles la obligación de obedecer las leyes emanadas del Parlamento.

³⁰ Guastini, Riccardo, *Teoría Constitucional*, trad. de Carbonell Miguel, México, Centro de Estudios Carbonell, 2016, p. 40.

³¹ *Idem.*

La tercera forma las entiende como *definiciones*, lo cual se puede entender como aquellas normas que emanan del Parlamento se denominan “ley”, entonces toda ley es un texto normativo emanado del parlamento; y por último una cuarta forma serían *normas que establecen condiciones*, las que podemos entender como aquellas normas que establecen una condición necesaria de existencia o validez en las leyes que crea el Parlamento.³²

No obstante, lo anterior, el mismo constitucionalista refiere que para una mayor precisión respecto del término de las normas sobre producción jurídica, dichas normas se dividen en cinco subclases:³³

a) La primera clase constituyen propiamente *las normas que confieren poderes*, o sea son aquellas normas que adscriben a un determinado sujeto o poder normativo, la facultad de crear un cierto tipo de fuente del derecho -caracterizada por un determinado *nomen juris* y por un igualmente determinado régimen jurídico- de modo que ningún otro sujeto tiene capacidad o facultad para crear ese tipo de fuente.

b) Otra clase, son las *normas procedimentales*, entendidas como aquellas que regulan las modalidades de ejercicio del poder normativo conferido, o sea los procedimientos para crear la fuente del derecho en cuestión.

c) Se encuentran, además, las *normas que circunscriben el ámbito del poder conferido*, entendidas como aquellas normas que determinan cuáles materias tiene posibilidad de regular el poder conferido.

d) Otras normas de las que hablamos son las *normas que reservan una materia determinada a cierta fuente*, lo que para su ubicación el autor distingue dos características, la primera es que ninguna otra fuente tenga la facultad de regular esa materia, y la segunda es que la fuente a favor de la cual la reserva es establecida no está autorizada a delegar la regulación de la materia en cuestión, a otras fuentes.

³² Guastini, Riccardo, "Teoría...", *cit.*, p. 41.

³³ *Ibidem*, p. 43.

e) Finalmente, el autor distingue también las *normas relativas al contenido mismo de la normación futura*, en cuanto a normas que ordenan o prohíben al legislador crear leyes que tengan un cierto contenido, como crear leyes penales retroactivas o leyes discriminatorias.

La anterior clasificación de las normas sobre producción jurídica nos permite entender cuando una ley es existente y cuando es válida, ya que, si se siguen todos los procedimientos establecidos por las normas que regulan el órgano competente para crear la norma, el procedimiento de creación, el tipo de fuente, el tipo de materia para cada fuente, sin lugar a duda la norma se habrá creado siguiendo todas las etapas establecidas por las mismas leyes.

No obstante, para los fines de esta investigación son el último tipo de normas, de las descritas por Guastini, las que nos interesan para salvaguardar la regularidad constitucional de las leyes que se emiten siendo éstas, “las normas que determinan el contenido de la legislación futura, ya que una ley que sea contraria a la Constitución (desde un punto de vista sustancial) es comúnmente conocida como una ‘ley’ genuina: existente, aunque inválida”.³⁴

El papel de la evaluación de la ley que refiere Ángeles Hernández en cuanto a la última parte de su descripción del proceso legislativo se relaciona con calificar la validez de estas, esto es que no sea contraria a los principios de las normas constitucionales, ya que de lo contrario daría lugar a su nulidad y expulsión del ordenamiento jurídico, para lo cual la misma Constitución Federal prevé diversos mecanismos para su impugnación una vez que ésta ha cobrado vigencia.

Sin embargo, lo que se pretende analizar en esta investigación es la viabilidad de hacer el estudio de la validez de las leyes antes de que entre en vigencia, ya sea que se tome en cuenta dentro del mismo proceso legislativo o como un mecanismo de control constitucional independiente, es por lo que sin hacer conclusiones adelantadas, sólo se justificará el propósito de tomar en cuenta el control previo de constitucionalidad de las leyes, para ,en un momento determinado, saber cuándo es la etapa idónea del proceso legislativo para accionarla.

³⁴ *Ibidem.*, p. 45.

1.2. La supremacía de la Constitución

La supremacía constitucional como principio rector de la Constitución, es aquél por medio del cual se establece que la misma, es ley suprema y cúspide de todo orden jurídico que se consolida como “*base de todas las instituciones y el ideario de un pueblo*”.

De tal forma, la supremacía constitucional se constituye como la unidad de un sistema normativo que brinda seguridad jurídica a quienes habrán de ser sujetos del mismo, toda vez que garantiza que ninguna ley o acto de autoridad podrá contradecir bajo ninguna circunstancia la serie de principios, normas y derechos que se consagra en la Constitución, por lo que con tal objetivo, ésta establece los mecanismos pertinentes para reparar la arbitrariedad que los funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones puedan cometer.³⁵

En nuestra Constitución, el principio de supremacía constitucional se encuentra consagrado en su artículo 133, el cual establece que:

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.

Así pues, se advierte que con base en la conceptualización del principio de supremacía constitucional y atendiendo al objetivo que éste persigue, la única norma que puede denominarse suprema tanto en el aspecto legal como en el ideológico es la Constitución, por lo que toda norma jurídica que no ostente el carácter de ser constitucional tendrá validez en la medida en que ésta adecúe sus disposiciones conforme a los principios establecidos en la Constitución.

³⁵ Carpizo, Jorge, “La interpretación del artículo 133 constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año 2, núm. 4, enero-abril de 1969, p. 3.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar la forma en que se ha estudiado el principio de supremacía constitucional atendiendo a su carácter tanto formal como material; por lo que se habla de supremacía material al considerar a la Constitución como el conjunto de normas al cual deben ajustarse todas las demás disposiciones legales que se pretendan emitir, de forma que el contenido de dicho principio se puede analizar desde dos perspectivas:

a) La Constitución establece una idea dominante del derecho en la comunidad que pretende regular.

b) Organiza la competencia de los órganos de gobierno al atribuirle facultades precisas que no deberán ser traspasadas.

Derivadas de dicho carácter material del principio en estudio, se identifican dos consecuencias relevantes; por un lado, el principio de legalidad que garantiza que todo acto que atente contra los principios establecidos en la Constitución carecerá de valor jurídico y, por otra parte, la competencia que cada órgano ostenta en ejercicio de sus atribuciones y que podrá ser delegada únicamente en los supuestos que la propia Constitución determine.

En ese tenor, la supremacía formal se sustenta en la idea de las constituciones escritas y rígidas que establecen la intervención de un órgano especial para modificar las normas constitucionales a través de un procedimiento especial distinto del requerido para la legislación ordinaria.

Por lo antes expuesto, puede decirse que el principio de supremacía engloba la consideración del principio de legalidad en la medida en que toda norma o acto contrarios a la Constitución carecerán de validez.

Además de la idea de estabilidad jurídica que establece que las normas constitucionales son la unidad del orden jurídico y por lo tanto ninguna norma o acto puede atentar contra sus principios a menos que a decisión de la ciudadanía se modifiquen o sustituyan los mismos, según las aspiraciones y necesidades que se presenten.³⁶

³⁶ *Ibidem.*, p. 10-11.

Así pues, se pueden concluir como implicaciones del principio de supremacía constitucional, las siguientes:

a) Subordinación de las leyes comunes federales y locales, respecto de la Constitución.

b) Sujeción de todo acto de autoridad del poder público, a las disposiciones constitucionales, respetando los principios y garantías que en ellas se establezcan.

c) Por el lugar que ocupa el texto constitucional en la jerarquía normativa, el mismo, deberá establecer el procedimiento y los lineamientos a los cuales se ajustarán las modificaciones o adiciones que pretendan realizarse.

d) Por lo anterior, el principio de supremacía implica el reconocimiento de coercitividad y exigibilidad de la norma constitucional frente a la actuación de los poderes del Estado.

De las consideraciones previas, se puede atribuir a la supremacía constitucional el carácter de ser un elemento esencial de la Constitución de forma que, con base en dicho principio, ésta se instituye como la norma que será fundamento para los demás ordenamientos jurídicos que conformen el sistema jurídico, los cuales serán válidos según la conformidad que su contenido guarde en relación con los preceptos constitucionales, con lo cual el principio en estudio se consagra como la base sobre la cual se podrá otorgar unidad y cohesión al sistema jurídico de cualquier Estado.

Por otro lado, dicho principio constitucional además de brindar unidad al sistema jurídico favorece la jerarquización del ordenamiento jurídico al reconocer que las normas no se encuentran en un mismo plano, sino que éstas conforman una construcción escalonada de diversos niveles de normas jurídicas cuyo fundamento recae sobre la norma fundante a la que se le reconoce el carácter de suprema.

De tal forma, al consagrarse la Constitución de determinado Estado, como norma suprema del ordenamiento jurídico, brinda seguridad jurídica sobre los actos de autoridad y favorece el principio de legalidad al que deben sujetarse los poderes públicos en ejercicio de sus funciones.

Por lo anterior, el principio de supremacía constitucional se erige también como un principio protector de la norma constitucional convirtiéndola en fuente del ordenamiento jurídico al sujetar la creación de las normas a los principios que en el texto constitucional se consagra, dotándolo de unidad y cohesión y favoreciendo con ello la jerarquización de los distintos niveles de normas jurídicas que se pueden establecer en el sistema jurídico de que se trate.

1.3. Control de constitucionalidad

Tomando como fundamento lo expuesto y ya que la investigación propuesta atiende al interés que existe de garantizar en todo momento la supremacía constitucional mediante la creación de mecanismos procesales de control constitucional que permitan evitar que los preceptos consagrados en la Constitución sean violentados o tergiversados por abuso de poder, ejercicio extralimitado u omisión de funciones, por parte de cualquier autoridad, es importante hacer referencia al principio de control constitucional.

Lo anterior, en virtud de que, este se constituye como un sistema establecido por la Constitución para su propia defensa, ya que permite garantizar la salvaguarda de la ley suprema ante la posibilidad de ser infringida o vulnerada por las autoridades, con el objetivo fundamental, histórico y jurídico de proteger y mantener el orden constitucional haciendo prevalecer el principio de supremacía de la Constitución.³⁷

Por lo tanto, el objetivo principal del control de constitucionalidad consiste en confirmar que las normas que se pretendan implementar en determinado orden jurídico no sean contrarias a lo dispuesto por la norma fundamental.

³⁷ Cetina Menchi, David, "El alcance del control constitucional de las leyes electorales en el orden jurídico mexicano" en J. Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III*, México, TRIFE-IFE-UNAM-UQR-PNUD, México, 1999, p. 926-927.

Así pues, Enrique Díaz, manifiesta que, dicho control puede ser efectuado en una etapa previa a la promulgación de la norma lo que implica un control *a priori*, o bien, cuando la norma en cuestión, haya sido aplicada a un caso particular lo cual ponga de manifiesto la vulneración a los principios que se han consagrado constitucionalmente, lo que lleva a efectuar un control constitucional *a posteriori*.³⁸

Con base en lo anterior, se puede advertir la estrecha relación que existe entre el principio de supremacía constitucional y el control constitucional, pues la supremacía implica la obligación de las autoridades en el ejercicio de sus funciones, de respetar en sus actos de autoridad o en las normas que pretendan formular tanto a nivel federal o local, las disposiciones constitucionales sin contravenir los principios consagrados en la ley fundamental, mientras que, el control constitucional tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de dicho principio, estableciendo los mecanismos necesarios para hacer efectivo el respeto a las normas y principios contenidos en la Constitución.

Con la finalidad de establecer los lineamientos bajo los cuales habrá de verificarse el control constitucional, las constituciones han diseñado y establecido sistemas de instrumentos y mecanismos, los cuales se han agrupado atendiendo al órgano que tiene a cargo su aplicación, o bien, a la naturaleza de estos.

La clasificación de sistemas de control constitucional según el órgano que lo ejerce contempla, el que se realiza por un órgano político y aquél que ejerce un órgano judicial.

Así pues, el control constitucional ejercido por un órgano político se caracteriza por ser encomendado a un órgano distinto de los depositarios de los tres poderes del Estado o bien se confía a alguno de éstos, además, la petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a determinados funcionarios públicos, siendo éstos los encargados de declarar la contravención al contenido de la Constitución, de un acto de autoridad o una ley.

³⁸ Díaz Bravo, Enrique, "Análisis y reflexiones sobre el control de constitucionalidad de las leyes", *Revista Opinión Jurídica*, Medellín, Colombia, Vol. 15, N° 30, Julio-Diciembre 2016, p. 25-46.

Por otro lado, ante el órgano encargado de ejercer el control, no se lleva a cabo ningún procedimiento contencioso entre quien arguye la inconstitucionalidad respectiva y aquél a quien se le atribuye el acto o ley presuntamente inconstitucionales; finalmente otra característica de este sistema consiste en que las declaraciones de inconstitucionalidad que el órgano establezca tienen efectos *erga omnes*, generales y absolutos.

El ejercicio del control constitucional ejercido por un órgano jurisdiccional es aquél que se encuentra depositado en quienes ejercen el Poder Judicial del Estado o bien, un tribunal autónomo establecido especialmente para dicha función, los cuales estarán facultados para examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad nacional o local.

Además, este sistema se caracteriza por facultar a la persona u órgano que se vea afectado por la ley o acto de autoridad presuntamente inconstitucional, a solicitar ante el órgano judicial, que el mismo sea declarado como tal. Para determinar lo anterior se sustancia un juicio o proceso entre quien se considere agraviado y la autoridad responsable del acto o norma respectiva y la declaración que el órgano judicial emita para tal efecto pueden tener como efecto la anulación de dicho acto o ley.³⁹

Con base en lo anterior, se pueden advertir como diferencias principales entre ambos sistemas estudiados, el órgano que lo ejerce, la forma en que se solicita la revisión y en cómo se declara la inconstitucionalidad del acto o norma respectiva y los efectos que tal declaración podría generar.

Por otro lado, dentro del sistema de control constitucional ejercido por un órgano judicial encontramos una subdivisión en dos grupos: el sistema difuso, cuyo origen se presenta en los Estados Unidos de Norteamérica; y el sistema concentrado que surgió en Austria, en el siglo XX después de la primera guerra mundial.⁴⁰

³⁹ Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1998, p.155-156.

⁴⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 65-68.

1.3.1.Sistema norteamericano de control constitucional: sistema difuso

El sistema norteamericano de revisión judicial de la constitucionalidad se caracteriza por la facultad atribuida a todos los jueces para declarar en un proceso determinado, la inaplicabilidad de disposiciones legales que resultan contrarias a la Constitución produciendo efectos sólo para las partes que han intervenido en la controversia sujeta a valoración judicial.⁴¹

De tal forma se pueden identificar como características asociadas con este modelo de control constitucional, la descentralización de la facultad jurisdiccional para efectuar el control constitucional de las leyes, la cual se atribuye a todo juez a quien sea sometido algún caso en el cual se advierta una contradicción de la norma con las disposiciones constitucionales.

Lo anterior, se configura como la circunstancia por la cual se le atribuye también como elemento característico, el ser un modelo de control incidental o concreto ya que la presunción de inconstitucionalidad de una norma se ventila en un juicio cuyo fin es distinto y no precisamente el de evidenciar tal inconstitucionalidad. Del proceso en el que pudiera advertirse la contradicción de una norma con las disposiciones constitucionales, únicamente pueden obtenerse, de acuerdo con este modelo; efectos exclusivos para las partes que intervinieron en el proceso del cual pudiera derivar la declaración de inconstitucionalidad.

Además, se atribuye a este modelo el carácter de ser declarativo pues, la determinación de invalidez se aplica en forma retroactiva, de manera que las circunstancias que originaron el caso en cuestión vuelven al estado que guardaban antes de que las mismas fueran objeto de control constitucional, sin embargo, ello no implica que el precepto declarado inconstitucional sea anulado, sino que sólo se aplica directamente la disposición constitucional relativa al caso.⁴²

⁴¹ Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en América Latina", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX: Constitucionalismo*, México, UNAM, 1989, t. IV, p. 453-455.

⁴² Díaz Bravo, Enrique, *op. cit.*, pp. 25-46.

Por lo tanto, se considera que el método difuso de control constitucional se caracteriza porque los efectos que sus resoluciones apuntan sobre la inconstitucionalidad o inaplicación de una norma sólo tienen alcance en relación con las partes que formaron parte del proceso que les dio origen, por lo que dichos efectos no pueden ser considerados como aplicables a otros casos particulares, aunque éstos compartieran con el principal, cierta similitud.

Bajo esta premisa, se puede advertir que en caso de que en el proceso en que se aplique el control difuso de constitucionalidad, se resolviera sobre la inconstitucionalidad de una ley, la misma no se deberá entender como declarada inaplicable en otros casos, ya que ésta sólo se consideró así para el caso particular que dio origen a dicha declaración.

Aunado a lo anterior, los efectos *inter partes*, llevan consigo una relación en cuanto a los efectos de la decisión pero referidos al tiempo en que se habrá de hacer efectiva la declaración de inconstitucionalidad o nulidad de la ley argüida en el proceso que haya dado origen a la resolución correspondiente; ello, porque al declarar dicha inconstitucionalidad se advierte que la ley carece de valor y se considera como si nunca hubiera existido en el ordenamiento jurídico, razón por la que se considera que la resolución también tiene efectos declarativos por considerarse dicha ley como inconstitucional desde que se promulgó.

Así pues, dichos efectos se conocen como *ex tunc*, caracterizados por ser retroactivos al momento en que fue dictada la ley a la cual se ha declarado inconstitucional, por ello, dicha ley es considerada *ab initio* como nula y carente de valor, es decir, el Juez no anula la ley, sino que advierte su carácter nulo desde el momento de su creación, lo que conlleva, que la misma se considere como inexistente en el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, en virtud del carácter *inter partes* de los efectos de una resolución obtenida mediante el ejercicio del control difuso de constitucionalidad, la consideración previamente planteada, sigue limitada únicamente al caso particular que haya dado origen a dicha resolución.

Es decir, no puede determinarse la inaplicabilidad y nulidad de la ley declarada inconstitucional en ningún otro caso particular, ya que incluso aunque exista un criterio previo que así lo resuelva, la misma ley puede considerarse aplicable a otro caso, porque evidentemente, la ley continúa vigente y otros Jueces pueden resolver que resulta constitucional y aplicable en un juicio posterior.

Derivado de lo anterior, cabe destacar que en los sistemas jurídicos en que se ejerce un control difuso de constitucionalidad, las particularidades de sus efectos llevan consigo la posibilidad de una diversidad de decisiones judiciales muy variada, lo cual impide la uniformidad de criterios al resolver determinados casos que bien podrían compartir ciertos rasgos similares uno con otro.

Por tal razón, se considera que también habría de plantearse la interrogante de cómo se resuelve ese inconveniente al momento de querer evitar la incertidumbre legal por las contradicciones que pudieran advertirse en los varios criterios judiciales que de una misma ley pudieran resolverse.⁴³

1.3.2.Sistema austríaco de control constitucional: sistema concentrado

El sistema austríaco se caracteriza por la atribución a un órgano especializado, denominado Corte o Tribunal Constitucional para decidir todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes así como de los actos de autoridad en general, en la inteligencia de que las declaraciones que emita el tribunal especializado respecto de la inconstitucionalidad que se atribuye a los mismos, tendrán efectos *erga omnes*.

⁴³ Brewer-Carías, Allan R., *Mecanismos Nacionales de Protección de los Derechos Humanos. (Garantías judiciales de los derechos humanos en el derecho constitucional comparado latinoamericano)*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2005, p. 211-212.

Debe precisarse, que dichos efectos, implican la ineficacia de la ley o acto de autoridad respectivo, desde el momento en que se publica tal decisión o bien en el tiempo que sea fijado por el propio tribunal. De modo que el control judicial americano, “*es difuso, incidental, especial y declarativo*” y el sistema austriaco se caracteriza por ser “*concentrado, principal, general y constitutivo*”.⁴⁴

Respecto del estudio de este sistema de control, se identifica como su principal precursor a Hans Kelsen, cuya doctrina es considerada como una de las aportaciones más importantes del control constitucional en Europa, ya que atribuye a la Constitución el carácter de ser el instrumento mediante el cual se decide la distribución del poder, por lo que se van generando diversas tensiones en el ejercicio de funciones de cada uno de los órganos de gobierno, de forma que como producto de dichas tensiones pueden verse afectadas o violadas algunas de las disposiciones que la propia Constitución establece en cuanto a la limitación de competencias que se pudieran presentar respecto de un órgano frente a otro.

Por lo anterior, para Kelsen, resulta imprescindible que un órgano ajeno a las distribuciones de poder establecidas, pueda intervenir para dirimir las tensiones que pudieran generarse entre los órganos de gobierno, haciendo lo cual de forma que la solución que se brinde, no atente contra los principios y preceptos constitucionales; dicha postura, la sostiene al considerar el ejercicio de la justicia constitucional, como la de un legislador negativo, dado que, en el momento en que pudiera emitirse una declaración de inconstitucionalidad, ésta, implicaría la anulación de una ley de aplicación general, proceso similar al de la elaboración de la misma.

Al respecto, algunos autores consideran que más que un órgano legislador negativo, podría considerársele como un organismo que contribuye a la rectificación y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico, al declarar inconstitucional cualquier norma que sea contraria a las disposiciones del máximo ordenamiento jurídico, lo cual se funda en la base de un sistema democrático constitucional.

⁴⁴ Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional ...”, *cit.*, p. 453-455

Así pues, la concepción de un órgano constituido de forma especial para ejercer control constitucional deriva en atribuirle a éste un carácter de defensor de la Constitución; siendo así como surge la noción de un control concentrado de constitucionalidad.

Como principales características de este sistema de control constitucional, se enumeran; las siguientes:

a) Es un sistema de carácter concentrado, en virtud de que su ejercicio se atribuye sólo a un órgano especialmente constituido para dicha función.

b) Por otro lado, se considera como un control principal ya que, el hecho que lo suscita se resuelve en forma aislada de toda otra.

c) A diferencia del control ejercido en el sistema norteamericano, el sistema concentrado, se caracteriza por ser general ya que la declaración de inconstitucionalidad que derive de su ejercicio produce efectos *erga omnes*, propiciando con ello la remoción de la norma del ordenamiento jurídico.

d) Es considerado como un sistema de control constitutivo, toda vez que los efectos que en virtud de su resolución se generan, empiezan a producir consecuencias en el mundo jurídico desde el momento en que se dicta ésta.

Por otro lado, se identifican como factores principales para determinar la introducción de garantía de control constitucional en el sistema europeo, el hecho de advertir la necesidad de garantizar los pactos constituyentes, la intención de hacer efectiva la protección de los derechos plasmados en la Constitución y finalmente, la distribución del poder para mediarlos en cada Estado.

De lo anterior, se puede determinar como característica de este modelo de control constitucional, la importancia que se le atribuye dentro del sistema al órgano encargado de ejercerlo, ya que éste se concibe como un órgano especial, independiente de cualquier otro órgano de poder constituido en el Estado donde se pretende configurar dicho sistema como garantía constitucional.

Dicha característica, se considera prudente, toda vez que de acuerdo con la concepción de Kelsen sobre este órgano y sus funciones, no podría concebirse viable que de los mismos órganos de gobierno ya existentes entre los cuales se advierten tensiones, surja aquél que habrá de resolverlos protegiendo los preceptos constitucionales, pues no se garantizaría la imparcialidad de sus resoluciones.⁴⁵

1.3.3. Control constitucional en abstracto

Hacer un análisis de esta modalidad de control constitucional resulta de gran trascendencia para nuestra investigación, debido a que el mecanismo de control constitucional que ahora analizamos es de esta naturaleza, esto es que, una vez que se acciona el control previo, el análisis de la norma se hace en abstracto, debido a que únicamente se compara si el texto de la norma objeto de control se ajusta a las normas y principios constitucionales.

Para ir formando un concepto más amplio sobre el tema, se debe indicar que únicamente “se impugnan los vicios formales y materiales del proceso de creación normativa, y por tanto, las resoluciones establecen los límites y alcances de los efectos jurídicos de las normas y su relación con la aplicabilidad”,⁴⁶ partiendo de los elementos anteriores, debe comprenderse que una vez que se emprende un mecanismo de control constitucional en abstracto, resultan objeto de estudio sobre el fondo, los conceptos de nulidad que se hagan valer respecto del proceso de creación normativa, mismo que ya se ha analizado en apartados anteriores, sin embargo, por lo que ve al control previo de constitucionalidad de la ley, lo que nos interesa es conocer sobre todo, vicios materiales de la norma.

⁴⁵ Díaz Bravo, Enrique, *op. cit.*, pp. 25-46.

⁴⁶ Caballero González, Edgar S., *Curso básico de derecho procesal constitucional*, México, Centro de Estudios Carbonell, 2017, p. 29.

Sirve un poco más la concepción planteada por la doctrina de la SCJN, la cual refiere que “se trata de un control sin vinculación a la aplicación de la norma, donde la legitimación generalmente es objetiva, la impugnación directa no requiere relación subjetiva alguna entre los legitimados y la norma, pues se atacan vicios formales. El objeto de este control es la ley”.⁴⁷

Respecto de lo anterior se puede comprender que una acción en abstracto escapa del estudio de cualquier implicación que pudiera tener la norma en lo fáctico, ya que inmediatamente la norma sea aprobada, podrá ser objeto de control por parte del órgano correspondiente, sin que sea necesario que dicha norma se aplique a un caso concreto para poder determinar por el órgano resolutor si dicha norma va en contra de algún principio constitucional.

Otro aspecto importante que no debe pasarse por alto respecto de la definición mencionada, es que por lo regular esta modalidad de control se aplica para las normas generales o las leyes, ya que éstas al darse a conocer al público, inmediatamente podrán plantear las *posibles* contradicciones o irregularidades que guarden con la Constitución, entonces únicamente serán los textos normativos sin posteriores actos de aplicación los que sean objeto de estudio por la jurisdicción encargada de vigilar su validez.

Un objetivo claro que persigue esta modalidad de control en abstracto que resulta muy acorde con el control previo de constitucionalidad de las leyes, es que “el control abstracto implica impedir que en el caso de aplicación de las normas se produzca un conflicto normativo, por lo que se puede sostener que no resuelve un conflicto en relación con un caso particular, sino que evita que se verifique al eliminar la norma inconstitucional”.⁴⁸

Dicho conflicto normativo del que se habla aquí por parte de Caballero González es precisamente uno de los efectos que se pueden eliminar si previo a la entrada en vigor de la ley se hace un estudio en abstracto de la regularidad que guarde con los principios constitucionales, mediante el citado control previo de constitucionalidad.

⁴⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las Pruebas en la Controversia Constitucional y en la Acción de Inconstitucionalidad*, México, 2005, p. 35.

⁴⁸ Caballero González, Edgar S., *op. cit.*, p. 30.

Lo anterior, en virtud de que con el mecanismo por excelencia con que ahora se cuenta para impugnar en abstracto la inconstitucionalidad de las leyes que es la Acción de Inconstitucionalidad, su diseño actual no permite que ante la entrada en vigor de una norma se puedan suspender sus efectos como se lee del párrafo tercero del artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional,⁴⁹ en ese sentido, es importante analizar qué es lo más viable, si anular una norma vigente o corregir sus inconsistencias previo a su entrada en vigor, sea una u otra forma, no dejan de ser en abstracto.

1.3.3. Control constitucional en concreto

Otra modalidad de control constitucional que existe es la que se resuelve en concreto, la cual “se traduce en la facultad de los Jueces de decidir, con efectos *inter partes*, sobre la constitucionalidad de la ley en los casos concretos de que conocen, lo que presupone una controversia de intereses entre dos partes. No es necesario que la parte agraviada se inconforme, sino que basta con que la autoridad que debe aplicar la norma se percate de la inconstitucionalidad de aquélla para que inicie el procedimiento de declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad”.⁵⁰

Esta modalidad de control constitucional, por su naturaleza dista mucho del mecanismo de control constitucional que se analiza en esta investigación, sin embargo, no por tal situación se dejarán de mencionar las características que comprende, ya que los mecanismos de control constitucional que existen en nuestro sistema jurídico como son la Controversia Constitucional y el Juicio de Amparo Directo contra leyes en su diseño instituyen se haga un estudio concreto de las leyes que se usan para resolver un conflicto.

⁴⁹ El cual textualmente menciona que: La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

⁵⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 36.

Entonces al resolver un conflicto “por vía de excepción es un examen de constitucionalidad de la ley en el momento en el que se aplica a un caso concreto, que usualmente cristaliza en la cuestión de constitucionalidad”,⁵¹ sin duda la aplicación simultánea de los controles de constitucionalidad en abstracto y en concreto del control de constitucionalidad en nuestro sistema jurídico dejan muchas cuestiones que llevan a reflexionar sobre su idoneidad, y sobre todo la idoneidad de que se implemente un control previo de constitucionalidad de la ley aun con la existencia de la Acción de Abstracta de Inconstitucionalidad.

Lo anterior se piensa así, pues, no porque se realice un análisis en abstracto de una ley al momento de su entrada en vigor es garantía de que dicha ley ha quedado completamente acorde a la Constitución, ya que esto no impide que ante su posterior aplicación a un caso concreto, las partes puedan alegar la inconstitucionalidad de una ley, lo que daría lugar a que se vuelva a estudiar la regularidad que guarda la norma cuestionada con la Constitución, claro está, que en estos casos cuenta mucho la *interpretación* que se dé a la norma que se está aplicando, lo que en todo caso se puede salvar al momento de impugnarse de inconstitucional la norma, es que en sí misma ésta no es inconstitucional, sino la interpretación que de ella se hizo, por lo que únicamente en esos casos se fijarían criterios de interpretación sobre esa norma para que sea constitucional.

En relación con lo anterior, se puede decir que no debe existir un límite para hacer el estudio de la constitucionalidad de normas generales, ya que al estar permitido en un primer tiempo hacer el estudio en abstracto de una norma, y en un segundo tiempo hacer el estudio en concreto de la constitucionalidad de la ley, no existe justificación alguna para que no se pueda hacer el estudio en abstracto de una norma previo a su entrada en vigor, y volver a realizarse una vez que cobre vigencia, con los mecanismos de control que ya conocemos, ya que en los dos casos se persigue el mismo fin, que es salvaguardar la supremacía constitucional controlando las normas que sean contrarias a ella.

⁵¹ Caballero González, Edgar S., *op. cit.*, p. 30.

1.4. Justicia constitucional

Una vez que se advierte la importancia de ejercer un control constitucional con la finalidad de salvaguardar la supremacía que reviste al máximo ordenamiento jurídico de un Estado de derecho, resulta imprescindible hablar de la *justicia constitucional*, misma que tiene su origen en el constitucionalismo norteamericano y fue consolidándose en Europa con la adopción de las constituciones rígidas, del principio de supremacía, las declaraciones de nulidad de los actos que atenten contra los preceptos constitucionales y el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales.

Derivada de la idea de supremacía constitucional es que surge la justicia constitucional, es decir, la posibilidad de controlar judicialmente la constitucionalidad de las leyes y demás actos del Estado, con la intención de controlar que éstos sean acordes tanto a las normas y procedimientos establecidos para regular el funcionamiento y división de poder de los órganos estatales, como a los principios establecidos en el documento constitucional.⁵²

De tal forma la Constitución inicia su transformación en un código normativo, cuya aplicabilidad resulta obligante y para garantizarla, resulta necesario crear órganos con facultades concedidas por la misma norma constitucional para proteger el orden establecido por ella y la supremacía que ostenta; en relación particularmente con la creación de leyes y demás actos de gobierno que atenten contra este objetivo, sujetando así, la función legislativa a los preceptos constitucionales de forma que ésta no quede en total libertad de guiar su actividad principal como lo es, la creación de leyes, influenciada por las relaciones políticas y sociales que el poder legislativo puede llegar a establecer de forma desequilibrada en virtud de la mayoría que prevalezca en el Congreso o Parlamento de los Estados.

⁵² Brewer-Carías, Allan R., “La justicia constitucional como garantía de la constitución”, en Von Bogdandy, Armin, *et. al.* (coord.), *La justicia constitucional y su internacionalización: ¿hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, t. I, p. 26.

Es así como después de la Segunda Guerra Mundial, los países europeos comenzaron a establecer entre sus principios constitucionales el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, creando para tal efecto, cortes y tribunales constitucionales tomando consciencia de la necesidad de proteger los derechos y libertades establecidos en la norma constitucional, no sólo del poder ejecutivo, sino también del legislativo sujetándolos a los límites impuestos por la Constitución.⁵³

Por lo tanto, puede advertirse que para establecer un control jurisdiccional de la constitucionalidad, es necesario que exista un instrumento normativo que consagre los valores fundamentales de la sociedad que pretende regular, por lo que se precisa la existencia de una Constitución escrita que así lo estipule y que además ésta sea concebida como la norma suprema rígida y estable que comprenda los mecanismos por los cuales podrá ser modificada y que deberán ser distintos de los establecidos para la creación de legislación ordinaria.

Los sistemas jurídicos que contemplan este tipo de consideraciones limitan las funciones de todos los órganos del Estado, sujetándolos a los preceptos constitucionales tanto en la creación como en la aplicación de normas, lo cual les exige que todos los actos que lleven a cabo en el ejercicio de sus funciones deberán respetar, proteger y acatar los mismos.⁵⁴

Así pues, en virtud de la supremacía que ha revestido a la norma constitucional durante las últimas décadas en los Estados modernos de derecho, es que resulta imprescindible que la propia Constitución establezca las debidas y necesarias garantías jurídicas que aseguren que tal supremacía prevalecerá sobre toda norma, incluyendo en sus preceptos los mecanismos que prevengan y sancionen cualquier acto o ley que atente contra el cumplimiento de sus principios fundamentales.

⁵³ *Ibidem*, p. 36-38.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 45-46

1.4.1. La jurisdicción constitucional

Después de realizar un breve análisis sobre la importancia de la justicia constitucional deben comprenderse aspectos fundamentales de esta, tal es el caso de justificar de donde emana esa facultad para tener conocimiento de los asuntos de su competencia, la concepción más aceptada de la palabra jurisdicción se entiende como “la capacidad de resolver las pretensiones de las partes, envueltas en un litigio”.⁵⁵ Entonces puede precisarse que se tiene jurisdicción cuando un determinado órgano del Estado ha sido investido por diversas normas jurídicas, para conocer y resolver determinados conflictos entre diversas partes, cada una de esas partes con intereses y pretensiones distintos.

Sin embargo, considerando todos los antecedentes del control constitucional que mencionamos en apartados anteriores, diremos que el concepto mencionado líneas arriba enfocado al control constitucional atendería a un control concreto de constitucionalidad, lo que no aporta mucho a nuestro tema de investigación del control previo de constitucionalidad, que como ya se mencionó, este por excelencia se plantea en abstracto.

El mismo creador del modelo de constitucionalidad refiere que la mejor forma de controlar la constitucionalidad de actos contrarios a la Constitución es por medio de la jurisdicción constitucional, el cual en su célebre obra refiere que:

No existe hipótesis de garantía de la regularidad en la que se pueda estar tentado de confiar la anulación de los actos irregulares al propio órgano que los ha realizado, que la garantía de la Constitución... la única forma en la que se podría ver, en cierta medida, una garantía eficaz de la constitucionalidad –declaración de la irregularidad por un tercer órgano y obligación del órgano autor del acto irregular de anularlo- es aquí impracticable.⁵⁶

⁵⁵ García Belaunde, Domingo, *Derecho Procesal Constitucional*, Perú, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional – Universidad César Vallejo – Marsol, 1998, p. 19.

⁵⁶ Hans Kelsen, “La garantía jurisdiccional de la constitución (la justicia constitucional)”, trad. de Tamayo y Salmorán, Rolando y García Belaunde, Domingo, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 15, 2011, p. 274.

Por lo anterior, se estima que la existencia de la jurisdicción constitucional resulta de suma importancia para mantener la supremacía de las normas constitucionales, ya que su creación obedece a la exigencia de los Estados democráticos de derecho para controlar la misma actuación de los diversos órganos que lo conforman, sin que escapen las leyes formalmente establecidas.

La jurisdicción constitucional “tiene la finalidad de garantizar la primacía de la Constitución, la cual debe ser acatada y cumplida por todos los órganos del poder público, por los gobernantes y por las personas, así como aplicada con preferencia a las leyes, decretos o resoluciones”.⁵⁷

Dicha situación, nos lleva a percibir el carácter superior de los mismos tribunales que se encargan de interpretar la Constitución, sobre cualquier otro tipo de tribunales del Poder Judicial, ya que la jurisdicción constitucional representa más que la facultad de interpretar leyes a casos concretos, por lo que incluso los actos de los órganos judiciales son objeto de control en tanto afecten con sus resoluciones los principios que establece la Constitución.

Se puede entender entonces que es una jurisdicción especial y suprema que impone con sus resoluciones la última palabra sobre el control de actos inconstitucionales.

García Belaunde refiere que al momento de proponer su modelo de tribunal constitucional Hans Kelsen “entendió que postular una justicia o una jurisdicción constitucional, era postura un tribunal diferente, un órgano decidor distinto a la judicatura ordinaria y a la judicatura administrativa.

En suma, se trataba de crear un órgano especial con capacidad para -entre otros aspectos declarar- la inconstitucionalidad de las leyes, ya que, según la tradición europea, el Poder Judicial no podía hacerlo”.⁵⁸

⁵⁷ Caballero González, Edgar S., *op. cit.*, p. 7.

⁵⁸ García Belaunde, Domingo, *op. cit.*, p. 21.

1.4.2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional mexicano

Ahora bien, la existencia de la jurisdicción constitucional da lugar a pensar qué tipo de tribunales u órganos serán los más adecuados para sustanciar los conflictos sometidos a su consideración, actualmente se pueden visualizar una diversidad de tribunales con varias estructuras y competencias en los distintos sistemas jurídicos comparados, muy pocos son los que mantienen la forma pura que visualizó Hans Kelsen de la creación de un tribunal constitucional que tuviera la facultad de cuidar la constitucionalidad de las leyes, expulsando del sistema jurídico las normas que no resultaran acordes con la Constitución, configurándose entonces como un legislador negativo.

Por lo anterior, como una variante de los propiamente dichos Tribunales Constitucionales, encontramos también que desarrollan dicha función las Supremas Cortes de Justicia, o se ha hablado de Salas Constitucionales que dependen de las Supremas Cortes de Justicia.

Sin duda alguna la configuración que ha adoptado “desde el punto de vista material, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana (en adelante SC) ha evolucionado de un ‘tribunal casación’ hacia un ‘Tribunal Constitucional’, especialmente desde la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994.

A partir de esa fecha su composición se reduce de 26 a 11 ministros, y se le otorgan facultades para declarar la invalidez de las normas con efectos *erga omnes* hacia el futuro”.⁵⁹ De acuerdo con Ferrer Mac-Gregor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación alcanza el verdadero grado de Tribunal Constitucional desde la gran reforma al Poder Judicial que se llevó a cabo por el entonces presidente de México Ernesto Zedillo, en el que además se facultó a la SCJN a que conociera de las Acciones de Inconstitucionalidad, lo que le permitió resolver sobre la constitucionalidad de leyes desde su entrada en vigor.

⁵⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional, 2ª ed., UNAM–Marcial Pons, México, 2017, p. 553.

No obstante, lo anterior, como en la actualidad se advierte, las atribuciones de la SCJN se han vuelto cada vez más complejas, Mac-Gregor menciona que:

La labor de los Tribunales Constitucionales modernos ha dejado atrás la sola anulación de leyes; los retos de la justicia constitucional cada vez son más complejos y requieren de una intervención muchos más participativa por parte de los jueces constitucionales, de tal modo que han avanzado a terrenos que para Kelsen eran insospechados y probablemente no deseados.⁶⁰

Lo anterior tal y como lo puede verse reflejado en nuestros días, en que el artículo 1º Constitucional impone que al resolver un conflicto sobre normas se lleve a cabo primeramente la interpretación conforme a la constitución, la que en palabras de Giovanni Figueroa “es un instrumento para el mantenimiento de una norma que, hablando propiamente, siendo parcialmente inconstitucional no es declara (sic) nula al poder ser interpretada en consonancia con la Constitución”.⁶¹

Por tal razón, con una gran técnica argumentativa se debe salvar la norma impugnada de inconstitucional previo a ser expulsada del ordenamiento jurídico por la SCJN, lo que complica un tanto más su labor, al tener que interpretar la norma de conformidad con la Constitución se tiene que aplicar el principio *pro persona* esto es que de todas las interpretaciones posibles que haga el Tribunal Constitucional, escoja la que más favorezca la persona.

El presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que la SCJN mexicana ejerce por completo competencias materiales de un Tribunal Constitucional, lo que la hace posicionarse con tal carácter al ser el más alto tribunal del país, al referir los siguiente:

El correcto ejercicio de las citadas competencias ha posicionado a la SC como el órgano garante de la regularidad constitucional en nuestro país, el cual, dada la naturaleza cada vez más compleja y demandante de los conflictos que se someten a su jurisdicción, ha tenido que hacer uso de las técnicas y herramientas utilizadas en el Derecho comparado por otros Tribunales Constitucionales, tales como la ‘interpretación conforme’, la ‘ponderación’, las nuevas tendencias de ‘argumentación constitucional’, y por supuesto las modalidades y efectos de sus resoluciones son cada vez más complejos.⁶²

⁶⁰ *Ibidem.*, p. 557.

⁶¹ Figueroa Mejía, Giovanni A., *Las sentencias constitucionales atípicas en el derecho comparado y en la acción de inconstitucionalidad mexicana*, México, Porrúa, 2011, p. 49.

⁶² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica de derecho...*, *cit.*, p. 568.

Con base en todo lo que hemos referido acerca de la SCJN se puede tener total seguridad de que la jurisdicción constitucional en México se encuentra completamente vigente al igual que en diversos países, la cual recae sobre la corte suprema de nuestro país que depende del Poder Judicial, pero no por tal circunstancia le resta mérito y reconocimiento a las sentencias que con tal carácter emite, ya que al posicionarse como tribunal constitucional puede controlar debidamente las leyes o normas generales que emita el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados.

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

SUMARIO: 2.1 Origen del principio de supremacía constitucional y su reconocimiento en el ordenamiento jurídico mexicano. 2.2. Orígenes de los Tribunales Constitucionales. 2.3. El control constitucional en la historia del derecho mexicano.

En virtud de que el estudio y análisis del principio de supremacía constitucional, resulta fundamental en materia de Derecho Procesal Constitucional, por ser ésta, la disciplina que se encarga del estudio sistemático de la jurisdicción, órganos y garantías constitucionales, entendiendo estos últimos como los instrumentos predominantemente de carácter procesal dirigidos a la protección y defensa de los valores, principios y normas de carácter constitucional.⁶³

Por lo anterior, aunado a que el tema objeto de la investigación planteada versa sobre un mecanismo procesal de defensa constitucional; la presente reseña histórica tiene como objetivo desarrollar una breve aproximación al origen del reconocimiento del principio de supremacía constitucional como garante de los preceptos constitucionales, por lo que se iniciará con lo tocante a los antecedentes que existen en torno a las primeras nociones de supremacía constitucional que existieron en la historia para posteriormente conocer cómo fue que se llegó a instaurar el reconocimiento de dicho principio en el ordenamiento jurídico mexicano.

⁶³García Belaunde, Domingo y Espinoza, Eloy (coords.), *Encuesta sobre Derecho Procesal Constitucional*, Perú, Jurista Editores, 2006, p. 121 y 122.

2.1 Origen del principio de supremacía constitucional y su reconocimiento en el ordenamiento jurídico mexicano

Históricamente puede ubicarse el principio de supremacía constitucional a partir del estudio de organizaciones sociales antiguas, como la *polis* griega, la *civitas* romana, el Estado-nación de la Edad Media y en la Edad Moderna, donde surgen ideas renacentistas ilustradas y nuevas concepciones del Estado, como las de Maquiavelo y Jean Bodin.⁶⁴ De tal forma, se advierten antecedentes de la idea de supremacía constitucional en instituciones de la antigua Grecia, como en la *Graphé Paranomón*, que fue la acusación criminal que se dirigía contra los ciudadanos que hubiesen diligenciado la aprobación de una ley que se considerara contraria a las normas constitucionales.⁶⁵

Por lo que dicha acción vino a poner la ley por encima de los caprichos populares y de las luchas civiles, autorizando a todo ciudadano, para actuar en su defensa como acusador y aplicando sanciones capitales como garante de su soberanía; de forma que todo ciudadano ateniense estaba autorizado para salir en defensa de las leyes, persiguiendo al autor de una moción ilegal, inclusive el presidente de la *Ecclesia* (Asamblea Popular) que se hubiera rehusado a someterla en votación. El acusado debía formular su querrela por escrito, indicando la ley que consideraba quebrantada.

Podía enunciar su propósito, bajo la fe de juramento en la Asamblea del pueblo, antes o después de que votare las disposiciones que él consideraba ilegales.⁶⁶ Para decidir sobre este conflicto, la Asamblea Popular elegía entre sus miembros, por sorteo, un jurado popular que juzgara la decisión de la *Ecclesia*.⁶⁷

⁶⁴Benítez Treviño, Humberto, "El principio de supremacía constitucional y los derechos humanos a la luz del pensamiento de Jorge Carpizo", en Carbonell, Miguel, *et. al.*, (coord.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria; Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2015, Tomo V, Vol. 1, p. 99.

⁶⁵Fix-Zamudio, Héctor, "La defensa de la Constitución", *Revista de la Facultad de Derecho de Culiacán*, Sinaloa, Tomo II, núm. 3, México, 1967, p. 140.

⁶⁶Fajardo H., Ángel R., *Compendio de derecho constitucional: General y particular*, 10ª ed., Caracas, Editorial Lex, 1992, p. 330.

⁶⁷Castoriadis, Cornelius, "La polis griega y la creación de la democracia", *Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto*, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 97-131.

En la Edad Media, el derecho positivo se concebía como un mandato del derecho natural, por lo que el primero no podía contrariar al segundo, cuya justificación teorizaron los escolásticos representados por Santo Tomás de Aquino, autor de la *Summa Theologiae*, obra en la que sustentó la idea de lo supremo.⁶⁸

Una de las instituciones más importantes fue el Justicia Mayor de Aragón, una especie de juez supremo, que al principio fue creada para resolver los problemas entre el rey y los nobles o entre estos, era un juez privativo, nobiliario. Su naturaleza cambió con las Cortes de Zaragoza de 1283, pues comenzó a conocer de los pleitos de los habitantes de las ciudades, representando los intereses del reino contra los abusos de la Monarquía, además ejercía la función de juez de contrafueros, con facultades para juzgar los agravios al derecho tradicional aragonés del que era su más potente instrumento defensivo;⁶⁹ lo anterior cuando el 3 de octubre de 1283 los hidalgos de Aragón le impusieron al rey el *Privilegium Generale Aragonum*, como ley suprema al que debería sujetarse el rey.

La no obediencia implicaba la sanción, consistente en la invalidez de los actos reales. Posteriormente, la distinción entre leyes fundamentales y leyes ordinarias ya se concebía entre los siglos XVII y XVIII; lo fundamental tenía su origen en la soberanía; era un mandato a lo supremo, al cual los súbditos deberían obedecer y no contrariar la voluntad de quien se le había conferido la facultad de mandar acorde con los postulados de la Constitución.⁷⁰

La revolución inglesa del siglo XVII se convierte en uno de los periodos más importantes para entender el principio de supremacía constitucional, pues surgen documentos como el *Agreement of the People* en 1649, en el que ya se reflejaba la concepción de una ley superior al Parlamento y a su vez la idea de la separación de poderes entre el legislativo y el ejecutivo; por otro lado el *Instrument of Government*, donde se aprecia con mayor determinación la idea de norma escrita que organiza el poder que se encuentra por encima de los poderes constituidos.⁷¹

⁶⁸ Benítez Treviño, Humberto, *op. cit.*, p. 100.

⁶⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et. al.*, *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 664.

⁷⁰ Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133...", *cit.*, p. 5.

⁷¹ Álvarez Conde, Enrique y Tur Ausina, Rosario, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., Madrid, Editorial Tecnos, 2012, p. 84.

En Francia nació la doctrina denominada *hereuse impuissance*, o sea, la feliz impotencia de violar las leyes constitucionales del reino, y en caso de que se atreviera a realizar un acto contra esas leyes, éste era nulo.⁷²

Los revolucionarios franceses de 1789 fortalecieron la idea de la supremacía constitucional al nombrar en la Constitución de 1791, al rey como nuevo titular en quien residirá la titularidad de la soberanía, pero sujetando al mismo pueblo a la Constitución, porque nada ni nadie podía estar sobre ella, contra de ella o fuera de ella; toda la sociedad deberá reconocer la supremacía de la ley.⁷³

En su sentido más actual, el reconocimiento del principio de supremacía constitucional se asentó en el párrafo segundo del Artículo Seis de la Constitución de los Estados Unidos de América, con ello la posibilidad de que los jueces pudieran invalidar leyes “incompatibles con la Constitución, los Tratados o normas de los Estados Unidos” fue contemplada por el Primer Congreso en la primera Ley Judicial de 1780.

Ello llevó a un Tribunal Federal de Circuito en 1795 (en el caso *Vanhorne’s Lessee vs. Dorrance*) y en 1800 (en el caso *Cooper vs. Telfair*) a declarar nulas leyes de los Estados federados por ser incompatibles con la Constitución Federal y con la de los Estados.⁷⁴

Sin embargo, fue en 1803 cuando la ejecutoria dictada por el juez Marshall en el caso *Marbury-Madison*, definió y circunscribió los alcances del principio de supremacía constitucional, de dicha ejecutoria se desprende la idea de que la Constitución es la ley superior del orden jurídico, que todo acto legislativo contrario a la carta magna es inexistente, que los tribunales deben abstenerse de aplicar cualquier acto que atente contra la norma fundamental y que si el tribunal aplica un acto contrario a la Constitución, éste rompe el fundamento de las constituciones escritas.⁷⁵

⁷² Carpizo, Jorge, “La interpretación del artículo 133..”, *cit.*, p. 3.

⁷³ Benitez Treviño, Humberto, *op. cit.*, p.100.

⁷⁴ Brewer-Carias, Allan R., “La justicia constitucional...”, *cit.*, p.128.

⁷⁵ Carpizo, Jorge, “La interpretación del artículo 133...”, *cit.*, p. 6.

El caso en cita se presentó bajo las siguientes circunstancias: John Adams, miembro del Partido Federalista, ganó la elección presidencial de 1796, contra la oposición del Partido Republicano, liderado por Thomas Jefferson, quien sucedería a Adams en la presidencia de 1800. Antes de que Jefferson tomara posesión, en 1801, los federalistas intentaron colocar a sus partidarios en posiciones estratégicas del gobierno.

En enero de 1801, Adams nombró a John Marshall como *Chief Justice* de la Corte norteamericana. Más aún, el Congreso dictó una ley que permitió a Adams nombrar a 42 Jueces de paz para el Distrito de Columbia. Todos los designados fueron federalistas, pero algunos no recibieron su nombramiento porque Adams no pudo firmarlo sino hasta la medianoche del 3 de marzo de 1801.

Todavía no se entregaban muchos de los nombramientos, cuando Jefferson tomó posesión; entonces, el nuevo Secretario de Estado, James Madison, recibió órdenes de Jefferson de no entregarlos.

Entre los nombramientos no entregados se encontraba el que correspondería a William Marbury, quien promovió un *writ of mandamus* ante la Corte Suprema, para que ésta ordenara a Madison entregar los nombramientos faltantes. En su petición, Marbury invocó la *Judiciary Act* de 1789, que permitía la expedición de los nombramientos en casos como el que se ha descrito, y daba competencia a la Corte para resolver un conflicto de tal naturaleza.

Marshall, redactó la sentencia y en lugar de ordenar a Madison que entregara los nombramientos, indicó que la *Judiciary Act* era inconstitucional, pues la Ley Fundamental no daba a la Corte competencia en única instancia en un caso como aquél, señalando que la autoridad con que se había facultado a la Corte Suprema por la ley que estableció los tribunales de Estados Unidos, para expedir órdenes a los agentes de autoridad, parecía no otorgada por la Constitución y era necesario analizar si una jurisdicción así otorgada podría ser ejercida.⁷⁶

⁷⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Supremacía Constitucional*, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, Serie de grandes temas del constitucionalismo mexicano, p. 32-33.

Uno de los fragmentos de dicha sentencia, del que resulta una comprensión más clara del principio en estudio, es el siguiente:

Es demasiado simple para ser controvertido, que la Constitución controla todo acto legislativo repugnante a ella; o que la legislatura puede alterar la Constitución mediante una ley ordinaria. Entre estas alternativas no hay término medio. La Constitución es, o bien una ley suprema, inmodificable por medios ordinarios y como las otras leyes es modificable cuando la legislatura quiera modificarla. Si la primera parte de la alternativa es exacta, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es una ley; si la segunda parte es exacta entonces las constituciones escritas son tentativas absurdas por parte del pueblo para limitar el poder que en su propia naturaleza es limitable. Evidentemente todos los que han elaborado constituciones escritas las consideran como ley fundamental y suprema de la nación y consecuentemente la teoría de cada uno de tales gobiernos debe ser la de que un acto de la legislatura repugnante a la Constitución es inválido.⁷⁷

Del fallo de John Marshall, se identifican tres principios característicos de la naturaleza suprema que se atribuye a las normas constitucionales, principalmente el principio de supremacía que se reconoce a la *Constitución* frente a cualquier ley ordinaria y su prevalencia sobre cualquier ley que sea contradictoria a los preceptos que la norma suprema establece.

Además, el poder y la obligación que se atribuye a los jueces de evitar la aplicación de normas que sean contrarias a la Constitución; y por último, la garantía de los Derechos Humanos que se constituye por el control judicial sobre los actos del poder legislativo y de la administración pública.

De tal forma los norteamericanos introdujeron el régimen republicano que tiene una opción democrática, porque se expresa a través de la Constitución en que se funda el poder constituyente del pueblo soberano. En la misma, se preveía además el equilibrio de poderes para obtener un gobierno limitado, admitiendo también el poder de los jueces a declarar nulos los actos del legislativo que contrariaran los preceptos constitucionales.

⁷⁷ Carpizo, Jorge, Estudios..., *cit.*, p. 3.

Siendo así como fue surgiendo así la idea de Justicia Constitucional y el control constitucional de las leyes teniendo como fundamento principal la supremacía constitucional, determinando con ello que la Constitución es la cúspide del orden jerárquico normativo nacional, siendo así como fueron sentadas las bases materiales e ideológicas de la supremacía constitucional.

2.1.1. La supremacía constitucional en el derecho mexicano

En la historia del constitucionalismo mexicano, se encuentran en las diversas Constituciones u ordenamientos jurídicos que han sido reconocidos como leyes supremas del derecho mexicano, estableciendo el principio de supremacía constitucional, aunque no en todas con el mismo nivel de precisión y claridad.

En los apartados siguientes, se explicará en qué consistió el principio de supremacía constitucional, en cuanto parte fundamental de las normas supremas que se han decretado para la organización del Estado mexicano.

Resulta de gran utilidad conocer cómo se preveía expresamente en los diversos ordenamientos jurídicos supremos, ya que en la actualidad lo encontramos expresamente previsto en nuestra Constitución, aparte de ser un elemento fundamental de la teoría constitucional clásica, esto nos permitirá ver cómo se previó en los orígenes del constitucionalismo mexicano.

2.1.2. Constitución de Cádiz de 1812

El primer documento que se puede decir que tuvo el carácter de norma suprema para el territorio mexicano lo fue la Constitución Política de la Monarquía Española elaborada en Cádiz de 1812, misma que tuvo aplicabilidad en nuestro territorio, incluso en su elaboración intervinieron diputados del territorio americano, por lo que no es dable excluir este documento fundatorio de nuestro análisis, no obstante, haya tenido vigencia en el México colonial.

Hubo muchos cuestionamientos sobre las determinaciones que se tomaban en la península española, desde incluso la legitimación de la instauración de las Cortes sin la presencia del Rey, hasta cuestionamientos graves sobre la intervención francesa y su infiltración sobre los diputados integrantes de las Cortes, al respecto Sami David nos refiere las inquietudes de la época:

Ensombrecido por el miedo y la sospecha, las novedades llegadas de España se dieron a conocer con cierta intranquilidad de las autoridades virreinales, pues aunque inicialmente obedecieron las disposiciones y se celebró con vistosas ceremonias la instalación de las Cortes, ya era de todos conocida la inconformidad en el ánimo de los mexicanos, sobre todo porque para muchos de ellos, la representación novohispana en las Cortes era tardía e insuficiente para hacer oír sus reclamaciones contra el poder despótico de los españoles que gobiernan en nombre del Rey, mientras que para otros, las Cortes simplemente carecían de legitimidad por los injustos procedimientos de elección de los diputados americanos y de la desproporción de éstos respecto de los peninsulares.⁷⁸

Retomando el tema de interés sobre la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 372 estableció que “Art. 372. Las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución, que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido á ella.”⁷⁹

2.1.3. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, mismo que, inmediatamente después de su promulgación, fue jurado por todos los individuos que participaran directamente del Gobierno, es decir, los funcionarios públicos; y que estableció en su artículo 237 que:

⁷⁸ Barceló Rojas, Daniel Armando, et. al. *Diario de Sesiones de la Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz*, México, UNAM-Congreso de los Diputados-LXII Legislatura Cámara de Diputados-Museo de las Constituciones México, 2015, p. X.

⁷⁹ Tinoco Carmona, Jorge, “Comentario al Artículo 133”, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Edición colectiva de Cámara de Diputados/SCJN/Cámara de Senadores/INE et al., 2014, t. VI, pp. 724.

Art. 237. Entretanto que la representación nacional de que trata el capítulo antecedente, no fuere convocada y siéndolo, no dictare y sancionare la constitución permanente de la Nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición, ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare.⁸⁰

El juramento en cita consistía en un procedimiento solemne específico para que cada uno de los actores del sistema estatal (Gobierno, Iglesia y Ejército) mostrara públicamente su adhesión a la Constitución, reconociéndola como norma suprema:⁸¹ “¿Juráis a Dios observar en todos y cada uno de sus artículos el Decreto Constitucional sancionado para la libertad de la América Mexicana, y que no reconoceréis ni obedeceréis otras autoridades ni otros jefes que los que dimanen del Supremo Congreso, conforme al tenor del mismo Decreto?”.⁸²

2.1.4. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822

Posteriormente, en diciembre de 1822, se emitió en la ciudad el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que en sus primeros artículos determinaba:

Artículo 1º. Desde la fecha en que se publique el presente reglamento queda abolida la Constitución española en todo el Imperio.

Artículo 2º. Quedan, sin embargo, en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del Imperio hasta el 24 de febrero de 1821, en cuanto no pugnen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieren en consecuencia de nuestra independencia.⁸³

⁸⁰ Cámara de Diputados LXII Legislatura, *El congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingán 1813-1814*, México, Porrúa, 2014, p. 293-294.

⁸¹ Vilchis Rodríguez, Aarón, “El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana y la Formación de la idea de Nación”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Tomo LXV, núm. 263, enero-junio de 2015, p. 517

⁸² Gobierno de la República, Secretaría de Gobernación, *El primer Congreso Constituyente de México*, México, Porrúa, 2013, p. 252.

⁸³ Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf> (10 de diciembre de 2017).

Como se puede apreciar en la denominación de este documento no se hace uso del término Constitución, sin embargo materialmente sí se adoptaban las determinaciones que debe contener una carta fundamental, como es forma de gobierno, forma de Estado, división de poderes, delimitación de funciones a cada poder, distribución territorial y los derechos que se reconocían a los ciudadanos del pueblo mexicano; cabe hacer la precisión que este documento es de los primeros intentos que se hicieron por parte de los insurgentes al proclamarse el Plan de Iguala y conseguir la independencia de México, al entrar el Ejército Trigarante a la Ciudad de México.

Se advierte el artículo 2º como la cláusula de la supremacía constitucional, ya que de su lectura se puede apreciar que dicho Reglamento tendría desde su promulgación el carácter de supremo, anulando todo ordenamiento anterior que fuera en contra de los principios consagrados en este último, pudiendo ser tanto leyes, órdenes y decretos.

2.1.5. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824

Luego de haberse instalado el 7 de noviembre de 1823, el segundo Congreso Constituyente al mando de Ramos Arizpe; se aprobó el 31 de enero de 1824 el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, que en su artículo 24, dispuso que “Las Constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución general”, precepto del que podemos advertir que dicha Acta reservaba el principio de supremacía exclusivamente a favor de la Constitución Federal, cuya promulgación ya era inminente.

Así que, la discusión llevada a cabo para la aprobación de la Constitución de 1824, misma que se emitió el 4 de octubre del mismo año, estableció el principio de supremacía constitucional en la sección segunda del Título VI, intitulada “De las obligaciones de los Estados”, y en su artículo 161, fracciones I y III, establece que:

- Artículo 161. Cada uno de los Estados tiene obligación:
- I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse á esta Constitución ni á la acta constitutiva.
 - II. (...)
 - III. De guardar y hacer guardar la constitución y las leyes generales de la Unión, y los tratados hechos ó que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.

De tal forma, tanto el Acta Constitutiva como la Constitución misma, expresaron en varios artículos el carácter supremo y preminente de nuestra Carta Magna, tanto en relación con los demás ordenamientos constitucionales de los nacientes Estados libres y soberanos como frente a las autoridades mismas, como se puede advertir en los siguientes artículos:

Artículo 163. Todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta constitución y la acta constitutiva.

Artículo 164. El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o la acta constitutiva.

2.1.6. Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, mejor conocidas como Las Siete Leyes, la cual aparte de sobresalir por la forma de gobierno centralista encabezada por Antonio López de Santana, si bien no contemplaron en forma expresa la supremacía de la Constitución, sí previeron un control de tal principio.

En la segunda ley constitucional, en su artículo 1, estableció un Supremo Poder Conservador, depositado en cinco individuos, cuyas atribuciones, entre otras, según el artículo 12, fracciones I, II y III, eran: declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su aprobación, cuando estos fueran contrarios a determinado artículo expreso de la Constitución y le exijan dicha declaración el Supremo Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o cuando menos 18 miembros del Poder Legislativo.

Además, declarar, a solicitud del Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando atentaran contra la Constitución o a las leyes, dentro de los cuatros meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas, y declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, a petición de alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.⁸⁴

No solamente se hace referencia de que no se pueden contrariar los principios de la Constitución por leyes generales, por actos del Poder Ejecutivo y por actos de la Suprema Corte de Justicia, lo que eminentemente presupone que dichos actos deben ajustarse a los establecido en la Constitución, sino que también se previó un mecanismo para anular tales actos en caso de que así ocurriera, lo cual dota de más certeza el principio de supremacía que analizamos.

2.1.7. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

El 18 de mayo de 1847, el Congreso Extraordinario Constituyente, emitió el Acta Constitutiva y de Reformas, en un clima de hostilidad para el país, en el que se vivía la guerra de México contra Estados Unidos, la cual estaba generando muchos daños a la nación, el país necesitaba unirse nuevamente en una república que le hiciera recordar los principios de la Constitución Federal de 1824.

Tal circunstancia, fue dando lugar de nueva cuenta a reconstruir el país en una federación compuesta de Estados libres y soberanos ante el fracaso del gobierno centralista.

Respecto al punto de análisis de este apartado, cabe decir que en dicha Constitución se determina la supremacía de la Constitución nacional, en su artículo 22, estableciendo que “Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales será declarada nula por el Congreso, pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores”.

⁸⁴ Tena Ramírez, Felipe, “*Leyes fundamentales de México 1808-1999*”, 22ª edición, México, Porrúa, 1999, p. 208-210.

Podría entenderse que la Constitución y las leyes generales tienen el mismo grado jerárquico, sin embargo, retomando el contexto histórico en que fue redactado, debemos entender que ante la restauración del federalismo, son las leyes que expidan los congresos locales las que no pueden ir contra lo establecido en la Constitución Federal y las leyes que expida el propio congreso federal, en todo caso, también debe hacerse la precisión que las leyes generales no pueden modificar de forma alguna lo establecido en la Constitución Federal, de lo contrario, sería tanto como hablar de una Constitución flexible.

2.1.8. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856

Cabe mencionar que al elaborarse este documento constitucional el país escapó de la dictadura de Antonio López de Santana, quien había establecido una forma de gobierno centralista que se pretendía modificar, lo que se hizo con la elaboración de este Estatuto que no obstante su carácter provisional, reunía las características de una carta constitucional, al contener una parte dogmática donde se abordan los derechos del hombre, previendo garantías individuales como la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad, al respecto Fidel Zorrilla, reseña sobre este documento que:

Fue expedido por Ignacio Comonfort, en su calidad de presidente sustituto de la República, el 15 de mayo de 1856. Se despachó con fundamento en el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, por acuerdo de consejo de ministros, integrándose con 125 disposiciones que derogaron expresamente las normas de los estados y territorios en lo que se opusieron al estatuto.⁸⁵

⁸⁵ Zorrilla, Juan Fidel, "Contexto Histórico Constitucional del Estatuto Orgánico de 1856", en *Congreso Internacional sobre el 75 aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IJ UNAM - Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana – Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 1993, p. 529.

Retomando el tema de estudio de este apartado respecto del principio de supremacía constitucional, este Estatuto establecía en su artículo 125 que: “Se derogan los estatutos de los Estados y Territorios en lo que se opongan a éste”,⁸⁶ haciendo un análisis sobre la lectura de este artículo y el momento en que se expidió esta carta constitucional, se puede decir que al ser un documento que surgió mediante un movimiento revolucionario que tenía como fin quitar una forma de gobierno establecida, desde su nacimiento se pensó en darle el carácter de norma suprema de toda la unión, derogando y a su vez dejando sin vigencia cualquier otra norma con esa finalidad, la cual debería de servir como parámetro de todas las actuaciones de las autoridades, a excepción del poder legislativo el cual quedo pendiente de definir su integración.

2.1.9. Constitución de 1857

Más adelante, inmediatamente después, convocados por el mismo presidente Comonfort, se procede a instaurarse el Congreso Federal compuesto mayormente por liberales moderados y liberales puros, para la aprobación de la Constitución de 1857 en la que prevalecieron ideas de estos grupos, basada en el antecedente de la Constitución de 1824 se instauró de nueva cuenta una república federal-

En dicho documento, se manifestaron, ideas revolucionarias que restaban poder político a la iglesia católica, como libertad de expresión en la que se incorporaba la libertad de culto y la educación laica, eliminación de títulos nobiliarios, prohibición de fueros a personas o instituciones que fue conocida como la Ley Juárez, entre otras.

Esta Constitución liberal establecía el principio de supremacía muy parecido a como lo conocemos hoy en día, publicado en el Título de "Prevenciones Generales", que a la letra dice:

⁸⁶ Teutli Otero, Guillermo, “El artículo 133”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Vol. 67, núm. 267, enero-abril 2017, p. 506.

Artículo 126. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.⁸⁷

Se puede hablar en este momento sobre la jerarquía normativa, ya que el citado artículo menciona cuáles son las normas que deberán ser considerados como normas supremas de toda la unión, hablando en primer lugar de la supremacía de la Constitución Federal por encima de las leyes generales y de los tratados internacionales.

Sin embargo aquí queda definido que la Constitución es suprema sobre cualquier otro ordenamiento existente; el debate sobre la jerarquía normativa se ha prolongado hasta nuestros días, y se ha visto un tanto más matizado por la implementación del principio *pro persona* y el control de convencionalidad expresamente en el tema de derechos humanos.

2.1.10. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

Ante el cúmulo de incomodidades que generó la promulgación de la Constitución de 1857, muchos fueron los factores que intervinieron para que ésta cobrara plena vigencia, entre los que tuvieron gran relevancia fueron los movimientos del grupo conservador que se manifestaron por atentar en contra de la institución católica, lo que provocó incluso que el presidente Comonfort renunciara a la presidencia de la república, así como la segunda intervención francesa apoyada por el ejército de Napoleón III lo que propició el establecimiento de nueva cuenta de la forma de gobierno imperial por parte de Maximiliano de Habsburgo.

⁸⁷ Uribe Arzate, Enrique, *El principio de supremacía constitucional: exégesis y prolegómenos*, México, Porrúa, 2010, p.109-111.

Por consiguiente, el 10 de abril de 1865, emitido en el Palacio de Chapultepec en la ciudad de México, se expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que otorgó vigencia a las leyes, órdenes y reglamentos que se expidieran durante el imperio, cabe aclarar que el citado ordenamiento no tuvo plena vigencia en toda la república ya que a la par se aplicaba en otras regiones la Constitución de 1857 en los que reconocían al presidente Benito Juárez.

Sobre el tema del principio de supremacía se mencionaba en el artículo 80 que: “Artículo 80. Todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren, se arreglarán a las bases fijadas en el presente. Estatuto y las autoridades quedan reformadas conforme a él”.

Dicho artículo evidencia que todas las leyes y decretos que se expidieran se deben ajustar a lo estipulado por dicho estatuto, incluso las autoridades se deberán ajustar a lo establecido por tal normativa en su composición orgánica, lo que denota el carácter supremo de tal documento para regir en toda la nación.

2.1.11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Por su parte, el Congreso Constituyente de 1916-1917, incluyó en el artículo 133 el principio de supremacía constitucional, que fue aprobado por unanimidad de 154 diputados; mismo que decía originalmente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.⁸⁸

⁸⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p.315.

Sin embargo, en 1934 fue reformado el artículo 133, y aunque no modificó ni el sentido ni alcance del principio de supremacía constitucional, precisó que los tratados para ser ley suprema de la federación debían ajustarse a los preceptos constitucionales.⁸⁹ De forma que el nuevo texto señalaba:

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 Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.⁹⁰

La última reforma que ha sufrido este precepto constitucional, data del 29 de enero del 2016, con motivo de la reforma política del Distrito Federal, para sustituir *los Estados por entidades federativas* y quedar como sigue:

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.

Como se puede advertir, el principio de supremacía contenido desde la primera vez que se preceptuó en el artículo 133 de nuestra Constitución, ha servido desde 1917, como referencia de la preminencia de nuestra Ley Fundamental frente a los demás ordenamientos jurídicos del Estado mexicano. Si bien los antecedentes históricos del principio de supremacía constitucional son abundantes, como mencioné al principio del presente capítulo, la intención fue mostrar, los que se consideran de mayor relieve y trascendencia tanto en el marco internacional como en la evolución de su reconocimiento en el derecho mexicano.

⁸⁹ Carpizo, Jorge, "La interpretación...*cit.*", p. 7.

⁹⁰ Teutli Otero, Guillermo, *op. cit.*, p. 507.

Por lo que al término de este breve recorrido histórico, la conclusión más importante que podemos obtener es la importancia que se ha concedido al carácter supremo de la *Constitución*, el cual se justifica por su origen y contenido, que pretende fundamentalmente la regulación y sujeción de la actividad de los órganos de poder del Estado, a los preceptos en ella establecidos, traduciendo dicha regulación en dividir, organizar, limitar, justificar y garantizar el ejercicio responsable de funciones de los órganos estatales, así como el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales que en ella se consagran.

Y finalmente, por el rol que cumple en el campo del Derecho, se consolida como la fuente primera del Derecho; en el aspecto formal, al establecer qué órganos se encuentran habilitados para crear normas, así como su estructura y el procedimiento que habrán de seguir en la elaboración de estas. Lo anterior, al establecer sus atribuciones particulares como objetivo de la división de poderes.

A su vez, como fuente material, representa el parámetro de validez jurídica del resto de las normas que integran el ordenamiento jurídico respectivo, estableciendo con ello, que toda norma deberá ser congruente con lo que establezca la Constitución.

En virtud de lo anterior, se considero que es responsabilidad de todo Estado que se precie de ser un Estado Constitucional de Derecho, garantizar en todo momento que el principio que reviste a la Carta Magna de supremacía y preminencia sobre otros ordenamientos legales, sea salvaguardado y respetado mediante los mecanismos procesales que se estimen pertinentes para tal efecto.

2.2. Orígenes de los Tribunales Constitucionales

Siguiendo la línea histórica de este Capítulo, corresponde ahora desarrollar una parte esencial del Derecho Procesal Constitucional, esto es, encargarnos de los órganos del Estado con las facultades específicas para conocer las cuestiones de constitucionalidad de actos y normas generales.

Estos tribunales que tienen encomendada la defensa de los preceptos constitucionales; son órganos que de acuerdo al sistema jurídico al que pertenecen se integran de distintas formas y se dotan de diversas atribuciones competenciales.

Respecto del origen propio de lo que conocemos como *tribunal constitucional* podemos decir que “en la primera posguerra surgió el sistema preconizado por el ilustre Hans Kelsen, orientado en el sentido de establecer un tribunal constitucional especializado, al cual debía atribuirse de manera exclusiva el conocimiento de decisión de las cuestiones constitucionales.

Es decir, el Tribunal o Corte Constitucional, que fue implantado en las Cartas Fundamentales de Austria y Checoslovaquia”,⁹¹ fue en esa breve obra del jurista austriaco que se sientan las bases constitucionales de la instauración de un órgano encargado de velar por los principios fundamentales consagrados en su norma fundamental, que tuviera la facultad de anular normas contrarias a la Constitución, de ahí, el término de ser un *legislador negativo*.

Es igualmente importante resaltar que a la par del Derecho Procesal Constitucional los Tribunales Constitucionales han vivido una etapa expansiva desde la creación de su primer modelo en Europa Occidental hasta la mayoría de los países del mundo, haciendo especial énfasis en nuestra región de América Latina y el Caribe, tal como lo menciona Fix-Zamudio:

Los tribunales constitucionales como organismos especiales de justicia constitucional, si bien han surgido en el ámbito del derecho continental europeo occidental, han trascendido a otros ordenamientos, y su influencia es creciente, si se advierte el paulatino establecimiento de tribunales o cortes constitucionales tanto en un país socialista como Yugoslavia... e inclusive en el ámbito latinoamericano, en época más reciente, como lo demuestran las constituciones de Guatemala de 1965, las reformas a la carta chilena en el año de 1970, y la Ley Fundamental peruana de julio de 1979.⁹²

⁹¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, 1980, p. 21.

⁹² *Ibidem*, p. 12.

Caballero González habla de una etapa de legitimación de la existencia de los tribunales constitucionales la cual “inició en Europa occidental a partir de la culminación de la Segunda Guerra Mundial con la reestructuración de la Corte Constitucional Austriaca en 1945”.⁹³

La principal causa de legitimación según este autor, es que debido a la trágica experiencia vivida durante el citado conflicto bélico, los tribunales constitucionales se consolidan con la plena convicción de garantizar los Derechos Humanos, refiriendo además que comenzó a darse la expansión de los citados tribunales después de 1945 “al crearse los tribunales constitucionales italiano (1948), constitucional federal alemán (1949), el Consejo Constitucional francés (1959), el Tribunal Constitucional turco (1961), y el Tribunal Constitucional yugoslavo (1963)”.⁹⁴

Consideramos que la existencia de los tribunales constitucionales atiende a la tradición jurídica que lo establece, esto de acuerdo a cómo se concibe en cada Estado el control de la constitucionalidad de las leyes, actos u omisiones, ya que al hacer referencia a un Tribunal Constitucional nos hace pensar en aquel órgano a quien especialmente se le ha encomendado la interpretación y defensa de la Constitución, esto con exclusión de cualquier otro órgano sea jurisdiccional o no, cuando es de esta forma, se entiende que el control de constitucionalidad es de tipo concentrado.

Palomino Manchego refiere que “desde la década de los años 30, el tema del control constitucional concentrado fue, en mayor grado, la preferencia que se optó en el siglo XX en algunas constituciones latinoamericanas claro está, con peculiaridades distintas a funciones que cumplen los tribunales constitucionales europeos, y a diferencia del siglo XIX donde el control de revisión judicial (EE.UU.) y el político tomaron cuerpo”.⁹⁵

⁹³ Caballero González, Edgar S., *op. cit.*, p. 44.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ Palomino Manchego, José F., *Los orígenes de los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica (1931-1979)*, Lima, Centro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional – Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, 2003, p. 10.

Así pues, el Estado mexicano no fue la excepción con la gran reforma al Poder Judicial que se llevó a cabo el 31 de diciembre de 1994 en la que se terminó de dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con amplias facultades materiales de un tribunal constitucional, sobre la cual se hablará en lo subsecuente.

2.2.1. Evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la casación a la constitucionalidad

Haciendo alusión a los orígenes de la más alta instancia judicial que ha existido en México, en primer lugar, encontramos a la Real Audiencia de México que se estableció el 29 de noviembre de 1527 todavía en la época de la Nueva España. Posteriormente en la etapa de independencia de 1810 a 1821 se instauró el Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana con su sede en Ario de Rosales, Michoacán, específicamente en el año 1815, el cual fue considerado como el primer tribunal federal de México.

No fue sino hasta la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 4 de octubre de 1824, que se reguló en el artículo 123 el poder Judicial depositándolo en una Corte Suprema de Justicia, estableciéndose formalmente la Suprema Corte de Justicia. También se estableció una regulación sobre la SCJN en las constituciones centralistas de Las Siete Leyes de 1836 y en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; sin embargo su naturaleza actual la fue adquiriendo a partir de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857 cuando se hizo competente para conocer del juicio de amparo.⁹⁶

Si bien, fue desde la Constitución Federal de 1917 que se establece a la SCJN como ahora la conocemos, este órgano ha sido objeto de varias reformas trascendentales que han modificado parte esencial de integración. La primera reforma fue del 29 de agosto de 1987 la que tuvo como finalidad convertir la SCJN en un tribunal especializado de naturaleza constitucional, por lo que los asuntos de estricta legalidad, de los que anteriormente conocía la Corte pasaron a ser competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

⁹⁶ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica de derecho...*, cit., p. 554.

Por su parte, la otra gran reforma es la del 31 de diciembre de 1994, en la que se tocaron tanto aspectos orgánicos como materiales, en lo orgánico fue que se redujo el número de ministros de 26 a 11, así como también se creó al Consejo de la Judicatura Federal como un órgano interno de administración, vigilancia y disciplina, respecto de las modificaciones materiales con dicha reforma, se creó un sistema de control de constitucionalidad, al incorporar dentro de sus competencias la acción de inconstitucionalidad, mecanismo que se estudiará en su totalidad en los capítulos siguientes.⁹⁷

No menos importante es la reforma a la Constitución, de 6 de junio de 2011, respecto del Juicio de Amparo, la que si bien no tocó aspectos orgánicos de la SCJN, si ayudó concretar en un grado significativo las atribuciones materiales de la Corte en cuanto a un tribunal constitucional, pues, se facultó a la SCJN para emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad respecto de normas generales que sean contrarias a la Constitución, previsto en el tercer párrafo del artículo 73, y en los artículos del 231 al 235 de la Ley de Amparo; es entonces que a nuestra consideración, esta facultad de emitir dicha declaratoria refuerza más su carácter de organismo garante de la Constitución.

2.3. El control constitucional en la historia del derecho mexicano

En el ordenamiento jurídico mexicano, al igual que el reconocimiento al principio de supremacía constitucional, encontramos la regulación del control constitucional en los primeros instrumentos normativos fundamentales del México independiente, es así como en la Constitución de 1824 se advierte uno de los antecedentes primarios de control constitucional parecido a la controversia constitucional,⁹⁸ de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 del referido ordenamiento, incluyendo dentro de las facultades de la Corte Suprema de Justicia, las siguientes:

⁹⁷ *Ibidem*, pp. 554 y 555.

⁹⁸ Márquez Rábago, Sergio R., "Evolución del control constitucional en México. El derecho procesal constitucional y el papel de la Suprema Corte como legislador positivo" en Soto Flores, Armando (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, INEHRM-UNAM-IIJ, 2016, Grandes temas constitucionales, p. 73.

- Conocer las diferencias que se suscitaran entre los Estados de la federación, de las que surjan entre un “Estado, y uno o más vecinos de otro”, además de las que involucren a particulares “sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados”.
- Resolver sobre las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación y entre éstos y los de los Estados, así como las que pudieran surgir entre un Estado y otro.
- Conocer sobre las infracciones a la Constitución y las leyes generales.⁹⁹

Posteriormente, se encuentra dentro de las Siete Leyes Constitucionales¹⁰⁰, el reconocimiento de un Supremo Poder Conservador, quien tenía a su cargo el desempeño de algunas funciones de control constitucional, dispuestas en el artículo 12 de la Segunda Ley constitucional, entre ellas, tenía la facultad de declarar la nulidad de una ley o decreto siempre y cuando, éstos dispusieran preceptos contrarios a alguna disposición constitucional.

Asimismo podía declarar nulo en los mismos términos, cualquier acto del Poder Ejecutivo que fuera invocado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte, como contrario a la Constitución y a su vez, el Poder Ejecutivo y el Legislativo podían reclamar la nulidad de los actos de la Suprema Corte en caso de invasión de sus facultades.¹⁰¹

Así pues, como ejemplo de los intentos por ejercer un control de constitucionalidad de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se advierten los siguientes:¹⁰²

⁹⁹Constitución Política de 1824, consultada en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

¹⁰⁰ Siete leyes constitucionales, consultado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

¹⁰¹ Márquez Rábago, Sergio R., *op. cit.*, p. 74-75.

¹⁰² Mireles Romero, Luis Julián, “La actuación constitucional del Supremo Poder Conservador en la primera República centralista y su relación con el liberalismo mexicano (1838-1841)”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, Tomo LXVI, núm. 266, julio-diciembre 2016, p.249-281.

- En 1838, la declaración de nulidad de un decreto del Poder Ejecutivo que ordenaba reponer a Francisco Barrera y Prieto en el juzgado de letras de Tlalpan.
- La declaración de nulidad de un acto del Poder Ejecutivo de 1839 por ser contrario a lo dispuesto constitucionalmente por el Poder Legislativo en materia de deuda pública contratada por el gobierno mexicano.
- En 1839, declaración de nulidad de las órdenes del Supremo Gobierno relacionadas con la “introducción de hilazas de algodón provenientes de Estados Unidos e Inglaterra, en beneficio de la división comandada por Mariano Arista”¹⁰³, por la contravención evidente de las facultades del Poder Legislativo para apertura de puertos nacionales y establecimiento de disposiciones tendentes a regular el comercio exterior.

Por lo anterior, es evidente el intento del Supremo Poder Conservador por llevar a cabo la protección del ordenamiento constitucional en todos los actos de los Poderes de Gobierno, ello, a pesar de no haber establecido en el mismo un mecanismo explícito y ampliamente configurado como protector de los derechos individuales, lo que no impidió limitar la actividad de las autoridades cuando éstas contravinieran lo dispuesto en la Constitución.

Más adelante y como consecuencia de la molestia que generó el poder que ostentaba el Supremo Poder Conservador, se crearon las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843¹⁰⁴, las cuales dispusieron en materia de control constitucional, conceder al Congreso, la facultad de desconocer los decretos de las asambleas departamentales, cuando éstos atentaran contra los preceptos de la Constitución o de las Leyes.¹⁰⁵

¹⁰³ *Ibidem.*, p. 275.

¹⁰⁴ Bases orgánicas de la República mexicana, consultado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>

¹⁰⁵ Santiago Campos, Gonzalo, “El Poder Judicial en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843”, *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, México, Tomo XXXII, 2016, 75-94.

De tal forma, se advierte que, a diferencia de lo dispuesto en las Siete Leyes Constitucionales, la facultad de anular los decretos contrarios a la Constitución, recaía ahora en el Congreso, con lo que desaparece la figura de un Supremo Poder encargado de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales en los actos que llevaran a cabo cada uno de los Poderes de la Nación.

El siguiente documento constitucional que reconoció entre sus preceptos el control de constitucionalidad, es el Acta de Reformas de 1847, la cual disponía en su artículo 22, que, “toda ley de los Estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores”; disponiendo además en su artículo 23, el procedimiento que habría de llevarse a cabo para declarar la nulidad de las leyes expedidas por el Congreso, que fueran inconstitucionales.

Dicho procedimiento consistía en establecer que si dentro de un mes después de publicada una Ley por el Congreso general, ésta era reclamada ante la Suprema Corte como inconstitucional, ya fuera por el Presidente de acuerdo con su ministerio o por diez diputados o bien seis senadores o tres Legislaturas, la Corte podría someter la Ley controvertida al estudio de las Legislaturas para que dentro del plazo de tres meses emitieran su voto al respecto; en virtud de ello, si la mayoría de las Legislaturas resolvía sobre la anulación de dicha ley, la Suprema Corte publicaría el resultado anulando la misma.

Tal ordenamiento, también disponía en el artículo 24, la obligación de las Legislaturas para señalar en su declaración, en caso de ser afirmativa, el texto de la ley en asunto y al mismo tiempo el precepto constitucional que se veía contravenido por la misma.

En tal sentido, se advierte que nuevamente el control constitucional estaba en manos de las legislaturas y se ejercía sólo sobre leyes generales y estatales contrarias a la Constitución dejando a la Suprema Corte, únicamente como intermediaria entre quienes hicieran el reclamo y quienes resolverían sobre el mismo.

Sin embargo, en el artículo 25, se estableció un mecanismo de defensa constitucional que ampliaba el alcance que se venía ejerciendo del mismo, ahora en favor de los ciudadanos que vieran violentados sus derechos constitucionales por cualquier acto emanado de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, disponiendo para ello que: ¹⁰⁶

Art. 25. Los tribunales de la Federacion ampararán á cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservacion de los derechos que le concedan esta Constitucion y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federacion, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su proteccion en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.

Así pues, se pueden identificar en el Acta de Reformas, tres vías para ejercer el control de constitucionalidad; la primera, reservada al Congreso General y relacionado con la constitucionalidad de las leyes de las legislaturas estatales; el segundo, tendiente a resolver sobre la constitucionalidad de las normas del Congreso General, facultad atribuida a las legislaturas de los Estados; y finalmente, la vía a cargo de los Tribunales Federales que se configura como mecanismo de protección constitucional en beneficio de los ciudadanos para garantizar la salvaguarda de sus derechos de conformidad con el reconocimiento que de los mismas realice la Constitución.

Por lo que ve a la Constitución Política de 1857¹⁰⁷, ésta disponía en sus artículos del 98 al 100, las facultades atribuidas a la Suprema Corte, distinguiendo entre ellas, el conocimiento de las controversias que se suscitaran entre Estados y aquellas en que la Unión fuera parte, además le correspondía dirimir competencias entre los tribunales de la federación y entre estos y los estatales o bien de aquéllas que surgieran entre los de un Estado y otro.

¹⁰⁶ Acta de Reformas de 1847 consultada en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf> (Fecha de consulta: 28 de junio de 2018)

¹⁰⁷ Constitución Política de 1857 consultada en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>, (Fecha de consulta: 28 de junio de 2018)

Además, atribuía a la Corte el carácter de tribunal de apelación o de última instancia para conocer de los casos cuyo conocimiento correspondía a los tribunales de la federación.

Asimismo, en su artículo 101 dispuso que los Tribunales de la Federación resolverían toda controversia que surgiera por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales; de las que surgieran por actos de autoridad federal que atentaran contra la soberanía de los estados y las que derivaran de leyes o actos de autoridades que invadieran la esfera de competencia de la autoridad federal.

Relacionado con dichos preceptos, el artículo 102 establecía las condiciones en que se tendría que llevar el seguimiento de los procesos mencionados, lo cual sólo se seguiría a instancia de parte agraviada, disponiendo que la sentencia que derivara de los mismos tendría que sujetarse a resolver la controversia planteada, respecto de los individuos que la hubieren reclamado por lo que la protección que amparara, se limitaría a los derechos y garantías de los que se hubiera reclamado su vulneración.

Con base en los antecedentes citados, y con algunas modificaciones en materia educativa, religiosa, agraria y laboral en comparación con la Constitución de 1857, en la Constitución de 1917, se reconocieron cuatro medios de control constitucional: el juicio político de responsabilidad de los altos funcionarios, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, las controversias constitucionales y el juicio de amparo.

2.3.1. El juicio político de responsabilidad de los altos funcionarios

Establecido en el título IV de dicho ordenamiento, el cual en su artículo 111 señalaba el trámite por el cual se ejercería el control constitucional a través del juicio político, señalando que éste se seguía ante dos instancias: la Cámara de Diputados, que tenía a su cargo decidir sobre la culpabilidad del caso.

Si así fuera debía proceder llevando la acusación ante el Senado Federal el cual debía resolver por mayoría absoluta de votos si se encontraba justificada la acusación presentada; en caso de condenar, el funcionario implicado era removido de su cargo y se inhabilitaba para ocupar alguno similar en un plazo determinado.

Tratándose de los funcionarios judiciales, el citado precepto establecía que se requería una solicitud de destitución de parte del Presidente de la República, la cual debería ser presentada como debida acusación ante las Cámaras, ello en caso de que de que después de oír al funcionario judicial, se estimara comprobada la conducta indebida de que se le acusara.

Con las reformas constitucionales de 1982, se modificó el citado trámite, ya que se cambió el sistema de inmunidad procesal, sustituyendo la enunciación limitativa de los funcionarios, incluyendo ahora el concepto de “servidor público”. Lo anterior, derivó en la ampliación del alcance del juicio político, comprendiendo ahora a cualquier persona a cuyo cargo tuviera el desempeño de cualquier función relacionada con la administración pública federal o del Distrito Federal.

Posteriormente en 1994 se incluyó en la lista a los consejeros de la Judicatura Federal y de las Judicaturas de los Estados y del Distrito Federal y en 1996 se incluyó también a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral y del consejero presidente y electorales del consejo general del Instituto Federal Electoral.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Fix-Zamudio, Héctor, “El significado actual del control constitucional”, *El significado actual de la Constitución*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 210-213.

2.3.2. La facultad de investigación de la Suprema Corte De Justicia

Dispuesta en el artículo 97 constitucional, precisando en su párrafo tercero la facultad para atribuir a alguno de sus miembros o bien a un juez de distrito o magistrado de circuito; nombrar a uno o varios comisionados especiales, por así considerarlo conveniente o bien a petición del Ejecutivo Federal o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o gobernador de un Estado, investigar la conducta de algún juez o magistrado federal, algún hecho violatorio de garantías individuales o cualquier delito castigado por la ley federal.

Mediante la reforma de 1977 se suprimió la investigación de delitos federales y se amplió la atribución de investigación en materia electoral al facultar a la Suprema Corte para investigar de oficio los casos en que pudiera quedar en duda la legalidad del procedimiento electoral de alguno de los poderes de la Unión.¹⁰⁹

2.3.3. Controversias constitucionales

Las controversias constitucionales como procedimiento de control constitucional, fue previsto en el artículo 105 de la Constitución del 5 de febrero de 1917, confiriendo al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la atribución de resolver las controversias que pudieran surgir entre dos o más estados, o bien entre los poderes de una entidad federativa sobre la constitucionalidad de sus actos así como por leyes o actos de la autoridad federal que atentaran contra la soberanía de los estados, de igual forma por leyes o actos de autoridades que invadieran la esfera de competencia de la autoridad federal, los conflictos que surgieran entre una entidad federativa y la federación así como en los que ésta fuera parte.

¹⁰⁹ *Ibidem*, pp. 215-217.

En la reforma de 1995, se introdujo como facultad de la Suprema Corte, conocer recursos de apelación contra sentencias de jueces de distrito dictadas en procesos en que la Federación sea parte, lo anterior, en forma oficiosa o bien a petición de un Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República.¹¹⁰

2.3.4. Juicio de amparo

La regulación del juicio de amparo se consolidó en los artículos 103 y 107 de la Constitución del 5 de febrero de 1917. Disponiendo en el artículo 103 los casos de procedencia del juicio de amparo, determinando como tales, la resolución de controversias relacionadas con leyes o actos de autoridad que violentaran garantías individuales conforme a las reglas que para tal efecto disponía el artículo 107, dentro de las cuales se contempla:

- La forma de accionar el juicio de amparo, estableciendo que éste se iniciaría a instancia de parte agraviada.

- Los efectos de las sentencias dictadas sólo tendrían efectos para las partes involucradas.

- Procedería además contra sentencias definitivas en materia civil y penal.
- Atribuía la facultad y derecho de suplir la deficiencia de la queja en juicios en materia penal.

- En los juicios civiles o penales sólo procedería el amparo contra violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten partes sustanciales del mismo y siempre y cuando su infracción deje en estado de indefensión al quejoso y finalmente.

¹¹⁰*Ibidem.*, pp. 218-222.

- Establecía que en materia penal se suspendería la ejecución de la sentencia definitiva.
- En juicios de materia civil, la ejecución de la sentencia será suspendida sólo si el quejoso da fianza de pagar daños y perjuicios que dicha suspensión genere.
- Tratándose de actos de autoridad no judicial, o actos judiciales ejecutados fuera de juicio o dentro de éste, pero de imposible reparación y que afecten a personas ajenas al juicio, se tramitaría el juicio de amparo ante el juez de distrito.
- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando ésta no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resultare insuficiente, siendo solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.
- Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable persistía en la repetición del acto reclamado o no cumpliera con la sentencia dictada, se le separaría de su cargo y sería consignada ante el juez de distrito correspondiente.¹¹¹

¹¹¹ Fernández Fernández, Vicente y Nitza Samaniego Behar, "El juicio de amparo: historia y futuro de la protección constitucional en México", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, año V, núm. 27, enero-junio de 2011, p. 173-200.

CAPÍTULO III. CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

3.1. *Acción Abstracta de Inconstitucionalidad*; 3.2. *Controversias Constitucionales*; 3.3. *Juicio de amparo contra leyes*.

De acuerdo con los conceptos estudiados en capítulos previos y luego de una breve reseña histórica sobre el control constitucional, el presente capítulo tiene como finalidad exponer las garantías de control constitucional que actualmente se configuran como los principales medios de defensa constitucional, a través de los cuales se pretende salvaguardar la regularidad y el respeto a las disposiciones constitucionales, de modo que éstas no sean contravenidas y con ello alteren el orden constitucional perseguido por la Ley Fundamental.

En concordancia con lo anterior, el maestro Fix-Zamudio, refiere en torno a la defensa constitucional que ésta se encuentra integrada por los instrumentos jurídicos y procesales que tienen como finalidad conservar las normas constitucionales y prevenir su violación, asimismo, identifica como garantías constitucionales aquellos medios jurídicos predominantemente procesales que tienen como finalidad subsanar las posibles violaciones y falta de acatamiento al orden constitucional.¹¹²

¹¹² Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª. ed., Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998, p. 17-18 y 24-25.

Así pues, atendiendo al objetivo principal del presente trabajo de investigación, como lo es, identificar al Control Previo de Constitucionalidad como mecanismo procesal de justicia constitucional, resulta necesario estudiar los principales instrumentos procesales que integran la defensa constitucional en el ordenamiento jurídico mexicano.

De modo que, de acuerdo con Edgar S. Caballero, se dividen en jurisdiccionales y no jurisdiccionales, identificando dentro de las garantías jurisdiccionales la acción abstracta de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, el juicio de amparo, el juicio de protección de los derechos político-electorales y la revisión constitucional electoral.

Como garantías constitucionales no jurisdiccionales, advierte que lo son, las facultades que en la materia se atribuyen al Senado de la República Mexicana, el juicio político, las recomendaciones de los organismos protectores de Derechos Humanos y la responsabilidad patrimonial del Estado.¹¹³

En ese orden de ideas y con la finalidad de identificar los elementos que configuran cada una de las garantías constitucionales previamente referidas, de modo que una vez identificados se pueda advertir o no, la conveniencia de incluir dentro del catálogo mencionado, el Control Previo de Constitucionalidad como garantía constitucional jurisdiccional.

Por tal razón, en este apartado se hará referencia en forma exclusiva a las garantías constitucionales cuyo conocimiento y sustanciación se efectúan a través de los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación.

3.1. Acción Abstracta de Inconstitucionalidad

Este medio de control constitucional, es uno de los que su análisis reviste mayor importancia para los fines de esta investigación debido a que guarda una gran similitud con el control previo de constitucionalidad, se pudiera decir que la diferencia entre ambos es que uno se puede accionar durante el proceso legislativo y otro una vez que la norma ha tomado vigencia al haber sido publicada.

¹¹³ Caballero González, Edgar S., *op. cit.*, p. 81.

Sin embargo, en ambos casos se hace el estudio de la regularidad constitucional de las normas generales que emite el Congreso de la Unión o de las entidades federativas.

3.1.1. Concepto y fundamento constitucional

La acción abstracta de inconstitucionalidad se configura como un medio de defensa constitucional establecido y regulado en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes de abordar el estudio detallado de esta garantía jurisdiccional de defensa constitucional, es preciso exponer los conceptos que del estudio de dicho mecanismo se han establecido de acuerdo con los elementos que lo configuran.

Al respecto, Fix-Zamudio, señala que debe considerarse el carácter abstracto de la garantía constitucional en estudio, pues ésta tiene por objeto “garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental”¹¹⁴, asimismo advierte, que dichas acciones pueden ser de carácter previo, al ser invocadas durante el procedimiento de discusión y aprobación, previo a la promulgación y publicación de la norma susceptible de impugnación; o bien, se configuran además con carácter *a posteriori*, una vez que “las disposiciones legislativas” han sido publicadas”.¹¹⁵

Por otro lado, Cossío Díaz, la define como un proceso en el cual “determinados órganos, fragmentos de órganos, o los órganos directivos de determinadas personas morales (partidos políticos) reconocidos constitucionalmente de interés para la sociedad, plantean ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el control abstracto de la regularidad constitucional de determinadas normas generales”.¹¹⁶

¹¹⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio...*, cit., p. 87

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ Cossío Díaz, José Ramón, "Artículo 105", en CARBONELL, Miguel (Coord.), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, 17a. ed., t. IV, artículos 94-122, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 139

Asimismo, los Tribunales de la Federación precisan que la acción abstracta de inconstitucionalidad es:

Un medio de control de constitucionalidad abstracto que no requiere agravio de parte para proceder al estudio de la inconstitucionalidad de la norma, sino que autoriza a las minorías legislativas del Congreso de la Unión, de los Estados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al procurador General de la República, y a los partidos políticos con registro nacional o estatal para promoverla, y tiene por objeto declarar la invalidez de la norma inconstitucional con efectos generales, y busca preservar, de manera genérica, el sistema constitucional tutelándolo contra leyes que lo puedan contrariar.¹¹⁷

De los anteriores conceptos, se puede concluir que la acción abstracta de inconstitucionalidad tiene como finalidad estudiar la norma sometida a control de constitucionalidad con el objeto de comparar su contenido con las disposiciones constitucionales de modo que pueda concluirse si existe o no contradicción entre ambos preceptos legales.

Dicho estudio, por el propio carácter abstracto que caracteriza a la acción de inconstitucionalidad, se lleva a cabo respecto de normas cuestionadas cuya aplicación no se ha llevado a cabo en ningún caso concreto, lo cual permite que el órgano controlador efectúe el análisis correspondiente en forma previa a que la norma en estudio sea aplicada a una situación de hecho con lo cual se generen efectos jurídicos a persona determinada.

La acción abstracta de inconstitucionalidad encuentra su fundamento legal en el artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al respecto establece:

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

(...)

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

¹¹⁷ Tesis IV.2º.A.74 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, julio de 2004, p. 1684.

De dicho precepto se advierte el objeto de la acción de inconstitucionalidad en los términos que se han referido previamente, es decir, el advertir si existe o no contradicción en una norma general y la Constitución, previniendo con ello la alteración de la regularidad constitucional con la que se pretende salvaguardar la supremacía constitucional.

3.1.2. Competencia y sujetos intervinientes

Como se advierte del citado precepto constitucional, la competencia para conocer de esta garantía de defensa constitucional se atribuye expresamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no obstante, resulta necesario delimitar la competencia referida, atendiendo al funcionamiento del máximo órgano judicial, que lleva a cabo el ejercicio de sus funciones en Pleno y en Salas.

Por lo tanto, respecto de la resolución de las acciones de inconstitucionalidad y la determinación de la competencia correspondiente, es preciso aludir al Acuerdo General 3/2008 de fecha 10 de marzo de 2008, el cual precisa para efectos de lo comentado que:

TERCERO. El tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia conservará para su resolución:

...

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

Por lo anterior, se concluye que la competencia genérica para conocer sobre las acciones abstractas de inconstitucionalidad recae en el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo los casos de excepción que han quedado establecidos.

3.1.3. Legitimación procesal

De conformidad con el artículo 59 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se hace referencia a la supletoriedad de lo no previsto respecto de las acciones de inconstitucionalidad, con las disposiciones contenidas en el Título II referente a las Controversias Constitucionales, atendiendo a lo establecido en el artículo 10 de la citada Ley, se tienen con carácter de parte en las acciones de inconstitucionalidad:

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

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
- IV. El Procurador General de la República.

El artículo 105 constitucional, en la fracción II, dispone que las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
- e) Se deroga.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

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

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

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

(...)

De los párrafos anteriores se desprende que la legitimación para ejercitar una acción de inconstitucionalidad depende en gran medida del carácter que se atribuya a la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, pues según el espacio territorial o la materia en que tenga aplicación será el órgano que se encargue de promoverla.

En este sentido, se puede advertir la restricción que se pretende imponer al poder público de modo que este medio de control no termine siendo ejercido como control de orden político que limite el ejercicio legislativo de los órganos facultados para ello, dicha restricción resulta evidente atendiendo a dos aspectos esenciales de las normas susceptibles de control constitucional vía acción abstracta de inconstitucionalidad:

A) *Ámbito de aplicación de la norma:* se otorga legitimación al 33% de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, solamente cuando se trate de leyes de orden federal, de igual modo, se faculta al 33% de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, tratándose de leyes de orden federal o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, por tal razón, la restricción a la legitimación del órgano legislativo federal, se identifica al ser facultado únicamente respecto de normas de carácter federal, no pudiendo ejercer dicha acción respecto de normas de carácter local.

Para el caso de normas de orden local, se faculta al 33% de los integrantes de las legislaturas de las entidades federativas, exclusivamente respecto de normas expedidas por el legislativo local, de suerte que la restricción para que su ejercicio sea efectuado por integrantes del Congreso Local, se advierte al encontrarse impedidos para someter a control constitucional, normas de orden federal.

En ese sentido, se advierte del precepto en estudio, que el único sujeto legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de normas de observancia a nivel federal y local, sin importar la materia de que se traten es el Ejecutivo Federal.

B) *Materia objeto de regulación:* sobre este aspecto, resalta del artículo en estudio, que la legitimación otorgada a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a los Partidos Políticos y al Órgano encargado de salvaguardar el derecho a la protección de datos personales, se limita únicamente a las normas que atenten contra la materia objeto de su ejercicio como órganos de orden público, como se advierte a continuación:

1. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, aunque puede someter a control constitucional vía acción de inconstitucionalidad, normas de orden local, federal e incluso de tratados internacionales, la restricción se configura al limitar dicha actuación sólo a aquellos preceptos legales independientemente del orden de que se traten, que vulneren los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el mismo sentido y tomando en consideración el carácter espacial de aplicación, se faculta a los órganos estatales encargados de la protección de derechos humanos, para ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de normas de orden local única y exclusivamente cuando éstas contravengan o atenten contra los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y Local.

2. La restricción que limita la legitimación otorgada a los Partidos Políticos recae al poder ejercer la acción de inconstitucionalidad exclusivamente respecto de leyes de carácter electoral, aunado a ello se advierte la distinción entre Partidos Políticos nacionales y aquellos que sólo tienen registro estatal, razón por la cual se identifica como facultad para los Partidos Políticos nacionales la posibilidad de someter a control constitucional leyes electorales locales y federales, mientras que para los Partidos Políticos con registro estatal, se otorga la facultad de ejercer acción de inconstitucionalidad únicamente respecto de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo local.

3. El organismo garante del derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, por la naturaleza de su objeto se advierte como restricción para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, que la norma que se pretenda someter a control constitucional, contravenga o atente contra los derechos cuya protección debe garantizar, sin importar si las mismas son de carácter federal o local e incluso si derivan de tratados internacionales aceptados por el Estado Mexicano, no obstante, para los organismos equivalentes en las entidades federativas, se configura adicionalmente como limitación a la legitimación que se les otorga, que su acción sea ejercida únicamente sobre leyes expedidas por las Legislaturas Locales.

4. Respecto del Fiscal General de la República, se limita la legitimación que lo faculta para someter a control constitucional leyes federales y locales, siempre que verse sobre materia penal y procesal penal, no obstante, en forma general enuncia que dicha limitación alcanza a aquellas normas relacionadas con el ámbito de sus funciones, por lo tanto, puede ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de aquellas normas expedidas que resulten relacionadas con el ejercicio de sus funciones, dentro de las cuales, por la naturaleza de su objeto se encuentran incluso las relacionadas con la garantía de protección a los derechos humanos, por lo tanto puede considerarse que su legitimación es más amplia en virtud de que representa los intereses de la sociedad y no debe reducirse su ejercicio a la materia penal en forma exclusiva.

3.1.4. Procedencia de la Acción Abstracta de Inconstitucionalidad

Como se advierte de la fracción II del artículo 105 constitucional, la acción de inconstitucionalidad sólo procede cuando el objeto del control constitucional, lo son normas que ostenten el carácter de Ley ya sean de orden federal o local y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano; al respecto Joaquín Brage Camazano, refiere que del citado precepto legal podría concluirse que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas de carácter general, teniendo así un amplio catálogo de procedencia.

Sin embargo, precisa que el mismo artículo delimita dichas normas de carácter general, estableciendo para efectos de procedencia de la acción abstracta de inconstitucionalidad, las leyes federales, estatales y los tratados internacionales, de modo que de conformidad con lo que señala el autor, sólo pueden ser objeto del medio de control constitucional en estudio, “las leyes aprobadas, promulgadas y publicadas”.¹¹⁸

¹¹⁸ Brage Camazano, Joaquín. La acción abstracta de inconstitucionalidad. 1ª ed., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005. p. 215-217.

De conformidad con lo anterior, José Ramón Cossío Díaz señala que, a fin de delimitar el objeto de procedencia de la garantía de control constitucional en estudio, es preciso, distinguir que por la generalidad de las normas producidas por los órganos legislativos, éstos se dividen en leyes y decretos, teniendo por leyes aquellos preceptos que tienen carácter “general, abstracto e impersonal”¹¹⁹ y los decretos, son las normas que constituyen “individualizaciones de esos supuestos generales respecto de situaciones concretas.”¹²⁰

Por lo anterior, Cossío Díaz, confirma que serán materia de las acciones de inconstitucionalidad, las normas de carácter general, abstracto e impersonal que sean debidamente aprobadas y promulgadas de conformidad con los procesos legislativos establecidos para tal efecto, tanto a nivel federal como estatal.¹²¹

En tal sentido, Humberto Suárez Camacho, manifiesta que, de acuerdo con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la definición de normas generales, al precisar que éstas serán consideradas como tal cuando se trate de “enunciados generales, abstractos e impersonales, con independencia de la denominación que a ese cuerpo de normas se le dé”.¹²²

De modo que, atendiendo a dicha definición y según la procedencia establecida en relación con la acción de inconstitucionalidad, concluye que ésta se encuentra limitada “únicamente a aquellas normas generales que tengan el rango de ley (incluyendo a las constituciones locales), o de tratado internacional”.¹²³

Por lo tanto, se excluyen de su objeto de control constitucional, “los reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones generales que no hayan sido aprobadas por un cuerpo legislativo colegiado”.¹²⁴

¹¹⁹ Cossío Díaz, José Ramón. “Artículo 105 constitucional”. en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.) *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México: Porrúa/ Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, p. 994.

¹²⁰ *Idem*.

¹²¹ *Idem*.

¹²² Suárez Camacho, Humberto. *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2007, p. 361-362.

¹²³ *Idem*.

¹²⁴ Suárez Camacho, Humberto, *op. cit.*, pp. 362-362.

Finalmente, atendiendo a las consideraciones previamente descritas, se puede concluir que la acción abstracta de inconstitucionalidad resulta procedente cuando se pretenden someter a control constitucional, las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, por los órganos legislativos de las entidades federativas y los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo Federal y ratificados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Una vez determinados los supuestos de procedencia, es preciso exponer los casos en los cuales la acción de inconstitucionalidad no resulta el medio idóneo para ejercer control de constitucionalidad, situaciones que la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en el artículo 65 del citado ordenamiento que establece:

ARTICULO 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

Derivado de lo anterior, se advierten como causales de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, los mismos casos que se prevén para las controversias constitucionales, con las excepciones previamente citadas:

ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

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

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

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

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

Así pues, se puede comprender el motivo de señalamiento de las causales previamente establecidas en razón de las consideraciones siguientes:

a) Por la naturaleza de su origen, las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no pueden ser objeto de control constitucional a través de la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que como ha sido establecido, este medio de control sólo puede ejercerse sobre normas de carácter general que tengan el carácter de ley o de tratado internacional, por lo tanto, al no tener dicho carácter las resoluciones de la Suprema Corte no se configuran dentro del objeto de procedencia.

b) Respecto de las normas generales o actos que se encuentren sometidos a control constitucional vía acción de inconstitucionalidad cuya resolución aun no haya sido emitida en los términos previstos, se justifica la improcedencia referida, al configurar un caso de litispendencia por tratarse de identidad de sujetos procesales, normas impugnadas, materia y causales de inconstitucionalidad argüidas.

c) En relación con el supuesto establecido en la fracción IV del artículo en comento, la imposibilidad de su procedencia se configura en atención al principio de cosa juzgada, toda vez que, al haberse dictado la sentencia correspondiente, se ha resuelto la materia que sería objeto de una acción de inconstitucionalidad adicional, donde intervendrían las mismas partes y se impugnarían las mismas normas y en los mismos conceptos.

d) Atendiendo al supuesto de cesación de efectos de la norma objeto de acción de inconstitucionalidad, éste se establece en virtud de que la misma es el único objeto cuyo análisis es materia de acción de inconstitucionalidad, por lo tanto, al declararse su invalidez, o al ser reformada, sustituida o abrogada, su constitucionalidad ya no es objeto de estudio.

e) El supuesto previsto en la fracción VI, se entiende derivado del principio de definitividad procesal.

f) Respecto del plazo para su interposición, éste debe ser respetado en los términos expresamente dispuestos tanto en la Constitución Política como en la respectiva Ley reglamentaria, por lo tanto, su incumplimiento deriva en improcedencia.

g) Dentro de los casos en que se pudiera incurrir en improcedencia de la vía de acción de inconstitucionalidad, se puede considerar el de falta de legitimación pues la misma deriva de un precepto establecido en la propia Ley reglamentaria y el ordenamiento constitucional.

En relación con las causales de sobreseimiento, se establecen en el artículo 20 de la respectiva Ley reglamentaria, entendidas como aquellas causales expresamente contenidos en la ley que dan por concluido el asunto sin resolverlo en cuanto al fondo, en el que el tribunal en estudio resuelve no continuar con el procedimiento en virtud de haber quedado sin materia la norma o acto sobre la que se promovió la acción:

ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

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

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

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

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

3.1.5. Promoción y sustanciación

De conformidad con lo establecido en la fracción II del artículo 105 constitucional en relación con el artículo 60 de su respectiva Ley reglamentaria, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la “ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial” y la demanda que dé origen al ejercicio de control constitucional, deberá cumplir con los requisitos siguientes:

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

I. Los nombres y firmas de los promoventes;

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;

III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;

IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se estimen vulnerados; y

V. Los conceptos de invalidez.

Adicionalmente, cuando se trate de demandas iniciadas por el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados, de los integrantes del Senado o de las Legislaturas locales, ésta deberá estar debidamente firmada por la totalidad del porcentaje de promoventes, previsto para tal efecto.

Asimismo, el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad se establece en el capítulo II del título tercero de la respectiva Ley reglamentaria, a partir del artículo 64, el cual establece que, una vez recibida la demanda correspondiente, el ministro instructor, si no encontrara causal alguna de improcedencia, prevendrá al demandante o bien, a sus representantes.

A su vez, en caso de que advierta que el escrito resulta oscuro o irregular para que sobre éste se realicen las aclaraciones que se estimen pertinentes dentro del plazo de cinco días.

Posteriormente el ministro a cargo, dará vista a los órganos legislativos que hubieran emitido la norma impugnada así como al Ejecutivo que la hubiera promulgado a fin de que dichos órganos rindan el informe correspondiente dentro del plazo de quince días, en el cual deben manifestar las razones y fundamentos necesarios para confirmar la validez de la norma impugnada o la posible improcedencia de la acción iniciada, tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las cámaras deberá rendir dicho informe, por separado.

El citado precepto, establece una excepción tratándose de acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, en relación con los plazos previamente establecidos, señalando que las aclaraciones pertinentes deberán efectuarse dentro de un plazo de 3 días, mientras que el informe requerido deberá rendirse en un plazo no mayor a seis días; además, se precisa que la sola admisión del escrito de demanda no genera la suspensión de la norma objeto de acción de inconstitucionalidad.

El artículo 66 de la Ley referida, establece que el ministro instructor deberá dar vista al Procurador General de la República (actualmente al Fiscal General de la República), a fin de que formule el pedimento que considere pertinente, exceptuando los casos en que el Fiscal haya sido quien promoviera la acción ejercitada. Posteriormente una vez presentados los informes previstos o una vez que hubiera vencido el plazo fijado para tal efecto, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que formulen sus alegatos dentro de un plazo no mayor a cinco días, plazo que será reducido a dos días cuando se trate de leyes de carácter electoral.

Aunado a lo anterior, la Ley reglamentaria en comento, establece como facultad del ministro instructor, la posibilidad de solicitar en todo momento previo al dictado de la sentencia correspondiente, todos los elementos que estime necesarios para emitir la solución más adecuada posible del asunto sometido a su conocimiento.

Inclusive, tratándose de leyes electorales, el ministro instructor podrá solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, su opinión respecto de la impugnación sometida a consideración mediante acción de inconstitucionalidad.

Una vez realizado lo anterior, el ministro instructor propondrá el proyecto de resolución definitiva ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la acción promovida, dicho proyecto deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento descrito, cuando se trate de leyes electorales, en cuyo caso, además, deberá emitirse el fallo resolutivo, en un plazo no mayor a cinco días posteriores a la recepción del proyecto.

Dentro del capítulo correspondiente a la regulación del procedimiento para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, se establece la facultad que tiene el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para decretar de oficio o a petición de parte, la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad siempre que en éstas se impugne la misma norma.

Asimismo, contempla la posibilidad de declarar conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, en cuyo caso se acordará el aplazamiento del juicio de amparo o de la controversia constitucional en tanto se resuelve la acción de inconstitucionalidad, sin que dicho aplazamiento genere el cómputo requerido para declarar la caducidad del litigio; tal circunstancia se entiende en la medida en que se pretende evitar que existan pronunciamientos contradictorios o incongruentes, derivados de las acciones ejercitadas mediante los referidos medios de control constitucional.

3.1.6. Sentencias y recursos procedentes

Atendiendo a lo establecido por el artículo 71 de la Ley Reglamentaria a que se ha venido haciendo referencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que hubiera advertido tanto en los preceptos invocados como en los conceptos de violación aludidos en la demanda, lo cual se confirma con el siguiente criterio:

El hecho de que en una demanda de acción de inconstitucionalidad se expresen deficientemente los conceptos de invalidez, no trae como consecuencia que ésta sea improcedente, sino la obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de suplir esa deficiencia, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que independientemente de que los conceptos de invalidez sean o no razonamientos cabales tendientes a demostrar la inconstitucionalidad material o formal de una ley, basta el simple planteamiento de inconstitucionalidad, aunque sea deficiente, para que este Alto Tribunal proceda a su análisis.¹²⁵

Además, la declaratoria de inconstitucionalidad, si así fuera el caso, podrá recaer sobre violaciones a cualquier precepto constitucional o derechos humanos reconocidos en cualquier tratado internacional del que el Estado Mexicano forme parte, independientemente de si éstos hubieran sido invocados o no en el escrito de demanda, asimismo, refiere excepción tratándose de leyes electorales, en cuyo caso, la sentencia correspondiente deberá dictarse respecto de la violación de los preceptos expresamente señalados en la demanda de origen, lo cual se robustece con la siguiente tesis:

Esto significa que no es posible que la sentencia sólo se ocupe de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar -por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias- y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos.¹²⁶

Por otro lado, el artículo 72 del ordenamiento referido, establece como requisito indispensable para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de las normas sometidas a control constitucional vía acción de inconstitucionalidad, la aprobación de cuando menos ocho votos.

¹²⁵ Tesis P./J. 30/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 783.

¹²⁶ Tesis P./J. 96/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1157.

En caso de no obtener dicha mayoría, el Tribunal Pleno procederá a desestimar la acción y ordenará el archivo correspondiente.

Además, si se declara la invalidez de la norma, si ésta fuera aplicada, el afectado podrá recurrir dicha aplicación de acuerdo con lo previsto en la Ley de Amparo, situación que el Alto Tribunal ha confirmado mediante el siguiente criterio:

Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutive de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión.¹²⁷

Aunado a lo anterior, el artículo 73 remite a los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley en comento, señalando que las sentencias deberán cumplir con los requisitos que dichos numerales establecen, refiriendo el contenido de las resoluciones correspondientes en el artículo 41, como lo son:

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

b) Los preceptos aludidos como fundamento de la resolución.

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

¹²⁷ Tesis P./J. 15/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, febrero de 2002, p. 419.

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

e) Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.

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

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha manifestado en relación con los efectos de la sentencia que se dicta en las Acciones de Inconstitucionalidad, sobre la importancia de cuidar aspectos esenciales del sistema jurídico, el principio de supremacía constitucional y el principio de legalidad en los siguientes términos:

De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).¹²⁸

¹²⁸ Tesis P./J. 84/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 777.

Así pues, de las consideraciones previamente referidas, se advierte que la sentencia que se estime declaratoria de inconstitucionalidad respecto de la norma impugnada, debe contener el sustento legal y las interpretaciones pertinentes que correspondan a los preceptos aludidos en la resolución, de modo que estos en su conjunto configuren los elementos necesarios para que dicha declaración de invalidez no contravenga en otros términos algún precepto constitucional diverso, por lo que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe tomar en consideración la posible relación que guarden los distintos ordenamientos legales que conforman el sistema jurídico mexicano, con la norma que se estima contraria a la Constitución.

Lo anterior con el fin de evitar que su invalidez altere el orden que debe preservarse en función de los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado a ello, se debe tomar en consideración dentro de los resolutivos de la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad, a los entes de gobierno que pudieran ver afectadas sus facultades ya sea positiva o negativamente, a fin de que dicha afectación sea correctamente prevista y los efectos que pudieran resultar negativos, sean prevenidos de forma suficiente que permita salvaguardar la supremacía constitucional que los mismos deben garantizar en el ejercicio de sus funciones.

Continuando con los principios regulatorios de las sentencias emitidas en una acción de inconstitucionalidad, el artículo 43 establece que las razones contenidas en los considerandos que sustentan la resolución aprobada por la mayoría exigida legalmente, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados así como de los administrativos y del trabajo ya sean del orden federal o local.

Por otro lado respecto de la publicidad de la sentencia, el artículo 44 de la Ley reglamentaria, establece que la sentencia deberá ser notificada a los intervinientes y publicada en el Semanario Judicial de la Federación, incluyendo los votos particulares que se hubieran formulado, además, cuando la sentencia resulte estimatoria de invalidez, ésta deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el dispositivo oficial en el que la misma se hubiera publicado.

Finalmente, respecto de los efectos que se generan con las sentencias que resuelven las acciones de inconstitucionalidad, la Ley reglamentaria establece que éstos se producirán a partir de la fecha que sea determinada en la propia sentencia, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así pues, sobre los efectos en cuestión debe hacerse especial referencia a aquellos que derivan de las sentencias estimatorias, toda vez que son las únicas que producen efectos prácticos por exponer pronunciamientos sobre la constitucionalidad de las normas que se impugnan por dicha vía, así pues, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que pueden presentarse los efectos siguientes:

a) Efectos retroactivos en materia penal, los cuales tendrán eficacia “desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar (y nunca a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.”¹²⁹

b) En materia electoral, se puede restablecer la vigencia de normas que hubieran sido vigentes con anterioridad a la declaración de invalidez de la norma impugnada, siempre y cuando dicha declaración produzca un vacío normativo que no permita el inicio o continuación de las etapas que componen el proceso electoral de que se trate, a fin de preservar los principios de legalidad y certeza jurídica que permitan el correcto ejercicio del poder público.¹³⁰

c) Extender los efectos de la declaración de invalidez de una norma general a otras que dependan de la validez que ha sido declarada nula, independientemente de la jerarquía que guarden entre sí; lo anterior en virtud de que la relación que pudiera establecerse entre los preceptos analizados y la dependencia que exista entre éstos, determina la contravención al orden constitucional que debe prevalecer, precisamente en razón del vicio de inconstitucionalidad del que ya se ha estimado afectada la norma invalidada.

¹²⁹ Tesis P./J. 104/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 587.

¹³⁰ Tesis P./J. 86/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 778.

Dicha relación debe identificarse claramente de la problemática que hubiera dado origen a la impugnación de la norma declarada inconstitucional.¹³¹

d) Estimar que la declaratoria de invalidez se extienda sobre todo un sistema normativo que guarde relación integral con la norma inicialmente impugnada, cuyo vínculo se considere indisoluble, de modo que si sólo se expulsara del ordenamiento en cuestión, la norma impugnada, aquél sufriría cambios que implicaran un rediseño que genere la creación de un nuevo ordenamiento por propia autoridad jurisdiccional, por lo tanto, al extender la declaración de invalidez sobre la totalidad del ordenamiento del que forme parte la norma impugnada, se intenta prevenir el riesgo de intersección de facultades de la Suprema Corte con las que corresponden exclusivamente a otros poderes públicos.¹³²

Una vez estudiados los supuestos en que procede la promoción de una acción de inconstitucionalidad, analizado su procedimiento y habiendo estudiado los efectos que pueden generarse con las sentencias que deriven de dicho procedimiento, cabe hacer mención de los recursos que son admitidos en esta vía de control constitucional, así pues, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70 en relación con el artículo 51 de la Ley reglamentaria a que se ha venido haciendo referencia, el recurso de reclamación procede en contra de autos del ministro instructor mediante los cuales se decreta la improcedencia o sobreseimiento de la acción promovida.

La interposición del recurso de reclamación deberá efectuarse dentro de un plazo no mayor a cinco días, expresando los agravios pertinentes y acompañado de las pruebas correspondientes, éste será promovido ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien correrá el debido traslado a las partes intervinientes para que manifiesten lo que a su derecho convenga dentro del plazo de cinco días.

¹³¹ Tesis P./J. 32/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1169.

¹³² Tesis P./J. 85/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 849

Posteriormente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará los autos a un ministro distinto del instructor, a fin de que elabore el proyecto de resolución que habrá de someterse a criterio del Tribunal Pleno, dicho procedimiento se exceptúa en materia electoral, al establecer que el plazo de interposición del recurso, será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición.

Además del recurso de reclamación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la procedencia del recurso de queja en contra de las resoluciones de la acción de inconstitucionalidad, en los términos que a continuación se precisan:

De lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, se advierte que las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tienen ejecución y que ante su incumplimiento la propia Ley Fundamental regula procedimientos para imponer el respeto a la sentencia invalidante; por tanto, todas las disposiciones relativas al cumplimiento de las sentencias que prevé la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son aplicables a dichas acciones, tanto por aplicación directa del citado precepto constitucional como por interpretación del artículo 59 de la indicada ley reglamentaria, que prevé la aplicabilidad de las disposiciones del título II cuando sea conducente. En consecuencia, procede el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia, consignado en el artículo 55, fracción II, de la mencionada ley, ya que es un punto estructural para el cumplimiento efectivo de la resolución invalidante con efectos generales dictada en tales acciones y para conseguir el respeto pleno a la Constitución Federal. Además, esperar que el control de constitucionalidad se realice a través de nuevas acciones de inconstitucionalidad, juicios electorales, o bien juicios de amparo, significaría reducir tal sentencia a una mera declaración sin eficacia y hacer nugatorio su efecto general, pues su cumplimiento quedaría a merced de las autoridades demandadas, con lo que se burlaría la finalidad del artículo 105 constitucional y la autoridad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹³³

¹³³ Tesis P./J. 15/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIX, marzo de 2004, p. 956.

Así pues, de acuerdo con el criterio anterior, procede recurso de queja contra la parte condenada por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 56 de la Ley reglamentaria, éste deberá interponerse ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al que la entidad o poder extraño que resultara afectado por la ejecución, tenga conocimiento de la misma.

Posteriormente, según lo previsto en el artículo 57 del referido ordenamiento, una vez admitido el recurso, se procederá a requerir a la autoridad contra la cual hubiera sido interpuesto para que ésta deje sin efectos la norma general o acto que originara la promoción del recurso, o bien, para que rinda un informe y presente pruebas pertinentes, dentro de un plazo no mayor a quince días; si dicho informe presentara deficiencia alguna, se tendrán por ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que además le sea impuesta una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Una vez transcurrido el plazo señalado, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el expediente a un ministro instructor para que fije fecha dentro de los diez días siguientes, para celebración de audiencia en la cual se desahoguen las pruebas y se formulen los respectivos alegatos.

Posteriormente de conformidad con el numeral 58, el ministro instructor deberá elaborar el proyecto de resolución correspondiente para someterlo al Tribunal Pleno, si éste resultara fundado y con la posibilidad de adicionalmente proveer lo necesario para el debido cumplimiento de la suspensión o ejecución de que se trate; determinará que se apliquen los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Los procedimientos anteriores son, que si la Suprema Corte estima que el incumplimiento de la sentencia es inexcusable separe de inmediato a la autoridad responsable de su cargo y la consigne ante el Juez de Distrito que corresponda, lo mismo será conducente respecto de su superior jerárquico y quienes antes del titular igualmente hubieran incumplido la ejecutoria.

En caso de que el incumplimiento persista, la Suprema Corte procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a su vez dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos la norma impugnada antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.2. Controversias constitucionales

La controversia constitucional es al igual que el mecanismo mencionado en el capítulo anterior, uno de los principales instrumentos de control constitucional, regulado en la misma norma fundamental, el cual también, en lo que nos interesa, se encarga de mantener la regularidad constitucional de normas generales en tanto atenten contra el principio de división de poderes y el sistema político republicano y federal, entre otros actos que se pueden impugnar, tal como de forma detallada nos adentraremos en los apartados siguientes.

3.2.1 Concepto y fundamento constitucional

Previo a comenzar con los aspectos técnicos que caracterizan esta figura, debemos de conceptualizar este mecanismo de control constitucional de acuerdo con la doctrina existente, para posteriormente pasar a su análisis de acuerdo con la regulación especialmente creada, por lo que, para el Juez Baltazar Robles: “la controversia constitucional es un juicio federal, planteado entre órganos públicos, en virtud del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación examina la inconstitucionalidad de normas generales o actos de autoridad emitidos por el sujeto demandado, con base en los conceptos de invalidez expresados por el sujeto actor”.¹³⁴

¹³⁴ Baltazar Robles, Germán Eduardo, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, México, Ángel Editor, 2002, p. 27, ISBN 968-7804-52-1.

El anterior concepto que nos presenta el autor citado nos hace referencia tanto a las partes que intervienen en este tipo de controversias, como el órgano encargado de dirimir las, siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asimismo también nos menciona que como objeto de este juicio pueden ser impugnadas tanto normas generales como actos de autoridad.

Se considera también mencionar la definición de la exministra de la SCJN, cual estudiosa de este mecanismo de control constitucional en diversas obras especializadas, nos refiere que:

Las controversias constitucionales son procedimientos de control de la regularidad constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser, la federación los estados, el Distrito Federal o municipios, el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, o cualquiera de sus cámaras o comisión permanente, los poderes de un Estado, y los órganos de gobierno del Distrito Federal, y en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas general o de actos concretos solicitándose su invalidación alegando que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien, para plantear conflictos sobre los límites de los Estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso.¹³⁵

Se advierte, que la citada autora nos proporciona elementos más particulares de este mecanismo de control constitucional, ya que también refiere que lo que se debe alegar de los actos y normas que se reclaman por esa vía, es que van en contra de los principios constitucionales o que por medio de tales actos positivos se genera un conflicto sobre límites territoriales entre los Estados de la república.

Otro elemento importante para tomar en cuenta respecto de este mecanismo puede ser el que refiere el jurista Edgar Caballero al señalar que la controversia constitucional es “uno de los mecanismos contemplados por el Derecho Procesal constitucional, cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la Norma Suprema”.¹³⁶

¹³⁵ Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, *La Controversia Constitucional. Elemento técnico jurídico de una nueva relación entre poderes*, México, UNAM, 2002, p. 7 y 8. ISBN 970-32-0147-4.

¹³⁶ Caballero González, Edgar S., *op. cit.*, p. 90.

Resulta interesante saber la forma en la que se puede plantear una controversia constitucional en la que se reclame como objeto del juicio un tratado internacional, porque en este caso, quien se encarga directamente de su promulgación es el Senado al dar su aprobación, claro está, previa firma por parte del titular del ejecutivo federal, ya que aquí son dos las autoridades que fungirían como partes demandadas.

Por su parte la misma doctrina de la SCJN se ha encargado de conceptualizar este mecanismo de control constitucional, refiriendo que:

La controversia constitucional es un juicio de única instancia que la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio plantean ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, la división de poderes y la soberanía popular.¹³⁷

Se considera incorporar esta definición ya que concentra elementos que no mencionan las anteriores definiciones, se advierte de la misma, que no sólo se debe hacer valer la inconstitucionalidad de los actos y normas generales, sino que esos actos y normas deben de reclamarse cuando en especial se conculca el federalismo, la división de poderes y la soberanía popular como ya se ha pronunciado el más alto tribunal mexicano, y que mencionaremos en su apartado correspondiente.

3.2.2. Competencia y sujetos intervinientes

Ahora bien, el mecanismo en estudio es uno de los tres principales mecanismos de control constitucional que prevé el sistema jurídico mexicano, para mantener la regularidad constitucional de normas generales y actos de diversas autoridades que vulneren el federalismo, la división de poderes y la soberanía popular.

¹³⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, pp. 46 y 47.

Por tal razón, al igual que en las Acciones de Inconstitucionalidad el órgano encargado de dirimir estas controversias recae en el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien de acuerdo con la materia de que se trate, se turnará en especial a la ponencia de uno de los ministros quien será el encargado de sustanciar el procedimiento y elaborar el proyecto de resolución que se someterá a estudio y votación por los once ministros que integran el Pleno de la SCJN.

3.2.3. Legitimación procesal

La legitimación procesal para accionar estas Controversias Constitucionales difiere mucho de los sujetos procesales de los que pueden ejercer las Acciones de Inconstitucionalidad, ya que aquí no se mencionan organismos específicos, sino que se mencionan de forma general.

Ahora bien, para poder sustraer los entes que pueden promover las controversias constitucionales nos remitiremos a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual textualmente refiere que:

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

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

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d) Una entidad federativa y otra;
- e) Se deroga.
- f) Se deroga.
- g) Dos municipios de diversos Estados;

h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

k) Se deroga.

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

En resumen, esta primera fracción del artículo 105 constitucional nos proporciona una lista de las controversias que se pueden plantear entre los diversos integrantes de los principales órganos del estado; principalmente tenemos que pueden comparecer la federación, una Entidad Federativa, un municipio, la Ciudad de México o una demarcación territorial de esta, en cuanto órganos especiales pueden comparecer también el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión o cualquiera de sus cámaras o la asamblea permanente, el Ejecutivo de una Entidad Federativa o la Ciudad de México, el Congreso Local de una Entidad Federativa o de la Ciudad de México, así como los órganos constitucionales autónomos.

Cada uno de los órganos anteriormente mencionados pueden tener la calidad tanto de actores o demandados, e incluso de terceros interesados, lo anterior una vez que se ha instaurado la controversia ante la SCJN, como lo encontramos regulado particularmente en el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el cual textualmente menciona que:

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

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

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

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

IV. El Procurador General de la República.

Un aspecto importante que se debe resaltar es el de la figura de tercero interesado, ya que si bien no emite la norma o el acto por el que se le pueda demandar su nulidad o invalidez, así como tampoco es un afectado directo de ese mismo acto o norma controvertidos, sí resulta con un interés que se le reconoce para comparecer al procedimiento a manifestarse sobre los puntos que le puedan afectar, ya sea que le afecte por la misma norma o acto impugnado, o porque le afecte la sentencia que declare la invalidez de éstos.

Otro punto de interés es la participación del Fiscal General de la República, quien debe hacerse presente para velar por los intereses de la sociedad, en los conflictos que se ventilan por las Controversias Constitucionales, no tanto para pronunciarse en favor o en contra de una u otra parte, sino por el interés común, y lo que sea más benéfico para la sociedad.

3.2.4. Procedencia de la Controversia Constitucional

Una vez analizados los entes que intervienen en este mecanismo de control constitucional, que pueden ser múltiples, ya sea una Entidad Federativa o un órgano especial de esa Entidad Federativa, incluso órganos constitucionales autónomos, como ya se dijo al analizar los diversos conceptos que de este proceso nos ha proporcionado la doctrina, lo que interesa saber es cuál es el principal objeto de control al momento de integrar la litis, ya que al haber una controversia entre dos partes, una actora y otra demandada por fuerza debe existir.

La Constitución Federal de forma genérica menciona únicamente en la fracción I de su artículo 105 que la SCJN conocerá de las controversias que se den entre todos los entes, órganos o instituciones que ya mencionamos en el apartado anterior, pero no acaba de mencionar específicamente cuál es la afectación que debe sufrir el órgano promovente de la controversia.

Pues, lo único que menciona es que con los actos o normas generales que se emitan se vulnere el federalismo, la división de poderes y la soberanía popular, sobre este aspecto el mismo órgano competente para resolver las controversias constitucionales, que es la SCJN, se ha pronunciado al resolver que dichas violaciones proceden sobre un concepto de afectación amplios, tal como se lee del siguiente criterio jurisprudencial:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO. La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional.

Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones:

1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.¹³⁸

Esta tesis jurisprudencial aporta una visión más amplia de la procedencia de la Controversia Constitucional, ya que precisa cuáles son los agravios específicos que se estudian por esta vía y cuáles deben de tomarse como improcedentes, hablando específicamente de cuando se plantea de forma correcta la vulneración a las competencias constitucionales.

Diverso a lo anterior, la ley reglamentaria que regula esta Controversia Constitucional no se enfoca en proporcionar de forma detallada la procedencia de la acción sino las causales de improcedencia, mismas que encontramos en las ocho fracciones del artículo 19 de la misma ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, entre las cuales encontramos que no procede la Controversia Constitucional contra decisiones de la SCJN; normas generales o actos en materia electoral; contra normas generales o actos de otra controversia constitucional que esté pendiente de resolverse cuando exista identidad de partes, normas, actos y conceptos de invalidez; contra normas o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia; cuando hayan cesado los efectos de la norma o acto materia de la controversia; cuando no se haya agotado la vía prevista para solucionar el propio conflicto; cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos por la ley reglamentaria; cuando de la misma ley se desprendan otras causales de improcedencia.

¹³⁸ Tesis P./J. 42/2015 (10a.). Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Diciembre de 2015, Pág. 33.

3.2.5 Promoción y substanciación

Comenzaremos este apartado haciendo referencia a los términos para la interposición de la controversia que encontramos regulados en el artículo 21 de la LRA105, cuando se trata de actos, se tendrá que promover dentro de 30 treinta días contados después de la notificación de la resolución o acuerdo que la reclame, o cuando se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; cuando se trate de normas generales se promoverá dentro de los 30 treinta días siguientes a la fecha de su publicación, o al día siguiente de su primer acto de aplicación; y cuando se trata de conflictos a los límites territoriales, se promoverá dentro de los 60 sesenta días contados a partir del inicio de vigencia norma general o el acto que la origine.

Por lo que ve a los requisitos de la demanda y contestación los encontramos regulados en los artículos 22 y 23 de la LRA105 respectivamente, entre los que se mencionan el nombre y cargo del funcionario que la presente, la entidad u órgano demandado, los terceros interesados si los hubiere, la norma general o el acto y el medio donde se hubiere publicado, los preceptos constitucionales violados, los hechos o abstenciones de los actos o los antecedentes de la norma general o acto que se reclame, y los conceptos de invalidez.

Respecto de la contestación de la demanda, ésta deberá de expresar una relación de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, ya sea que los afirme o que los niegue o los ignore, y las razones o fundamentos jurídicos por los que estima que el acto o la norma son válidos.

Una vez que se reciba la demanda, el presidente de la SCJN remitirá a la ponencia del ministro que por turno le corresponda, y ponga el proceso en estado de resolución, el ministro instructor deberá admitir o desechar la demanda según sea el caso, y posteriormente emplazará al demandado para que en el plazo de 30 treinta días dé contestación a la demanda, y se dará vista a las partes por el mismo plazo, se admite la reconvención y el actor podrá ampliar su demanda dentro del término de 15 quince días si aparecieren hechos nuevos.

Hecho lo anterior el ministro instructor señalará fecha para la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, que será dentro del plazo de 30 treinta días; se admitirán todo tipo de pruebas, la audiencia se celebrará con o sin la asistencia de las partes; cuando concluya el término de pruebas el ministro instructor someterá a consideración del Tribunal Pleno de la SCJN el proyecto de resolución respectivo.

3.2.6. Sentencias y efectos

La regulación del objeto de este apartado, la encontramos en los artículos del 30 al 45 de la LRA105, en concreto, la SCJN al resolver las controversias de su conocimiento deberá corregir los errores de los preceptos invocados, y examinará en su conjunto los razonamientos expuestos por las partes para analizar la controversia en su totalidad; podrá aplicar la suplencia de la queja en los escritos de demanda, contestación, alegatos o agravios.

La sentencia en sí, debe cumplir con los siguientes requisitos: fijar de forma breve y precisa las normas generales o actos objeto de la controversia, y la forma en cómo se apreciaron las pruebas; los preceptos en que se fundamenten; las consideraciones que sustenten el sentido del fallo; los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión los órganos que deben cumplirlos, así como las normas generales y actos sobre las cuales opere la sentencia; los puntos resolutivos, ya sea que decreten el sobreseimiento, declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos, así como la fijación del término para cumplir con el fallo. Para que una norma general pueda ser declarada inválida con efectos generales se necesitará el voto de 8 ministros, y cuando no se alcance ese número únicamente tendrá efectos entre las partes contendientes.

Una vez que se dicta sentencia el presidente de la SCJN ordenará notificarla a las partes, y se mandará a publicar de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, y cuando se declare la invalidez de una norma general el Presidente además la ordenará insertar en el Diario Oficial de la Federación.

3.3. Juicio de amparo contra leyes

Uno de los más reconocidos medios de control constitucional en el sistema jurídico mexicano lo es el Juicio de Amparo, el cual incluso se considera como una creación mexicana, este mecanismo fue creado para proteger a los particulares por excelencia.

Por tal razón, a nuestro parecer es el que más adopta los principios democráticos a la justicia constitucional, ya que permite que cualquier persona a la que se le afecte en su esfera jurídica particular pueda acudir a él para que se respeten sus derechos fundamentales.

Sin duda alguna, tratar de abarcar a cabalidad este mecanismo de control constitucional, escapa a los fines y límites de nuestra investigación, por lo que únicamente aquí pretendemos dar nociones generales de este juicio de protección de derechos humanos, las partes en que se dividen, los efectos que tienen las sentencias que conceden la protección constitucional a los particulares.

Todo lo anterior haciendo un especial énfasis en el juicio de amparo contra leyes, el cual incluso tiene su técnica especial en la vía indirecta, teniendo como objeto principal de controlar las normas generales.

Por lo que este apartado, tiene como la finalidad, analizar cómo se controla la constitucionalidad de las leyes en esta vía, y poder contrastarla con la posible utilidad que tuviera la implementación de un control previo de constitucionalidad de la ley.

3.3.1. Concepto y fundamento

Siguiendo la misma estructura que los mecanismos desarrollados en los apartados anteriores, se hablará primeramente en cuanto a su definición doctrinal que:

“El juicio de amparo es un medio de control jurisdiccional de constitucionalidad de normas generales y actos concretos de autoridad, establecido en función de las garantías individuales esto es, su objetivo lo constituyen normas generales o actos concretos de autoridad y su materia consiste en determinar si tales normas o actos violan derechos fundamentales previstos en la Constitución a favor de los gobernados”.¹³⁹

Por lo anterior, advierte que, este mecanismo de control constitucional se nos presenta como un medio para controlar la constitucionalidad ya sea de actos de autoridad o normas generales, el autor hace referencia a que toda la argumentación del amparo gira en función de las garantías individuales (ahora derechos humanos), esto es así porque el gobernado debe de invocar en sus conceptos de violación los derechos humanos que le vulnera el citado acto de autoridad o la norma general de que se trate, lo que se pretende es que el gobernado se pueda ver restituido en el goce de los derechos humanos que le ha ocasionado una autoridad.

Este mecanismo protector de derechos humanos se divide para su conocimiento y substanciación en dos principales vías, la vía indirecta y la vía directa, el mismo juez Baltazar Robles nos dice que:

Del juicio de amparo indirecto, su objeto puede ser tanto una norma general como un acto concreto de autoridad, en tanto que en el juicio de amparo directo, su objeto directo sólo puede consistir en un acto concreto de autoridad, caracterizado, además, como una sentencia definitiva o una resolución que ponga fin al juicio, dictada por un tribunal, sea en materia civil, penal, administrativa o laboral.¹⁴⁰

La distinción previamente establecida, se desarrollará en apartados posteriores debido a la gran importancia que radica conocer el juicio de amparo únicamente contra normas generales, el cual se tramita en la vía indirecta.

¹³⁹ Baltazar Robles, Germán Eduardo, *El juicio de amparo contra leyes*, México, Ángel Editor, 2004, p. 27.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 29.

Como ya se analizó, el objeto del juicio de amparo lo es por excelencia la protección del particular contra un *acto de autoridad*, el cual se define como “una manifestación de la voluntad del estado, expresada por conducto de alguno de sus órganos, que es unilateral, imperativa y coercible; esto es, constituye una decisión del Estado, por conducto de alguno o algunos de sus órganos, en cuya formación no interviene necesariamente el gobernado afectado”.¹⁴¹

Dentro de estos actos de autoridad en lo que interesa se tiene la creación de normas generales, la cuales encajan perfectamente para la procedencia del juicio de amparo cuando se vulnera algún derecho subjetivo de un particular, por lo que al momento de su promoción se debe hacer la especificación del órgano que la expide, no tanto el que la pública, a no ser que sea por vicios propios.

3.3.2. Partes procesales en el Juicio de Amparo

Previo a iniciar con la descripción del juicio de amparo tanto en la vía indirecta como en la directa, debe entenderse quiénes son las partes procesales que intervienen en este juicio, que son los mismos en ambas vías, lo que facilitará la comprensión de los temas subsecuentes, ya que al ser un juicio con características procesales especiales en tanto que su finalidad es la protección de los ciudadanos de las violaciones a sus Derechos Humanos, hay ciertos actores que en base a su carácter dentro del juicio deben desempeñar una cierta función.

La primera figura procesal que reviste mayor importancia por ser quien directamente promueve el juicio de amparo es el *quejoso*; partiendo de las disposiciones constitucionales que regulan al juicio de amparo, tenemos que el artículo 107 fracción I refiere que es mediante instancia de parte agraviada la que seguirá la prosecución del juicio.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 30

Dicho carácter se atribuye a quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, en el que además alegue la violación a un derecho humano reconocido en la misma Constitución o en un tratado internacional en esa materia.

Asimismo, es requisito que dicha violación afecte de manera directa su esfera jurídica o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; por su parte remitiéndose a la Ley de Amparo que reglamenta dichos artículos de la Constitución, se encuentra expresamente estipulado quién tendrá el carácter de quejoso en el artículo 5º fracción I quien se describe en los mismos términos que en la Constitución.

De forma adicional se especifica que el interés simple no se protege mediante el juicio de amparo y que la autoridad pública no puede invocar el interés legítimo, además se prevé que dos quejosos pueden promover conjuntamente un solo juicio de amparo cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aunque provengan de distintos actos.

El siguiente sujeto o ente que interviene en la sustanciación del juicio de amparo lo es la *autoridad responsable*, al ser de acuerdo con el artículo 5º fracción II de la misma ley reglamentaria, quien con independencia de su naturaleza formal, es la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídica en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Así, se tiene por *autoridad responsable* a quien emite el acto reclamado por el quejoso el cual será materia de estudio dentro del juicio, además se debe alegar la violación a un Derecho Humano del quejoso derivado de ese mismo acto u omisión de la autoridad responsable.

También se prevé que los particulares tendrán el carácter de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de una autoridad, con el requisito de que tengan la función de hacerlo de acuerdo con una norma general.

En este juicio al igual que en los dos anteriormente mencionados aparece la figura del *tercero interesado*, el cual se encuentra reglamentado en el artículo 5º fracción III de la ley mencionada, la cual menciona que tendrá tal carácter la persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista.

Además, la contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de una controversia del orden judicial, administrativo, agrario, o del trabajo; la víctima u ofendido o quien tenga derecho a la reparación del daño cuando el acto reclamado emane de un proceso penal.

En la misma materia penal tendrá el carácter de tercero interesado el indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o desistimiento de la acción penal; igualmente será el Ministerio Público el que ostente tal carácter cuando haya intervenido en el proceso penal.

Esta figura tiene su justificación en escuchar a las personas que pueden verse perjudicadas de anular el acto que se señaló como reclamado, sin perder de vista que debe ser el mismo quejoso quien debe señalar quién es el que ostenta tal carácter al promover el juicio, para que a su vez se le otorgue su derecho de audiencia y de acceso a la justicia.

Por último, también regulado en el mismo artículo 5º pero en su fracción IV de la Ley de Amparo, se prevé que tendrá el carácter de parte, el Ministerio Público Federal, el cual podrá interponer los recursos establecidos en dicha legislación, además deberá procurar que dentro del juicio de amparo se privilegie la pronta y expedita administración de justicia.

El Ministerio Público Federal en todo momento será parte de los juicios de amparo, coexistiendo simultáneamente con todos los actores, su principal función será velar por el interés de la sociedad dentro del juicio, manifestando oportunamente cualquier situación que atente en contra de ésta.

3.3.3. Juicio de Amparo en vía indirecta contra leyes

Como ya se ha hecho referencia en los apartados históricos de esta investigación, el juicio de amparo es un procedimiento jurisdiccional de protección de Derechos Humanos que se ha calificado por la doctrina como un juicio sumamente técnico, por la complejidad que representa su preparación y promoción.

Por tal situación, abarcar todos los aspectos procedimentales que implica la tramitación del juicio de amparo excede los límites que queremos ubicar de tal juicio, por lo que en los apartados siguientes haremos presupuestos conceptuales de diversos términos que se usan comúnmente al analizarse esta figura.

Ahora bien, a modo de justificación respecto del juicio de amparo, se analizará específicamente el que procede contra normas generales y no contra otros actos de autoridad, en virtud de que nuestra investigación se centra en analizar la idoneidad de la incorporación del control previo de constitucionalidad de las leyes, de tal suerte que este último mecanismo como ya se ha mencionado no es el único mediante el cual se puede hacer valer la inconstitucionalidad de una ley.

Por ende lo único que interesa conocer del sistema actual de la garantía de la regularidad constitucional en México lo es, cuáles son esos mecanismos del derecho procesal constitucional que actualmente existen en nuestro país y que permiten combatir una norma que se considera inconstitucional.

Por tal motivo, como la intención es únicamente analizar el juicio de amparo en tanto procede para combatir la inconstitucionalidad de normas generales, es por ello, que se analizará cómo se hace el estudio por medio de este juicio a través de sus dos vías tanto la indirecta como la directa, se precisa distinguir ambas vías con el fin de saber la técnica usada por el órgano jurisdiccional al momento de hacer su análisis, sobre el tema, Estrada Rodríguez indica que “la diferencia de regulación obedece al tipo de actos impugnables en uno y otro caso.

Lo que distingue básicamente al proceso de amparo directo del amparo indirecto, en cuanto al trámite procesal que se ha de seguir, es que en el primero las partes no tienen la posibilidad de ofrecer y rendir pruebas; en cambio, en el proceso de amparo indirecto, sí les es permitido”,¹⁴² la distinción que menciona el autor es una de las varias existentes, pero que sin lugar a dudas ayuda a distinguir ambas vías de substanciación del juicio de amparo; respecto del primer elemento mencionado por el autor relativo al tipo de actos impugnables, se considera que es el distintivo más significativo entre las dos vías en que se puede promover el juicio de amparo, ya que mediante el juicio de amparo indirecto se pueden analizar tanto normas generales, actos u omisiones de la autoridad administrativa, sin embargo en la vía directa el acto reclamado consiste primordialmente sobre sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales administrativos o del trabajo.

Con base en lo anterior también se distinguen ambas vías por la facultad probatoria que tienen las partes dentro de los juicios como ya se dijo; además también abona a la distinción la denominación que se les ha dado por la doctrina, en tanto se conoce al amparo directo como uninstancial y el indirecto como binstancial, distintivo que atiende al número de instancias que se pueden hacer valer para la resolución de la controversia, cabe precisar que también procede el recurso de revisión en el amparo directo, pero su procedencia atiende a cuando se realice la interpretación directa a un precepto de la Constitución o se plantee la inconstitucionalidad de una norma general.

3.3.3.1. Procedencia

Para comenzar el análisis del juicio de amparo contra leyes en la vía indirecta, cabe precisar qué se entiende por procedencia cuando se habla específicamente en este juicio, al respecto Estrada Rodríguez refiere que:

¹⁴² Estrada Rodríguez, José Guadalupe, *Los supuestos de procedencia del juicio de amparo*, México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 2002, p. 21

La procedencia del juicio de garantías está condicionada a la satisfacción de los requisitos que la ley exige para que el gobernado pueda válidamente promoverlo, y es independiente de la garantía que el promovente invoque, y el derecho sustancial que trate de defender. Ello se debe a que en materia de supuestos de procedencia solo se mira a la calidad y a las características del acto reclamado, y obliga a las instancias competentes a admitir la reclamación planteada y decidir si el acto que la provoca incurre o no en las violaciones constitucionales que el concepto de violación aduce, siendo éste último aspecto una cuestión de fondo.¹⁴³

En este sentido, se entiende que para que la instauración de una demanda de amparo pueda llegar al estudio del fondo se deben cumplir con todos los requisitos legales que la ley reglamentaria menciona, sobre todo a lo que la doctrina ha denominado principios generales del juicio de amparo, como es el principio de definitividad, de agravio personal y directo, de relatividad.

Al hacer el estudio de la procedencia en el juicio de amparo cobra primordial relevancia estudiar las causales de improcedencia, que aplican al amparo en ambas vías, por lo que aparte de los principios mencionados, en el artículo 61 en sus XXIII fracciones, se hace mención de todas las causales de improcedencia en el amparo, no obstante en lo que interesa para los fines del estudio de este amparo contra leyes, únicamente se mencionarán cuáles son las causales que menciona el citado artículo por lo que ve a normas generales, para lo cual tenemos que la fracción VIII del artículo 61 menciona que no procederá el amparo contra normas generales respecto de las cuales la SCJN haya emitido la declaratoria general de inconstitucionalidad.

En la fracción X del mismo artículo refiere que no procede el juicio de amparo contra normas generales que sean materia de otro juicio de amparo pendiente de resolver promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades responsables y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas, salvo que las normas generales impugnadas atienden a distintos actos de aplicación; por su parte la fracción XI refiere que no procede el amparo contra normas generales que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo.

¹⁴³ *Ibidem.*, pp. 23 y 24.

Por último, en la fracción XIV refiere que no procede contra normas generales consentidas tácitamente, entendiéndose por tales aquellas sobre las que no se promueva juicio de amparo dentro de los plazos previstos, para comprender mejor esta causal de improcedencia se deben analizar las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, que abordaremos en apartados posteriores.

Tal como se ha mencionado, por excelencia es en la vía indirecta en la que se puede plantear la inconstitucionalidad de una ley, dicha procedencia la encontramos expresamente reconocida en el artículo 107 fracción I de la Ley de Amparo la que menciona que “el amparo indirecto procede contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso”.

Dicho numeral además proporciona el concepto de normas generales, entendiéndose como tales, los tratados internacionales, leyes federales, las constituciones de los Estados, las leyes de los Estados, los reglamentos federales, los reglamentos locales y los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general; ante tal situación, no queda duda que al hablar de normas generales se incluyen dentro de dicho concepto un espectro más grande de normas que reúnen las características de general, abstracta, impersonal y coercible, no limitándose únicamente a las que revistan el nombre de leyes.

3.3.3.2. Efectos de la sentencia

Haciendo énfasis exclusivamente al amparo indirecto contra leyes, una vez que se ha analizado en cuanto al fondo la cuestión de constitucionalidad planteada por el juez federal de amparo, y se dicta una sentencia estimatoria, el juez debe analizar si efectivamente los Derechos Humanos que se alegaron como violados por el quejoso son procedentes y afectan su esfera jurídica.

Es de vital importancia que se pruebe dicha cuestión, ya que a diferencia de la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, en que los conceptos de nulidad se plantean en abstracto en tanto la norma general combatida puede ir en contra de principios constitucionales, ser violatorias de Derechos Humanos, invadir la esfera competencial de un orden de gobierno, atentar contra el principio de división de poderes, o ir en contra del pacto federal; en el juicio de amparo la línea argumentativa difiere en tanto el quejoso también tiene que probar que la norma lo vulnera en lo particular de donde surge el interés jurídico o legítimo para acudir a dicho juicio de protección de derechos humanos.

Cabe precisar que lo anterior se vincula con el principio de relatividad que enviste las sentencias de amparo, el cual se encuentra previsto en el artículo 107 fracción II de la CPEUM mismo que textualmente dispone: “las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda”.

En los mismos términos establecido en el artículo 73 de la Ley de amparo en el que se hace la acotación de que se ocupará de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado.

Como se puede apreciar, el tema se vuelve un tanto más controversial si se habla de declarar inconstitucionales normas generales en el juicio de amparo indirecto, ya que el diseño de dicha figura permite que siga aplicándose una norma que ya ha sido declarada inconstitucional.

Específicamente en el amparo indirecto en revisión, el párrafo segundo de la fracción II del artículo 107 constitucional establece que cuando la SCJN resuelva en el citado recurso la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva informará a la autoridad emisora correspondiente.

También interesa a este tema el párrafo tercero de la misma fracción II del artículo 107 de la Constitución, en tanto prevé el procedimiento a seguir cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general.

Por lo que, de acuerdo con el numeral en cita, la SCJN lo notificará a la autoridad emisora para que dé solución al problema de inconstitucionalidad en un plazo de 90 días, de no haberlo corregido, emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad siempre que sea aprobada por una mayoría de 8 votos, fijando sus alcances y condiciones.

3.3.4. Juicio de amparo en la vía directa contra leyes

Por lo que ve a la tramitación del juicio de amparo en la vía directa, se puede decir que la finalidad es la misma en cuanto se encarga de estudiar la violación a un Derecho Humano alegado por el quejoso, ya se ha hecho referencia a las principales distinciones entre esta vía y la indirecta

En virtud de lo anterior, en este apartado, únicamente se hará referencia en cuanto a que el estudio de la inconstitucionalidad de normas generales que se plantean en esta vía debe de atender a cuestiones meramente constitucionales y que se hayan usado para resolver el asunto particular en la sentencia definitiva.

3.3.4.1. Procedencia

Con el fin de no repetir los conceptos estudiados en el apartado anterior, dada la conexidad que existe entre ambas vías por ser las mismas causales de improcedencia tanto para uno como para otro las previstas en el artículo 61 de la Ley de Amparo, únicamente se remitirá a lo dispuesto en la misma ley reglamentaria que fundamenta el estudio de la inconstitucionalidad de normas generales por esta vía de amparo directo.

No obstante, en el artículo 171 de la Ley de Amparo donde se regula la substanciación del juicio de amparo en esta vía se desprende expresamente la procedencia de los actos que se pueden reclamar, siendo sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, en el que la violación se cometa en ellos, o si se cometió durante el procedimiento, que las violaciones trasciendan al resultado del fallo.

El citado numeral también explica qué debe entenderse por sentencias definitivas y laudos siendo las que decidan el juicio en lo principal, así como también que se entenderá por resoluciones, aquellas que pongan fin al juicio sin decidirlo en lo principal o lo den por concluido; se habla también específicamente de la materia penal en las que la víctima u ofendido podrá impugnar las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento.

Respecto de los actos reclamados en esta vía de amparo, se prevé para la procedencia de la vía, el doctrinalmente conocido como principio de definitividad, por lo que deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales, aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocado, salvo en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Por último, abordando la parte que interesa a esta investigación, respecto del análisis de la inconstitucionalidad de normas generales, el mencionado artículo 171 de la Ley de Amparo establece que, cuando surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

De lo anterior, se advierte que, por medio del amparo en la vía directa también se podrá plantear el estudio de la constitucionalidad de normas generales, siempre que su estudio se pueda plantear en la sentencia definitiva.

Así pues, se advierte que mediante esta vía nuestro sistema de justicia constitucional nos permite de nueva cuenta poder plantear la defensa de una norma

que vaya en contra de la Constitución o que viole Derechos Humanos de los particulares, en el caso especial en el que la norma se le haya aplicado al quejoso al momento de emitir la sentencia definitiva, laudo o resolución materia del acto reclamado, como expresamente lo ha resuelto nuestro más alto tribunal:

AMPARO DIRECTO. EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PUEDE PLANTEARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS GENERALES APLICADAS EN PERJUICIO DEL QUEJOSO EN EL ACTO O RESOLUCIÓN DE ORIGEN. De la interpretación armónica de los artículos 158 y 166, fracción IV, de la Ley de Amparo, se desprende que cuando se promueva juicio de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, se podrá plantear, en los conceptos de violación, la inconstitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos que se hubieran aplicado en perjuicio del quejoso en la secuela del procedimiento del juicio natural o en la sentencia, laudo o resolución reclamados.

Sin embargo, ello no quiere decir que la posibilidad de controvertir tales normas de carácter general en el amparo directo se agote con los supuestos a que se refieren dichos numerales, pues el artículo 73, fracción XII, último párrafo, del citado ordenamiento permite también la impugnación, en ese juicio, de las normas aplicadas en el acto o resolución de origen, cuando se promueva contra la resolución recaída a los recursos o medios de defensa legal que se hubieran hecho valer en contra del primer acto de aplicación de aquéllas, máxime que en la vía ordinaria no puede examinarse la constitucionalidad de una norma de observancia general, pues su conocimiento está reservado a los tribunales del Poder Judicial de la Federación.¹⁴⁴

3.3.4.2. Efectos de la Sentencia

Una vez que se sabe la procedencia del juicio de amparo directo para plantear la inconstitucionalidad de normas generales, la sentencia que se dicte en dicho juicio constitucional deberá abordar el planteamiento de los conceptos de violación que haga el quejoso respecto de porqué se considera que la norma aplicada al resolver el asunto va en contra de lo establecido en la Constitución.

¹⁴⁴ Tesis 2a./J. 152/2002, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, enero de 2003, p. 220.

Así pues, tal como lo dispone la misma ley reglamentaria en su artículo 175 fracción IV que establece los requisitos de la demanda de amparo directo, específicamente en el acto reclamado, que cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la norma general aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la norma general, debiéndose llevar a cabo la calificación de éstos en la parte considerativa de la sentencia.

El tema se acentúa aún más, cuando de la procedencia del recurso de revisión se trata, ya que si bien los Tribunales Colegiados de Circuito pueden en sus sentencias abordar las cuestiones de mera legalidad que le son planteadas, como ver si se aplicaron correctamente las normas legales, o realizar una nueva valoración de las pruebas ofrecidas, también como ya se habló, pueden analizar la constitucionalidad de las normas generales aplicadas, únicamente en tal caso es cuando procede el recurso de revisión, como lo prevé el primer párrafo de la fracción IX del artículo 107 constitucional, al disponer que:

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

Dicho artículo en concordancia con el artículo 81 fracción II de la ley reglamentaria del juicio de amparo, han sido objeto de múltiples interpretaciones¹⁴⁵ por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito y la SCJN, sobre todo al tratar de delimitar los alcances de los términos importancia y trascendencia que refiere tales normas para la procedencia del recurso de revisión.

¹⁴⁵ *Cfr.* Tesis 1ª. CCLXXXII/2016, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, I, diciembre de 2016, p. 380, de rubro: Revisión en Amparo Directo. Dimensiones que debe atender el estudio de importancia y trascendencia para efectos de la procedencia de ese recurso.

3.3.5. Normas autoaplicativas y normas heteroaplicativas

Un tópico que resulta de gran relevancia al hablar sobre la impugnación de normas generales en el juicio de amparo es saber distinguir entre los dos tipos de normas de acuerdo a su aplicabilidad al afectar a los particulares; resulta de vital importancia abordar esta clasificación de las normas jurídicas en tanto nos permitirá conocer las características que tenga cada norma para poder ser combatida oportunamente mediante el juicio de amparo.

Estableciendo el concepto puede entenderse como norma jurídica “en sentido material, será ley toda norma jurídica que se caracterice por ser general, abstracta e impersonal.

Por otro lado, en su sentido formal, es toda disposición que emana del Poder Legislativo, cuya potestad principal es emitir leyes”,¹⁴⁶ leyes que, de acuerdo al tema analizado, constituyen el acto reclamado en el juicio de amparo, aparte de las mencionadas en la fracción I del artículo 61 de la Ley de Amparo.

La importancia de distinguir entre una norma autoaplicativa de una heteroaplicativa nos permitirá saber el momento oportuno de la promoción del juicio de amparo indirecto, con más cuidado en esta vía para evitar dejar pasar el momento oportuno de su promoción, la corte ha emitido en su jurisprudencia una distinción basado en el concepto de individualización, misma que se lee de la siguiente forma:

LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho.

¹⁴⁶ Estrada Rodríguez, José Guadalupe, *op. cit.*, p. 30.

El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal.

De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.¹⁴⁷

Cabe hacer la precisión que, independientemente del tipo de norma que constituya, la ley permite aun en el caso de normas autoaplicativas, poder interponer el juicio de amparo a partir de su primer acto de aplicación, de tal suerte que, a pesar de causar perjuicio desde su entrada en vigor, puede ser optativo para el quejoso interponerlo en uno u otro momento.

¹⁴⁷ Tesis P./J. 55/97, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, julio de 1997, p. 5.

CAPÍTULO IV. EL CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD

SUMARIO: 4.1. El control previo: concepto y elementos; 4.2. Modelos del control previo de constitucionalidad a nivel internacional; 4.3. Análisis del control previo de constitucionalidad en México; 4.4. Coexistencia del control previo de constitucionalidad con otros mecanismos; 4.5. Hacia una propuesta del control previo de constitucionalidad a nivel federal.

4.1. El control previo: concepto y elementos

En el presente capítulo se presenta una breve introducción teórica respecto de los conceptos que hasta el momento se han establecido en torno al estudio del control previo de constitucionalidad, destacando entre ellos el que han determinado autores como Humberto Nogueira quien sostiene 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.”¹⁴⁸

¹⁴⁸ Nogueira Alcalá, Humberto, *Las competencias de los tribunales constitucionales en américa del sur*, *Ius et Praxis*, 2002, vol. 8, no 2, p. 6.

Por su parte, Miguel Ángel Alegre Martínez, lo define como “Aquella modalidad de control jurisdiccional concentrado de constitucionalidad, que tiene carácter declarativo y abstracto, y que se ejerce por parte de los tribunales constitucionales cuando les es sometido (por vía de acción, o por estar previsto en el ordenamiento con carácter preceptivo), un texto normativo, con anterioridad a su entrada en vigor.”¹⁴⁹

Así pues, en términos generales, los citados autores definen el control previo de constitucionalidad como un sistema a través del cual un órgano determinado para tal efecto lleva a cabo la revisión del contenido de una norma que pretende ser introducida en el ordenamiento jurídico, con la finalidad de establecer si ésta resulta conforme con los lineamientos, principios y derechos consagrados en la Constitución, siempre y cuando todavía no haya sido promulgada.

De tal forma, se puede advertir como principales características de esta modalidad de control constitucional, las siguientes:

1. Se trata de un control constitucional concentrado, toda vez que se faculta a un órgano especializado para tal efecto, resultando éste como único legitimado para resolver sobre la conformidad del texto normativo que se pretende promulgar, con la Constitución.

2. Es de carácter declarativo y abstracto, ello, en virtud de que la resolución que dicte el órgano facultado para ejercer el control previo es de tipo declarativo toda vez que únicamente establece la conformidad o contravención de la norma sometida a su estudio, respecto de la norma constitucional. Asimismo, se advierte que es abstracto, ya que el estudio de la constitucionalidad se lleva a cabo sobre el texto normativo que se intenta introducir en el ordenamiento jurídico y no sobre un caso concreto en que éste ya hubiera sido aplicado.

3. Se trata de un mecanismo de control *a priori*, pues dispone que la oportunidad para ejercerlo es antes de que la norma sujeta a control inicie la vigencia de su aplicación.

¹⁴⁹ Alegre Martínez, Miguel Ángel, *Justicia Constitucional y Control Preventivo*, España, Universidad de León, 1995, p. 101.

En este sentido, la doctrina ha establecido que el momento en que habrá de ejercerse el control previo de constitucionalidad es cuando la norma ha sido previamente aprobada, siempre y cuando sólo esté pendiente de declararse su entrada en vigor, pues dicho control debe ser ejercido sobre el texto final con el cual iniciaría su vigencia y no así, sobre los proyectos que apenas se someterían a debate del órgano legislativo.

Con base en lo anterior, y pese a las críticas a que se ha hecho acreedor el mecanismo en estudio, uno de sus principales defensores, evidencia la seguridad jurídica que brinda este modelo de control constitucional, pues para cuando la ley sea promulgada, ésta ya habrá sido objeto de control, es decir, ya se habrá evaluado previamente su conformidad con el texto constitucional; de modo que, la norma que se introduzca en el ordenamiento jurídico ya podría ser aplicada sin riesgo de que produzca efectos que pudieran advertir su inconstitucionalidad y resulten irreparables.¹⁵⁰

Por lo tanto, se puede concluir que el recurso previo de constitucionalidad, posee como característica principal la interposición del mismo antes de la entrada en vigor de determinada ley, lo que conlleva a la suspensión de su promulgación.

En el caso francés el Consejo Constitucional, ha establecido que dicha acción puede ejercerse sólo cuando se haya llevado a cabo el voto final de las dos cámaras respecto del texto legislativo que se pretende promulgar, precisando que no puede someterse a tal recurso, ningún texto normativo que aún se encuentre debatiendo, es decir, los proyectos que se someten a consideración de las cámaras.

De tal forma se advierte que esta modalidad de control constitucional contempla como objetivo fundamental, evitar que una norma que sea considerada como portadora de vicios de inconstitucionalidad, forme parte del ordenamiento jurídico de determinado sistema.

¹⁵⁰ Enríquez Soto, Pedro Antonio, "Control Previo de constitucionalidad en Nayarit", *Quid Iuris*, México, Volumen 19, diciembre 2012-febrero 2013, p. 55-64.

Lo anterior con la finalidad de impedir que el ejercicio o aplicación de dicha norma, produzca efectos jurídicos que sea difícil o imposible reparar, lo cual se advierte como una ventaja, considerando que dichos efectos no se generarían y por tanto no habría que esperar a que la norma sea aplicada para analizar su constitucionalidad según los efectos que hubiera provocado.

En este sentido, la declaración que el Tribunal Constitucional pudiera establecer respecto de la constitucionalidad de una norma, bajo este recurso, implica que lo que en ella consigne, sea adoptado por el Parlamento u órgano legislativo.

Tal circunstancia, no debe ser considerada como una politización de la función judicial, toda vez que este ejercicio se limita a comprobar la adecuación o no de una norma jurídica a los principios y valores consagrados en la Constitución, no así, una interferencia en el debate del contenido de la norma en cuanto a los fines que la misma pretenda.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se han manifestado innumerables críticas respecto del carácter obstruccionista que el citado recurso pudiera significar en el ejercicio de la función legislativa, respecto de los cuales Lina Escobar, cita como origen de dichas críticas, las dos consecuencias principales que se generan con el ejercicio del recurso previo de inconstitucionalidad: facultar a las minorías parlamentarias para evitar la producción legislativa arguyendo que ésta padece vicios de inconstitucionalidad e involucrar al Tribunal Constitucional en el procedimiento legislativo.

Sin embargo, en este sentido, el riesgo de que tales consecuencias afecten radicalmente los procedimientos legislativos o las adecuaciones del sistema jurídico, podría reducirse considerablemente si la regulación del recurso en estudio, estableciera términos precisos para decidir sobre las cuestiones sometidas a su consideración.

Asimismo, deben incluirse los efectos para cada uno de los supuestos que pudieran presentarse en el cumplimiento o inobservancia de las decisiones dictadas; pues se advierte que resulta ventajoso para la salvaguarda constitucional, el hecho de evitar que se promulguen leyes inconstitucionales.

La razón por la que se considera conveniente incluir los efectos en caso de inobservancia, es porque de tal modo, no habría necesidad de esperar a que las leyes produzcan efectos irreparables para poder analizar su constitucionalidad.¹⁵¹

4.1.1. Elementos característicos del control previo de constitucionalidad

Atendiendo a los diversos conceptos que se han estudiado sobre el control previo de constitucionalidad, cabe ahora destacar los elementos que, de acuerdo con dichos conceptos, se identifican respecto del citado mecanismo de defensa constitucional, dentro de los cuales Rogelio Aviña cita los siguientes¹⁵²:

- Es jurisdiccional, toda vez que la atención y trámite de este se debe seguir ante una instancia jurisdiccional, como puede ser un Tribunal específicamente creado para tal efecto, o bien, el pleno de los Tribunales Superiores de Justicia.
- Es concentrado, pues su estudio es atribuido en lo particular a un solo órgano especializado, que, en relación con la característica anterior, es creado para tal efecto.
- El control previo, es de carácter declarativo, ello en virtud de que la resolución que deriva de dicho procedimiento no produce nulidad como un acto del órgano especializado facultado para resolverlo, sino que ésta se produce por el vicio de inconstitucionalidad que dicho órgano sólo hace evidente.
- Es de carácter abstracto pues el estudio que se desprende de su ejercicio se lleva a cabo sobre la comparación entre la norma cuya aplicación se

¹⁵¹ Escobar Martínez, Lina Marcela, "El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la minoría parlamentaria en la práctica constitucional europea", *Vniversitas*, Bogotá, No. 110, julio-diciembre 2005, p. 61-92.

¹⁵² Aviña Martínez, Rogelio, "El control previo en el derecho constitucional local: un visor a la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza", en Gámiz Parral, Máximo N. *et. al.* (coords.), *Derecho Constitucional Estatal: memorias del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, 2009, p. 251-269.

pretende regular y el texto constitucional con el objetivo de verificar si aquélla contraviene en determinado sentido con la norma fundamental, de modo que dicha comparación se realiza al margen de cualquier caso concreto o de la aplicación que haya podido tener dicha norma.

- En relación con la oportunidad en que puede ejercerse el control previo de constitucionalidad, se identifica el carácter de control de tipo previo, pues el objeto materia de su estudio es la norma antes de que ésta inicie su vigencia, es decir, antes de que genere efectos en su ámbito de aplicación.

4.2. Modelos del control previo de constitucionalidad a nivel internacional

Fortaleciendo las consideraciones que previamente se han enunciado respecto del recurso previo de constitucionalidad, en el presente capítulo se expondrá una breve reseña sobre la regulación que ha existido del recurso previo en las Constituciones de Hungría, Polonia, Rumania, Francia y Portugal.

La finalidad de implementar en este apartado el análisis de diversas legislaciones comparadas que hemos mencionado, atiende principalmente a los fines orientadores que estos tienen, conocer de qué forma se ha previsto este mecanismo de control constitucional nos ayudará a forjar un criterio para estructurar el procedimiento que mejor se pudiera adecuar a nuestro sistema jurídico; la selección de los países atendió principalmente al hecho de tener la regulación del mecanismo de control que estudiamos, pero también influye la forma de gobierno y de estado, así como sí es una república federal o centralista, ya que esa distribución política modifica mucho la forma en la que se implementa en los diversos Estados.

Así pues, la Constitución de Hungría de 1949, consagró este mecanismo de control dentro de las facultades del presidente de la república relacionadas con la promulgación de las leyes, estableciendo en su artículo 26.4 lo siguiente:

Artículo 26

1. Al Presidente de la República corresponde promulgar públicamente la ley, dentro de los quince días -en caso de solicitar el Presidente del Parlamento la vía de urgencia, dentro de los cinco días- siguientes, contados a partir de la recepción de la misma. La ley enviada para hacerla pública será sancionada por el Presidente de la República. La ley deberá ser promulgada en el boletín oficial.

(...)

Si el Presidente de la República considerara que alguna de las disposiciones de la ley es inconstitucional, antes de estampar su firma, la remitirá al Tribunal Constitucional para que éste se pronuncie sobre la misma.¹⁵³

Además, con base en el mandato conferido en el artículo 32.A.3 del citado ordenamiento en relación con las atribuciones del Tribunal Constitucional, que al efecto señalaba:

Artículo 32/A

El Tribunal Constitucional supervisará la constitucionalidad de las disposiciones legales y desempeñará las funciones que se le atribuyan por mandato legal.

El Tribunal Constitucional al declarar la inconstitucionalidad de alguna ley o disposición legal, procederá a su anulación.

La intervención del Tribunal Constitucional, en los casos contemplados en la ley, podrá ser solicitada por iniciativa de cualquier persona (...) ¹⁵⁴

Se amplió dicha legitimación a 50 diputados o a una de las comisiones permanentes de la Asamblea, al gobierno, al presidente del Tribunal Supremo y al fiscal general.¹⁵⁵

Por su parte la Constitución polaca de 1997, contenía la regulación del ejercicio del control previo de constitucionalidad, en el apartado correspondiente a la organización y funciones de las cámaras, atribuyendo al presidente de la república en su artículo 122.3, la facultad de solicitar al Tribunal Constitucional que decida sobre la conformidad de una ley respecto de las disposiciones constitucionales.

¹⁵³ Constitución de la República Húngara de 1949, consultada en <http://www.ces.es/TRESMED/docum/hun-cttn-esp.pdf> (17 de noviembre de 2018)

¹⁵⁴ *Idem*.

¹⁵⁵ Flores Juberías, Carlos y Torres Pérez, Mercedes, "Los tribunales constitucionales y su papel en la protección de los derechos fundamentales en las nuevas democracias de la Europa Central y Oriental", *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional*, México, Número 5, julio-diciembre 2001, p. 113.

Asimismo, en el artículo 122.4, se determina que si el Tribunal advierte que la ley sometida a su consideración, resulta inconstitucional, el presidente de la república se negará a firmarla para su promulgación; sin embargo, se contempla el supuesto en que sólo resulten inconstitucionales algunos preceptos concretos de la ley, situación en la cual el presidente podrá firmar la ley omitiendo dichas disposiciones declaradas inconstitucionales, o bien, la devolverá a la cámara para que reconsideren el texto normativo evaluado.

En el caso de la legislación rumana, se advierte cierto parecido con las disposiciones relativas al efecto en la legislación polaca, pues de igual forma se atribuye al presidente la posibilidad de apelar a la Corte Constitucional para evaluar la conformidad de las normas con el texto constitucional; sin embargo, la Constitución de Rumania, no precisa la posibilidad de depurar el texto normativo de las disposiciones declaradas inconstitucionales.

Asimismo amplía la legitimación para instar el control previo, facultando para tal efecto, además del presidente de la república, a los presidentes de cada una de las dos cámaras del parlamento, al gobierno, al Tribunal Supremo, a 50 diputados y a 25 senadores, de igual forma se advierte como límite al ejercicio del citado recurso, lo dispuesto en el artículo 145.1, que establece la posibilidad de que si las dos terceras partes de cada una de las cámaras del legislativo reafirman los términos originales de la ley sometida a consideración del Tribunal Constitucional, se invalidará la declaración de inconstitucionalidad que hubiere sido dictada por éste de forma que el presidente quedará obligado a firmar y promulgar la ley controvertida.

En este sentido, puede considerarse que tal disposición resta efectividad al ejercicio del recurso previo de constitucionalidad, pues, así como se cree que éste puede resultar como un factor de politización del ejercicio jurisdiccional de los Tribunales Constitucionales, y además como un mecanismo de obstrucción legislativa que las minorías parlamentarias pudieran ejercer para impedir la voluntad de las mayorías.

Además, esta limitante podría derivar en el sometimiento de las minorías sin que éstas pudieran contar con algún mecanismo que les permita evidenciar en forma responsable las posibles omisiones y contravenciones en que las mayorías pudieran incurrir respecto de las disposiciones constitucionales.¹⁵⁶

En el sistema constitucional portugués, el control previo fue introducido por la Constitución de 2 de abril de 1976, posteriormente mediante reforma del texto constitucional en 1982, con la intención de minimizar el posible carácter político que pudiera atribuírsele a dicho mecanismo de control; se creó un Tribunal Constitucional, atribuyéndole a éste competencia para la valoración preventiva de cualquier proyecto de ley cuando fuera requerido por el presidente de la República o bien por los ministros de la República en el caso de decretos legislativos regionales.

Así pues, se regula el control previo de constitucionalidad en el artículo 278 de la Constitución portuguesa, que a la letra dispone lo siguiente:¹⁵⁷

Artículo 278

(Revisión previa de la constitucionalidad)

1. El Presidente de la República puede solicitar al Tribunal Constitucional que realice una revisión previa de la constitucionalidad de cualquier norma establecida por un tratado internacional que se le presente para su ratificación, por cualquier decreto que se le envíe para su promulgación como ley o ejecutivo. Ley, o por cualquier acuerdo internacional, el decreto de aprobación que se le envía para su firma.
2. Los representantes de la República también pueden solicitar al Tribunal Constitucional que realice una revisión previa de la constitucionalidad de cualquier norma establecida por un decreto legislativo regional que se les envíe para su firma.
3. Las revisiones previas de constitucionalidad se solicitarán dentro de los ocho días posteriores a la recepción del documento en cuestión.

¹⁵⁶ *Ibidem.*, pp. 89-143.

¹⁵⁷ Gómez Montoro, Ángel José, "El control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 8, Núm. 22, enero-abril 1988, p. 128.

4. Además del propio Presidente de la República, el Primer Ministro o una quinta parte de todos los miembros de la Asamblea de la República en pleno ejercicio de su cargo pueden solicitar al Tribunal Constitucional que realice una revisión previa de la constitucionalidad de cualquier norma establecida por cualquier decreto que se envíe al Presidente de la República para su promulgación como ley organizativa.
5. En la fecha en que envíe cualquier decreto al Presidente de la República para su promulgación como ley organizativa, el Presidente de la Asamblea de la República notificará al Primer Ministro y los grupos parlamentarios en la Asamblea de la República.
6. La revisión previa de la constitucionalidad prevista en (4) arriba se solicitará dentro de los ocho días de la fecha prevista en (5) anterior.
7. Sin perjuicio de lo dispuesto en (1) arriba, el Presidente de la República no podrá promulgar los decretos mencionados en (4) arriba hasta que hayan transcurrido ocho días desde su recepción o, en caso de que se solicite la intervención del Tribunal Constitucional, hasta que se haya pronunciado al respecto.
8. El Tribunal Constitucional se pronunciará en un plazo de veinticinco días, que el Presidente de la República podrá reducir en el caso del (1) anterior por razones de emergencia.

Asimismo, en la Constitución francesa, se instauró desde 1958, la regulación del control previo de constitucionalidad de las leyes, el cual se sometía a conocimiento de un órgano independiente y autónomo de los demás poderes del Estado, el Consejo Constitucional, que se conforma de nueve miembros cuyo mandato es de nueve años no renovables.

Tres de ellos son nombrados por el presidente de la República; tres, por el presidente de la Asamblea Nacional, y tres, por el Senado; además de los expresidentes de la República, que pueden formar parte de esta institución con carácter vitalicio; la trascendencia de dicha instauración radicó en que este mecanismo resultó novedoso a la vista de los modelos de justicia constitucional que hasta el momento existían, los cuales se caracterizaban por ser en su mayoría a *posteriori*.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Escobar Martínez, Lina Marcela, *op. cit.*, pp. 61-92.

Así pues, el control previo de constitucionalidad francés, se caracteriza por ser de carácter obligatorio y facultativo; en el primer caso, se ejercita sobre proyectos de leyes orgánicas, proposiciones de ley que no han sido sometidas a referéndum y los reglamentos de las Cámaras del parlamento; por su parte, el control previo con carácter facultativo, versa sobre los proyectos de ley que no hubieran sido sometidos a la modalidad obligatoria y a los tratados internacionales previo a su aprobación, en este sentido, dicho control puede ser ejercido siempre y cuando el ordenamiento objeto del mismo, hubiere sido votado por el parlamento.

Por lo que ve a los efectos que se generan en ambas modalidades del control previo, cuando éste se ejerce sobre proyectos de ley, se advierten como tales; primero la suspensión del procedimiento legislativo, o sea, la promulgación del proyecto sometido a control previo, además, la resolución del Consejo, que deberá ser emitida en un plazo máximo de un mes, salvo que se solicite con urgencia, en un plazo de ocho días; tiene eficacia de cosa juzgada, pues sobre ésta no procederá ningún recurso, asimismo, su efecto será *erga omnes*, pues la sentencia se impondrá a los poderes del Estado y a todas las autoridades tanto judiciales como administrativas.

Ahora bien, en el caso de que un proyecto de ley sea considerado por el Consejo, como parcialmente contrario a la Constitución, se concede al Presidente de la República, la facultad de requerir al Parlamento para que lleve a cabo una nueva discusión sobre el contenido del proyecto que haya resultado no conforme al texto constitucional, posteriormente sobre la nueva deliberación del Parlamento respecto del ordenamiento en asunto, el Consejo efectuará un segundo control, conocido como control a doble vuelta.

CUADRO 1

Cuadro comparativo de los controles previos de constitucionalidad regulados en diversos países.

CONTROL PREVIO EN LEGISLACIONES COMPARADAS						
PAÍS	OBJETO DE CONTROL	ENTES LEGÍTIMADOS	LEGITIMACIÓN PASIVA	MOMENTO PROCESAL	EFECTOS DE LA SENTENCIA	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
HUNGRÍA	Leyes aprobadas por el parlamento	Presidente de la República; 50 diputados; Presidente del Tribunal; fiscal general	Presidente del Parlamento	Antes de su publicación	Anulación de la ley	Artículo 26.4 y 32/A de la Constitución de la República de Hungría.
POLONIA	Leyes aprobadas por las cámaras del parlamento	Presidente de la República	Una o varias cámaras del Parlamento	Una vez turnada el presidente para su aprobación	Negar la promulgación, omitir leyes inconstitucionales o devolverla a la cámara	Artículos 122.3 y 122.4 de la Constitución de la República de Polonia.
RUMANIA	Normas aprobadas por el parlamento	Presidente de la República, Presidentes de las Cámaras, Tribunal Supremo	Cámaras del Parlamento	Antes de su aprobación y publicación	Únicamente declarativo, no vincula a las cámaras	Artículo 145.1 de la Constitución de Rumania
PORTUGAL	Tratados internacionales y decretos legislativos	Presidente de la República, representantes de la República, Primer Ministro, la quinta parte de la Asamblea de la República	Asamblea de la República y Asambleas locales	Antes de su promulgación como ley organizativa	El presidente puede ejercer el derecho de veto; se puede ratificar la ley por la Asamblea de la República	Artículo 277 y 278 de la Constitución de la República Portuguesa
FRANCIA	Proyectos de leyes orgánicas sin referéndum, tratados	Presidente de la República	Parlamento y sus cámaras	Una vez que la norma sea votada por el Parlamento	Una nueva votación por el parlamento y	Artículos 61-1 y 62 de la Constitución Francesa.

Fuente: Elaboración propia en base a los artículos constitucionales de cada país.

4.3. Análisis del control previo de constitucionalidad en México

Luego de haber explicado los elementos que caracterizan al control previo de constitucionalidad objeto de la presente investigación, a continuación, se expone el análisis correspondiente a cada una de las disposiciones legales que regulan el citado control en diversas Entidades Federativas de la República Mexicana, lo anterior, con la intención de identificar los elementos que caracterizan a cada una de dichas disposiciones en relación con las que la doctrina ha atribuido a este control.

De modo que, se pueda elaborar una comparación entre las diversas legislaciones que así lo contemplan y con ello poder advertir las posibles deficiencias que de su aplicación pudieran derivar, y a su vez, determinar los beneficios que la regulación establecida, aporta para salvaguardar la supremacía constitucional. En tal sentido, el objetivo principal del presente capítulo es conocer a profundidad los lineamientos legales establecidos para la regulación del control previo de constitucionalidad en los diversos dispositivos reglamentarios a nivel local.

4.3.1. Control previo de constitucionalidad: ley de justicia constitucional local para el Estado de Coahuila

Esta entidad federativa regula de forma adecuada el control previo de constitucionalidad, sin embargo, se considera que aún puede tomar muchos elementos de otras regulaciones de sus homólogos para generar una acción especial sobre el tema, ya que al incorporarla dentro de las propias acciones de inconstitucionalidad parece no hacer distinciones entre ambas figuras.

Es de gran importancia hacer referencia que en este Estado existe una doble participación de la autoridad judicial en la revisión previa de las normas que están en proceso de formación, ya que en la Constitución Local previo a hacer mención del control previo como con una acción de inconstitucionalidad en su artículo 53 establece que cuando se estén discutiendo proyectos de ley relativos a influir sobre la administración de justicia o sobre codificación, podrán asistir al debate los magistrados que designen el Supremo Tribunal con el fin de que se les pueda oír sobre la opinión técnica que tengan al respecto.

El artículo 71 de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila, establece el control previo regulado como un tipo de acción de inconstitucionalidad, disponiendo:

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

(...)

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

Así pues, se advierte del citado numeral que la facultad para ejercer el control previo de constitucionalidad, se le atribuye al Gobernador, con lo cual además se reconoce una función consultiva al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, para lo cual se establece en el artículo 90 el procedimiento a seguir para dar trámite al mecanismo de control constitucional en estudio, que a la letra dice:

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. 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. (...)

Del citado numeral, advertimos como inconvenientes para lograr el objetivo que se persigue con el control previo de constitucionalidad, como lo es, evitar la publicación y aplicación de legislaciones que sean contrarias a la Constitución los siguientes:

- Se faculta al Congreso del Estado, para determinar si juzga conveniente o no, la suspensión del proceso legislativo en tanto se resuelve la solicitud consultiva realizada al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Lo cual sería un obstáculo, pues en caso de que se decidiera continuar con el citado procedimiento, podría correrse el riesgo de publicar una norma con vicio de inconstitucionalidad.

- No se establece un tiempo determinado para que el Pleno del Tribunal resuelva la consulta planteada, lo cual podría traducirse en un mecanismo de obstaculización por parte del Ejecutivo Estatal para dar trámite a los proyectos o decretos del Legislativo, configurando el citado control con carácter más político al amparo de la función jurisdiccional; por lo tanto, es necesario establecer un término preciso y breve para dar solución al trámite en estudio.

- Al disponer que en caso que por mayoría de votos el Congreso Estatal decida continuar con el procedimiento legislativo sin esperar la respuesta de la consulta iniciada, se declararían sin materia la solicitud; se considera que se resta toda trascendencia a la regulación de un control previo, pues en nada beneficia si el mismo no se concluye con una resolución positiva o negativa, por lo que pienso deberían establecerse casos de excepción en los cuales pudiera declararse sin materia el citado mecanismo.

4.3.2. Control previo de constitucionalidad en el estado de Nayarit

Ahora bien, corresponde hacer un análisis sobre la forma en la que se ha regulado este mecanismo de control constitucional de dictámenes o proyectos legislativos en el Estado de Nayarit, no se puede hablar propiamente de leyes ya que no se ha hecho la declaración formal por parte del titular del poder ejecutivo.

Tenemos que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Nayarit prevé el control previo de constitucionalidad en el párrafo quinto del artículo 53 el cual a la letra se lee de la siguiente manera:

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.¹⁵⁹

Cabe hacer la aclaración, previo a abordar de fondo la norma anteriormente mencionada, que al hacer una búsqueda en la Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit, no se encontró en dicha norma reglamentaria artículo alguno que pudiera describir o reglamentar de forma minuciosa dicho procedimiento de control constitucional sino únicamente se especifican los diversos mecanismos de control constitucional a que hace alusión el artículo 91 de la norma suprema Nayarita, a saber controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, inconstitucionalidad por omisión, cuestiones de inconstitucionalidad, juicio de protección de derechos humanos y controversias por límites territoriales.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, pese a que la regulación del control previo de constitucionalidad no se encuentra previsto en el artículo 91 de Constitución local expresamente señalado como un mecanismo que sea competencia de la Sala Constitucional, sino como una etapa para cuidar puntos constitucionales del dictamen de ley dentro del aún proceso legislativo, es que tampoco se encuentra regulación especial dentro de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, lo que únicamente nos remite a analizar lo estipulado en el citado párrafo quinto del artículo 53 constitucional.

Haciendo un análisis procesal del citado artículo, en cuanto a una metodología para entender la sustanciación se analizará la legitimación activa y pasiva, objeto de control, momento procesal, competencia, materia de control y efectos de la sentencia que se dicte.

¹⁵⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano dl Estado de Nayarit, publicada en el periódico oficial de dicha entidad los días 17, 21, 24 y 28 de febrero y 3, 7, 10, 14 de marzo de 1918; la fracción mencionada se adicionó mediante reformas constitucionales publicadas el día 10 de junio de 2016.

La legitimación activa recae en la comisión legislativa encargada de dictaminar la futura ley; se puede decir que la legitimación pasiva en este proceso no existe ya que el mismo órgano de la legislatura encargada de crear la ley es el mismo que decide enviarla para revisión.

Se considera materia de control, es precisamente la iniciativa de ley o el decreto presentado para su estudio (no propiamente una ley, ya que para tener tal carácter ocupa completar todos sus procesos formales); el momento procesal oportuno para la promoción del control previo es antes de la discusión y aprobación por parte del Congreso aun en cuanto a un dictamen, al hablar de momento procesal debe entenderse dentro del proceso legislativo, con tal fin se desarrolló un capítulo anteriormente; la competencia recae en la Sala Constitucional integrada por magistrado del poder judicial local; lo que es materia de control es la regularidad constitucional del citado dictamen legislativo con las normas constitucionales locales, federales y tratados internacionales; los efectos de la sentencia no tendrán más carácter que el de la simple opinión de la Sala Constitucional, quien la deberá de emitir en un plazo de 10 días.

4.3.3. Control previo de constitucionalidad en el estado de Oaxaca

Continuando con el recorrido del análisis normativo de la regulación existente en el derecho procesal constitucional local en lo relativo al control previo de constitucionalidad de la ley, tenemos que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca no se quedó atrás en la incorporación de la justicia constitucional local, ya que dentro de la misma norma suprema local encontraremos diversos mecanismos tales como controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, cuestiones de constitucionalidad de jueces locales sobre la aplicación de la ley, el propio control previo de constitucionalidad de la ley, el juicio de protección de derechos humanos, así como el conocimiento de recursos relativos a la revocación de mandato (tema que a nuestro parecer no es materia netamente constitucional).

En efecto, la Constitución local de Oaxaca prevé el control previo de constitucionalidad de la ley tal cual como un mecanismo de control constitucional dentro de las mismas facultades que tiene el Poder Judicial de su entidad actuando con funciones materiales de tribunal constitucional en la fracción IV del inciso B) del artículo 106, el cual se lee de la siguiente manera:

Artículo 106. Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia:

...

B. Corresponde a la Sala Constitucional, en los términos que señala 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;

Debemos decir que esta entidad federativa es una de las que mejor regula este mecanismo en estudio, ya que, a diferencia de Nayarit, aquí sí se reglamenta de forma adecuada el procedimiento que ha de seguirse para su substanciación dentro de la Ley Reglamentaria del Apartado B del Artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en los artículos del 107 al 117.

Entonces, haciendo uso de la misma metodología descriptiva usada anteriormente, para su análisis nos basaremos en la reglamentación procesal contenida en la norma constitucional local, así como en la ley reglamentaria, ya que de esta forma nos permitirá reflexionar sobre la mejor opción a implementar en caso de que sea conveniente a nivel federal, cuidando no contravenga lo usado por otros mecanismos de control de la constitucionalidad de leyes que actualmente se regulan.

La legitimación activa de acuerdo con el artículo 106 inciso B) fracción IV y la fracción I del artículo 109 de la ley reglamentaria recae sobre el Gobernador del Estado, el treinta por ciento de los Diputados del Congreso del Estado y los órganos constitucionales autónomos, estos últimos únicamente en cuanto a las leyes que sean materia de su competencia; la legitimación pasiva recae sobre los órganos que hayan participado en el proceso de aprobación de la ley o decreto, concretamente diremos que será el Congreso del Estado, ello, de acuerdo a la fracción II del artículo 109 de la ley reglamentaria.

Por lo que ve al objeto de control únicamente lo serán los proyectos de ley o decretos aprobados por el Congreso del Estado, a pesar de que se hace referencia en la ley que tienen que estar *aprobados*, también se encarga dicha norma de decirnos el momento del proceso legislativo en que se puede hacer valer el control previo, procederá siempre que no se haya realizado su promulgación y publicación, lo que supone que hasta la etapa del proceso legislativo en la que se puede hacer valer, aun no interviene el gobernador del Estado lo que lo legitima para interponerla.

Es razonable pensar que una vez que el congreso aprueba un dictamen de ley le tiene que notificar al titular del ejecutivo del estado para que la promulgue y la publique, situación en la que se dará cuenta de los vicios de inconstitucionalidad que pueda tener la ley que se pretende aprobar y hacer valer el control previo de constitucionalidad.

Sin embargo, la situación se complica respecto de los órganos autónomos quienes no participan el proceso legislativo, cabe la duda que no responde la legislación de cómo se les dará a conocer de los proyectos de ley o dictámenes parlamentarios que se pretendan aprobar para que estos puedan ocurrir al control previo.

La competencia para conocer del control previo lo encontramos regulado en el artículo 107 párrafo tercero de la ley reglamentaria, el cual establece que la Sala Constitucional actuará como instructora del procedimiento, siendo el Pleno del Tribunal el órgano encargado de la resolución, una vez presentada la demanda se mandará dar vista de ella a las partes para que dentro del término de dos días rindan sus informes.

Una vez que se tengan los informes la Sala emitirá un proyecto de resolución que será puesto a consideración del Pleno del Tribunal quien resolverá dentro de los tres días siguientes, se establece un plazo máximo para resolver el procedimiento, de quince días, en dicho procedimiento se podrá conceder la suspensión de la promulgación y publicación de la ley o decreto correspondiente.

Ahora bien, la materia del control previo es el estudio de la constitucionalidad de leyes y decretos aprobados por el congreso, al respecto el artículo 108 de la ley reglamentaria establece-que se debe señalar en la demanda la ley o decreto que se reclame, los preceptos constitucionales que se estimen violados, y los conceptos de invalidez.

Se advierte que, fue deficiente en delimitar sobre qué normas supremas deben de guardar regularidad los proyectos impugnados, ya que si bien analizamos un mecanismo de control constitucional local, la lógica indica que se debe hacer un contraste entre la ley impugnada y la Constitución local, no obstante en nuestro sistema jurídico mexicano de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Federal todas las normas deben ajustarse a lo plasmado en esta última así como en los tratados internacionales.

Respecto de los efectos de las sentencias dictadas en este mecanismo de control, también se regula de forma más amplia en la ley reglamentaria de esta Entidad federativa la cual puede proporcionarle efectos más eficaces; se estipula que la sentencia que se dicte dentro del control previo por parte del Pleno del Tribunal se tomará por unanimidad o por mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes; si el Tribunal no encuentra problemas de constitucionalidad en el contenido o procedimiento de la aprobación de la ley entonces autorizará su promulgación y publicación inmediatamente.

Por el contrario, si se encuentran vicios de constitucionalidad en la ley o decreto, la autoridad demandada deberá subsanar las observaciones que se realicen.

Una vez que se subsanen las observaciones el mismo Pleno del Tribunal procederá a verificar en qué términos se cumplió con la sentencia en un plazo no mayor de cinco días, decretando medidas de apremio para su cumplimiento inmediato, cuando el Pleno resuelva no haber dado el debido cumplimiento a la sentencia en los términos que se resolvió, requerirá de nueva cuenta a la autoridad para que la cumpla, así sucesivamente hasta que se tenga por cumplida.

4.3.4. Control previo de constitucionalidad en el estado de Yucatán

Por último, corresponde hacer el análisis de otro Estado de la república que al igual que el estado de Coahuila, Nayarit y Oaxaca, prevé en su norma suprema local el mecanismo en estudio, se observa que al hacer la regulación del Poder Judicial para esta entidad federativa se prevé un apartado donde se abordan los diversos mecanismos de control constitucional que se podrán promover dentro de dicho Estado.

Destacando entre estos, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, y cuestión de control previo de constitucionalidad que propiamente nos interesa; cabe hacer notar que esta entidad federativa no contempla dentro de sus mecanismos de justicia constitucional el juicio de protección de derechos humanos o lo que doctrinalmente se ha denominado amparo local.

Su fundamento lo encontramos en la fracción IV del artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, la cual para su mejor ilustración nos permitimos transcribir:

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.

Podemos en este punto afirmar que es el Estado que mejor substanciación de dicho mecanismo contempla, ya que la cuestión de control previo de constitucionalidad de forma amplia se establece en los artículos del 114 al 130 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, normas que son de gran importancia para los fines perseguidos con esta investigación, ya que de proponer la implementación a nivel federal nos orienta en muchos aspectos procesales, como más adelante se detallará.

En primer término, por lo que respecta a la legitimación activa para promover esta cuestión de control previo, atendiendo a las normas constitucionales y reglamentarias recae sobre el Gobernador del Estado, el Fiscal General del Estado, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso, los órganos públicos autónomos por conducto de sus representantes y los presidentes municipales únicamente en cuanto al ámbito de su competencia.

La legitimación pasiva que se delimita de acuerdo con la fracción II del artículo 115 de la ley reglamentaria recae únicamente en el Congreso del Estado; además la fracción III del mismo artículo 115 señala que deberá comparecer el Fiscal General del Estado en representación de los intereses de la sociedad, aparte de tener la facultad de promover directamente la cuestión previa de constitucionalidad, cuando no sea el promovente deberá comparecer a este procedimiento con el único fin de manifestarse sobre lo ya mencionado.

De forma muy similar a como se maneja por el Estado de Oaxaca, serán objeto de este mecanismo los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso del Estado, que estén aprobados los proyectos, y que no se les ha otorgado el carácter de ley, ya que falta la sanción del ejecutivo.

En todo caso el momento procesal oportuno para la promoción se delimita en el artículo 116 de la ley reglamentaria, rigiendo que se deberá promover la cuestión de control previo de constitucionalidad una vez que el proyecto de ley quede aprobado, pero antes de su promulgación y publicación en el Diario Oficial del Estado de Yucatán.

La competencia para conocer y substanciar este mecanismo se regula en el artículo 70 de la Constitución Local, cuando establece que será el Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido como Tribunal Constitucional el encargado de conocer de todos los mecanismos de control constitucional, órgano que de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 64 de la Constitución Local es la máxima autoridad del Poder Judicial y estará integrado por once Magistrados, que funcionarán en pleno y en salas.

El procedimiento se substanciará con un escrito de requerimiento promovido por uno de los órganos con legitimación, a dicho requerimiento deberá acompañarse del proyecto de ley aprobado por el Congreso, en cuanto se reciba el requerimiento el Tribunal podrá suspender el proceso legislativo comunicándose al Gobernador para que se abstenga de sancionar, promulgar y publicar la ley hasta que se dicte sentencia definitiva, una vez admitido se dará vista al Pleno del Congreso o a la Diputación Permanente en caso de receso, para que dentro de quince días rinda el informe con las razones de la aprobación del proyecto.

Con el informe rendido se dará vista al Fiscal General del Estado para que formule el pedimento que crea conveniente hasta antes de la citación para sentencia, una vez que se reciban los informes se pondrán los autos a la vista de las partes para que dentro de cinco días formulen alegatos, se establece la facultad de recolectar pruebas para mejor proveer y que para el caso de que sean objeto de estudio leyes administrativas se pida la opinión del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado.

La materia de control será 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, es entonces que el Tribunal deberá cuidar que los proyectos de ley que se sometan a su estudio guarden regularidad únicamente con las normas de la Constitución, sin saber hasta qué punto se puede hacer el estudio de la compatibilidad con las normas de la Constitución Federal y de los tratados internacionales.

Sobre el particular es punto de litis la parte impugnada que realice el promovente sobre la norma cuya validez se controvierta, así como de los preceptos constitucionales específicos que se señalen en el requerimiento, y en especial de los conceptos de invalidez. no obstante, en el requerimiento se debe señalar los artículos de la Constitución que se estiman violados, al momento de emitirse la sentencia el Pleno del Tribunal puede estimar la inconstitucionalidad del proyecto de ley en base a cualquier precepto de la Constitución, aunque no se haya invocado en el escrito inicial.

Respecto a los efectos de la sentencia, para que pueda tener obligatoriedad para el Pleno del Congreso, la sentencia deberá ser aprobada por cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Pleno del Tribunal Constitucional, a lo que se le denomina de mayoría calificada, en la sentencia se le indicará al Pleno del Congreso que modifique las disposiciones afectadas de inconstitucionalidad. n esa parte queda pendiente de legislar los supuestos en los que no se da cumplimiento con la sentencia de Pleno del Tribunal o se da cumplimiento de forma indebida a la señalada, ese seguimiento al cumplimiento de la sentencia es un tema de gran relevancia ya que permite coaccionar al órgano legislativo rectifique sus actuaciones con consecuencias legales, situación que sí se regula en la legislación del Estado de Oaxaca.

CUADRO 2

Cuadro comparativo del control previo de constitucionalidad en las entidades federativas.

CONTROL PREVIO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS						
ESTADO	OBJETO DE CONTROL	ENTES LEGÍTIMADOS	LEGITIMACIÓN PASIVA	MOMENTO PROCESAL	EFECTOS DE LA SENTENCIA	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
COAHUILA	Proyectos de ley	Gobernador del Estado	Congreso del Estado	Previo la publicación únicamente si el Gobernador veta la ley	Se sobresee el proceso si el legislativo lo decide, si se dicta sentencia es vinculante.	Artículos 53, 71 y 90 de la Constitución del Estado de Coahuila.
NAYARIT	Dictamen de ley	Comisión legislativa encargada del dictamen de ley.	Ninguna pues es el dictamen aún no se discute ni vota; aun es la Comisión que hace el dictamen.	Previo a la aprobación y discusión del Congreso	Solo es una consulta al Tribunal Superior	Artículo 53 de la Constitución del Estado de Nayarit
OAXACA	Proyecto de ley o decreto aprobado por el Congreso.	Gobernador, 33% de los diputados, órganos autónomos.	Congreso del Estado	Una vez aprobado el proyecto por el Congreso, pero antes de su promulgación y publicación.	Subsanar las observaciones del Tribunal Constitucional, hasta su cumplimiento.	Artículo 106 inciso B) fracción IV de la Constitución del Estado de Oaxaca.
YUCATÁN	Proyectos de ley aprobados por el Congreso.	Gobernador, 33% del Congreso, Fiscal General, Organismos Públicos Autónomos.	Congreso del Estado.	Antes de su promulgación y publicación.	Es obligatoria solo si se aprueba por las dos terceras partes del Tribunal	Artículo 70 fracción IV de la Constitución del Estado de Yucatán.

Fuente: Elaboración propia en base a las normas de las Constituciones locales de cada una de las entidades federativas mencionadas.

4.4. Coexistencia del control previo de constitucionalidad con otros mecanismos

Para el desarrollo de este capítulo se iniciará de la premisa de que es viable la existencia de la regulación del control previo de constitucionalidad de las leyes (hablando de proyectos de ley o dictámenes parlamentarios) a nivel federal en cuanto a un mecanismo más del control constitucional-

Sin embargo, a nuestro parecer y de acuerdo con las justificaciones que se presentarán en líneas posteriores, tratando de hacer un breve contraste con los mecanismos de control constitucional que se usan actualmente a nivel federal para combatir las normas generales, partiendo de la controversia constitucional, después con la acción de inconstitucionalidad, y por último del juicio de amparo contra leyes en la vía indirecta, así como del planteamiento de la aplicación de una norma inconstitucional en el amparo directo.

El propósito de hacer este análisis es para concretizar nuestro punto de vista en tanto se confirma la hipótesis de nuestra investigación, sobre la viabilidad de poder incorporar el control previo de constitucionalidad en nuestra carta magna, pero con ciertas particularidades que vale la pena precisar en tanto no invada el objeto de estudio de los mecanismos que ya existen, con el fin de que una misma norma no sea sujeta a estudio en abstracto en múltiples ocasiones.

El carácter jurisdiccional que predomina en la mayoría de los controles previos analizados en esta investigación, demuestra que los tribunales del poder judicial, pero en específico los que ejercen funciones materiales de competencia constitucional, pueden perfectamente hacer un análisis sobre los proyectos de ley que se pretenden aprobar para su futura entrada en vigor, en tanto se puedan delimitar específicamente los sujetos legitimados para promoverla, las autoridades demandadas, los plazos y el momento procesal para ejercerlo, la materia y objeto de control, y los efectos que producirá en su caso la sentencia que lo resuelva.

El primer mecanismo de control constitucional que analizaremos es la *controversia constitucional*, en lo que nos interesa únicamente que tiene como objeto la anulación de leyes inconstitucionales en rubros delimitados al pacto federal, invasión de competencias y límites territoriales, no analizaremos a cabalidad en este apartado este mecanismo de control pues ya se ha hecho en apartados previos, aquí únicamente diremos si la forma en la que se hace el estudio de la inconstitucionalidad de leyes en esta vía no se ve obstaculizada o entorpecida de coexistir con el control previo en un mismo sistema normativo.

Como ya se dijo, una característica que tiene la controversia constitucional es que el estudio de las leyes que se llegan a impugnar de inconstitucionales en esa vía, es previo su aplicación a un caso concreto, o sea que en primer término la norma ya entró en vigor y culminó todas las etapas del proceso legislativo, entonces tenemos un control de constitucionalidad en concreto, en el que uno de los sujetos legitimados para promoverlo de los mencionados en la fracción I del artículo 105 de la Constitución, resiente una afectación a sus atribuciones constitucionales ya analizadas previamente por la norma general, situación que lo motiva a promoverla.

De llegarse a implementar un control previo de constitucionalidad de ninguna forma dejaría sin materia las cuestiones que se resuelven en las controversias constitucionales, ya que para que se pueda accionar se necesita la aplicación o aprobación de una norma general, no así en el control previo; un punto importante aquí es poder determinar en qué casos puede el tribunal constitucional avocarse al conocimiento del control previo de constitucionalidad, cuándo se vulnera la cláusula federal, se invaden competencias o se genera una invasión a límites territoriales desde antes de su entrada en vigor, podremos decir que al ejercerse el control previo bien pudiera estudiarse si la norma en cuestión vulnera la norma suprema en los puntos ya cuestionados, sin embargo, se considera que es necesaria la aplicación de la norma para que el ente que se crea vulnerado en sus competencias constitucionales pueda impugnarla, con el fin de que se pueda dar el derecho de contradicción al órgano emisor de la ley y se puedan aportar pruebas contundentes para demostrar que no se vulnera ningún mandato constitucional.

Por lo que ve a la *acción de inconstitucionalidad*, aquí al igual que en el control previo de constitucionalidad, el estudio de la norma impugnada se plantea en abstracto, sin que para su estudio tenga que mediar un conflicto entre partes determinadas, únicamente los organismos legitimados para promoverla en cuanto estimen que la norma que acaba de entrar en vigor vulnera distintas disposiciones constitucionales.

Lo anterior en cuanto a sus semejanzas, pero en cuanto las diferencias sustanciales que pueden hacerse notar dentro de los dos mecanismos en contraste, en primer término es el objeto de estudio, ya que en la acción de inconstitucionalidad se permite que diversos entes puedan impugnar varias disposiciones de una ley en abstracto en el momento de su entrada en vigor, caso contrario es que en el control previo esos mismos diversos actores si se quiere, pueden impugnar un proyecto de ley o un dictamen parlamentario de ley, una vez que ha sido aprobado por el congreso local correspondiente o el Congreso de la Unión, hablamos entonces de dos textos formalmente distintos, una norma legal completa y vigente por un lado, y por otro, un proyecto o dictamen de ley que aún no cobra el carácter de obligatorio y coercible.

La distinción anterior se profundiza si se aborda su técnica de sustanciación, lo anterior debido a que de tener que coexistir la acción de inconstitucionalidad, con el control previo de constitucionalidad, bien podría pensarse que se permitiría que una ley pudiera ser contrastada con la norma suprema en dos tiempos distintos, qué más daría para los órganos legitimados si hacer la impugnación previo a su entrada en vigor o una vez que entre vigor, si el control que se hace es en abstracto.

Pareciera que entenderlo así únicamente duplicaría la carga de trabajo para el tribunal constitucional del conocimiento, pues abordaría la cuestión de constitucionalidad dos veces en la misma norma, el único beneficio que pudiéramos hacer notar que tiene el control previo y no la acción de inconstitucionalidad es que el procedimiento de control previo puede detener la entrada en vigor de la ley en tanto se resuelve el problema de constitucionalidad, caso contrario es que la acción de inconstitucionalidad expresamente mandata que no puede suspender la aplicación de la norma sujeta a estudio.

El grado de similitud de uno y otro es tan amplio, que puede llegarse a pensar que la existencia de uno sustituye a otro sin mayor repercusión, por lo que para poder entender la necesidad de la implementación del control previo de constitucionalidad creemos necesario remitirse a sus más elementales características, ya que como su denominación lo indica la finalidad de este es *prevenir* la vulneración de la norma suprema, que no llegue a cobrar vida en nuestro sistema jurídico una ley que puede incluso vulnerar los derechos humanos de los particulares.

Caso contrario con la acción de inconstitucionalidad que sus efectos son de reparación, entonces aquí lo que se busca es evidenciar una violación a la Constitución que ya surgió, y que por consiguiente deberá ser anulada, o definir criterios para la interpretación de esa norma; en el apartado siguiente propondremos la regulación del control previo de constitucionalidad con mayor amplitud, teniendo especial cuidado en no inutilizar la acción de inconstitucionalidad como actualmente se encuentra previsto.

Por último, por lo que ve al control de la constitucionalidad de leyes mediante el *juicio de amparo* tanto en la vía indirecta como en la directa, para poder exponer las razones por las cuales consideramos es viable la existencia de ambos juicios con el control previo de constitucionalidad, debe hacerse un análisis por separado del amparo que se hace en la vía indirecta y en la directa, ya que entre ambos existen diferencias sustanciales en tanto a la forma en la que se aborda el estudio de la inconstitucionalidad de las leyes.

Empezando por el juicio de *amparo indirecto* contra leyes, este juicio como ya de forma detallada se analizó en apartados anteriores, permite que los particulares puedan impugnar ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación la inconstitucionalidad de normas generales desde su entrada en vigor o con motivo de su primer acto de aplicación.

La situación anterior remite inmediatamente al concepto de normas autoaplicativas y normas heteroaplicativas, el saber distinguir unas de otras permite saber en qué momento se pueden impugnar dichas normas; el punto en común que interesa para los fines de esta investigación, es que en los dos casos se ejerce un control represivo.

Pues, como se advierte, el control es aplicado una vez que la norma entró en vigor, en cambio la diferencia radica en que, si se promueve el juicio de amparo desde la entrada en vigor de la norma, esto es si, se trata de una norma autoaplicativa el estudio que ejercerá el tribunal constitucional será en abstracto, ya que se limitará en todo caso a estudiar si la norma en cuestión va en contra de los principios constitucionales o es violatoria de los derechos humanos contenidos en ella o en los tratados internacionales.

Por su parte, la promoción del juicio de amparo indirecto en contra de normas que violen derechos humanos con motivo de su primer acto de aplicación o también denominadas normas heteroaplicativas, aquí veremos que ya existe una controversia entre dos entes, tal cual ya hay un acto concreto que materializó el supuesto normativo, entonces el estudio de la inconstitucionalidad que realizará el tribunal constitucional será en concreto, porque el particular, aparte de atacar el acto que le causa un perjuicio, debe referir que también la norma que se aplicó va en contra de la Constitución.

Sea uno u otro caso la diferencia con el control previo de constitucionalidad radica en que la norma ya se encuentra vigente, lo que genera al particular una alteración en su esfera jurídica, entonces los efectos que se tienen en la sentencia son restaurativos.

Por lo que ve al juicio de *amparo directo*, la técnica en el estudio y planteamiento de la inconstitucionalidad de normas generales es muy distinta, aquí puede decirse que, de la misma naturaleza del juicio de amparo directo en tanto procede únicamente contra resoluciones finales o sentencias definitivas de procedimientos judiciales, administrativo o del trabajo, por razones lógicas se puede decir que la resolución que constituye el acto reclamado en tanto tenga una adecuada fundamentación, se habrá dictado con sustento en una norma general, es entonces que al hacer el planteamiento de la inconstitucionalidad de leyes por el juicio de amparo directo, es de suma importancia referir que la norma general que se aplicó para la resolución de la controversia es inconstitucional y violatoria de derechos humanos.

Dicho planteamiento es de vital importancia hacerlo desde la promoción misma de demanda, ya que, si dicha situación no se expresa y únicamente se atacan cuestiones de legalidad, de ninguna forma se podrá hacer planteamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de la ley aplicada a la controversia inicial, en caso de promover el recurso de revisión, que como ya se ha estudiado, la finalidad de dicho recurso únicamente es atender la presunta inconstitucionalidad de la ley.

Por lo que ve al amparo directo el estudio de la inconstitucionalidad de la ley es en concreto, ya que deriva de un litigio preexistente entre dos partes determinadas, correspondiéndole al tribunal constitucional abordar su estudio con base en la aplicación que hizo de dicha norma la autoridad responsable, queda claro aquí que lo que se busca es reparar una violación a un particular que ya le fue causada, sin embargo el trasfondo es el mismo, anular o en este caso fijar criterios interpretativos de la norma, para que la norma en cuestión resulte acorde con nuestra carta magna.

El juicio de amparo, en las dos vertientes en las que permite impugnar normas generales que se estimen inconstitucionales, creemos no se entorpece por la implementación de un control previo de constitucionalidad a nivel federal, principalmente por la esencia democrática que lo envuelve, ya que es el único mecanismo de control constitucional en el que se permite directamente a los particulares impugnar normas generales, de allí la importancia de tener interés jurídico o legítimo para acceder al él.

El solo hecho de que los particulares puedan ocurrir al juicio de amparo y determinadas autoridades, crea un abismo grande entre los sujetos legitimados que pueden interponer un control previo de constitucionalidad según las características generales que ya hemos mencionado, es indeseable pensar que pudiera existir una regulación del control previo de constitucionalidad en el que se legitime a los particulares accionarlo, ya que generaría un sinfín de demandas que desbordaría las cargas de trabajo del tribunal constitucional conocedor del asunto, es por lo que el control previo se debe reservar a determinados órganos del estado que de acuerdo a sus funciones tengan interés en evitar la entrada en vigor de una ley con vicios de inconstitucionalidad.

4.5. Hacia una propuesta del control previo de constitucionalidad a nivel federal

Una vez que expuestas las razones por las cuales se estima que es viable implementar el control previo de constitucionalidad en cuanto un mecanismo que asegure la vigencia y supremacía de la Constitución, al poder coexistir con los mecanismos de control constitucional que existen de corte jurisdiccional, sin que puedan generar obstrucciones a los demás, en este apartado a modo de propuesta, se asentarán razonadamente las bases procesales que se deberían de tomar en cuenta para su adecuada implementación.

Debe aclararse en este punto, que no se pretenden fijar artículos en la Constitución Federal, ni añadir artículos a las leyes que reglamentan los mecanismos de control constitucional analizados en el apartado anterior, la finalidad de este apartado no es crear un dictamen de ley con imperativos categóricos que creemos necesarios; sino con base en las características que son propias de los controles previos de constitucionalidad que ya se han regulado y tomando en cuenta los mecanismos actuales que a nivel federal, permiten el control constitucional de leyes, se pretenden definir en lo sustancial cuáles son las características que con mejor congruencia se pudieran definir para su implementación partiendo de los sujetos legitimados para interponerlo hasta los efectos de la sentencia que se dicte, pero sobre todo, la forma de obligar al órgano legislativo que atienda lo resuelto por el tribunal constitucional.

4.5.1. Legitimación activa para promover el control previo de constitucionalidad

El primer aspecto que es importante definir, es quiénes son los entes legitimados para promover este mecanismo de control constitucional, ya hemos mencionado en el apartado anterior que la legitimación en ningún momento puede recaer sobre particulares.,

Pues como ya se analizó, estos últimos cuentan con el propio Juicio de Amparo en caso de que estimen en lo particular que la ley aprobada vulnere algún derecho fundamental alterando su esfera jurídica, es por lo que de inicio se aclara que los particulares ya sean personas físicas o morales, no pueden de ninguna forma acudir a ejercer un control previo de constitucionalidad.

Previo a enumerar los entes estatales que se considera cuentan con mejor posición orgánica para ejercer el control previo de constitucionalidad, debemos fijar conceptualmente el término de *parte procesal* según la doctrina básica de la materia, al respecto diremos que “entendemos por parte a toda persona individual o colectiva que formula pretensiones jurídicas en un proceso y aquella otra que la contradice formulando excepciones y defensas, en otras palabras, todo sujeto procesal que adopta una posición contraria y equidistante en el procedimiento judicial”.¹⁶⁰

Basta lo anterior sin adentrarse a la materia constitucional ni ninguna otra, para comprender que por excelencia en toda controversia que tendrá que resolver un órgano jurisdiccional existe una parte con una pretensión y otra que le resiste a esa pretensión; aunque en el control previo de constitucionalidad, el tribunal constitucional tenga que resolver en abstracto la cuestión planteada, se tendrá en este caso como el actor o el ente legitimado a aquel órgano del Estado que por disposición legal puede accionar el control previo de acuerdo a intereses propios.

Siguiendo los conceptos básicos de la materia procesal diremos que el actor “es la persona jurídica que acude ante el juez para hacer valer sus pretensiones, para poner en movimiento la prestación jurisdiccional por medio del tribunal al que corresponde el conocimiento del asunto, ya que en el ordenamiento procesal mexicano son excepcionales los supuestos en los cuales el juez puede iniciar de oficio el procedimiento judicial”,¹⁶¹ como se advierte, ese mismo órgano del Estado al que se le facultará para ejercer el control previo de constitucionalidad, puede ocurrir a la jurisdicción constitucional a exponer su pretensión, la cual en todo caso será evidenciar la contradicción entre una ley con el contenido de la Constitución.

¹⁶⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal*, México, UNAM – IJ, 1991, p. 51.

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 52 y 53.

Sin embargo, pudiera pensarse que en este procedimiento no ocupa demostrar algún interés jurídico sobre la norma cuestionada, pero se considera que para que determinados entes del Estado puedan accionarlo, debe existir algún interés especial sobre la norma a aprobar, que lo perjudique en modo alguno, el ejemplo más claro es en materia electoral donde sólo los órganos electorales o incluso partidos políticos puedan cuestionar de inconstitucional una norma en esa materia.

Concretizando los entes que pueden interponer el control previo de constitucionalidad, dicha situación debe ser un poco más delimitada de los establecidos para la acción de inconstitucionalidad, ya que como se explicará en el apartado siguiente, el momento procesal que consideramos oportuno para su promoción es aun antes de concluir con el procedimiento legislativo, por lo que los sujetos que deben intervenir son los que participan de ese proceso siendo los siguientes:

1. El treinta y tres por ciento de los integrantes de la cámara de diputados del Congreso de la Unión respecto de proyectos o dictámenes de leyes federales.
2. El treinta y tres por ciento de los integrantes del cámara de senadores del Congreso de la Unión, respecto de proyectos o dictámenes de leyes federal, y tratados internacionales que sean aprobados por el ejecutivo federal.
3. El treinta y tres por ciento de los integrantes de una legislatura local en contra de proyectos o dictámenes de ley expedidos por dicho órgano.
4. El titular del ejecutivo federal por conducto de la consejería jurídica en contra de proyectos o dictámenes de leyes federales.

5. El Gobernador de una entidad federativa por conducto de su consejería jurídica en contra de proyectos o dictámenes de ley, aprobados por la legislatura de dicha Estado.
6. La Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de proyectos o dictámenes de leyes federales aprobados por el Congreso de la Unión, y en contra de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo federal y que sea aprobado por el senado.
7. Los organismos protectores de derechos humanos de las entidades federativas, respecto de proyectos o dictámenes de leyes aprobadas por los congresos locales.

Los entes legitimados se proponen de tal manera debido a que el Congreso de la Unión en sus dos cámaras tanto de diputados y de senadores, en los periodos de receso la comisión permanente, son los encargados de elaborar dichos proyectos de ley que se someterán a votación.

El hecho de que se plantee que un tercio de los integrantes de tales legislaturas puedan recurrir al control previo de constitucionalidad tiene el mismo fundamento que la acción de inconstitucionalidad, en el que las minorías parlamentarias puedan tener la opción de que su opinión en la elaboración de las leyes pueda ser escuchada para evitar arbitrariedades de las que tiene mayoría, sobre todo al aprobar leyes que van en contra de los principios constitucionales.

La finalidad de legitimar al presidente de la república y a los gobernadores de las entidades federativas, atiende a que estos participan en el proceso legislativo en la medida en la que tienen que sancionar o aprobar las leyes que ya se han votado y aprobado por el órgano legislativo, una vez lo anterior ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el periódico oficial de la entidad federativa que corresponda.

Como ya se ha mencionado, al ser un mecanismo preventivo tenemos la obligación de implementarlo aun cuando no concluyen las etapas del proceso legislativo, es por lo que el poder ejecutivo ya sea federal o de las entidades federativas pueden al momento de que se les turna un proyecto o dictamen de ley vetarlo exponiendo las causas que de acuerdo a sus intereses políticos tenga para rechazarla.

En el caso estudiado, además, si existiera duda, previo a su sanción y publicación puede optar por remitirla al tribunal constitucional para efectos del control previo de constitucionalidad.

También se considera que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos locales protectores de derechos humanos, son un ente ideal para poder ejercer control previo, debido a que, de conformidad con sus funciones materiales, son los encargados de velar que no vulneren los derechos humanos de los particulares, incluso desde antes de la entrada en vigor de los mismos proyectos de ley. Se estima pertinente dejar fuera a los partidos políticos y a los organismos electorales, incluso por lo que ve a leyes en materia electoral, ya que la Constitución federal establece que el único mecanismo para impugnar leyes electorales lo es la acción de inconstitucionalidad.

Por tal circunstancia y como la finalidad de hacer la propuesta de la implementación del control previo es no entorpecer la materia y desarrollo de los otros procesos constitucionales, resulta conveniente no alterar esa cuestión.

Por último, ha sido costumbre para nuestro sistema jurídico dar participación al Ministerio Público en cuanto representante social, sin embargo se ha podido observar en la regulación de la acción de inconstitucionalidad que el Fiscal General de la República puede impugnar leyes inconstitucionales siempre y cuando sean en materia penal, procesal penal o que afecten sus funciones.

En el caso estudiado, si se desea dar participación al Fiscal General de la República deberá ser en cuanto a un representante de los intereses de la sociedad, no delimitando su participación a leyes penales, ya que como su función es prevenir violaciones la Constitución, la ley debe ser analizada en su integridad, pero impugnando cada norma en lo particular.

4.5.2. Legitimación pasiva dentro del control previo de constitucionalidad

Como se ha mencionado anteriormente, aunque el control previo se resuelva en abstracto se cree que siguen existiendo las partes naturales del proceso, como actor y demandado, en este apartado debe definirse a la parte demandada como “toda aquella persona que es llamada al proceso para asumir la posición contraria a las pretensiones del actor, demandante o Ministerio Público, y a las cuales se puede oponer por medio de las excepciones y defensas”.¹⁶²

En el caso específico de la figura procesal en estudio, se considera que sí existe una autoridad que puede ser llamada a juicio constitucional con dicho carácter, y es únicamente el órgano legislativo que efectivamente pretende que su producto normativo subsista.

Claro está que cada legislación adjetiva se encarga de establecer todas las figuras que tendrán intervención en el proceso que regulan, en este caso para poder determinar quién será el órgano encargado de tener legitimación pasiva, basta con pensar que es únicamente el poder legislativo que se encarga de sustanciar el proceso legislativo desde la iniciativa hasta la aprobación del proyecto o dictamen de ley.

Como la propuesta de implementación es a nivel federal, si se trata de proyectos de ley aprobados por el Congreso de la Unión será éste en sus dos cámaras, o la comisión permanente, la que tenga que comparecer al proceso constitucional en estudio, para defender la constitucionalidad de la norma que está siendo cuestionada.

Por su parte, si se trata de normas generales expedidas por las legislaturas locales, será el propio congreso local el que tenga que acudir al tribunal constitucional a exponer a modo de contestación, por qué considera que la futura ley no está viciada de inconstitucionalidad.

¹⁶² Fix-Zamudio, Héctor y Ovalle Favela, *op. cit.*, p. 55.

4.5.3. Objeto del control previo de constitucionalidad

El control previo de constitucionalidad no tiene otra finalidad que la de combatir proyectos o dictámenes de ley que ya han sido debidamente integrados, para esto el órgano legislativo ya culminó con todos los debates parlamentarios con base en el dictamen que se sometió a su consentimiento, incluso se culminó con la votación correspondiente.

Se ha mencionado que el treinta y tres por ciento de los integrantes del senado y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueden impugnar también los tratados internacionales celebrados por el titular del ejecutivo federal y la cámara de senadores; esta es una discusión que a nuestra consideración puede generar opiniones encontradas, ya que en la misma acción de inconstitucionalidad se permite a esos mismo órganos del Estado recurrir esos instrumentos internacionales; sin embargo el tribunal constitucional en buena medida puede aportar sugerencias de reservas que se pueden optar por ir en contra de los mandatos de nuestra Constitución, para que las autoridades diplomáticas puedan enterar oportunamente esas cuestiones a la comunidad internacional correspondiente.

Como el objeto de control son proyectos o dictámenes de ley, entonces surge la interrogante de cuál es la forma de divulgación de estos proyectos que se han aprobado por el órgano legislativo, ya que al no tener el carácter de ley formalmente hablando, no recae en ese entonces la obligación del poder ejecutivo de llevar a cabo la publicación de la norma para que se dé a conocer por los medios de divulgación oficial.

Entonces es parte importante prever el medio por el cual esos proyectos de ley se pueden dar a conocer a los sujetos que oportunamente pueden accionar el control previo de constitucionalidad, sobre el particular se cree que el Estado de Yucatán lo resolvió adecuadamente al imponer la obligación al órgano legislativo que notifique de los proyectos de ley aprobados que pretendan turnar al ejecutivo para su sanción y publicación, a las partes legitimadas y correr traslado del dictamen integro para que se impongan de éste y planteen las contradicciones que se tengan con la Constitución federal.

4.5.4. Oportunidad para la promoción del control previo de constitucionalidad

Aunque parezca absurdo, se coincide con la forma en que se regula el control previo de constitucionalidad con el Estado de Nayarit, aunque es el que con menor regulación lo incorpora, mejor adaptación puede tener con los diversos mecanismos de control constitucional que ya hemos analizado por medio de los cuales también se combate la inconstitucionalidad de leyes.

Se estima que el control previo por su misma naturaleza se debe incorporar como parte del proceso legislativo, esto es, que las disposiciones que se pudieran incluir en nuestra Constitución federal para estipular el control previo de constitucionalidad se deberán añadir dentro de las disposiciones constitucionales que regulan el proceso de creación de las leyes, o sea, en los artículos 71 y 72, no así en las atribuciones del Poder Judicial de la Federación, específicamente en los artículos 103, 105 y 107.

Tal situación se estima conveniente debido a que el proceso legislativo que regula la Constitución es para estipular la forma en la que se va a dar forma a la norma legal, ante tal situación y como aún en el caso estudiado, no se tiene ya una ley sino proyectos o dictámenes que están a pocos pasos de convertirse en leyes, es en el mismo proceso legislativo en el que se debe establecer el momento idóneo para turnarse al conocimiento de un tribunal constitucional.

La Constitución local de Nayarit establece que, a modo de consulta, cuando se turne al presidente para su aprobación y publicación, éste podrá remitirlo al tribunal constitucional local para que emita su opinión dentro del plazo de 10 días, siendo optativo para la legislatura si toma en cuenta las observaciones que se le han hecho; la idea propuesta va más allá, considerando que lo ideal es que una vez que el proyecto de ley ha sido votado y aprobado por la legislatura, y sea el momento de remitirlo al Poder Ejecutivo para su aprobación, se notifique a todas las autoridades que ya se han mencionado con legitimación, para que estos puedan imponerse del proyecto correspondiente.

De modo que, hecho lo anterior y para el caso de detectar que alguna o algunas de las disposiciones que se contemplan en la norma son inconstitucionales, lo puedan plantear al tribunal constitucional.

El planteamiento o impugnación que realicen los entes legitimados sobre el proyecto que sometido a su consideración no debe ser muy prolongado, ya que también se estima conveniente que durante el plazo que se conceda para la promoción del control previo se debe suspender el proceso legislativo para dar margen de conocer si se impondrá alguna autoridad, previendo que si ninguna autoridad acciona el control previo, al día siguiente inmediato puede reanudar el proceso legislativo sin consecuencia alguna, en atención al principio de seguridad jurídica, evitando vacíos legales innecesarios, que puedan generar un mayor estado de incertidumbre.

4.5.5. Órgano competente para conocer del control previo de constitucionalidad

Sin ahondar mucho en la discusión sobre cuál es el órgano indicado para sustanciar el control previo de constitucionalidad, por excelencia deberá recaer la competencia sobre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien podrá al igual que en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad remitir a una de las salas especializadas por materia el asunto para el único efecto de la substanciación del procedimiento, hasta incluso formular el proyecto de sentencia, el cual deberá ser aprobado por mayoría calificada de cuando menos ocho votos de los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se estima conveniente que una vez que la Corte reciba la demanda presentada por un ente legitimado, de inmediato analice que se colmen todos los requisitos de procedencia, y una vez hecho lo anterior, se dé el derecho a escuchar los argumentos del órgano legislativo para que defienda la constitucionalidad de su el dictamen de ley que aprobaron.

Lo anterior sin menoscabo del principio de presunción de constitucionalidad, mediante el cual se presume que por provenir de un órgano del Estado encargado de velar por el cumplimiento de la Constitución, toda norma que emane del poder legislativo es constitucional hasta que no se declare lo contrario.

4.5.6. Materia y litis constitucional del control previo de constitucionalidad

Siendo un tanto reiterativos, el objeto del control previo de constitucionalidad es determinar si un proyecto o dictamen de ley aprobado por el Poder Legislativo tiene vicios de inconstitucionalidad, para que previo a su entrada en vigor en el sistema jurídico, se subsanen todas esas imperfecciones, tutelándose de esa forma, el principio de supremacía constitucional.

Ahora bien, en este apartado se pretende analizar, lo que se conoce como el fondo del asunto, esto es, saber cuál es exactamente esa línea argumentativa jurídica que debe tener el ente legitimado para promover el control previo de constitucionalidad.

Atendiendo a que ya se ha adelantado que los controles previos de constitucionalidad se resuelven en abstracto, resulta que argumentativamente se deben hacer valer *conceptos de nulidad* de la ley impugnada, siguiendo la metodología básica de tomar la norma contenida en el dictamen parlamentario, y tomando los conocimientos previos de la doctrina constitucional y derechos humanos, ver si se vulnera esta última.

La base de afectación puede ser amplia en esta materia, ya que se puede alegar violación al pacto federal, invasión de competencias, límites territoriales, violación a principios constitucionales básicos como democracia, soberanía, división de poderes, representatividad gubernamental, etc., cualquier situación que pueda afectar la parte orgánica de la Constitución.

El tema se vuelve más complejo cuando se habla de la parte dogmática de la Constitución, o cuando se trata de derechos fundamentales, reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en la materia, ya que como bien se ha manifestado, no se necesita tener un interés jurídico para acudir a esta vía de control previo.

Sin embargo, dicha situación en modo alguno obstruye que se puedan plantear conceptos de nulidad tomando como base que con la norma jurídica que está por aprobarse se pueden vulnerar derechos humanos de los particulares, al final de cuentas son derechos fundamentales que están contenidos en la Constitución y que toda norma secundaria que los vulnere, por consiguiente, vulnera la misma Constitución.

Además, que sobre esta materia se ha referido que puede comparecer la Comisión Nacional de Derechos Humanos o sus correlativos de las entidades federativas, en cuanto partes técnicas especialistas en la materia para velar por los derechos humanos contenidos en la Constitución.

La litis constitucional no será más que determinar cuál es esa violación a nuestra Constitución federal alegada en el escrito promovido por el órgano legitimado, con el propio proyecto de ley expedido por el poder legislativo, apoyado este último con los razonamientos lógicos jurídicos que el propio legislativo deba aportar para defender la constitucionalidad de la norma que pretenden aprobar, como ya se dijo, en el momento en que la Sala de la Corte que tenga el asunto le dé vista para tal efecto.

Se estima que la norma cuestionada no sólo debe guardar regularidad con la Constitución sino con los tratados internacionales en materia de derechos humanos que se han celebrado, ya que la propia Constitución los reconoció como partes integrantes de ella misma en su artículo 1º, entonces es totalmente permisible que se pueda alegar en cuanto a un concepto de nulidad que el dictamen parlamentario vulnera un derecho humano contenido en un instrumento internacional, al haberse incorporado debidamente al sistema jurídico mexicano.

4.5.7. Efectos de la sentencia estimatoria

A diferencia de lo regulado en el Estado de Nayarit, la sentencia que emita el tribunal constitucional no debe quedar como una simple sugerencia para el legislador, sino que debe tener fuerza vinculante para hacerlo modificar el dictamen parlamentario de modo que no vulnere lo estipulado en la Constitución federal.

Se estima conveniente que la sentencia dictada en este control previo puede declarar la nulidad total del dictamen de ley si existen vicios de forma, como haber excedido los tiempos establecidos en el propio procedimiento legislativo que marca la Constitución,

Otra alternativa, sería que, respecto de cuestiones de fondo, se proceda a anular parcialmente las normas que en lo individual se hayan impugnado, cuando resulten ser inconstitucionales, se pueden anular disposiciones enteras o sólo porciones normativas, dependerá en todo caso de la técnica legislativa que se haya usado.

Por lo tanto, es de suma importancia que la sentencia no sea con efectos distintos a los mencionados, el tribunal constitucional en este tipo de control constitucional que analizamos, no debe preocuparse por generar un vacío legal, porque formalmente no está expulsando leyes del sistema jurídico, sino que está corrigiendo futuras leyes, en todo caso puede válidamente expulsar las leyes sin que tenga que fijar criterios de interpretación sobre tales normas, ya que está muy a tiempo para corregirlas.

Prácticamente el principio de interpretación conforme establecido en el mismo artículo 1º constitucional no tiene mucha razón de ser cuando de prevenir la inconstitucionalidad de una ley se trata, ya que este principio dicta que las normas inconstitucionales se pueden salvar si se interpretan de conformidad con la Constitución, sin tener que eliminar la norma y generar un vacío legal, aquí mismo es donde cabe el principio *pro persona*, en el cual, cuando una norma inconstitucional debe interpretarse con base en la Constitución, se debe fijar ese criterio interpretativo de la forma que más favorezca a la persona.

Sobre el cumplimiento de las sentencias del control previo, debe primar el principio de exhaustividad, esto es que el procedimiento no se declare como totalmente concluido hasta en tanto el tribunal constitucional termine de aprobar la norma que entrará en vigor, de modo que, cuando le sea notificado al órgano legislativo la sentencia, éste pueda oportunamente dar cumplimiento a lo dispuesto en ésta, informando posteriormente su observancia al tribunal constitucional, para que con ese informe del cumplimiento que se dé, se le notifique a la parte legitimada y pueda hacer manifestaciones, en caso de que no se tenga por cumplida la sentencia de forma satisfactoria, pueda requerir de nueva cuenta al órgano legislativo que dé cabal cumplimiento a los efectos estipulados.

CUADRO 3

Propuesta de implementación del control previo de Constitucionalidad a nivel federal.

PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD A NIVEL FEDERAL						
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	OBJETO DE CONTROL	ENTES LEGÍTIMADOS	LEGITIMACIÓN PASIVA	MOMENTO PROCESAL	EFFECTOS DE LA SENTENCIA	PROPUESTA DEL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
APLICACIÓN NACIONAL	Proyectos o dictámenes de ley del Congreso de la Unión y Congresos locales.	33% de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, Presidente de la República y Gobernadores, CNDH y homólogos locales.	Congreso de la Unión y legislaturas locales	Una vez que el proyecto o dictamen de ley sea votado y aprobado por el legislativo.	Efectos vinculantes al legislador, exhaustividad en su cumplimiento, anulación total o parcial de la norma.	Artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (proceso legislativo)

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la implementación realizada en este capítulo.

Con base en la propuesta realizada respecto de la regulación del control previo de constitucionalidad, se puede concluir de cada uno de los rubros que la componen, que al estar previsto el mecanismo en la CPEUM su aplicación recae sobre los proyectos de ley que puedan elaborar tanto las legislaturas locales como las del Congreso de la Unión, ya que se busca con tal medio que todas las leyes que estén aprobadas pendientes de sanción y publicación por parte del ejecutivo, puedan ser sometidas a un estudio por parte de la SCJN para salvar cualquier disposición que contravenga los principios fundamentales de esta.

Dicha situación además, se considera que, no interfiere con la función de control constitucional de leyes que se ha regulado oportunamente tanto en la acción de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y el juicio de amparo, ya que al ser un mecanismo que se ha concebido para prevenir la expedición de una ley inconstitucional, en ningún momento procesal colisiona con la interposición de los demás mecanismos mencionados.

CONCLUSIONES

1. La doctrina constitucional coincide en que el principio de supremacía constitucional es un elemento que permite que las normas de la Constitución se sobrepongan sobre cualquier acto de autoridad, o que rijan la vida jurídica del país.
2. El control constitucional de leyes es una figura permitida en los estados democráticos de derecho para que se salvaguarde el principio de supremacía constitucional, al no permitir que una norma de carácter inferior pueda vulnerar los principios y derechos fundamentales sobre los que descansa la Constitución, incorporados por el poder constituyente o el poder reformador.
3. El sistema de la protección constitucional de leyes es ejercido en México principalmente por la SCJN, no de forma exclusiva, sin embargo, es el máximo tribunal que permite darle efectos generales a las sentencias que emite en las declara que una norma es inconstitucional, a través de los diversos mecanismos por los cuales puede realizar su estudio.
 4. La acción de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el juicio de amparo, son los mecanismos de protección constitucional por medio de los cuales se puede plantear por distintos entes legitimados, la inconstitucionalidad de leyes, una vez que han sido aprobadas por el legislador, sancionadas por el ejecutivo y publicadas. Lo anterior, permite que la sentencia que las estima inconstitucionales ordene expulsarlas del sistema jurídico totalmente, anular porciones normativas, reinterpretarlas si se trata de derechos humanos de conformidad con la Constitución o en su defecto interpretarla de la manera que más beneficie a los particulares.

5. El control previo de constitucionalidad de proyectos de ley, es un mecanismo que permite salvaguardar la Constitución *a priori* sin permitir que cobre vigencia una ley que de entrar en vigor puede vulnerar los principios y derechos fundamentales de las personas.
6. En cuanto a un control previo, las disposiciones que se puedan implementar para establecer su regulación desde la misma Constitución deben de estar ubicadas en las que reglamentan el proceso legislativo, ya que en dicho apartado es donde se puede permitir que esos dictámenes de ley sean sometidos a revisión por la SCJN, se estipulan los plazos y requisitos para la interposición del procedimiento, y sobre todo se regula la actuación del propio órgano legislativo que emite la ley, quien desde la Constitución en las normas que regulan su actuación se puede coaccionar al cumplimiento de las sentencias para controlar la producción normativa.
7. Los conceptos de nulidad que se hagan valer al promover el control previo de constitucionalidad pueden ser muy amplios, desde hacer valer la invasión de competencias, límites territoriales, violaciones a derechos humanos; cualquier disposición que, a consideración del ente legitimado vulnere los principios fundamentales de la Constitución.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- ACOSTA DE LOS SANTOS, Hemógenes, *El control de constitucionalidad como garantía de la supremacía de la Constitución*, República Dominicana, Editora Búho, 2010.
- ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, “El resurgimiento del debate sobre el control previo de constitucionalidad en España: experiencias y perspectivas”, en Lelo de Larrea, Arturo y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons, 2008, Tomo VIII: Procesos Constitucionales Órgánicos.
- ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *Justicia Constitucional y control previo*, España, Universidad de León, Secretariado de Publicaciones, 1995.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *et. al.*, en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- ASTUDILLO REYES, César Iván, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, Mexico, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- ASTUDILLO, César y Córdova, Lorenzo, *Reforma y control de la constitución: implicaciones y límites*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- AVIÑA MARTÍNEZ, Rogelio, “El control previo en el derecho constitucional local: un visor a la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza” en Gámiz Parral, Máximo N., *et. al.* (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII congresos nacionales de Derecho Constitucional de los Estados México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- BALTAZAR ROBLES, Germán E., *El juicio de amparo contra leyes*, 2ª Reimpresión, México, Ángel Editor, 2010.

- BIDART CAMPOS, German J., *et. al.*, en *La reforma constitucional en México y Argentina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Volumen 19.
- BIEBRICH TORRES, Carlos Armando y Spíndola Yáñez, Alejandro, *200 años de evolución del constitucionalismo mexicano: desde Apatzingán hasta nuestros días*, México, Porrúa, 2014.
- BREWER CARÍAS, Allan R., “La justicia constitucional como garantía de la constitución”, en Von Bogdandy, Armin, *et. al.* (coord.), *La justicia constitucional y su internacionalización: ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, t. I.
- BREWER CARÍAS, Allan R., *Mecanismos nacionales de protección de los Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2005.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª ed., México, Porrúa, 1996.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1998.
- CABALLERO González, Edgar S., *Curso básico de derecho procesal constitucional*, México, Centro de Estudios Carbonell, 2017.
- CARBONELL, Miguel, *et. al.*, en *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, Tomo IV, Volumen 1.
- CARRASCO PARRILLA, Pedro José y Enrique Uribe Arzate, *Tendencias recientes de la justicia constitucional en el mundo: ensayos escogidos*, México, Porrúa, 2011.
- CETINA MENCHI, David, “El alcance del control constitucional de las leyes electorales en el orden jurídico mexicano” en J. Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III*, México, TRIFE-IFE-UNAM-UQR-PNUD, México, 1999.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Estudios de derecho procesal constitucional local*, México, Editorial Laguna, 2008.
- CORZO SOSA, Edgar, *et. al.*, en *Justicia constitucional comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

- CUEVA, Mario de la, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1982.
- FABRA ZAMORA, Jorge Luis y Spector, Ezequiel *Enciclopedia de filosofía y teoría del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, Volumen Tres.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo *et. al.*, en *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, Tomo II.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional*, Madrid, España, Marcial Pons, 2013.
- FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A., *Las sentencias constitucionales atípicas en el derecho comparado y en la acción de inconstitucionalidad mexicana*, México, Porrúa, 2011.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La justicia constitucional en América Latina”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX: Constitucionalismo*, México, UNAM, 1989, t. IV.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Anuario jurídico III-IV 1976-1977*, México, UNAM, 1977.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, *et. al.*, en Tamayo y Salmorán, y Cáceres Nieto (coords.), *Teoría del derecho y conceptos dogmáticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.
- GARCÍA BECERRA, José Antonio, *Los medios de control constitucional en México*, México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, Cuadernos Jurídicos, 2011, Tomo 12.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, España, Civitas, 1991.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 53a. ed., México, Porrúa, 2002.
- GUILLÉN BLANDINO, Francisco J., *et. al.*, en *Juicio de Amparo y Derecho Procesal Constitucional*, República Dominicana, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, 2010.

- HERNÁNDEZ CRUZ, Armando, *Eficacia constitucional y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015.
- HERNÁNDEZ, Miguel Ángeles, *Teoría del dictamen parlamentario*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2017.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*, 3ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Teoría del derecho: cuestiones relevantes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 2ª ed., trad. de Roberto J. Vernengo, México, UNAM, 1982.
- LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Ediciones y Distribuciones Hispánicas, 1987.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, España, Ariel, 1986.
- ROSS, Alf, *El concepto de validez y otros ensayos*, México, Fontanamara, 1997.
- SCARCIGLIA, Roberto, *Introducción al derecho constitucional comparado*, Madrid, España, Dykinson, 2011.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, 1996.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Elementos de derecho procesal constitucional*, 2ª ed., México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2008
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La supremacía constitucional*, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2008, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las Pruebas en la Controversia Constitucional y en la Acción de Inconstitucionalidad*, México, 2005.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Requisitos constitucionales para volver a ocupar el cargo de gobernador de un Estado*, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2006.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, "El derecho consuetudinario y la constitución", *Cambios Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.

- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 16ª ed., México, Porrúa, 1978.
- URIBE ARZATE, Enrique, *El Tribunal Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- URIBE ARZATE, Enrique, *El principio de supremacía constitucional: exégesis y prolegómenos*, México, Porrúa, 2010.
- URIBE ARZATE, Enrique, *El sistema de justicia constitucional en México*, México, Porrúa, 2006.
- VALADÉS, Diego y Carbonell, Miguel, *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- VASCONCELOS MÉNDEZ, Rubén, *Una Corte de Justicia para la Constitución, Justicia Constitucional y democracia en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- VEGA GÓMEZ, Juan y Corzo Sosa, Edgar, *Tribunales y justicia constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

Fuentes hemerográficas

- ASTUDILLO REYES, César Iván, “La justicia constitucional en México. Presupuestos, sistemas y problemas”, *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, enero-abril, 2006, p. 9-56.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, “El control abstracto de la constitucionalidad de las leyes en México”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, México, núm. 105, julio-septiembre, 1999, p. 211-232.
- BUSTILLOS, Julio, “La realidad de la Justicia Constitucional Local Mexicana en el Siglo XXI (A través de sus Resoluciones Definitivas)”, en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 21, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, julio-diciembre, 2009, p. 29.
- ENRÍQUEZ SOTO, Pedro Antonio, “Control Previo de Constitucionalidad en Nayarit”, en *Quid Iuris*, Año 7, Volumen 19, Diciembre 2012- Febrero 2013, p. 55

GÓMEZ MONTORO, Ángel José, “El control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, Año 8, núm. 22, Enero-Abril de 1998, p. 121-174.

GUASTINI, Riccardo, “Sobre el concepto de Constitución”, en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 1, México, julio-diciembre 1999, p.176.

MODERNE, Franck, “El control previo de constitucionalidad en la Europa contemporánea”, en *Revista Chilena de Derecho*, Chile, Volumen 20. Tomo 1, Mayo-Diciembre 1993, p. 409-416.

Jurisprudencia

Tesis P./J. 55/97, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, julio de 1997, p. 5.

Tesis 1ª. CCLXXXII/2016, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, I, diciembre de 2016, p. 380

Tesis 2a./J. 152/2002, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, enero de 2003, p. 220.

Tesis P./J. 42/2015 (10a.). Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, diciembre de 2015, Pág. 33.

Tesis P./J. 85/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 849

Tesis P./J. 15/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIX, marzo de 2004, p. 956.

Tesis P./J. 104/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 587.

Tesis P./J. 86/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 778.

Tesis P./J. 32/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1169.

Tesis P./J. 96/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1157.

Tesis P./J. 15/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, febrero de 2002, p. 419.

Tesis P./J. 84/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 777.

Tesis P./J. 30/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 783.

Tesis IV.2º.A.74 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, julio de 2004, p. 1684.

Tesis P./J. 73/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 18.

Fuentes Digitales: (última consulta 30 de septiembre de 2019).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

Constitución Política del Estado libre y soberano de Nayarit, en <http://www.congresonayarit.mx/media/2962/constitucion.pdf>

Constitución Política del Estado libre y soberano de Oaxaca, en <http://www.congresooaxaca.gob.mx/legislatura/legislacion/leyes/001RR.pdf>

Constitución Política del Estado libre de Yucatán, en <http://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/constitucion-politica>

Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, en http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_ley.php?idley=139

Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en <http://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/coa132.pdf>