

LA CREACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO,

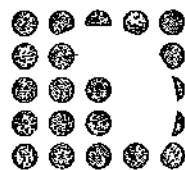
como una alternativa para fortalecer
el control constitucional local.

Eruviel Ávila Villegas

Con prólogo de Emilio O. Rabasa

**“Que todo aquel que se queje con justicia,
tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare
y defienda contra el arbitrario”**

JOSÉ MARÍA TECLO MORELOS Y PAVÓN



iapem

**DELEGACIÓN REGIONAL
DE TLALNEPANTLA**

Eruviel Ávila Villegas

La Creación de la Corte Constitucional del Estado de México,
como una alternativa para fortalecer el control constitucional local.

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Colonia La Merced
Toluca, México.
C.P. 50080

Tels. (722) 214 38 21 y 214 06 89
Fax. (722) 214 07 83

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 968-6452-54-0

Toluca, México, Junio de 2003.

Diseño Editorial: D. G. Rosa María García Córdova

Impreso en México.

Miembros Fundadores

Carlos Hank González †
Andrés Caso Lombardo
Jorge Larís Casillas
Miguel Ángel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortiz Garduño
Gregorio Valner Orjás
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores †
Juan Carlos Padilla Aguilar
Victor Manuel Mulhina Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélichez
Marco Antonio Morales Gómez
Samuel Eapejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez

Consejo Directivo 2001-2004

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis Enrique Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Guillermo Cano Garduño
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Carlos Antonio Quijada Arias
Ignacio Rubi Salazar
José Chanes Nieto
Julio César Olvera García
Alejandro Fierro Sánchez
CONSEJEROS

Héctor Luna de la Vega
TESORERO

Felipe Mancilla Margalli
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Felipe Mancilla Margalli
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACION Y DESARROLLO
PROFESIONAL

Ma. Inés Téllez Gutiérrez
DIFUSIÓN Y VINCULACIÓN

Valentín Jesús Iturbe Pozadas
EXTENSIÓN

Mónica Iglesias Sobero
INVESTIGACIÓN

Juan Antonio Montes de Oca Álvarez
INFORMATICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José Flavio Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Guillermo A. Segura Peral
IXTLAHUACA

Felipe Ocegüera Gutiérrez
IXTAPAN DE LA SAL

Comité de Investigación

Rafael López Castañares
PRESIDENTE

Luis F. Aguilar Villanueva
Alfonso Iracheta Ceneorla
Gina Alma Escandón Carrillo
Alexander Nemer Naime Libién

Mónica Iglesias Sobero
SECRETARIO TÉCNICO

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Amiaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
VOCALES

Mónica Iglesias Sobero
SECRETARIO TÉCNICO

Sedes

TOLUCA

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080.
Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DEL IAPEM

Paseo Matlazincas, Núm. 2008
Barrio la Teresona, C. P. 50040
Toluca, Estado de México.
Tel. (01 722) 167 10 03, 167 10 05,
y 167 10 06

DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq.
Constitución de 1917
Col. P. 54000
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO

Av. Popocatepetl s/n,
entre Tezozomoc y Xicoténcatl,
C. P. 56611
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. y Fax. (01 55) 59 71 19 08

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL

Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de la
Sal - Tonalico, Estado de México.
Tel. (01 721) 141 02 00

**H. LIV LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO
GRAN COMISIÓN**

Dip. Aarón Urbina Bedolla
PRESIDENTE

Dip. Arturo Osorio Sánchez
SECRETARIO

Dip. Valentín González Bautista
Dip. Alfredo Gómez Sánchez
Dip. Alberto Martínez Miranda
Dip. Mario Enrique del Toro
Dip. Hesiquio López Trevilla
Dip. José Antonio Saavedra Coronel
Dip. Óscar González Yáñez
Dip. Víctor Manuel Flores Pérez
Dip. María Fosalba Raquel Ruenes Gómez
Dip. José Ramón Arana Pozos*
VOCALES

**Con licencia*

INSTITUTO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

Juan Carlos Córdova González
VOCAL EJECUTIVO

Isabel López Islas
COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN

Arturo Velázquez Mejía
COORDINADORA DE DOCENCIA Y VINCULACIÓN

Renatta Paniagua Torres
*COORDINADORA EDITORIAL Y DE SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS*

Jahel Israde Herrera
COORDINADORA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Alfonso Arana Martínez
SECRETARIO TÉCNICO

Katía González Espinoza
SECRETARIA DEL COMITÉ EDITORIAL

Presentación

La publicación de esta obra se debe a la convocatoria de un grupo de instituciones que coincidimos en la necesidad de que el Estado de México siga siendo vanguardia en materia de desarrollo político, social, administrativo, legislativo y cultural, y, por lo tanto, siga estando a la altura de los retos inéditos y complejos de su población.

Asimismo, de que es tiempo de seguir sumando voluntades políticas y consolidar en México un verdadero federalismo que permita a los municipios, estados y a la federación, una distribución equitativa de atribuciones, recursos y funciones, así como ámbitos justos y legítimos para el ejercicio de la actividad legislativa, gubernamental y administrativa.

En este sentido, para contrarrestar la centralización legislativa y evitar abusos en las garantías de ciudadanos mexiquenses, así como para adecuar nuestro derecho constitucional estatal a los nuevos tiempos, estimamos pertinente la generación de propuestas sólidas que pugnen por la eliminación del monopolio indebido del control de la constitucionalidad de las leyes locales, que todavía ejerce el Poder Judicial Federal, como acertadamente se documenta en el texto. Al respecto, es conveniente destacar la importancia que este trabajo tiene para el fortalecimiento de la autonomía y del constitucionalismo estatal, a pesar de la escasa bibliografía sobre el tema.

No está demás enfatizar, que el garantizar la supremacía y el control constitucional local y, con ello, salvaguardar la igualdad de todos los gobernados ante la ley, no sólo es un asunto de justicia legislativa sino, sobretodo, es garantía de convivencia democrática y atributo de un Estado de Derecho moderno.

Por las razones expuestas, y con el propósito de contribuir a la difusión, estudio y debate en torno a figuras jurídicas alternativas que procuren y afiancen el control constitucional local, es que decidimos auspiciar la publicación del presente libro: ***La Creación de la Corte Constitucional del Estado de México, como una Alternativa para Fortalecer el Control Constitucional Local***, del Doctor en Derecho Constitucional y Administrativo Eruviel Ávila Villegas.

Si bien su propuesta seguramente generará polémica, lo cual es sano, no debemos olvidar, como nos lo recuerda la historia, que ideas que en otros tiempos fueron calificadas de ambiciosas o utópicas, terminaron demostrando su pertinencia y utilidad.

Finalmente no nos resta más que exhortarlos a su lectura, y compartir una reflexión colectiva que subyace en esta valiosa alternativa, de que más allá de considerandos de tipo financiero, político, legislativo, administrativo, social y cultural, debe prevalecer el interés y las necesidades de la población mexiquense.

Luis García Cárdenas
Presidente del IAPEM

Juan Carlos Córdova González
Vocal Ejecutivo del Instituto de Estudios Legislativos
de la Legislatura del Estado de México

Índice

Prólogo	15
Introducción	19
Capítulo Primero	25
EL CONTROL CONSTITUCIONAL	
I Concepto de Constitución	25
II La Supremacía constitucional	29
1. <i>La supremacía constitucional local</i>	37
III El concepto de control constitucional	39
IV Clasificación	45
V El control constitucional en México	53
1. <i>La participación del Poder Judicial en materia electoral</i>	55
2. <i>El juicio de amparo</i>	58
3. <i>El control constitucional que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación</i>	63
4. <i>Las controversias constitucionales</i>	66

5. <i>Las acciones de inconstitucionalidad</i>	70
6. <i>Ejecución de las sentencias</i>	72
7. <i>Diferencias y similitudes entre diversos procesos de control constitucional</i>	73
VI El control preventivo	80
VII El monopolio indebido del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes	83
VIII El control constitucional local	101
1. <i>Reflexiones</i>	103
2. <i>Concepto</i>	108
3. <i>Federalismo</i>	110
4. <i>El Constituyente de 1917</i>	114
5. <i>Necesidad de crear un órgano local encargado del control constitucional</i>	119
Capítulo Segundo	135
LAS CORTES CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO COMPARADO	
	138
I Francia	140
II Italia	142
III Austria	143
IV Alemania	147
V España	151
VI Argentina	157
VII Chile	160
VIII Guatemala	

Capítulo Tercero **163**

EL CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL

I	El caso del Estado de Veracruz-Llave	163
II	La Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave	167
III	La creación de la Sala Constitucional del Estado de México, como una opción más para el control de la constitucionalidad local	172
	1. <i>La propuesta de Kelsen</i>	175
	2. <i>La impugnación de reglamentos, bandos y otras disposiciones generales en el Estado de México</i>	177
	3. <i>La Sala Constitucional mexiquense</i>	183
IV	El surgimiento del derecho procesal constitucional local	184

Capítulo Cuarto **189**

LA CREACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO

I	La competencia del Congreso local para crear la Corte Constitucional	189
	1. <i>El sistema rígido de reformas a la Constitución local</i>	189
	2. <i>La competencia del Congreso local</i>	195
II	El concepto de "Corte Constitucional"	200
	1. <i>El concepto de Corte</i>	200
	2. <i>El concepto de Corte Constitucional</i>	200
III	La creación de la Corte Constitucional	202
	1. <i>Su autonomía</i>	203
	2. <i>Su integración</i>	207
	3. <i>Su competencia</i>	212

IV	El juicio de amparo local	216
	1. <i>Estado de Yucatán</i>	217
	2. <i>Estado de México</i>	220
	3. <i>Estado de Veracruz-Llave</i>	223
		226
	4. <i>Estado de Chihuahua</i>	226
	5. <i>La instauración del juicio de amparo local en el Estado de México</i>	
	Capítulo Quinto	233
	EL ESTABLECIMIENTO DE LA DECLARACIÓN GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN EL ESTADO DE MÉXICO	
I	La “Fórmula Otero”	233
II	Establecimiento de la declaración general de inconstitucionalidad de leyes en el Estado México	241
III	La obligatoriedad de jurisprudencia para las autoridades administrativas	262
	Consideraciones finales	271
	Fuentes de consulta	275
	Bibliografía	275
	Hemerografía	282
	Diccionarios y enciclopedias	285
	Documentos oficiales	286
	Legislación	287
	Memorias	288
	Tesis profesionales	288
	Periódicos	289
	Otras fuentes de consulta	289

Prólogo

El caso del Doctor Eruviel Avila no es muy frecuente encontrarlo en nuestro medio: el estudio académico y la actividad pragmática. Generalmente se escoge el uno, sobre todo, merced a la impartición de cátedra, estudio y elaboración de libros, o el otro, esto es, la actividad o el quehacer político como tarea diaria.

Avila se ha sumergido en ambas áreas. Por un lado, ha obtenido la Maestría y el Doctorado en Derecho Constitucional y Administrativo, después de la correspondiente y necesaria licenciatura en Derecho; y, por el otro, ya ha ocupado, a su temprana edad, la Secretaría municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, la Diputación Local por el XLII Distrito del Estado de México, la Subsecretaría Regional de Gobernación en su entidad natal y es Presidente Municipal Electo de Ecatepec de Morelos, para el periodo 2003-2006.

Por lo que se refiere a la obra que ahora prologo, de avanzada hay que destacar lo importante y atractivo del tema seleccionado: “**La creación de la Corte Constitucional del Estado de México**”. La materia es actual y una consecuencia del desarrollo del Derecho Constitucional estatal.

La sola lectura del capitulo, indica que el autor cubre las partes fundamentales del tema escogido, partiendo de lo general- **el control constitucional**- hasta arribar a lo esencial de su trabajo, o sea, la **creación de la Corte Constitucional**, con el señalamiento de su labor medular: **declaración general de inconstitucionalidad de leyes en el Estado de México.**

Señalada la supremacía constitucional, la refiere a su control local, después de abordar el control constitucional en México a través de diversos medios: amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, específicamente también, como es apropiado, relata el control constitucional en varios países.

Es obligado, y así lo cumple el autor, encuadrar el tema con relación al **federalismo**, cuyo deslinde aparece en el artículo 124 de la Constitución federal.

Como antecedente, el autor cita la relativamente reciente constitución de Veracruz, de febrero de 2000, que estableció, como novedad, la **Sala Constitucional.**

El Doctor Avila no descarta la citada modalidad veracruzana, que buenos frutos ya ha logrado, pero prefiere la idea de una verdadera **Corte Constitucional.** En esto divergimos el autor y yo. A mi juicio, la Corte Constitucional es un remoto ideal pero que, ahora, presentaría serios problemas institucionales y legislativos (¿cuarto Poder?), sin mencionar el costo político y económico del esquema.

Dado que, Corte o Sala, tendrán como función nuclear la declaración general de **inconstitucionalidad de leyes del Estado de México**, hay que lidiar, otra vez, con los efectos "limitantes" de la tradicional **fórmula Otero**. Ya en el reformado artículo 105, inciso I, de la Constitución Federal, existe la tendencia a lograr los efectos "erga omnes" cuando declara la Suprema Corte de Justicia la **inconstitucionalidad de leyes con efectos generales**. El proyecto de la nueva Ley de Amparo, formulado por la Suprema Corte, es proclive a disminuir o diluir la fórmula Otero.

En resumen, el Doctor Eruviel Avila presenta, analiza con precisión y sugiere una alternativa-la Corte constitucional en y para el Estado de México-que es materia trascendente, no sólo para esa importantísima entidad sino, para todas las demás y, por supuesto, para el propio caso de la República Federal.

Es una fuerte y metódica clarinada que despertará el interés para quienes tenemos, por oficio diario, la enseñanza, el estudio o la aplicación del Derecho Constitucional, a fin de volver a considerar cuidadosamente y aportar soluciones al siempre candente problema de la **revisión judicial constitucional**.

Como bien sabemos, la democracia no sólo es, para seguir la conocida fórmula de Abraham Lincoln, el gobierno del, por y para el pueblo, sino que, hoy día, también se logra y se mide por la autonomía, respetabilidad y trascendencia del Poder Judicial. Con vista a lo anterior, el libro del Doctor Eruviel, no únicamente es un trabajo jurídico serio, sino un intento, entusiasta, para perfeccionar la democracia en México, estatal federalmente considerada.

Emilio O. Rabasa
Doctor en Derecho y Profesor-Investigador adscrito al
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Introducción

Si bien es cierto que el respeto y la observancia de la Constitución deben ser espontáneos y naturales, también lo es que se debe contar con mecanismos preventivos y reparadores, a fin de evitar violaciones a la Carta Magna.

Nos estamos refiriendo no sólo a nuestra ley fundamental, sino también a las constituciones estatales, y al ser éstas las que, entre otras cuestiones, tutelan las garantías de los gobernados en las respectivas entidades, es necesario que la validez de esos derechos sea garantizada de algún modo.

Desafortunadamente, las entidades federativas pocas veces han contemplado disposiciones de fondo encaminadas a establecer medidas de control jurisdiccional que sean protectoras de sus cartas locales.

Normalmente, los Estados de la República tienden a las disposiciones federales o, lo que es peor, se les obliga a atender el mandato del centro a través de reformas constitucionales no consensuadas con las mismas entidades.

En consecuencia, las entidades y, en lo particular, el Estado de México, requieren implementar los mecanismos que sean necesarios para fortalecer el control constitucional local. Control que evite el eventual abuso de los gobernantes hacia las garantías de los gobernados, control que es tan indispensable para hacer viable un gobierno y mantener la paz social.

Consideramos necesario que desaparezca lo que el maestro Martínez Báez denomina como el monopolio indebido del control de la constitucionalidad de las leyes y en especial respecto a las locales, que ejerce el Poder Judicial de la Federación. Debemos recordar que un Estado centralizador tiende, en la vida política moderna, a debilitarse. Entre mayor sea el número de atribuciones que concentre, mayor será la magnitud de presiones que deba soportar. Sin duda, el centralismo no tiene viabilidad, como bien lo apunta Diego Valadés.

Por lo anterior, a través de este trabajo se pretende justificar la creación de un órgano que se encargue del control de la constitucionalidad local en el Estado de México con un objetivo muy claro: proteger a los mexicanos de los actos de las autoridades estatales y municipales que contraríen a la Constitución local y conculquen sus derechos fundamentales.

Esta investigación pretende hacer una modesta aportación a la escasa bibliografía que existe del derecho constitucional estatal que, afortunadamente, empieza a tener un mayor desarrollo gracias a quienes dan importancia al constitucionalismo local. Un

pionero y serio impulsor ha sido nuestro apreciado maestro Emilio O. Rabasa. Del 22 al 24 de noviembre del año 2000 se llevó a cabo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios, el "Primer Encuentro Nacional de Derecho Constitucional Estatal", el cual fue organizado de manera especial por el maestro Rabasa, quien sin lugar a dudas se ha ganado el reconocimiento y el mérito por impulsar el estudio del tan escasamente explorado Derecho Constitucional Estatal.

La presente investigación se expone en cinco capítulos.

En el **capítulo primero** abordamos temas como el concepto de la Constitución; la supremacía constitucional, el control constitucional, su clasificación; analizamos el control constitucional que existe en México; se propone la creación de control preventivo y se examina un tópico muy interesante que el maestro Antonio Martínez Báez denominó como "el Monopolio indebido del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes"; por último, en este apartado estudiamos el control constitucional local y justificamos la necesidad de crear un órgano local encargado del control de la constitucionalidad, como un camino para lograr el fortalecimiento de la autonomía y el constitucionalismo estatales.

En el **capítulo segundo** analizamos las cortes constitucionales de algunos países de América y Europa, pues consideramos que este tema resulta de gran trascendencia en el ejercicio práctico del derecho actual, en razón del fenómeno internacional denominado globalización.

En el **capítulo tercero** estudiamos la experiencia veracruzana en lo que respecta al control judicial de la constitucionalidad, ya que como se sabe, en el año 2000, el Estado de Veracruz-Llave, con la reforma integral a su Carta Local, también

denominada *Constitución Rabasa*, hizo una gran aportación al constitucionalismo estatal al crear la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, propuesta hecha hace casi diez años por Diego Valadés y Jorge Madrazo, en el Cuarto Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, cuando presentaron una interesante ponencia denominada *Anteproyecto de Constitución Política para una Entidad Federativa*.

Alan Watson afirma que difícilmente hay alguna institución que se haya inventado desde la nada, que la recepción y la imitación han sido la vía privilegiada de la evolución histórica del derecho; partiendo de la tesis de Watson, proponemos la creación de la Sala Constitucional del Estado de México como una opción más para fortalecer el control de la constitucionalidad local; para terminar, abordamos lo que se conoce como el *derecho procesal constitucional*, la rama más joven de la ciencia del proceso, como bien lo afirma Héctor Fix-Zamudio.

Nuestra propuesta central consiste en la creación de la Corte Constitucional del Estado de México. Por ello, en el **capítulo cuarto** examinamos el concepto de Corte Constitucional; estudiamos la característica básica de una corte o tribunal constitucional que es su autonomía, de hecho, la tendencia general en el derecho comparado es la de crear un órgano encargado del control de la constitucionalidad de leyes fuera del Poder Judicial.

Abordamos la competencia que tendría la Corte, resaltando la de garantizar la supremacía y control de la Constitución del Estado de México mediante su interpretación, la anulación de leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expidan las autoridades en el ámbito estatal y municipal; el proteger y

salvaguardar los derechos humanos que los mexiquenses se reserven, esto, a través del juicio de amparo local que proponemos se instaure; así como conocer y sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa.

Para terminar, en el **capítulo quinto** proponemos que una vez creada la Corte, se establezca la Declaración General de Inconstitucionalidad de Leyes en la entidad mexiquense, con la referencia de que la declaración general opera en la mayoría de los países latinoamericanos que cuentan con controles jurisdiccionales en defensa de sus propias constituciones.

Comentamos que los efectos particulares que hoy en día prevalecen en el ámbito federal violan un principio fundamental, que es de igualdad de los gobernados ante la Ley. Debemos evitar, al menos en el Estado de México, que un sólo sector de los gobernados estén exentos de cumplir con normas inconstitucionales, mientras que otro grupo más numeroso y generalmente en situación de desventaja económica y cultural, tenga que obedecer las mismas normas declaradas inconstitucionales.

Proponemos también una figura que podríamos denominar intermedia, entre la denominada *fórmula Otero* y la declaración general, que sería la obligatoriedad de la jurisprudencia para las autoridades administrativas, que evita que algunas leyes aunque sean legales sean inconstitucionales.

Capítulo Primero

EL CONTROL CONSTITUCIONAL

I. Concepto de Constitución

Constitutio deriva del verbo *constituere*, que es un compuesto de *cum* (con) y *statuere*. Ahora bien, *constituere* (*constitutum*) y su componente principal *statuere* (*statutum*) significan constituir o establecer, con los mismos dos significados transmitidos a *constitutio*: a) decidir o decretar; b) instituir, fundar o construir, e. d. poner los constitutivos de una cosa. Finalmente, *statuere* viene de *stare*, *statum*, que significa estar de pie, mantenerse firme en las decisiones, expresando la idea de estabilidad (*stabilis*, derivado de *stare*) (*statuere*, *constituere*, *con-stitutio*) y a Constitución como ley fundamental y constitutiva del Estado: la Constitución es lo que da estabilidad al Estado, lo que hace que el Estado se mantenga de pie.¹

¹ MACHADO SCHAFFINO, Carlos, *Diccionario Jurídico Polilingüe*, Buenos Aires, Ediciones La Rocca, 1996, p. 384.

Constitución (Del lat. *constitutio, -onis*.) f. Acción y efecto de constituir. **2.** Esencia y calidades de una cosa que la constituyen como es y la diferencian de las demás. **3.** Forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado. **4.** Ley fundamental de la organización de un Estado. **5.** Estado actual y circunstancias de una determinada colectividad. **6.** Cada una de las ordenanzas con que se gobierna una corporación. **7. Der.** En el derecho romano, ley que establecía el príncipe, ya fuese por carta, ya por edicto, decreto, rescripto u orden . . .²

También es entendida como “la ley que sirve de base a la organización de un Estado y que determina el mecanismo y las relaciones de los poderes públicos, con fundamento en las garantías básicas, individuales, sociales y jurídicas, en general.”³

Manuel García Pelayo refiere que el vocablo no sólo es poco concreto, sino que siempre va seguido de un adjetivo; por ejemplo, existen las expresiones: Constitución política, Constitución jurídica, Constitución material, etcétera; aunque en la realidad, lo que aparece como adjetivo es más bien sustantivo, cuya consecuencia es la falibilidad de su significado.⁴

James Bryce, por su parte, enfatiza que es “El complejo total de leyes que comprenden los principios y las reglas por los que la comunidad está organizada, gobernada y defendida.”

² “Constitución”, *Diccionario de la lengua española*, 21ª. Ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, Tomo I, p. 549.

³ MACHADO, *op. cit.*, p. 77.

⁴ *Cfr.* ARNÁIZ AMIGO, Aurora, “Constitución”, *Diccionario jurídico mexicano*, 6ª. edición, México, Ed. IJ- Porrúa, 1993, tomo II, p. 658.

Rolando Tamayo y Salmorán comenta que al abordar el tema del constitucionalismo nos propusimos como tarea desentrañar el significado emotivo del término 'Constitución'. A este respecto, señala que el significado emotivo de 'Constitución' dependía principalmente de los dogmas del constitucionalismo con los cuales el uso de 'constitución' se encuentra estrechamente vinculado. Establece que por 'constitucionalismo' entendemos aquellas doctrinas o acontecimientos que tienen por objetivo establecer límites jurídicos —cualesquiera que éstos sean y como quiera que se entiendan— al ejercicio del poder.

Es conveniente señalar que, con ello, 'constitucionalismo' va a heredar el carácter eulogístico que la expresión 'derecho' implica y todo lo que a ella se relaciona. La constitución entre los griegos (*politeia*) es parte del derecho y el derecho, entre ellos, es algo que goza de altísima estima. La constitución se ve, así, inmediatamente beneficiada por el respeto y veneración que los griegos sienten por el cumplimiento de las reglas jurídicas. Buscando someter el ejercicio del poder a patrones jurídicos establecidos, los griegos descubrieron el *estado de derecho*.

La expresión 'constitución' se benefició, también, del prestigio que envolvió a la constitución de la República Romana.⁵ En efecto, desde entonces 'constitución' se asocia a la idea romana de la racionalización del poder, a la participación de los súbditos, al gobierno mixto, en suma, a la forma republicana. Esta visión del estado de derecho romano se convertiría en el paradigma del control sobre el poder que debiera establecer una constitución.

⁵ JIMÉNEZ SANTIAGO TIANA, Sócrates, "Constituciones imperiales", *Diccionario de Derecho Romano*, México, Editorial Sista, 2000, p. 82.

Las reducciones del constitucionalismo empezaban: la constitución, para ser tal —límite jurídico del poder—, debe ser 'republicana'. 'Constitución' recibe así, la enorme carga emotiva del prestigio que el derecho y lo justo tenían entre los griegos y el carácter ejemplar del derecho de la República.⁶

En resumen, podemos afirmar que la palabra *Constitución*, actualmente tiene dos significados: por una parte, es un documento que, por sus características, tiene el carácter de legal; por la otra, "es el constitutivo de una cosa⁷. En este sentido, si tratamos de encontrar el significado preciso del vocablo, podemos afirmar *que es aquello por lo cual las cosas son, y sin lo cual no serían*.⁸

De acuerdo con el artículo 128 de nuestra ley fundamental, todo servidor público está obligado a guardar y hacer guardar nuestra carta magna; está obligado a respetarla, así como a las leyes que de ella emanen.

Por su parte, el artículo 31, fracción II, obliga a los mexicanos a recibir instrucción cívica, que entre otras cuestiones comprende el hecho de enterarse de los derechos y obligaciones que nuestra ley de leyes les atribuye. Luego entonces, los particulares también están obligados a cumplir y hacer cumplir nuestra Constitución federal; no pueden desconocerla o interrumpir su observación so pena de ser sancionados; los particulares están obligados también a respetar las leyes, tratados internacionales,

⁶ TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, "Epílogo", *Introducción al estudio de la Constitución*, México, UNAM, 1979, p. 177.

⁷ *Ibidem*, p. 384.

⁸ BENÍTEZ TREVIÑO, Humberto, Apuntes de la cátedra denominada "*Teoría jurídica contemporánea*", que corresponde al plan de estudios de Maestría en Derecho, que se imparte en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, siendo el titular de la cátedra el doctor Humberto Benítez Treviño. Semestre lectivo: 1999-1.

reglamentos y demás ordenamientos legales que se generen de acuerdo con los mecanismos que nuestro sistema jurídico establece.

En suma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es y debe ser respetada cabalmente. El respeto al que nos referimos también se lo debemos, en los mismos términos, a las Constituciones de las entidades federativas, que son supremas en el ámbito local.

II. La supremacía constitucional

La voz *supremo* o *suprema* deriva del latín *supremus*, y su significado es el de *que no tiene superior en la línea*.⁹ Lógicamente, el vocablo *supremacía* equivale a referir el *grado supremo en cualquier línea*; nos indica la idea de *preeminencia o superioridad jerárquica*.¹⁰

En el texto intitulado *El significado de las palabras*, encontramos que “‘*supremus est, quem nemo sequitur*’”, “‘supremo’ es aquel al que nadie sigue”.¹¹

La expresión “supremacía constitucional” significa la preeminencia o superioridad jerárquica de la ley fundamental y constitutiva de un Estado, cuyo propósito es mantenerla estable; o bien, es entendida también como la preeminencia o superioridad jerárquica que la ley fundamental y constitutiva de un Estado ejerce sobre el complejo

⁹ “Supremo”, *Diccionario de la lengua española, op. cit.*, p. 1922.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ IRIGOYEN TROCONIS, Martha Patricia, “Libro 50. Título 16”, *Sobre el significado de las palabras (digesto 50.16)*, México, UNAM, 1997, pp. 16-17.

total de leyes que comprenden los principios y las reglas por los que la comunidad está organizada, gobernada y defendida.

De acuerdo con lo anterior, decir “supremacía constitucional” es referirse a la norma jurídica positiva superior de un Estado. Más aún, esta expresión es de uso común en los sistemas que cuentan con una Constitución consuetudinaria, y también en aquellos de Constitución escrita.¹²

Esta idea de la supremacía constitucional; es decir, de la Constitución como norma fundamental y suprema, puede decirse que fue doctrinalmente elaborada por primera vez en Norteamérica, en 1788, por Alexander Hamilton en *El Federalista*. Al referirse al papel de los jueces como intérpretes de la ley, señalaba:

Una Constitución es, de hecho, y así debe ser vista por los jueces, como una ley fundamental. Por tanto, corresponde a ellos establecer su significado así como el de cualquier acto proveniente del cuerpo legislativo. Si se produce una situación irreconciliable entre los dos, por supuesto, aquel que tiene una superior validez es el que debe prevalecer; en otras palabras, la Constitución debe prevalecer sobre las leyes, así como la intención del pueblo debe prevalecer sobre la intención de sus agentes.¹³

¹² Cfr. OSORNIO CORRES, Francisco Javier y María de Lourdes MARTÍNEZ PEÑA, “Supremacía de la Constitución”, *Diccionario jurídico mexicano*, 6ª. edición, México, Ed. IJ-Porrúa, 1993, tomo IV, p. 3023. Véase también, ARTEAGANAVA, Elisor, “La supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes”, *Derecho constitucional*, México, Ed. Harla, 1998, pp. 16-31.

¹³ HAMILTON, Alexander, *The Federalist (El federalista, ed. Por B. F. Wright)*, Cambridge, Mass, 1961, pp. 491-493, *apud*, BREWER-CARIAS, Allan R., *El derecho de amparo en Venezuela*, p. 7.

Felipe Tena Ramírez, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, apunta: "La supremacía de la Constitución presupone dos condiciones: el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos, la Constitución es rígida y escrita".¹⁴ Y añade: "... los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de 'poder constituyente' y a los segundos los llama 'poderes constituidos'.¹⁵

Es en la Constitución de 1836, donde por primera vez se consagra en México el principio de la supremacía de la Constitución, aun y con sus defectos el juicio constitucional y también en esta carta magna se contempló por primera vez, una enumeración de garantías, amplia y sistemática.

El principio que nos ocupa lo establece el artículo 133 de nuestra Carta Magna, al señalar que la propia Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales suscritos y que se suscriban con arreglo a ella por el Ejecutivo, con la ratificación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Y destaca que los jueces de cada estado se acatarán a la Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario, que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

En 1999, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó por unanimidad una tesis aislada P.LXXVII/99, en la que se esgrimen argumentos muy interesantes

¹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, "El Poder Constituyente", *Derecho constitucional mexicano*, 20ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1984, p. 12.

¹⁵ Idem.

que permiten concluir, al tribunal supremo, que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal.¹⁶

La supremacía constitucional es la columna vertebral sobre la cual se construyen las decisiones políticas fundamentales de una nación. La supremacía consiste en otorgar a un cuerpo de leyes la máxima jerarquía jurídica frente a todas las demás leyes promulgadas en el país. El concepto de supremacía no se agota en esta definición, sino que incluye todo el procedimiento o técnica que garantice dicha jerarquía.

La supremacía constitucional alude a la forma en cómo se crea y aplica una Constitución. De esta forma, el término "supremacía" comprende la necesidad de otorgar a un cuerpo de leyes la máxima jerarquía frente a todas las demás leyes ordinarias; el establecimiento de un órgano y procedimiento especial para su creación y posterior reforma, y sobre todo, las reglas o formas de asegurar que se cumplan las decisiones fundamentales plasmadas en el texto constitucional.

Eduardo García Máynez apunta:

En el artículo 133 se hallan implicados dos principios de la lógica jurídica: el de razón suficiente y el de contradicción. El primero es la causa, en el sentido de razón de ser o fundamento, la Constitución es el fundamento o la causa esencial de la legislación, y el segundo de los principios citados expresa que dos normas de derecho que se oponen contradictoriamente no pueden ser válidas ambas.¹⁷

¹⁶ Novena Época Instancia: Pleno Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, tesis PLXXVII/99, p. 46, Materia: constitucional tesis aislada. Véase también: www.scjn.gob.mx/inicial.asp

¹⁷ MARTINEZ SÁNCHEZ, Francisco, "Nueva vía constitucional para que los tribunales de jurisdicción denuncien la inconstitucionalidad de leyes en *Iniciativa*, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Año 2, número 6, México, Instituto de Estudios Legislativos, enero-marzo, 2000, P. 27.

Si hemos coincidido en las aseveraciones anteriores, podemos determinar ahora la validez jerárquica de un orden jurídico. Por tanto, una norma es válida porque su producción está determinada por otra norma, la que, a su vez, se considera válida porque fue producida igual que la anterior; sin embargo, la búsqueda del fundamento de validez no puede continuar hasta el infinito, sino que tiene que concluir, y concluye, en una norma que es la norma básica.

Esta norma constituye la fuente común de la validez de todas las normas dentro de un orden jurídico. Kelsen la denomina *Grundnorm*. Es una norma pensada, es una función cognoscitiva, es producto del pensamiento; por ello, se afirma, que es competencia (objeto) de la ciencia del derecho. No es un acto volitivo, sino una cuestión del conocimiento. No prescribe órdenes o mandatos, sino que se concreta a describir los actos de un grupo de personas que comúnmente son identificados como actos constituyentes; luego, estos actos deben ser entendidos subjetivamente; la consecución de los mismos es la Constitución que, a la postre, determina el sentido objetivo de las normas válidas.

La norma básica es el fundamento de validez de la producción del derecho en sentido lógico-jurídico y, por ende, es el fundamento de validez de un orden jurídico estatal, porque está limitado ese orden jurídico a un espacio específico llamado, comúnmente, territorio del Estado, y en este sentido soberano¹⁸, consecuentemente no subordinado a ningún otro orden jurídico superior.

Este orden jurídico superior o supremacía constitucional se encuentra plasmado en la Constitución norteamericana, en el artículo VI, que en lo conducente expresa:

¹⁸ La palabra "soberano" deriva del latín *superanus, super*, que significa, *sobre, encima*. Carpizo, Jorge, "Soberanía", *Diccionario jurídico mexicano*, 4ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1991, p. 2935.

... Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que de ella dimanen, y todos los tratados que se celebren o que vayan a celebrarse bajo la autoridad de los Estados Unidos, constituirán la Ley Suprema de la Nación; y los jueces de todos los Estados tendrán obligación de acatarla, a pesar de cualquier disposición contraria que pudiera estar contenida en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado . . .”¹⁹

Por su parte, el artículo V establece que:

Toda vez que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución o, a solicitud de las legislaturas de dos tercios de los diversos Estados, convocará una convención para que se propongan las enmiendas; en cualquiera de los casos dichas enmiendas serán válidas por todos conceptos, como parte de esta Constitución, cuando sean ratificados por las legislaturas de las tres cuartas partes de los distintos Estados o por convenciones en las tres cuartas partes de los mismos, de conformidad con uno u otro modo de ratificación que sea propuesto por el Congreso ...²⁰

Sin duda, la estructura federal reforzó la idea de la supremacía de la Constitución. Los principios básicos de la ley constitucional norteamericana, de conformidad con James Grant, son:

¹⁹ Véase, Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica: <http://www.access.gpo.gov/congress/senate/constitution/toc.html>

²⁰ Idem.

- a) Una ley que sea contraria a una ley básica superior, aun si se trata de la Carta de la Colonia, es nula;
- b) Es deber de todos los tribunales, incluso de los de primera instancia, negarse a aplicar tales leyes, y si las aplican, sus decisiones serán declaradas inválidas, en la apelación.²¹

Estos dos grandes principios constitucionales, creados originalmente por los Estados Unidos, sentaron las bases del constitucionalismo moderno, influenciando de manera importante y significativa las Constituciones de los países iberoamericanos, los que lograrían su independencia a lo largo del siglo decimonónico.

De la lectura del texto de los dos dispositivos que anteceden se desprende un aspecto trascendental: el espíritu de ambos fue recogido por nuestra carta fundamental de 1857, en sus artículos 126 y 127,²² que posteriormente pasaron a ser los artículos 133 y 135 en la Constitución de 1917.²³

Conforme al contenido de las normas referidas, en nuestro país sólo la Constitución es suprema. Ello significa que ni el gobierno federal o sus órganos, ni la autonomía de las entidades o sus órganos correspondientes, son soberanos, sino que todos ellos están limitados expresa o implícitamente en los términos que nuestra Constitución establece.

²¹ "La supremacía de la Constitución deriva de considerarla como norma fundamental, de todo orden jurídico, el cual se encuentra de una u otra manera sometido a la Constitución y al hecho de que ninguna autoridad del Estado tenga poderes o facultades más allá de lo establecido por la Constitución . . . La Constitución se encarga de organizar la competencia de los órganos que intervienen en la aplicación de la ley al caso concreto, dicho órganos no podrán actuar más allá de lo que previamente esté establecido por la norma fundamental." OSORNIO CORRES, Francisco Javier y MARTÍNEZ PEÑA, María de Lourdes, "Supremacía de la Constitución", en *Diccionario jurídico mexicano*, 6ª. edición, Tomo IV, P-Z, México, Ed. IJ-PORRÚA, 1993, p. 3024.

²² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 627.

²³ *Ibidem*, pp. 877-878.

De todo lo expuesto se infiere lo siguiente:

1º. Vivimos bajo un régimen institucional en el que sólo es suprema la Constitución . . . todos los poderes y autoridades . . . ciudadanos o extranjeros . . . están sujetos a los mandatos imperativos y soberanos de la Constitución . . . 2º. El Estado federal mexicano . . . es . . . una forma de gobierno creado y organizado por la Constitución y por consiguiente sólo tiene las facultades y la esfera de acción que el mismo código político fija, sin que puedan alegarse razones de orden histórico, social o filosófico para pretender ensanchar sus atribuciones. 3º. Las entidades federativas o Estados . . . cuya autonomía . . . les dio la Constitución . . . sólo tienen los poderes, las funciones y los órganos políticos con la extensión y limitaciones que la misma Constitución les ha fijado. 4º. Los órganos propios del gobierno federal, es decir, los llamados Poderes por la ley fundamental, en quien han depositado el ejercicio de la soberanía . . . no son tampoco soberanos ni supremos, sino que están estrictamente limitados a ejercer las facultades enumeradas y expresas que la Constitución les confirió, pudiendo perfectamente invalidarse o hacerse nugatorias las atribuciones que tomen fuera del círculo de las que se les ha reconocido expresamente. 5º. Lo mismo del punto anterior debe decirse de los poderes locales y órganos políticos de los Estados cuyas facultades están todavía más restringidas, puesto que lo son tanto por la Constitución federal como por las Constituciones particulares de las entidades federativas, que en ningún caso pueden contradecir aquélla. 6º. Por último, los individuos, los componentes del pueblo en quien se ha reconocido que reside esencial y originalmente la soberanía, ni individualmente cada

uno de ellos, ni un grupo como componente del mismo pueblo, ni colectivamente como constituyendo la entidad abstracta denominada pueblo soberano, pueden ejercer directamente la soberanía, ni las funciones políticas propias ni alterar o modificar directamente la Constitución . . .²⁴

1. La supremacía constitucional local

Es menester destacar la forma tan precisa que emplea el maestro Arteaga Nava, al referirse con la frase "supremacía constitucional" a la que cada entidad federativa tiene en México. Como bien indica el investigador, no existe norma constitucional alguna que refiera que la frase que nos ocupa pueda ser utilizada por las entidades federativas en sus respectivas constituciones; no obstante, la expresión le es inherente, dado que:

Todas las leyes de la entidad, todas las autoridades, los derechos de los particulares que ellas establecen, de ellas derivan, de ellas dimanar su mandato y, en fin, todo el sistema normativo a ellas deben obediencia, a pesar de lo que en contrario pudieran disponer las leyes federales y tratados que no estén de acuerdo con la Constitución general, las leyes, decretos y convenios locales. La calidad de suprema le es inherente a una Constitución sea general o local.²⁵

²⁴ LANZ DURET, Miguel, "La supremacía de la Constitución", *Derecho constitucional mexicano*, 4ª. edición, México, Imprentas L. D., pp. 4-5.

²⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur, "La supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes", *Derecho constitucional*, México, Haria, 1998, p. 488.

Las constituciones de las entidades federativas son supremas, desde luego, en el ámbito local. Las disposiciones legales en los estados emanan de sus respectivas constituciones; por lo tanto, deben estar de acuerdo con lo que dispongan.

Las "cartas locales" son superiores y fundamentales, pues existe una clara relación de jerarquía entre éstas y las normas jurídicas que de ellas emanan, así como de los actos de autoridad, que no podrán contradecirlas ni excederlas.

A este respecto, en varias de las "cartas locales" que fueron expedidas bajo el régimen de la Constitución de 1824, se incluyeron algunas disposiciones en torno a la pretendida supremacía constitucional y al control constitucional interno. Por ejemplo: en el Estado de Guanajuato las infracciones a la Constitución estatal permanecían únicamente como objeto de responsabilidad personal a cargo del infractor, igualmente en Puebla. Los estados de Hidalgo, Morelos y Tabasco, siguiendo el notable ejemplo del Estado de Yucatán, optaron por incluir entre sus disposiciones el amparo, para el caso de que se violaran las disposiciones contenidas en las propias constituciones, y aquí es cuando vislumbra la conveniencia, (aun sin tener la necesidad de hacerlo) de incluir un catálogo de derechos en las constituciones estatales); Yucatán, de nuevo a la vanguardia, volvió a recoger el principio de *control difuso* de la constitucionalidad, e incluyó una peculiar responsabilidad a cargo del Secretario General de Gobierno del Estado, a la que éste se hacía acreedor por autorizar la expedición de leyes que contrariaran la Constitución yucateca.²⁶

Y si bien es cierto, como hemos podido observar, que desde el siglo pasado existen antecedentes legislativos en los que se advierte un intento por crear normas que

²⁶ Cf. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "El control constitucional local: una inquietud permanente", *Iniciativa*. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, enero-marzo de 2000, p. 147.

efectivamente avalen la supremacía constitucional a la que aspiran las Constituciones locales, también lo es su parquedad, que no puede darles la trascendencia que las entidades federativas, hoy en día, reclaman para ellas mismas.

La supremacía constitucional implica, entre otras cosas, reconocer a la Constitución como norma jurídica que es; implica también la existencia de ciertos medios que la hagan efectiva una vez que ésta ha sido quebrantada, y que no sólo se limiten a ser represivas de conductas, sino que sean auténticas y efectivas reparaciones del daño efectuado. Dicho de revés: los instrumentos de control constitucional son el medio a través del cual se realiza y alcanza el efectivo cumplimiento de la Constitución, ante todo por las propias autoridades obligadas o facultadas por ella para actuar. Y si esto es cierto para el plano de lo federal, también lo es en el plano de lo estatal.

III. El concepto de control constitucional

Conforme al *Diccionario Jurídico Polilingüe*, la palabra "control" deriva de la voz francesa *contrôle*, cuyo significado es el de *verificar, fiscalizar o intervenir*.²⁷

No obstante, resulta interesante la apreciación que el tratadista Guillermo Cabanellas realiza al referirse a esta palabra: "En varios países sudamericanos, por influjo de los ya aceptados anglicismos y galicismos, superpuestos y mezclados, de *control* y *controlar*, se han originado ampliaciones de esta voz... hasta llegar a confundirla evidentemente con *revisor e inspector*."²⁸

²⁷ MACHADO SCHIAFFINO, op. cit., p. 82

²⁸ CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 4ª. edición, Buenos Aires, Ed. Heliasta, 1962, Tomo I, p. 333.

Hemos podido observar también, que la palabra *control* tiene como voces sinónimas, además de las ya señaladas, las de *vigilancia, comprobación, dominio, dirección, guía, mando o gobierno*.²⁹

En el contexto jurídico, la palabra "control" no se restringe únicamente a supervisar las actividades de otros o las propias, sino que, simultáneamente, establece mecanismos que eviten el abuso del poder.³⁰

El control evita que se realicen acciones que violen las normas que todos debemos respetar y acatar, y, en su caso, impone las sanciones a quienes abusen del poder, que es necesario para gobernar, pero que no puede ni debe sobrepasar los límites que establecen los ordenamientos jurídicos.

De no existir el control, estaríamos en la posibilidad del abuso constante de los gobernantes hacia las garantías de los gobernados; por ello, el control es tan necesario para hacer viable un gobierno y mantener la paz social.

De una manera muy sencilla, Manuel Aragón define al "control" como "... el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder".³¹

El control es un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico, la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano; es el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder.³²

²⁹ Cfr. CORRIPIO, Fernando, "Congreso", *Diccionario abreviado de sinónimos*. Barcelona, Ed. Bruguera, 1980, pp. 362 y 363.

³⁰ HUERTA OCHOA, Carla, "Análisis del Control", *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, IIJ-UNAM, 1998, p. 35.

³¹ ARAGÓN, Manuel, "Interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 17, mayo-agosto de 1986, p. 87.

³² HUERTA OCHOA, op. cit., p. 36.

“Controlar” denota ejercer comprobación, inspección, fiscalización. Sus sinónimos son vigilar, examinar, verificar. Por ejemplo, en el estado de derecho se establecen límites al poder, pero también se determinan controles que evitan que tales límites sean violados, y, en algunos casos, reparan las infracciones cometidas.³³

Debe quedar bien precisado que el control por sí solo no puede garantizar que no habrá abuso de poder, máxime que hay un gran número de conductas de servidores públicos; pero sí se pueden prevenir, y, sobre todo, desincentivar posibles conductas que extralimiten el uso del poder.

Pero ¿el control por sí solo es suficiente? Según Galeotti,³⁴ no hay control si no conlleva una sanción. Por su parte, Loewenstein³⁵ afirma que el fin del control político es poder exigir responsabilidad política.

Así pues, al hablar de control hablamos de que hay límites, mecanismos de vigilancia y supervisión a esos límites, y a su vez sanciones que son susceptibles de ser aplicadas por medios coactivos.

Konrad Hesse,³⁶ refiriéndose al control, afirma que la cooperación, la responsabilidad y el control asegurado en la Constitución evitan el abuso del poder.

³³ Cfr. BÁEZ SILVA, Carlos, “Algunos aspectos sobre el control del poder político en México”, *Iniciativa*. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, año 2, número 4, julio-septiembre de 1999, p. 24.

³⁴ Cfr. ARAGÓN, Manuel, “Interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 17, mayo-agosto de 1986, p. 93.

³⁵ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª edición, Barcelona, Ed. Ariel, 1976, p. 70.

³⁶ HESSE, Konrad, *Concepto y cualidad de Constitución. Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 22.

Según Reinhold Zippelius,³⁷ el control consiste en que ningún poder adquiera superioridad respecto a los otros, sino que permanezcan en equilibrio. Su función es evitar que el poder político sobrepase a la norma jurídica.

El control de la Constitución es la fiscalización, intervención o mando que un órgano de gobierno, dotado de la autoridad necesaria, lleva a cabo sobre las funciones desarrolladas por otros entes de la estructura organizacional y sobre la ley fundamental y constitutiva de un Estado, cuyo propósito es mantenerla estable y tiene la importante misión de velar por el cumplimiento puntual de las máximas normas de un país, lo cual incluye el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento del orden político establecido, así como el desarrollo de las instituciones individuales y sociales consagradas constitucionalmente.

“En consecuencia, el objeto del Control de la Constitucionalidad consiste en mantener la regularidad de las relaciones entre la Constitución, como norma superior, y las normas federales y locales, en su carácter inferiores a ella.”³⁸

Rubio Llorente, afirma:

El control judicial de la constitucionalidad presupone, evidentemente, la existencia de una Constitución que delimite el ámbito de acción de los poderes del estado; una Constitución rígida, que escape a las posibilidades del Poder Legislativo ordinario pues, de lo contrario (es el caso de Inglaterra), impera el principio de que la ley posterior deroga a la anterior y en

³⁷ ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado*, México, Ed. UNAM, 1985, p. 323.

³⁸ DÍEZ URDANIVIA F., Xavier, “El control jurisdiccional de la constitucionalidad”, *Revista Ameinape*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, La administración de justicia en México, número 3, enero-junio de 1997, p. 56.

consecuencia, puede hablarse de la *rule of law* del principio de legalidad de la actividad administrativa, pero no, propiamente, de un control de constitucionalidad.³⁹

De acuerdo con María Moliner,⁴⁰ el uso del término "control" es de origen francés, pero ha terminado por hacerse internacional, y en español es de uso amplio, aunque hay quienes prefieren hacer uso del término "defensa de la Constitución", como Carl Schmitt. En este caso, la voz *defensa* es entendida como el arma o instrumento con que alguien se protege en un peligro o como el mecanismo a través del cual un organismo se protege de agresiones externas.⁴¹ De modo restringido, la defensa de la Constitución significa el conjunto orgánico y funcional de instituciones y actividades que tienen por fin directo remediar los agravios generales o particulares que se cometen contra la Constitución. La referida expresión ha arraigado con este último alcance, junto a su frase sinónima "control de la constitucionalidad". También se han empleado, en la misma acepción, los términos "fiscalización de la constitucionalidad".⁴² Así, por defensa de la Constitución debemos entender que es el instrumento o el mecanismo a través del cual la ley fundamental y constitutiva de un Estado se protege de agresiones externas, a fin de mantenerla estable.⁴³

³⁹ RUBIO LLORENTE, Francisco, "La jurisdicción constitucional", *Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos, El Tribunal Constitucional Federal alemán*, Caracas, Universidad de Venezuela, Facultad de Derecho, 1962, p. 48.

⁴⁰ MOLINER, María, *Diccionario de uso del Español*, Madrid, Ed. Gredos, 1984.

⁴¹ "Defensa", *Diccionario de la lengua española*, op. cit., p. 318.

⁴² Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "La defensa de la constitución en España" en *La actualidad de la defensa de la constitución*; Memoria del coloquio internacional en celebración del sesquicentenario del acta de reformas constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano, México, Ed. S.C.J.N.-UNAM, 1997, pp. 216-217; y ALMAGRO NOSETTE, José. *Justicia constitucional. Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 2ª. edición, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 1989, p. 38.

⁴³ Entre los constitucionalistas franceses ha predominado el concepto de "control de la constitucionalidad", en tanto que un sector de los juristas italianos se refiere a la *giurisdizione costituzionale* o al *processo costituzionale*, y en un sentido parecido, los tratadistas alemanes hablan de *Verfassungsgewissensbarkeit* (jurisdicción constitucional), entre los angloamericanos se habla frecuentemente de *judicial review* (revisión judicial), mientras que Carl Schmitt en su clásica monografía utilizó el término de "Defensa de la Constitución". FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965", *Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*, México, número 59-60, mayo-junio de 1993, p. 13.

Elisur Arteaga⁴⁴ considera que más que hablar de control o defensa de la Constitución, lo apropiado es referirse a sistemas en virtud de los cuales los particulares y las autoridades, ya sea en forma voluntaria o forzosa, adecuan sus actos a lo mandado por la ley fundamental y son sancionados sus violadores, anulados los actos contrarios a ella o neutralizados sus efectos.

La defensa de la Constitución⁴⁵ está integrada por todos aquellos instrumentos procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde el ángulo de la Constitución material, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental.⁴⁶

Al respecto, José Almagro Nosete opina “en sentido amplio, la expresión ‘defensa constitucional’ denota el conjunto de actividades encaminadas a la preservación o reparación del orden jurídico establecido por la Constitución, y en particular, de la Constitución misma, que en cuanto ley suprema vincula a los ciudadanos y a los poderes públicos” (“los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”, artículo 9º de la Constitución).⁴⁷

⁴⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur, “Teoría general del control de la constitucionalidad”, *Derecho Constitucional*, México, Ed. Oxford, 2001, p. 770.

⁴⁵ La defensa constitucional en México está reservada principalmente al Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, la propia evolución de la teoría clásica de la división de poderes y la trayectoria histórica de nuestra legislación han ocasionado la extensión de la defensa de la Constitución a otros poderes públicos, como es el caso de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros. Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*, p. 15.

⁴⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La Constitución y su defensa”, *La Constitución y su defensa*, México, Ed. IJ- UNAM, 1984, p. 15.

⁴⁷ FERNÁNDEZ SEGADO, op. cit., pp. 216-217; y ALMAGRO NOSETE, op. cit., p. 38.

IV. Clasificación

El control de la constitucionalidad de leyes, de acuerdo con Mauro Cappelletti, puede analizarse a partir de tres aspectos distintos: a) subjetivo, b) modal, y c) según los efectos.

- a) Aspecto subjetivo. Hace referencia al órgano que lleva a cabo el control: político o judicial. A su vez, este último puede ser un órgano jurisdiccional especializado o un tribunal de carácter ordinario.⁴⁸

El control político lo lleva a cabo un órgano de gobierno, también llamado "neutro". Este órgano, más que reparar el quebranto producido por la ley inconstitucional, tiene efectos preventivos. Ello significa que, por un lado, cumple una función de índole consultiva; del otro, y como consecuencia natural, sus determinaciones carecen de fuerza vinculatoria para los órganos gubernativos y legislativos. Este tipo de control es más preventivo que reparador.

Han optado por este medio de control varios países, entre ellos Francia e Italia. En el caso de México, este control quedó establecido en las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836.

El control de la constitucionalidad de las leyes puede llevarse a cabo por un órgano jurisdiccional, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales o, en su caso, por un órgano autónomo.

⁴⁸ Cfr. CAPPELLETTI, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de leyes en el derecho comparado*, México, Ed. UNAM, pp. 100 y ss.

Parece que este tipo de control es el más difundido y aceptado por la mayoría de los gobiernos. Es nada menos que la verificación del Poder Judicial respecto de la actividad desplegada por el Poder Legislativo;⁴⁹ “es el encuentro entre la ley y la sentencia, entre la norma y el juicio, entre el legislador y el juez”.⁵⁰

- b) Aspecto modal. Hace alusión al modo o forma en que se realiza, es decir, que el control de la constitucionalidad de leyes puede efectuarse en vía principal — por acción— o incidental, que también se le conoce con el nombre de vía de excepción o prejudicial.⁵¹

- c) Aspecto según los efectos. El control de la constitucionalidad de leyes puede tener efectos generales o relativos a un caso en particular. Los efectos generales son conocidos como declaración general de inconstitucionalidad de leyes (efectos *erga omnes*⁵²); en el caso particular, la norma que se estima inconstitucional no será aplicada a la situación por la que surgió la cuestión planteada como inconstitucional; empero, para todos los demás casos *sí* seguirá vigente.⁵³

Una clasificación del control constitucional que es obligada referir es: el concentrado y el difuso:

⁴⁹ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “El juez ante la norma constitucional”, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Ed. CNDH, p. 1.

⁵⁰ Cfr. CAPPELLETTI, *op. cit.*, p. 27.

⁵¹ *Idem.*

⁵² Es una expresión cuyo uso y práctica latina significa *contra todas*. Véase también, JIMÉNEZ SANTIAGO TIANA, Sócrates, “Erga Omnes”, *Diccionario de Derecho Romano*, México, Ed. Sista, 2000, p. 133.

⁵³ Cfr. CAPPELLETTI, *op. cit.*, pp. 100 y ss.

El sistema austriaco o “concentrado”

Desde el punto de vista subjetivo, este tipo de control está concentrado en un solo tribunal o corte; La acción de inconstitucionalidad es ejercida por los órganos del Estado afectados por la inconstitucionalidad; la acción es planteada precisamente como tal, es decir, en vía de principal y no incidental; los efectos de la declaración son *erga omnes*.

Según el jurista vienés Hans Kelsen:

...la atribución a un órgano específico, llamado Corte o Tribunal Constitucional, para decidir todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes; cuestiones que no pueden ser conocidas por los jueces ordinarios, por lo que deben plantearse siempre en la vía principal o de acción, por los órganos del Estado afectados por el ordenamiento inconstitucional, en la inteligencia de que el fallo dictado por el tribunal especializado mencionado, cuando declara la inconstitucionalidad, tiene efectos generales o *erga omnes*, es decir, implica la ineficacia de la ley respectiva a partir del momento en que se publica la decisión de inconstitucionalidad.⁵⁴

El sistema estadounidense o “difuso”

La necesidad de poner un límite al legislador mismo y de hacer efectivo ese límite a través de un órgano judicial, es una necesidad y aspiración humanas con antecedentes

⁵⁴ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Latinoamérica. Constitución, Proceso y Derechos Humanos*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 342.

muy remotos, sin embargo, podemos decir que tiene su comienzo más claro en los Estados Unidos de América, a raíz del principio de supremacía constitucional contenido en su Constitución, aún vigente, de 1787. Al efecto, señala el prestigiado constitucionalista norteamericano, no sin un aire de orgullo legítimo, James A. C. Grant, que: "el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes —*judicial review of legislation*— es una contribución de las Américas a la ciencia política".⁵⁵

En efecto, con la Constitución norteamericana ha tenido verdadero inicio la época del constitucionalismo con la concepción del principio de la "Supremacy of the Constitution" respecto a las leyes ordinarias. Es, así mismo, el arquetipo de las constituciones rígidas; es decir, de aquellas que precisan de un procedimiento dificultado de reforma.

Los elementos de este tipo de control son los siguientes:

- El control se ejerce por un "órgano judicial difuso", es decir, por todos los jueces, sin importar su jerarquía.
- La cuestión respectiva es planteada por las partes, o bien, de oficio por el juzgador, en una controversia concreta.
- El modo de plantear la cuestión de inconstitucionalidad es por vía incidental, llamada por algunos "de excepción", o "cuestión prejudicial". Es decir, que en términos generales no existen acciones de inconstitucionalidad, como en el sistema europeo o el mismo sistema mexicano, sino que las cuestiones de inconstitucionalidad deben promoverse dentro de un proceso concreto, en cuanto afecten precisamente al asunto principal, y no en forma autónoma.

⁵⁵ Cf: GRANT, J.A.C., "El control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes. Una aportación de las Américas a la ciencia política", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, Volúmenes de julio de 1962 a marzo de 1963.

- El efecto de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley se traduce en la desaplicación de la propia ley en el caso concreto, ya que el fallo sólo produce efectos *inter partes*, si bien, por virtud de principio del *stare decisis* o de la obligatoriedad de los precedentes, en la práctica podría tener los mismos efectos que la declaración general de inconstitucionalidad.

Ambos tipos de control tienen diferencias sustanciales que es importante señalar. En primer lugar, el control judicial establecido en Austria es conocido también con el calificativo de *concentrado*, ello obedece a que el *control* está *concentrado* únicamente en una corte o tribunal; es decir: no es *difuso*, como en el caso de Estados Unidos. En aquel, la acción de inconstitucionalidad debe ser planteada por los órganos del Estado afectados por la inconstitucionalidad, en éste, por las partes que intervienen en el litigio, o de oficio; en aquél, la controversia se realiza en *vía principal*, en éste, se lleva a cabo en *vía incidental*; en aquél, los efectos son *erga omnes*, en éste, son *inter partes*.⁵⁶

Calamandrei, al hacer alusión a estas marcadas diferencias entre los dos controles judiciales, señala:

“... mientras el control judicial americano es difuso, incidental, especial y declarativo, el austriaco es concentrado, principal, general y constitutivo”.⁵⁷

⁵⁶ FIX ZAMUDIO, Héctor, “La justicia constitucional en América Latina”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, Ed. IJ-UNAM, 1989, tomo IV, pp. 454-455.

⁵⁷ CALAMANDREI, Piero, “La ilegitimidad constitucional de las leyes en el proceso civil”, *Estudios sobre el proceso civil*, traducción de Santiago Sentis Melendo, Buenos Aires, Ed. De Palma, 1967, p. 33.

Por su parte, Fix-Zamudio comenta:

debemos destacar que en nuestro ordenamiento constitucional existe teóricamente el *control difuso* de la constitucionalidad de las leyes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 133 constitucional, sistema que, como hemos dicho anteriormente, por vez primera se introdujo en la Constitución yucateca de 1841 y posteriormente en el artículo 126 de la Constitución Federal de 1857.

Una tercera clasificación que atiende a funciones encomendadas al órgano de conservación de la constitucionalidad. Esas funciones pueden ser de tres tipos: a) generales, b) particulares, o c) mixtas.⁵⁸

Daniel Moreno⁵⁹ señala dos tipos de controles: el político y el jurídico.

El político consiste en la creación de un órgano distinto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que tenga por función principal y exclusiva conservar la pureza de la Constitución frente a las leyes y los actos de autoridades, declarando la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dichos actos, es el (caso del Supremo Poder Conservador en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 en México); y por órgano jurisdiccional cuando se otorga al Poder Judicial, supremacía sobre los otros poderes para que sea el encargado de juzgar de la constitucionalidad de leyes y actos (como el que estableció el jurista Manuel Crescencio Rejón en la Constitución de Yucatán de 1840 y que tiene la base de nuestra Constitución de 1917).

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 9ª edición, México, Ed. Pax, 1985, p. 338.

Esta clasificación puede ser adicionada con los organismos autónomos de control constitucional. La enorme carga de trabajo de los poderes tradicionales ha ocasionado el reconocimiento constitucional de organismos autónomos que complementen las atribuciones de los poderes ya constituidos. En particular, la defensa jurisdiccional en Europa ha introducido la modalidad de tribunales constitucionales autónomos a cualquier poder para garantizar una efectiva aplicación de la justicia constitucional.

Es importante destacar que la clasificación tradicional de control por órgano político y por órgano judicial ha sido ampliamente rebasada. La atribución de velar por las disposiciones orgánicas de la Constitución hace que cualquier órgano público realice una función política. La Constitución en sí misma es la máxima expresión política de un pueblo, y, por ende, cualquier tipo de procedimiento u órgano realizará una función política en sentido amplio de la palabra. Una clasificación sencilla consiste en identificar el órgano en atención al poder al cual pertenece. De esta forma los órganos podrán ser ejecutivos, legislativos, judiciales, mixtos o autónomos.⁶⁰

Por otra parte, algunos autores —entre ellos Fix-Zamudio, Tena Ramírez y Karl Loewenstein— agregan otros medios de defensa que denominan “defensas subsidiarias”, tales como: 1) el veto presidencial; 2) el autocontrol constitucional que establece el artículo 133 de la carta magna; 3) el autocontrol genérico del órgano aplicador de la ley, al interpretar ésta, y 4) la reclamación constitucional o amparoide (artículo 107, fracción XII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).⁶¹

⁶⁰ Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La defensa de la Constitución en España”, *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Ed. SCJN-UNAM, 1997, p. 218. Lo subrayado es nuestro.

⁶¹ “Art. 107.-(...) XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el Superior del Tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda. Pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, a las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la Fracción VIII.” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2002).

Por último, si bien no es precisamente una clasificación de Controles de la Constitucionalidad, Héctor Fix-Zamudio considera que para salvaguardar la norma fundamental se cuenta con cuatro sistemas protectores: a) el político, b) el económico, c) el social, y d) el jurídico.⁶²

- a) La protección política significa que la defensa constitucional encuentra su protección en el principio de la división de poderes —*checks and balances*, que significa equilibrio y no división— de Montesquieu, y en la rigidez constitucional.
- b) La protección económica encuentra sustento en la obligación de los órganos del Estado de elaborar un presupuesto de ingresos y de egresos, regulándose, de esta forma, el gasto público. Asimismo, se contempla la fiscalización de la gestión pública del Estado, a través de una comisión parlamentaria o de un tribunal de cuentas que depende también del propio parlamento, creada ex profeso para tales fines.
- c) La protección social de la Constitución se desarrolla mediante los partidos políticos. Es a través de ellos como los ciudadanos hacen valer sus derechos políticos, participan en la vida institucional del país y acceden al ejercicio de cargos públicos. Asimismo, los partidos políticos ejercen vigilancia sobre los órganos del Estado y la función pública.

⁶² FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La defensa constitucional", *Derecho procesal constitucional*, apud., MIRANDA J. Angélica, Jaime Escamilla H. y Ramiro Bautista R., *Teoría constitucional. Antología*, México, Ed. UAM-Azcapotzalco, 1990, p. 143.

El artículo 41 de nuestra Constitución establece la creación del Instituto Federal Electoral y el 94 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, organismos autónomos que acotan su quehacer cotidiano bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, en lo referente a la vigilancia en los comicios para cargos de elección popular; además, contamos con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como el instrumento jurídico idóneo en caso de inconformidades y otras irregularidades suscitadas antes o durante los comicios.

La opinión pública es el complemento del control social de la Constitución, y naturalmente su presupuesto descansa en la libertad de expresión y de prensa, que todo Estado que se precie de ser democrático debe garantizar.

- d) La protección jurídica. Ésta radica en la formulación de una ley fundamental, estatuida por un Poder Constituyente, lo que tiene una doble consecuencia: por un lado se establece la distinción entre dicho constituyente y los poderes constituidos, y de otro, se determina una jerarquía normativa piramidal.⁶³

V. El control constitucional en México

México ha experimentado cambios sustanciales en materia de controles de la constitucionalidad, alcanzando niveles ejemplares en el ámbito internacional, aunque desde luego falta aún mucho por hacer.

⁶³ Cf. TENA RAMÍREZ, Felipe, "Defensas subsidiarias de la Constitución", *Derecho constitucional mexicano*, 20ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1984, pp. 535-558.

En nuestra Carta Magna vigente, a través de diversas reformas se consagraron cuatro instrumentos de control constitucional, que, de acuerdo con Fix Zamudio,⁶⁴ son:

- a) El juicio político o de responsabilidad de los altos funcionarios;
- b) El procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia;
- c) Las controversias constitucionales, y
- d) El Juicio de Amparo.⁶⁵

A éstos se añaden otros nuevos que se incorporaron recientemente en las reformas constitucionales de 1992, 1994 y 1995, que son:⁶⁶

- e) La acción abstracta de inconstitucionalidad;
- f) El juicio de protección de los derechos político electorales;
- g) El juicio de revisión constitucional electoral, y
- h) Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos, inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman*.

Afirma el maestro Fix-Zamudio:

El adelanto que tenemos es impresionante, pero todavía se requiere de un mayor avance en un futuro próximo, a fin de que en esta materia el Derecho mexicano tenga los instrumentos suficientes para los desafíos del nuevo milenio.⁶⁷

⁶⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX", en *Constitucionalismo*, México, Ed. IJ-UNAM, 1989.

⁶⁵ VALADÉS Diego y CARBONELL, Miguel, *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, Ed. IJ-UNAM, 2000, p. 99.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 105-106.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 136.

Consideramos que precisamente lo que falta por hacer, por lo pronto, es fortalecer el control constitucional local para que a la vez fortalezcamos el control del poder político.

Por su importancia y la naturaleza de nuestra investigación, habremos de analizar el importante papel que tiene el Poder Judicial Federal en el control constitucional de nuestro país, haciendo un breve repaso a algunos de los instrumentos antes referidos.

1. La participación del Poder Judicial en materia electoral

El Poder Judicial de la Federación adquirió la importante función política de resolver las controversias que se susciten en los procesos electorales de la Federación mexicana, y como tribunal de última instancia, en los procesos electorales estatales, conforme a las reformas constitucionales realizadas en 1996.

Al efecto se creó el Tribunal Electoral como el órgano encargado de realizar esta actividad política de protección a la democracia. El párrafo primero del artículo 94 constitucional vigente reza:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.⁶⁸

En cuanto al funcionamiento y organización del Tribunal Electoral, el artículo 99 constitucional establece las bases siguientes:

⁶⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 163ª edición, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 78.

Se otorga al Tribunal Electoral la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Con lo cual sus fallos no pueden ser recurribles ante ninguna instancia de ningún poder federal; a excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, que atribuye la función de control constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad en materia legislativa.

El Tribunal Electoral para el ejercicio de sus atribuciones funcionará con una Sala Superior, compuesta por siete magistrados electorales, así como Salas regionales. El presidente del Tribunal Electoral será elegido por la Sala superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.⁶⁹

En cuanto a la competencia del Tribunal Electoral, los numerales más importantes del párrafo cuarto del artículo 99 constitucional señalan:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior..
- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las ya señaladas, que violen normas constitucionales o legales;

⁶⁹ *Ibidem*, p. 83

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos o resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes.⁷⁰

El Tribunal Electoral tiene una responsabilidad enorme ante la sociedad mexicana. Su posición como juez del proceso electoral lo coloca, irremediamente, como otorgador de triunfos y señalador de fracasos o fraudes a los partidos políticos involucrados. Esta tarea no sólo requiere de la aplicación puntual de la técnica jurídica, sino que es necesario contar con mucha sensibilidad política para no desacreditar el proceso electoral y, en consecuencia, la propia legitimidad de las autoridades.

Cabe subrayar que la Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, conforme al párrafo tercero del artículo 97 constitucional.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 84.

2. El Juicio de Amparo

Es de explorado derecho que una de las funciones más importantes que desarrolla el Poder Judicial Federal es precisamente el conocimiento y resolución del juicio de amparo.

De acuerdo con Ignacio Burgoa “. . . el amparo tiene una finalidad esencial dual, simultánea e inseparable, pues al proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución y, por ende, todo ordenamiento legal secundario, preserva concomitantemente el orden constitucional y el normativo no constitucional”.⁷¹

Pero, además, añade el maestro, que esta dualidad en el amparo permite verlo como una institución jurídica de índole individual y social, al mismo tiempo que presenta un carácter de orden privado y otro de orden público y social. Es de orden privado por cuanto que conculca los derechos que consagra la carta fundamental a favor del gobernado; en tanto que es de orden público y social, porque salvaguarda el imperio de la Constitución y de la ley frente a cualquier órgano estatal y fortalece, en sí, el estado de derecho.⁷²

Octavio Hernández define la institución del amparo como

...Una de las garantías componentes del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, que se manifiesta y realiza en un proceso judicial extraordinario, constitucional y legalmente

⁷¹ BURGOA, ORIHUELA, Ignacio, “Antecedentes históricos mexicanos del juicio de amparo”, *El juicio de amparo*, 29ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1992, p. 116.

⁷² Idem.

reglamentado, que se sigue por vía de acción, y cuyo objeto es que el Poder Judicial de la Federación o los órganos auxiliares de este, vigilen imperativamente la actividad de las autoridades, a fin de asegurar por parte de éstas, y en beneficio de quien pida el amparo, directamente el respeto a la Constitución e indirectamente a las leyes ordinarias en los casos que la propia Constitución y su Ley Reglamentaria prevén.⁷³

Emilio O. Rabasa afirma:

Prez y orgullo del sistema judicial mexicano, el amparo tuvo su primer antecedente en la Constitución de Yucatán de 31 de Marzo de 1841, obra del político liberal Manuel Crescencio Rejón a quien con justicia se le considera en unión con Mariano Otero, como los creadores de ese juicio.⁷⁴

México fue el primer país en Latinoamérica que consagró el Juicio de Amparo, que tenía como finalidad esencial la protección de las garantías individuales y la tutela del régimen federal, siempre a través de la afectación de un derecho individual.⁷⁵

Es a partir de la Constitución de 1857 cuando aparece en el ámbito nacional la institución jurídica del Juicio de Amparo. Esta importante institución constitucional quedó también consagrada en la Constitución de 1917.

⁷³ CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 2ª edición, México, Ed. UNAM, 1973, p. 330.

⁷⁴ RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1856-1857*, México, Ed. IJ-UNAM-PORRÚA, 1991, p. 31.

⁷⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Ed. Civitas, 1982, p. 101.

Las características más sobresalientes de este recurso constitucional, de acuerdo con Héctor Fix-Zamudio, son:

- 1) El amparo como defensa de los derechos de libertad. Tiene la finalidad de proteger los primeros 28 artículos de la Constitución, que se refieren a la protección de los derechos del hombre.
- 2) El amparo contra leyes, que protege el principio de la supremacía constitucional, al poder refutar una ley secundaria que vaya en contra de la Constitución.
- 3) El amparo-casación, cuya finalidad es el examen de la legalidad de las sentencias de última instancia dadas por los tribunales.
- 4) El amparo administrativo, que se usa para atacar resoluciones definitivas dictadas por órganos de la administración, siempre y cuando afecten derechos de particulares; y el recurso casación, cuya finalidad es el examen de legalidad de las resoluciones emanadas por los tribunales administrativos.⁷⁶

En particular, las bases del amparo las encontramos en los artículos 103 y 107 de nuestra ley fundamental.⁷⁷ El primer artículo dispone:

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

I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

⁷⁶ *Cfr.*, FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Síntesis del derecho de amparo*, México, 1965, pp. 17-24.

⁷⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2001)

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

En cuanto al aspecto más sobresaliente del segundo artículo, tenemos:

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley de acuerdo a las bases siguientes:

- I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; y
- II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Del análisis de los citados artículos deducimos que el juicio de amparo es una defensa indirecta a la Constitución, toda vez que a pesar de que se declare la nulidad del acto de autoridad, la falta a la Constitución permanece, ya que la sentencia de amparo tiene efectos particulares, y no puede declarar la nulidad general de la ley o acto en cuestión.

Esta importante institución jurídica tiene como características:

- 1) Exclusivamente se puede interponer por individuos particulares o toda aquella persona que se encuentre en la situación jurídica de gobernado.
- 2) La sentencia de amparo se limita al caso particular, y no realiza declaraciones generales; por tanto, no podrá ser aplicada a la totalidad de los habitantes, sino sólo en aquellos casos que lleguen a su jurisdicción.
- 3) La sentencia de amparo no podrá declarar la nulidad general de actos o leyes que motivaron el juicio, lo que representa que la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales Colegiados carece de efectos generales, es decir, no vincula a las autoridades legislativas y ejecutivas.
- 4) La autoridad, actuando de forma unilateral, imperativa y coercitivamente, no puede interponer o demandar el juicio de garantías a su favor.

Si la autoridad no puede reclamar por esta vía actos o leyes de otras autoridades que lesionen su soberanía, entonces el juicio de amparo no puede resolver los conflictos públicos que surgen entre autoridades por la aplicación de la Constitución.

Con relación a este último inciso, el maestro Tena Ramírez señala:

Esas ideas informan de acentuado individualismo la institución del amparo, en grado tal que si la estudiamos sin prejuicios habremos de convenir en que no se trata en realidad de un sistema

de defensa directa de la constitucionalidad, sino de defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución.⁷⁸

3. El control constitucional que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Distintos Poderes Constituyentes han otorgado a nuestro máximo tribunal la posibilidad de conocer las controversias entre autoridades o realizar la defensa de la Constitución en forma directa.

Históricamente, esta importante atribución quedó en desuso al no haberse desarrollado los principales lineamientos para su ejercicio puntual.

Sus antecedentes pudieran encontrarse en la Constitución de 1824, la cual otorgó al Poder Judicial las funciones de dirimir las controversias entre particulares y ejercer el control constitucional:

Específicamente, el control constitucional quedó establecido en el título relativo a las facultades de la Corte de Justicia; la fracción V, inciso sexto, del artículo 137 establecía que nuestro máximo tribunal conocería de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales.⁷⁹

⁷⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 22ª edición, México, Ed. Porrúa, 1947, p. 512.

⁷⁹ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4ª edición, México, Ed. Porrúa, 1994, Tomo X, p. 443.

De forma clara y precisa, el control constitucional aparece en el Acta de Reformas de 1847, inspirado por el voto particular del célebre Mariano Otero; en este documento se estableció un procedimiento, distinto al juicio de amparo, para conseguir la nulidad de aquellas leyes del Congreso de la Unión o legislaturas de los estados, que fueran contrarias a la Constitución.

El Acta de Reformas de 1847 reza:

Artículo 22. 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.

Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se liará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.

Artículo 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.⁸⁰

⁸⁰ *Ibidem*, p. 444.

Por su parte, la comisión proyectista de 1856 no advirtió la diferencia entre el Juicio de Amparo, el cual correspondía a los ciudadanos y tenía efectos limitados, y el juicio constitucional directo que instituyó el Acta de Reformas de 1847. De esta manera, la Constitución Federal de 1857 no incluyó esta importante forma de control constitucional con la convicción de que el juicio de amparo pudiera remediar todos los males relativos a las desviaciones del pacto fundamental.

Por su parte, la Constitución de 1917 volvió a contemplar la función de control constitucional directo ante la omisión del texto fundamental anterior. Se otorgó a la Suprema Corte de Justicia la importante función de constituirse como el guardián de todo el orden constitucional.

El texto original de la Constitución de 1917 reza:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados; así como de aquellas en que la Federación fuese parte.⁶¹

De la misma forma que los ordenamientos anteriores, el artículo 105 Constitucional no fue aplicado en virtud de la nula práctica de juicios constitucionales, la escasa doctrina al respecto y, especialmente, los factores políticos e históricos que anularon la aplicación de esta importante función del Poder Judicial Federal.

⁶¹ *Ibidem*, p. 446.

En cuanto a su aplicación, la Suprema Corte de Justicia sólo ha reconocido en diferentes sentencias de amparo, que el artículo 105 Constitucional establecía en su favor la función de resolver los litigios entre autoridades de la Federación o estados, pero sin llegar a utilizar este importante recurso fundamental.

Fue necesario esperar las reformas constitucionales en 1993 y 1994, así como la promulgación de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, para establecer las bases generales del juicio de control constitucional directo en favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De esta forma ahora se cuenta, efectivamente, con un medio institucional que permite solucionar, de forma legal, las controversias entre autoridades y llegar al cumplimiento real y efectivo de los postulados constitucionales.

4. Las controversias constitucionales

Esta función es la que otorga mayores posibilidades de accionar la justicia constitucional por parte de las autoridades. Además de abarcar cualquier ley que lesione las atribuciones de otra autoridad, comprende cualquier tipo de acto de autoridad.

Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien, al reclamarse la resolución de diferencias

contenciosas sobre límites de los estados; con objeto de que se decrete la legalidad o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.⁸²

Las autoridades que pueden accionar este tipo de juicio son el Presidente de la República, el Congreso de la Unión, el Jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, las Legislaturas de los Estados y los municipios en su carácter de persona moral. Sería muy deseable que también tuvieran personalidad para este juicio los Jefes Delegacionales, así como los órganos autónomos, como el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.⁸³

Mediante esta vía podrán resolverse conflictos en que el Poder Ejecutivo decida no promulgar una ley formalmente válida del Poder Legislativo; buscar el respeto a las normas fundamentales del federalismo; definir claramente el reparto de competencias entre autoridades; garantizar el orden constitucional en los estados; o resolver controversias entre estados o municipios, así como muchos otros conflictos que pueden darse al momento de aplicarse la Constitución.

Aunque parece que están contemplados todos los casos de conflicto de autoridades, el Juicio de Controversia Constitucional no es aplicable a los conflictos internos de los municipios, ya que corresponde a las Legislaturas de los Estados resolverlos conforme

⁸² CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Ed. Porrúa, 1997, p. 18.

⁸³ Véase VALDÉZ HUEZO, Josué Cirino, "La legitimación a la causa de los organismos públicos autónomos, en la controversia constitucional", *Tesis profesional de licenciatura*, México, Escuela Libre de Derecho, 2000, p. 154.

a sus constituciones locales, de acuerdo con el artículo 115 Constitucional, fracción I, párrafo tercero, el cual dispone:

Las Legislaturas locales, por acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para presentar las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.⁶⁴

En cuanto al alcance de la sentencia constitucional, cuando la Corte reconozca el derecho del demandante se pueden dar dos efectos distintos:

Primero: Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105, y la resolución de la Corte las declare inválidas mediante el voto aprobatorio de al menos ocho Ministros, la resolución tendrá efectos generales, lo cual equivale a la derogación o anulación total del acto en cuestión.

Segundo: En caso de no alcanzarse dicha mayoría y la resolución continúe declarando la invalidez del acto en cuestión, el fallo tendrá efectos únicamente respecto de las partes en controversia. La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena:

⁶⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2001).

Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción 1 del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos, las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.⁸⁵

Tal como puede observarse, la reforma constitucional no contempló todos los casos de conflictos en cuanto al efecto general de la sentencia; en los casos en que sí es posible la declaración general de nulidad, el número de votos necesarios para tal fin representa un obstáculo más para alcanzar la plena eficacia de la justicia constitucional. Si bien, las reformas al artículo 105 y la creación de su ley reglamentaria representan un gran avance en materia de control constitucional, falta mucho por desarrollarla en nuestro sistema jurídico mexicano. Éste es un claro ejemplo.

⁸⁵ http://www.presidencia.gob.mx/pages/1_ofna_presid.html

Por otra parte, como se puede observar, el Poder Judicial de la Federación no tiene legitimación activa ni pasiva, sencillamente porque no se menciona en el multicitado precepto; además, conforme a lo dispuesto en el artículo 106 Constitucional, solamente cumple funciones competenciales. "...los poderes judiciales locales pueden ser partes en las controversias constitucionales tratándose de los casos comprendidos en los incisos h y k de la fracción I del artículo 105 ó en el artículo 106".⁶⁶

5. Las acciones de inconstitucionalidad

Las acciones de inconstitucionalidad están encaminadas a proteger a las minorías en los cuerpos legislativos. Es por ello que este tipo de control constitucional sólo se establece para actos legislativos.

Estas acciones no cuentan con antecedentes inmediatos en nuestro orden jurídico. Tampoco tienen precedente en el sistema estadounidense. Estas acciones abstractas de inconstitucionalidad surgieron "en el derecho constitucional europeo con el objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional... las disposiciones aprobadas por la mayoría, especialmente en Austria, República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal."⁶⁷

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos

⁶⁶ Cfr. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, "artículo 105", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4ª edición, México, Ed. Porrúa, 1994, Tomo X, p. 442.

⁶⁷ Cfr. MEZZETI, Luca, *Giustizia costituzionale ed opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli Editore, 1992, apud FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Significado actual del control constitucional en México", *El significado actual de la Constitución. Memoria del simposio internacional*, México, Ed. IJ-UNAM, 1998, pp. 236-239.

minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.⁸⁸

Las autoridades u organizaciones públicas que pueden accionar este mecanismo constitucional son el equivalente al 33% de los siguientes cuerpos: la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Asamblea del Distrito Federal o las Legislaturas estatales; asimismo, podrán ejercerlo el Procurador General de la República y los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral o la institución electoral local.⁸⁹

Al igual que las controversias constitucionales, la acción de inconstitucionalidad tendrá efectos generales cuando la resolución de la Corte declare la invalidez por al menos ocho votos aprobatorios. Si no se llega a dicha mayoría especial, en este caso se declara el sobreseimiento; esto es, no tendrá efecto para ninguna parte.

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se

⁸⁸ CASTRO, Juventino, *op. cit.*, p. 119.

⁸⁹ *Cfr.* MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *op. cit.*, pp. 112 y 113.

aprobaran por la mayoría indicada el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.⁹⁰

Destaca de este recurso constitucional la posibilidad de impugnar leyes en materia electoral. A raíz de la última reforma electoral se agregó, después del inciso *f*) de la fracción II del artículo que nos ocupa, el siguiente párrafo:

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

Con lo cual se abre, por primera vez, el control constitucional a esta relevante materia política.

6. Ejecución de las sentencias

En ambos tipos de juicios, el último párrafo de la fracción III del artículo 105 constitucional remite a los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional:

Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración

⁹⁰ http://www.presidencia.gob.mx/pages/f_ofna_presid.html

de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Este artículo concede a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de separar de su cargo y consignar ante el Juez de Distrito que corresponda a la autoridad en cuestión, o realizar el cumplimiento sustituto de la sentencia cuando la naturaleza del acto lo permita.

El artículo 105 Constitucional y la promulgación de su ley reglamentaria representan un avance indudable en la justicia constitucional.

7. Diferencias y similitudes entre diversos procesos de control constitucional

A continuación analizaremos diferencias y similitudes de diversos procesos de control constitucional, como las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo.

Diferencias⁹¹

Controversias constitucionales

1. Actor: Federación.

Cualquier entidad federativa.

⁹¹ Cfr., CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Ed. Porrúa, 2000, pp. 363 y ss.

El Distrito Federal.

Cualquier municipio integrante de una entidad federativa.

Alguno de los poderes de la Federación (con exclusión del Poder Judicial).

Alguno de los poderes de cualquier entidad federativa.

Algún órgano de gobierno del Distrito Federal.

2. Demandado: En el presente medio de defensa, puede ser cualquiera de los órganos mencionados con posibilidad de actores.
3. Tercero: Cualquier órgano de los indicados que le asista un interés jurídico que pueda ser afectado por la sentencia.
4. Plazos: 30 días tratándose de actos o normas generales;
60 días tratándose de conflictos de límites previstos por la fracción IV del artículo 73 Constitucional.
5. No existe la posibilidad de acumulación.
6. Su principal finalidad es la defensa de las competencias otorgadas por el pacto federal a los órganos que tienen posibilidad ser parte en el presente juicio.
7. Contiene la posibilidad de generar un incidente de suspensión.

Acciones de inconstitucionalidad

1. Actor: el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados.
El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores.
El Procurador General de la República.
El equivalente al treinta y tres por ciento del órgano Legislativo de cualquier entidad federativa.

El equivalente al treinta y tres por ciento de la Asamblea Representantes del Distrito Federal.

2. Demandado: el órgano encargado de expedir la ley o tratado que se impugna de inconstitucional, dentro del ámbito en el cual participa el actor.
3. Plazo de 30 días para interponer el juicio de acción de inconstitucionalidad.
4. Existe la posibilidad de la acumulación.
5. Su principal finalidad es la impugnación de leyes o tratados que puedan ser inconstitucionales.
6. No procede el incidente de suspensión.

Similitudes

1. Son juicios autónomos.
2. Es parte en este juicio el Procurador General de la República
3. Son un medio de defensa constitucional.
4. Reafirman el federalismo.
5. Son conocidos en única instancia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
6. Contienen similitud en las notificaciones en juicio.
7. Existe la posibilidad de reconvención.
8. Se incita al órgano de control constitucional mediante la interposición de un escrito de demanda, misma que debe ser contestada por la parte demandada.
9. La falta de contestación presume ciertos los actos reclamados.
10. Existe la suplencia jurídica.
11. Apoya el cumplimiento de sus sentencias en el procedimiento establecido por la fracción *XV* del artículo 107 Constitucional.

El juicio de amparo en relación con las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Diferencias

Juicio de Amparo

1. Actor: cualquier sujeto que de conformidad con la Constitución General de la República goce de las garantías que la misma otorga.
2. Demandado: la autoridad responsable en los términos que señala el artículo 11 de la Ley de Amparo.
3. Terceros: cualquier sujeto que tenga un interés jurídico contrario al del quejoso o agraviado.
4. Plazos: quince días tratándose de actos de autoridad.

Treinta días tratándose de leyes.

Noventa días tratándose de resoluciones definitivas en las que no se haya citado al quejoso para audiencia, si éste radica fuera del lugar del juicio, pero en el interior del país.

Ciento ochenta días tratándose de los casos previstos en el párrafo anterior, si el quejoso radica fuera de la República.

No existe término tratándose de actos prohibidos por el artículo 22 Constitucional, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.

Tratándose del Juicio de Amparo en materia agraria, el plazo será de treinta días cuando éste se promueva contra actos que causen perjuicio a los derechos individuales de ejidatarios o comuneros sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población al que pertenezcan, y no habrá plazos para interponer la demanda tratándose de actos que tengan o puedan tener efecto de privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.

5. Es parte en éste, el Agente del Ministerio Público Federal en representación de la sociedad.
6. Es conocido por Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios, Tribunales Colegiados y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea amparo directo o indirecto y la instancia de que se trate, siendo el primero de éstos generalmente uniinstancial, y el segundo de los mencionados biinstancial.
7. No existe reconvencción por parte de la autoridad responsable.
8. La suplencia jurídica no opera en todas las materias.
9. Las sentencias dictadas en el Juicio de Amparo no tienen efectos generales.
10. Su principal finalidad es la defensa de la Constitución por encima de los actos de autoridad que afecten los derechos otorgados por ésta.

Similitudes

1. Son juicios autónomos.
2. Son medios de defensa constitucional.
3. Reafirman el federalismo.
4. Contienen similitud en las notificaciones en juicio.
5. Contienen la posibilidad de generar un incidente de suspensión.
6. Se incita al órgano de control constitucional mediante la interposición de un escrito de demanda.
7. La falta de contestación por parte de la autoridad presupone ciertos los actos reclamados.
8. Apoya el cumplimiento de sus sentencias en el procedimiento establecido por la fracción *XV* del artículo 107 constitucional.

A diferencia de las controversias constitucionales y en similitud con las acciones de inconstitucionalidad, en el juicio de amparo existe la posibilidad de la acumulación.

Respecto de la sentencia dictada en las acciones de inconstitucionalidad, ésta tendrá siempre efectos generales, siempre y cuando sea dictada por cuando menos un mínimo de ocho votos; en las controversias constitucionales, algunas veces tendrá efectos generales y otras no, según sea el caso, y en el amparo, la sentencia nunca tendrá efectos generales.

El Juicio de Amparo y las controversias constitucionales prevén la posibilidad de generar un incidente de suspensión, mientras que esto no sucede en las acciones de inconstitucionalidad.

Olga Sánchez Cordero advierte las siguientes semejanzas y diferencias entre el Juicio de Amparo y los medios de control constitucional previstos en las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, de conformidad con las leyes que los rigen, en los términos siguientes:

Semejanzas⁹²

1. Las dos leyes mencionadas (Ley de Amparo y Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional) son medios de control constitucional.
2. Una y otra adoptan como régimen supletorio al Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁹² SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, "Breve análisis comparativo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional y de la Ley de Amparo", *Lex. Difusión y Análisis*, Torreón, Coahuila, México, 3ª época, año 1, número 4, octubre de 1995, pp. 22-23.

3. Existen reglas similares en cuanto a las normas relativas a la determinación de días hábiles, cómputos de plazos, notificaciones y nulidad de actuaciones.
4. Aun cuando, con algunas diferencias, ambas legislaciones regulan figuras jurídicas tales como suspensión, improcedencia, sobreseimiento, prevención y el desechamiento de la demanda cuando es notoriamente improcedente.

Diferencias⁹³

1. Mientras que en el Juicio de Amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege la Constitución, los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, se conciben como instrumentos de protección directa a nuestra Carta Magna.
2. Los particulares no tienen legitimación procesal para participar en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.
3. Mientras que el amparo se promueve por la parte perjudicada, las controversias de constitucionalidad y de las acciones de inconstitucionalidad se promueven por los órganos previstos en las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, con independencia de que se haya sufrido o no un agravio o afectación directa.
4. De las controversias mencionadas y de las acciones de inconstitucionalidad conocerá la Suprema Corte de Justicia; en cambio del amparo, por regla general, conocerán los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados; las partes difieren según el procedimiento que se trate.
5. En materia de suspensión, improcedencia, sobreseimiento y prevención, se establecen diferencias que derivan de los intereses protegidos por la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional.

⁹³ *Ibíd.*, p. 32.

6. En las controversias constitucionales, constituyendo una verdadera litis, se establece el derecho de ampliar la demanda, de contestarla y de reconvenir, lo que no sucede en el juicio de amparo⁹⁴ y en las acciones de inconstitucionalidad.
7. Mientras que en las controversias de constitucionalidad y las acciones de inconstitucionalidad la suplencia de la queja es la regla general, en el amparo es la excepción, aun cuando con ciertas salvedades.
8. En el amparo la sentencia no tiene efectos *erga omnes*, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias puede tener efectos generales y no tendrá efectos retroactivos salvo en materia penal.
9. En materia de recursos y su contenido, la Ley de Amparo establece más medios de impugnación y son más numerosas las soluciones que puedan recurrirse.

Estos cuadros, sin duda, nos permiten abundar aún más en la competencia y el procedimiento que se sigue ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver estos procesos, que tienen por objeto fortalecer el control constitucional en nuestro país.

VI. El control preventivo

Mucho se ha escrito, mucho se ha investigado acerca del control constitucional, pero poco se ha dicho para prevenir la violación a las cartas fundamentales. Nuestro sistema es más reparador que preventivo. Por ello, ponemos a consideración algunas

⁹⁴ Cabe hacer la aclaración de que en el juicio de amparo indirecto sí es posible ampliar la demanda, siempre y cuando esté dentro del término legal para pedir amparo, mientras el informe justificado no se rinda o si de éste se desprenden hechos que desconocía el quejoso. *Vid.*, tesis de jurisprudencia 69, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1997-1998*, tomo VI, p. 44.

reflexiones que podrían ser de utilidad en el ámbito local, y específicamente en la entidad mexicana se puedan aplicar.

Joel Carranco afirma que por la naturaleza propia de los cargos de legisladores como representantes populares, éstos por lo regular no gozan de la instrucción académica suficiente en el área del derecho, y en consecuencia, en ocasiones, sin que ese sea su propósito, expiden normas sin percatarse de la contravención a la Carta Magna. Tal situación no se desconoce en la actualidad, ya que se prevé el establecimiento de un cuerpo consultivo al servicio de las Cámaras del Congreso de la Unión, para, entre otros aspectos, asesorarlas sobre las normas a discutir.⁹⁵

En este sentido, consideramos que si la verdadera intención del gobierno mexicano es evitar que existan leyes inconstitucionales, entonces no hay impedimento alguno para que dentro del proceso legislativo se refuercen los referidos cuerpos consultivos, con apoyo de expertos en Derecho Constitucional. Joel Carranco inclusive propone la participación de algunos Ministros de la Suprema Corte de Justicia, con los debidos instrumentos jurídicos que permitan el libre desempeño de los legisladores;⁹⁶ esta propuesta habría que revisarla muy detenidamente para que no implique la violación al principio de la división de poderes, aunque la participación de los Ministros permitiría una advertencia previa de la constitucionalidad de los ordenamientos a aprobar. De esta forma se evitaría expedir leyes inconstitucionales. Carla Huerta⁹⁷ afirma que generalmente este control es ejercido por un órgano judicial, y que es preventivo, ya que se verifica antes de la realización del acto. El control previo, según el jurista español Miguel Ángel Alegre Martínez, es:

⁹⁵ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *op. cit.*, p. 374.

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ HUERTA OCHOA, *op. cit.*, p. 42.

Aquella modalidad del control jurisdiccional concentrado de constitucionalidad, que tiene carácter declarativo y abstracto, y que se ejerce por parte de los tribunales constitucionales cuando le es sometido un texto normativo, con anterioridad a su entrada en vigor. Por una parte, la impugnación se produce en virtud de una duda que, sobre la constitucionalidad de la ley, se plantea a alguno de los sujetos legitimados, independientemente de la aplicación de la ley. Ley que, al no estar en vigor, no ha sido aplicada en ningún caso, y que, de ser declarada su inconstitucionalidad, no llegará a entrar en vigor, y por tanto, no podrá llegar a aplicarse.⁹⁸

Así, lo que se propone es establecer un sistema de control constitucional de leyes preventivo; es decir, no esperar a que la violación constitucional, por normas contrarias a la ley fundamental, se actualice con las implicaciones que conlleva,⁹⁹ sino que se introduzca un método de control anterior a la vigencia de las normas secundarias, que vigile su constitucionalidad, sin que, a su vez, esto se convierta en una intromisión a las facultades de los órganos legislativos del Estado, por lo que debe introducirse sólo con motivos de asesoría, análisis y recomendación, y nunca como un imperativo de acción. Ojalá existiera la voluntad de los legisladores locales y, desde luego, de los federales en el ámbito nacional, para implementar una figura como la planteada.

⁹⁸ ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *Justicia constitucional y control preventivo*, Universidad de León, España, 1995, p. 101, *apud*, CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *op. cit.*, p. 375.

⁹⁹ Estaríamos en la hipótesis de lo que Carla Huerta define como control posterior, el cual se lleva a cabo cuando el acto ya se ha consumado, es decir, que ya no tiene como fin evitar una situación de abuso de poder sino que va a remediar un conflicto suscitado por el ejercicio excesivo de facultades; de implementarse el control previo se evitaría precisamente ese abuso que podría ser consecuencia de algún ordenamiento inconstitucional.

VII. El monopolio indebido del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de Leyes

Así se titula un interesante artículo que escribió el apreciable maestro Antonio Martínez Báez en 1942. De manera contundente afirmó que era infundada y abiertamente contraria a los textos y a los principios constitucionales la tesis que predomina en México, que atribuye al Poder Judicial de la Federación, competencia exclusiva para conocer la regularidad de fondo o la constitucionalidad de las leyes ordinarias. Sin duda, el maestro fue un serio defensor de lo que conocemos doctrinalmente como el "control difuso de la Constitución", y que a lo largo de este apartado abordaremos; por su parte Brage Camazano con relación al tema hace uso del término "monopolio de lo contencioso-constitucional".¹⁰⁰

El maestro sostenía que los tribunales de los estados pueden y deben conocer de las cuestiones de inconstitucionalidad de leyes que surjan en los casos o controversias que le sean sometidos para su decisión.

Fue categórico al afirmar que el artículo 133 de nuestra Constitución contiene el principio de la supremacía del derecho federal sobre el derecho local, y que también contiene un precepto dirigido a los jueces de los estados para hacer efectiva dicha supremacía; aunque implícitamente atribuye a los tribunales locales la facultad de juzgar si las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales forman parte de la ley Suprema de la República.¹⁰¹

¹⁰⁰ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, "La acción de inconstitucionalidad como nueva competencia", *La acción de inconstitucionalidad*, México, Ed. IJ-UNAM, 2000, p. 30.

¹⁰¹ MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer la inconstitucionalidad de Leyes", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, Tomo IV, número 15, julio-septiembre de 1942, p. 243.

Aun cuando el artículo 133 es claro y preciso, considerando también el argumento de Martínez Báez y de muchos otros que se han pronunciado en el sentido de que los tribunales locales conozcan de la constitucionalidad de leyes federales, si como bien dice el adagio “quien puede lo más, puede lo menos”; luego entonces, con más razón y sustento los tribunales locales pueden y deben conocer de la constitucionalidad de la legislación estatal. Es de aclarar que nuestra investigación pretende sustentar que es posible crear un órgano local que conozca exclusivamente de las violaciones a la carta local. Aunque no claudicamos, somos fieles creyentes de que jurídicamente existe y se debe aplicar el control difuso de la Constitución Federal.

Según el investigador veracruzano Enríquez Uscanga, en el orden total corresponde al Estado federal, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en forma exclusiva, llevar a cabo la función de control de la constitucionalidad, pues así lo establecen los artículos 103, 104, 105 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se faculta al Poder Judicial de la Federación para mantener la relación de regularidad que debe existir entre las normas federales y locales, en cuanto normas de carácter secundario, con la Constitución federal, así como también a aplicar la coacción en contra de aquellos órganos federales o locales que realicen actos o promulguen leyes que vayan en contra de aquélla. Todo ello a través de lo dispuesto en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mejor conocida como Ley de Amparo, y por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰²

¹⁰² Cfr. ENRÍQUEZ USCANGA, Julio B. (ponente), “Sala de Control Constitucional”, *Seminario en Derecho Constitucional Veracruzano. Constitución 2000*, México, Gobierno del Estado de Veracruz, versión contenida en Cd. Room.

Imperativo de que los jueces de cada Estado atiendan al texto constitucional y a las leyes y tratados que el artículo 133 menciona, ha sido desestimado en su eficacia desde finales del siglo pasado, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación produjo la jurisprudencia impulsada por Ignacio L. Vallarta, quien sostuvo que el único órgano competente para interpretar la Constitución era esa Corte, lo que impidió a los Tribunales locales toda intervención en materia de aplicación a casos concretos de preceptos constitucionales cuando estuvieran en aparente conflicto con leyes locales.¹⁰³

Desgraciadamente, ese criterio se ha mantenido hasta nuestros días, convirtiendo en letra muerta la última parte del artículo 133. Se ha dado a la jurisprudencia, a todas luces de manera indebida, un carácter derogatorio de la Constitución, de ahí la inquietud del maestro Martínez Báez.

Es curioso observar cómo, a partir de la interpretación jurisprudencial comentada, el derrotero que siguió el sistema previsto por las respectivas constituciones fue diametralmente opuesto en México y en Estados Unidos, porque, como analizamos, el artículo 133 de nuestro texto constitucional fue una copia de la Constitución norteamericana.

En Estados Unidos de América, a partir de la célebre resolución emitida por la Corte Suprema en el caso *Marbury vs. Madison*, los jueces de cada estado federado han asumido el deber indiscutido de estar y pasar antes que por cualquier otra norma, por la Constitución federal.

¹⁰³ DÍEZ URDANIVIA, F., Javier, *op. cit.*, p. 50.

En cambio, en México es sólo el Poder Judicial Federal el que tiene acceso a calificar la constitucionalidad de los actos, resoluciones y leyes, impidiéndose a los tribunales locales toda posibilidad de atenerse a la Constitución General, so pretexto que estarían usurpando una facultad reservada al Poder Judicial Federal, según la jurisprudencia comentada. De esto surge la inquietud, en este caso, ¿una jurisprudencia puede estar por encima de nuestra carta magna?

Como podemos observar, es el artículo 133 Constitucional uno de los preceptos que más polémica ha levantado en la doctrina y prácticas constitucionales. La citada normativa es la que consagra lo que se conoce como el “control difuso”, que, en términos generales, se refiere a la obligación que tienen todos los jueces de estudiar la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad.

Como ya lo apuntamos con anterioridad, el primer antecedente de este artículo constitucional lo encontramos en el párrafo segundo del artículo sexto de la Constitución norteamericana, el cual consagra la supremacía de la Constitución frente a todas las leyes y actos de autoridad.

El control difuso de constitucionalidad se desprende de la célebre ejecutoria de la Corte Suprema de ese país sobre el caso Marbury-Madison, ya comentado, en que definió con exactitud los alcances de la función de los jueces. Dicho fallo señala que:

La Constitución es la ley de orden superior en orden jurídico, que todo acto legislativo contrario a la carta magna es inexistente, que los tribunales deben negarse a aplicar la ley que pugne contra la norma fundamental y que si el tribunal aplica una norma

contraria a la Constitución se quiebra el fundamento de las constituciones escritas.¹⁰⁴

Tanto el artículo sexto de la Constitución norteamericana, como la jurisprudencia antes citada, pasaron de forma íntegra a nuestro orden jurídico nacional, como consecuencia de la aplicación de la técnica federal en nuestro territorio a partir de 1824. Por lo que se refiere al antecedente del artículo 133 Constitucional vigente, lo encontramos en el artículo 24 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana; en el artículo 161, fracción III, de la Constitución de 1824; en el artículo 30 del Acta de Reformas de 1847; y en el artículo 126 de la Constitución federal de 1857.¹⁰⁵

Nuestra Ley de leyes dispone:

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.¹⁰⁶

De lo anterior se desprende que la función que tienen los jueces de aplicar la Constitución frente a cualquier otra disposición es gramaticalmente clara. Sin embargo, en

¹⁰⁴ RABELL GARCÍA, Enrique, "La inconstitucionalidad de leyes en México", en *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Ed. SCJN-UNAM, 1997, p. 224.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 225.

¹⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El subrayado es nuestro.

virtud de la trayectoria política del sistema mexicano y, en especial, del tipo de sistema judicial mexicano, que difiere radicalmente del sistema judicial norteamericano, prestigiados juristas han invocado la ineficacia o inviabilidad de tal disposición constitucional.

Las tesis que señalan la incongruencia de este enunciado tienen por fundamento que si los jueces realizaran esta función constitucional estarían invadiendo la esfera de acción del Poder Judicial de la Federación, siendo este último el único con capacidad constitucional para hacerlo.

Martínez Báez considera que la actividad jurisdiccional estriba en la función definidora del derecho aplicable al caso concreto;

Luego, todo juez y en todo proceso aplicará la norma que juzgue adecuada, y en caso de que ese precepto resulte anticonstitucional no lo debe cumplir, pues debe dar preferencia, primacía y prioridad a la ley fundamental. Para que los jueces locales no pudieran examinar la constitucionalidad de una ley, sería necesario un texto expreso al respecto, pero no sólo no existe, sino que encontramos una disposición que obliga al juez local a respetar la Constitución y a no aplicar leyes que la contraríen o que se le opongan.¹⁰⁷

Si se negara al juez local la facultad para realizar dicha valoración, se le estaría negando algo que se encuentra implícito en la función misma de juzgar, se desvirtuaría

¹⁰⁷ MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer la inconstitucionalidad de leyes", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 15, tomo IV, julio-septiembre de 1942, p. 246. El subrayado es nuestro.

la labor de quienes forman parte de la voz viva del derecho. Y la unidad de interpretación constitucional no se afecta, porque la exposición del juez local es susceptible de reclamación ante la justicia federal mediante el Juicio de Amparo.¹⁰⁸

En esta misma corriente, Héctor Fix-Zamudio opina que la disposición del artículo 133 antes citado, es un control de constitucionalidad de las leyes por vía de excepción, señalando además una serie de ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que confirman este criterio.¹⁰⁹

De lo anteriormente expuesto podemos sostener que:

- 1) El artículo 133 Constitucional establece un control difuso en virtud de que tanto los Jueces federales como locales tienen la capacidad de apreciar la inconstitucionalidad de leyes.
- 2) El control difuso en México no procede de forma abstracta; esto es, no es posible reclamar la inconstitucionalidad de una ley si no existe el acto de aplicación. Por tanto, este control es concreto, y sólo procede cuando se da el acto de aplicación.
- 3) Los efectos de los fallos de los Jueces locales al apreciar la constitucionalidad de una ley en ningún momento invaden la esfera de competencia del Poder Judicial de la Federación. Las sentencias de los Jueces locales no tienen efectos

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 248.

¹⁰⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Ed. UNAM, 1964, p. 179, *apud*, Rabell García, *op. cit.*, p. 226.

para sentar tesis, precedentes o jurisprudencia que obliguen a otros jueces; esto es, su resolución únicamente tiene efectos para el caso en particular.

- 4) Además, la parte que considere errónea la interpretación del juez finalmente cuenta con el Juicio de Amparo.

Aunque la Suprema Corte de Justicia no está de acuerdo con lo que hemos manifestado, pues afirma que no existe tal control por parte de las autoridades distintas del Poder Judicial Federal; es decir, los Jueces locales no son competentes para ocuparse de aspectos inconstitucionales acerca de reglamentos, decretos o circulares, tal facultad es competencia exclusiva de los tribunales federales, en términos de lo dispuesto en los artículos 103, 105, fracciones I y II, y 107 Constitucionales, a través de instancia de parte agraviada y mediante el juicio correspondiente.¹¹⁰ En otras palabras: no está autorizado el control difuso por parte de los Jueces locales, conforme a las tesis emitidas por el Pleno de la Suprema Corte números: 74/1999 y 73/1999, cuyos contenidos gramaticales fueron aprobados en la sesión del 13 de julio del año en curso.¹¹¹

Por la naturaleza e importancia las citamos:

Tesis Seleccionada

Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia

Época: 9a. Época

¹¹⁰ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, "Nueva vía constitucional para que los tribunales de jurisdicción denuncien la inconstitucionalidad de leyes", *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, México, año 2, núm. 6, enero-marzo de 2000, p. 26.

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 28-30.

Localización

Novena Época Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Agosto de 1999 Tesis: P./J. 73/99 Página: 18 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

Rubro

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

Texto

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expreso, por vía de acción, como es el Juicio de Amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.

Precedentes

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz. Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José

de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García. Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo. Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascafa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González. Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 73/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

Tesis Seleccionada

Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia

Epoca: 9a. Epoca

Localización

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo: X, Agosto de 1999 Tesis: P./J. 74/99 Página: 5 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

Rubro

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE
NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133
DE LA CONSTITUCIÓN.

Texto

El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los Jueces de cada Estado se arregarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Precedentes

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López

Cruz. Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García. Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo. Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González. Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 74/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.¹¹²

Como se observa del análisis de las tesis citadas, nuestro máximo Tribunal defiende contundentemente su postura de monopolizar el control de la constitucionalidad. También, citamos a continuación otro acuerdo, y del análisis integral de las tesis observamos que nuestro máximo Tribunal demuestra cierta contradicción. Consideramos que pretende conservar su facultad (sic) pero a la vez, reconoce que el pleno tiene carga excesiva de trabajo y asuntos más importantes que revisar.

¹¹² <http://www.scjn.gob.mx>

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

ACUERDO número *10/2000*, del siete de septiembre de dos mil, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determina competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los asuntos en que se impugne una ley local.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACUERDO NÚMERO 10/2000, DEL SIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, EN EL QUE SE DETERMINA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS EN QUE SE IMPUGNE UNA LEY LOCAL.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que por Decreto de fecha treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre del mismo año, se introdujeron diversas reformas constitucionales tendientes a consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Tribunal

Constitucional creándose, incluso, la acción de inconstitucionalidad y regulándose con mayor precisión la controversia constitucional;

SEGUNDO...

TERCERO. Que por Decreto de nueve de junio de mil novecientos noventa y nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación de once de junio del mismo año, se reformó entre otros, el artículo 94 de la Constitución, en cuyo párrafo séptimo, se otorgó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiere establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia;

CUARTO. Que en la exposición de motivos del proyecto de Decreto aludido en el Considerando anterior, se reafirmó el propósito de las reformas constitucionales mencionadas en el Considerando Primero de este Acuerdo, de que la Suprema Corte tuviera, con mayor plenitud, el carácter de Tribunal Constitucional. En efecto, en diversas partes de ese documento se manifestó que, con el objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, se sometía a la consideración del Poder Reformador de la Constitución, la reforma del párrafo sexto del artículo 94 (que pasó a ser séptimo) a fin de ampliar la facultad con que contaba el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, aunque la Suprema Corte

continuaría, en principio, conociendo de todos los recursos de revisión que se promuevan en contra de sentencias de los Jueces de Distrito en que se hubiera analizado la constitucionalidad de normas generales, la propia Corte podría dejar de conocer de aquellos casos en los cuales no sea necesaria la fijación de criterios trascendentes al orden jurídico nacional; y que era imprescindible permitirle -como sucede en otras naciones- concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de los asuntos que comprendan un alto nivel de importancia y trascendencia:

QUINTO...

SEXTO...

SÉPTIMO. Que los asuntos en los que se impugnan leyes locales sólo excepcionalmente trascienden de manera significativa en el orden jurídico nacional y es evidente la conveniencia de que se resuelvan con la mayor cercanía a los justiciables, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, como manda el artículo 17 de la Constitución, por los Tribunales Colegiados de Circuito distribuidos en todo el territorio nacional;

OCTAVO...

NOVENO. Que la determinación a que se refiere este Acuerdo, de dar competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para resolver los amparos contra leyes locales de su circunscripción, no implica el rompimiento de la competencia de la Suprema Corte de Justicia sobre tales materias, pues cuando estime que alguno

de esos asuntos, por sus características especiales, deba ser resuelto por ella, podrá ejercer su facultad de atracción y, en su caso, también estará en aptitud de conocer y resolver cuestiones relativas a ellos en vías de remisión de amparo directo y contradicción de tesis, de modo que a través de tales procedimientos el más Alto Tribunal continuará ejerciendo su labor de unificar la interpretación constitucional de las leyes;

DÉCIMO...

UNDÉCIMO...

ACUERDO:

ÚNICO. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, si en la demanda de amparo se hubiere impugnado una ley local, conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, a partir de la fecha en que entre en vigor este Acuerdo, sin perjuicio de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza su facultad de atracción para conocer y resolver los casos que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten.

En el trámite, resolución y control de tales asuntos deberá cumplirse con lo dispuesto en el Acuerdo General Plenario número 1/2000.

TRANSITORIOS...¹¹³

¹¹³ *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 20 de septiembre del 2000, p. 89. El subrayado es nuestro.

Llama nuestra atención este acuerdo, cuando se afirma que: "...los asuntos en los que se impugnan leyes locales sólo excepcionalmente trascienden de manera significativa en el orden nacional...".

Pero aún más llama nuestra atención cuando se argumenta que el pleno de la Corte habrá de "...concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de los asuntos que comprendan UN ALTO NIVEL DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA".

Estas afirmaciones sin duda fortalecen nuestra tesis de que las entidades federativas, y en especial el Estado de México, implementen medios internos de control constitucional que, sin duda, incluiría la constitucionalidad de leyes locales, y así el pleno de la Corte pueda *concentrar sus esfuerzos en asuntos de un alto nivel*.

Ahora bien, el artículo 103 Constitucional indica que corresponde a los Tribunales de la Federación, resolver las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales (fracción I); por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal (fracción II), y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal (fracción III). Luego, el artículo 124 constitucional delimita aún más las facultades de los Estados por cuanto establece que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados." Y qué decir del artículo 133 del ordenamiento invocado, que en lo conducente establece que "... 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."

De acuerdo con el principio de la supremacía constitucional, con vista a este último precepto y sin previa autorización por parte del general Carranza, fue factible que las entidades federativas obligadamente adecuaran sus respectivas Constituciones al nuevo marco normativo diseñado en 1917 por nuestra Carta Magna.¹¹⁴ No hacerlo implicaría la actualización de la responsabilidad contenida en el artículo 108, párrafo tercero, que en lo conducente expresa que los servidores públicos que detenten altos cargos "... son responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales ...". Derivado de ello, algunos estados, como Morelos (artículo 147, fracción III), han establecido procedimientos para incorporarse y adecuarse casi automáticamente a la normatividad federal,¹¹⁵ y evitar de esta forma, la responsabilidad oficial contenida en el dispositivo constitucional.

Hasta aquí lo único que indicamos es que pudiendo ejercer un control constitucional de sus respectivos marcos constitucionales, aún con todas las limitaciones que le impone la ley fundamental,¹¹⁶ las entidades federativas han desdeñado esta importante función, sin que obviamente ello implique que jurídicamente no pueda llevarse a cabo,

¹¹⁴ Esta adecuación significó la conformidad de las cartas locales con la general de la República; es decir, la obligación de cada estado de conservar afín su Constitución, por virtud del pacto federal. *Cfr.* ARTEAGA NAVA, Elisur, La supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes", *Derecho constitucional*, op. cit., p. 488.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 489.

¹¹⁶ José Aben Amar González Herrera detalla un catálogo de obligaciones que constriñen el actuar de las entidades federativas. Su transgresión es motivo de responsabilidad. Estas obligaciones son: "1. La vulneración de las garantías individuales; 2. La invasión a la competencia de las autoridades federales; 3. Legislar en contra del artículo 119 de la Constitución; 4. Legislar contra las bases establecidas en el artículo 121 constitucional o contra las leyes federales que reglamentan las obligaciones mutuas de las entidades federativas en el campo de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales; 5. Cuando no cumplan las ejecutorias de amparo o violen la suspensión concedida en estos procedimientos; 6. Cuando contravengan los artículos 40 y 41 de la Constitución; 7. Cuando contravengan las disposiciones de los tratados internacionales y leyes constitucionales; 8. Cuando arreglen los límites interestatales sin intervención del Congreso Federal; 9. El incumplimiento de sus obligaciones respecto de reformas constitucionales; 10. Si se viola alguna de las prohibiciones de los artículos 117 y 118 de la propia Constitución." GONZÁLEZ HERRERA, José Aben Amar, "El pacto federal y el control constitucional de los poderes locales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., núm. 4, sin año de edición, p. 106.

ya que interpretadas en forma armónica las normas constitucionales referidas (artículos 103, 124 y 133 Constitucionales) de suyo se desprende que sí es posible, dado que no existe en la ley fundamental disposición expresa que prohíba constituciones pétreas o irreformables. El argumento planteado tiene fuerza y sustento legal.¹¹⁷

VIII. El control constitucional local

En el apartado correspondiente apuntamos que el carácter de suprema le es a todas las Constituciones de los Estados de nuestra República mexicana; dijimos también que, de no existir el control, estaríamos en la posibilidad del abuso constante de los gobernantes hacia las garantías de los gobernados.

Luego entonces, el control existe en el ámbito local, aunque falta mucho por hacer en ese rubro; por ello, es necesario fortalecerlo, y así tendremos un mejor sistema de vigilancia que asegure la observancia del sistema jurídico, la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano en las respectivas entidades federativas.

Haciendo un breve repaso de los esfuerzos que las entidades federativas han realizado para fortalecer el control constitucional local, debemos tener presente que una vez promulgada la Constitución de 1917, las legislaturas locales volvieron a la tarea de darse su propia Constitución, apreciando una característica recurrente: en ellas prevén, ya sea que se faculte a las legislaturas o a los tribunales superiores, la resolución de conflictos que puedan presentarse entre los propios poderes estatales, entre los municipios y el estado o entre los municipios del mismo, como fue el caso de

¹¹⁷ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, "De la jurisprudencia de la Suprema Corte y de los tribunales colegiados de circuito", *Ley de Amparo*, Tomo II, parte II, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 3166.

Aguascalientes, Colima, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.¹¹⁸

Esto es digno de mención, pues constituye un verdadero esfuerzo legislativo por resolver los problemas que sólo incumben al Estado, dentro del propio Estado y precisamente por órganos estatales.

Algunas Constituciones estatales consignaron instrumentos a través de los cuales pretenden tutelar la integridad y observancia de su contenido. Por ejemplo, en el Estado de Colima se permite al Gobernador negarse a publicar las leyes o cumplir los acuerdos que expida el Congreso si estima que contrarían la Constitución estatal, pero acota que si el Congreso los vuelve a expedir queda obligado a publicarlos; en Guanajuato, Michoacán, Nayarit y Coahuila subsiste la responsabilidad personal por quebrantar la Constitución, y en Sinaloa se establece expresamente que la legislatura local no podrá legislar cuestión alguna que contrarie la Constitución general y la particular del propio estado.¹¹⁹

A través de este recuento se deja entrever un incipiente esfuerzo por parte del constitucionalismo estatal por ir cobrando el valor histórico y político que le es debido, sobre todo ahora que los esfuerzos por hacer realidad el federalismo acrecen y se realizan, aparentemente, por todos los actores del escenario. Aunque aún falta mucho por hacer, podríamos decir que apenas estamos comenzando; confiamos en que el siglo XXI sea el siglo de las entidades federativas.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 148.

¹¹⁹ *Idem*.

Desafortunadamente, el constitucionalismo local se ha basado, fundamentalmente, en contener reglas de organización estatal, que, en gran parte, son únicamente una reglamentación cuyas directrices son trazadas por la Constitución general, y cuyas instituciones obedecen en la gran mayoría de las ocasiones a las características que las mismas tienen en el orden federal. Las constituciones estatales pocas veces han incluido disposiciones de fondo encaminadas a establecer medios de control de la regularidad constitucional de los actos emitidos conforme a las normas y/o por las autoridades estatales. En muchas ocasiones las entidades federativas se convierten en imitadoras de lo federal, o, lo que es peor, se les obliga a atender el mandato del centro a través de reformas constitucionales no consensuadas con los estados. Sólo a manera de ejemplo, los consejos de las judicaturas locales surgen a "imposición" de una reforma federal.

1. Reflexiones

Tiene mucha razón el ministro Gudiño Pelayo cuando afirma que

El Derecho Constitucional, materia fundamental para la comprensión de cualquier sistema jurídico, ha tenido un amplio desarrollo en el sector académico. Igualmente, ha tenido un amplio desarrollo legislativo en nuestro sistema federal. Pero existen derechos constitucionales dispares. No ha sucedido lo mismo en lo relativo al derecho constitucional estatal. Cierto es que existen algunos estudios sobre la temática, pero en comparación con el

régimen federal, falta mucho por hacerse. Para ejemplificar, basta ver que son muy pocas las universidades donde, durante la licenciatura, se estudia el Derecho Constitucional Estatal, y las que sí lo imparten lo hacen desde hace muy poco tiempo.¹²⁰

Esta disparidad puede obedecer a diversas causas; entre ellas, al poco desarrollo legislativo que ha tenido el Derecho Constitucional Estatal, a su poca difusión o a la similitud tan notoria que tiene respecto de la Constitución federal. Igualmente, el contexto político en el que se han desenvuelto las entidades federativas también es parte de las causas: las circunstancias históricas convirtieron a las entidades federativas en simples agentes del Gobierno Federal.¹²¹

Es preocupante que en el ámbito local, por el excesivo centralismo que por la vía del hecho hemos vivido, no existan los medios de defensa para las Constituciones estatales. Al respecto, dice el maestro Fix-Fierro: "en este sentido puede decirse que las entidades federativas no tienen Constitución en la medida que carezcan de una justicia constitucional propia".¹²²

El célebre Hans Kelsen afirma: "una Constitución a la que le falta la garantía de anulabilidad de los actos inconstitucionales no es plenamente obligatoria en su sentido técnico..."¹²³

¹²⁰ GUDIÑO PELAYO, J. Jesús, "El control constitucional local: una inquietud permanente", *Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, año II, número 6, enero-marzo del 2000, p. 139. El subrayado es nuestro.

¹²¹ Idem.

¹²² Cf. FIX-FIERRO, Héctor, "Poder Judicial en la reforma del Distrito Federal", *Diálogo y Debate*, México, números 5 y 6, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., julio-diciembre de 1998.

¹²³ KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, *op. cit.*, p. 510.

Luego entonces, partiendo de la tesis de Kelsen, aun cuando pueda ser exagerada la expresión, podemos afirmar que, salvo Veracruz, los estados de la República carecen de Constitución.

El tópico que nos ocupa permite recordar las sabias palabras del juez John Marshall:

...O la Constitución es la Ley Suprema, que no puede ser variada por medios ordinarios, o está en el nivel de los actos legislativos ordinarios y, como cualquier disposición legislativa, puede ser alterada cuando a la legislatura le plazca alterarla. Si la primera posición de esta última alternativa es cierta, un acto legislativo contrario a la Constitución no es derecho; si la segunda es verdadera, las constituciones escritas son intentos absurdos del pueblo para limitar un poder que por su propia naturaleza es ilimitable.¹²⁴

En este nuevo contexto, la reforma constitucional estatal no puede entenderse sino como un esfuerzo de la representación estatal por dar vida nueva y actualidad al texto que rige la vida institucional de las entidades federativas. La reforma constitucional se convierte en un medio para abrazar todos aquellos valores que los ciudadanos albergan y salvaguardan, y es, a la vez, un momento histórico para recoger las necesidades institucionales del Estado frente a sí mismo, del Estado frente a sus municipios, del Estado frente a la Federación y sobre todo del Estado frente a sus habitantes o nativos.¹²⁵

¹²⁴ DÍAZ URDANIVIA F., Xavier, "El control jurisdiccional de la constitucionalidad", *Revista Ameinape*, La administración de justicia en México, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, número 3, enero-junio de 1997, p. 56.

¹²⁵ GONZÁLEZ HERRERA, José Aben Amar, "El pacto federal y el control constitucional de los poderes locales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Diálogo y Debate*, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., número 4, México, sin año de publicación, p. 140.

Mucho se ha dicho respecto a que las Constituciones estatales son sólo una copia del texto constitucional federal, y la realidad es que, en la gran mayoría de ocasiones, así es.

Desafortunadamente, "los estados han observado desde 1857 una actitud de imitación hacia las instituciones federales. Tan pronto como se crea o suprime una institución de la Constitución federal, se hace lo correspondiente en la mayoría."¹²⁶

Es innegable la poca libertad que tienen las legislaturas estatales, pues su marco de actuación está bien delimitado por la Constitución federal. Ésta les indica cuál debe ser su forma de gobierno, qué pueden y qué no pueden hacer.

Gudiño Pelayo nos relata:

En mi experiencia jurisdiccional he podido apreciar cómo las Constituciones locales se desmerecen ante la judicatura federal. El juicio de amparo se limita a reparar las violaciones que hagan las autoridades legislativas respecto de la Constitución general, y en cuanto a las leyes y actos de las autoridades estatales, éstos podrán ser totalmente contrarios a las disposiciones de las Constituciones estatales, pero ello siempre será, para efectos del juicio de amparo, sólo un problema de legalidad y sólo podrá ser estudiado con previa relación a los artículos 14 y 16 constitucionales...

¹²⁶ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Fortalecimiento de los congresos locales" en *Iniciativa*, Año 2, Número 4, julio-septiembre 1999. p. 148.

...En el juicio de amparo las Constituciones locales quedan reducidas al tratamiento que se da a cualquier ley ordinaria federal o estatal. No se les da ningún tratamiento especial, preferente o diverso sino exactamente el mismo que se le da a cualquier otra ley ordinaria...

...Bajo esta óptica se analizan las Constituciones locales por los jueces del juicio de amparo.¹²⁷

Es lamentable, pero es una realidad lo que son las cartas locales para la jurisdicción federal, y qué mejor confesión que la de un Ministro de la Corte. No es posible el trato ya relatado. Estamos en el momento oportuno para que sean las propias entidades las que procuren aún más sus constituciones.

Precisamente, porque las violaciones a las Constituciones estatales son, para efectos del amparo, meras cuestiones de legalidad, los asuntos en que se plantee su interpretación, la indebida aplicación de alguna de sus disposiciones o la disconformidad de actos o leyes en relación con las mismas, en amparo indirecto, son competencia de los tribunales colegiados, y no del pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación. Por ello, la jurisprudencia del más alto tribunal sólo podrá ocuparse de su interpretación cuando decida ejercer la facultad de atracción, lo cual hasta ahora creemos que no ha sucedido.¹²⁸

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Ibídem, p. 141.



irpoma

**DELEGACIÓN REGIONAL
DE TLALNEPANTLA**

2. Concepto

Pero ¿qué debemos entender por “control de la constitucionalidad local”?

Es importante enfatizar que no basta con el simple reconocimiento de los derechos que al individuo le fueron concedidos, ya que “la validez o positividad de un derecho necesita ser garantizada de algún modo”.¹²⁹

Al respecto, Tena Ramírez enfatiza, no obstante que el respeto y observancia de la Constitución deben ser espontáneos y naturales; debe contar con mecanismos preventivos y reparadores a fin de evitar quebrantos a la normatividad constitucional; es decir, significa que todo régimen constitucional debe contar con medios para protegerlo contra posibles transgresiones, ya sea que éstas provengan de un mal entendimiento de los preceptos o del propósito deliberado de infringirlos.¹³⁰ El objetivo es contener a los poderes dentro de sus órbitas respectivas.¹³¹

¹²⁹ RANGEL Y VÁZQUEZ, Manuel, “El control de la constitucionalidad de las leyes y el juicio de amparo de garantías en el estado federal”, *La defensa integral de la Constitución*, México, Ed. Cultura, 1952, p. 360.

¹³⁰ Con carácter general expusieron James y Roberto Goldschmidt, interesantes ideas que perfectamente se pueden aplicar al campo del Derecho Constitucional, sobre la existencia de un *derecho judicial*, estimado como aquel que señale a determinados órganos del Estado la conducta que deben seguir, para imponer, si es preciso coactivamente, los mandamientos jurídicos, cuando no son observados voluntariamente por los destinatarios. A este derecho judicial, referido a las disposiciones constitucionales, pretendemos referirnos cuando hablamos de la “justicia constitucional”, concebida como el conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomienda a determinados órganos del Estado la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos, a aquellos otros organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones, que para su actividad se establecen en la misma carta fundamental. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965”, *Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*, México, número 59-60, mayo-junio de 1993, p. 14.

¹³¹ MADRID HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, 1982, p. 471.

El control constitucional, en el sentido moderno, se debe a la genialidad del ilustre jurista vienés Hans Kelsen. Con él nació el concepto del tema que nos ocupa, a propósito de sus reflexiones, que quedaron plasmadas en el artículo que intituló *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, que publicó en 1928.¹³²

Por control de la constitucionalidad en las entidades federativas debe entenderse el de fiscalización, intervención o mando que un órgano de gobierno, dotado de la autoridad necesaria, lleva a cabo sobre las funciones desarrolladas por otros entes de la estructura organizacional y sobre la ley fundamental y constitutiva de un Estado, cuyo propósito es mantenerla estable; también puede ser entendido como la fiscalización, intervención o mando que un órgano de gobierno, dotado de la autoridad necesaria, ejerce sobre el complejo total de leyes que comprenden los principios y las reglas por los que la comunidad está organizada, gobernada y defendida.

Así pues, las entidades federativas, y especialmente el Estado de México, deben crear mecanismos idóneos para controlar la constitucionalidad de las leyes locales. Debe ser tarea impostergable de cada Estado de la República, pues ello "fortalecería la fuerza y vigencia de la Constitución estatal como norma jurídica",¹³³ "...el control de la constitucionalidad interna que cada entidad federativa se dé a sí misma, es el mejor y más sólido camino para lograr el fortalecimiento de la autonomía y el constitucionalismo estatal."¹³⁴

¹³² Cf. KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, México, Ed. UNAM, 1974, pp. 474 y ss.

¹³³ GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "Fortalecimiento de los congresos locales" *Iniciativa*, III-Legislatura del Estado de México, año 2, número 4, julio-septiembre de 1999, p. 150.

¹³⁴ Idem.

3. *Federalismo*

De acuerdo con Emilio O. Rabasa,¹³⁵ el federalismo, como nombre, viene desde las antiguas culturas bíblicas, hebrea y clásica griega. Como concepto, su desarrollo empezó en la Constitución de Estados Unidos de 1787 y en la obra de Hamilton titulada *Jay y Madison*.

El federalismo debe consistir en lo siguiente:

- 1) Una Constitución escrita mediante un convenio perpetuo de unión, en el cual se limite y delimite lo federal y lo local.
- 2) La participación de todas las entidades federativas, en la Constitución de nuestra Carta Magna y en sus reformas.
- 3) En la no centralización, que no es lo mismo que descentralización —afirma Emilio O. Rabasa—. En tanto que la no centralización no admite la revocación de lo acordado por un acto unilateral. Nadie puede ser excluido de la Federación y nadie puede independizarse de la Federación.
- 4) Las entidades federativas deben tener organización propia, deben contar con instituciones similares a las del gobierno federal.
- 5) Todas las partes entre sí y el gobierno general guardarán absoluta igualdad constitucional.

¹³⁵ RABASA MISHKIN, Emilio O., "El *Federalismo* presupone la división entre poderes", *Estudios Parlamentarios del Congreso*, año 2, número 12, primera época, noviembre-diciembre de 1997, p. 68.

El federalismo, que, como ya comentamos, se tomó de la Constitución norteamericana, significó, como bien lo apunta Emilio O. Rabasa,¹³⁶ la antítesis del feroz centralismo de la Colonia.

A partir de la década de los 30 es cuando se empieza a fortalecer la figura presidencial, lo que generó una subordinación casi incuestionada al Presidente de la República y los titulares de los Poderes y de las entidades federativas no podían actuar. Podemos decir que no fue hasta mediados de la década de los noventa cuando se empezó a promover el equilibrio en el ejercicio del poder público, a través de lo que se ha denominado *federalización*, que consiste en la descentralización de recursos y funciones a favor de las entidades federativas, con objeto de otorgarle mayor autonomía a sus decisiones interiores. La revisión del pacto federal implica la necesidad de establecer un orden supremo que oriente la actuación de los diversos órdenes políticos.¹³⁷

Pero, afortunadamente, desde hace ya algunos años las circunstancias políticas han cambiado, y hoy las entidades federativas libran batallas cotidianas por recuperar y ejercer la autonomía que la propia Constitución federal les reconoce, y esto es muy sano, no sólo para el fortalecimiento del Estado de Derecho, del federalismo, sino para la misma población, que por lo regular recurre —después de los municipios— a las autoridades estatales para solicitar obras, servicios, atención para sus comunidades. Algunos lo llaman “nuevo federalismo”, otros preferimos referirnos a los esfuerzos por hacer realidad el federalismo de siempre, el federalismo sólo en textos cobraba

¹³⁶ RABASA, Emilio O., *El Derecho en México. Una visión de conjunto*, México, Ed. IJ-UNAM, 1991, p. 102.

¹³⁷ GONZÁLEZ HERRERA, José Aben Amar, “El pacto federal y el control constitucional de los poderes locales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Diálogo y Debate*, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C., núm. 4, México, sin año de publicación, p. 103.

realidad.¹³⁸ Federalismo que no es nuevo. Tal vez, en años recientes se haya renovado en parte la voluntad y haya habido al menos buenas intenciones, porque en realidad falta mucho por hacer en esa materia.

Coincidimos con Diego Valadés cuando afirma que:

Un estado centralizador tiende, en la vida política moderna, a debilitarse. Entre mayor sea el número de atribuciones que concentre, mayor será la magnitud de presiones que deba soportar. El centralismo no tiene viabilidad, a menos que se traduzca en Estado represivo. La centralización hace que se propenda a la rigidez y al enfrentamiento cuando, por el contrario, los atributos del poder moderno son la negociación y la concertación.

Los límites del centralismo están determinados por su propia impotencia. La centralización del poder, que fue importante para abrir los cauces del Estado moderno, se ha convertido en un factor de hermetismo del propio Estado. Por lo mismo, la centralización es un fenómeno caduco. A mayor concentración de facultades, mayor oposición generalizada. El Estado contemporáneo es de carácter expansivo. Se tiende a la descentralización como una respuesta estratégica frente a la concentración de fuerzas sociales y económicas que se abatían sobre las fuerzas políticas del Estado centralizado.¹³⁹

¹³⁸ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "El control constitucional local, una inquietud permanente", *op. cit.*, p. 140.

¹³⁹ VALADÉS, Diego, "Los límites del constitucionalismo local", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix Zamudio. En sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, Ed. IJ-UNAM, 1998, Tomo I, pp. 792-793.

Los límites del centralismo están dados por la capacidad de asimilación del Estado a su entorno histórico y a las necesidades que plantea el porvenir. Esos límites traducen nuevos horizontes para el sistema federal. Ese sistema ya no es sólo el producto de intereses e incluso de convicciones, sino el resultado de necesidades modernas.¹⁴⁰

El federalismo se ha convertido en un impulsor de la modernización del Estado. Los conceptos arcaicos de autoridad, cifrados fundamentalmente en el ejercicio sigiloso y monopolístico del poder, tienen que ser drásticamente modificados para dar lugar a un ejercicio abierto y participativo del propio poder.¹⁴¹

Los límites del federalismo son los límites de la modernización. Frente a ambos se erige toda suerte de tendencias inmovilistas, estáticas, rígidas, propias de la organización centralizadora.¹⁴² A todos nos corresponde hacer algo, por modesto que sea, pero hacerlo y evitar esas tendencias.

Nuestro muy respetado maestro Pedro G. Zorrilla Martínez señalaba: "si se ha de llevar a los hechos el federalismo mexicano, previsto en las normas constitucionales, deberá procederse... a la descentralización política, es decir, a la cesión por parte del gobierno federal, de atribuciones, recursos y poder, a los gobiernos de las entidades federativas; aunque signifique confesión de culpa, *ya que federalismo implica descentralización o no es federalismo en los hechos*; y este es nuestro caso".¹⁴³ La reflexión del maestro es muy representativa en la materia que nos ocupa.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, p. 793.

¹⁴¹ *Idem.*

¹⁴² *Ibíd.*, pp. 792-793.

¹⁴³ ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro G., *op. cit.*, p. 594. Las cursivas son nuestras.

Luego entonces, "para garantizar el federalismo debe respetarse, entre otras cosas, y tal vez en primer término, la autonomía de los estados. No me parece que se respete cuando sus actos, aun los que sólo inciden en su ámbito interno y respecto de los cuales pueden y deben resolver en definitiva, deben ser revisados por la Suprema Corte".¹⁴⁴

Consideramos que lo que debe hacerse es "constituirmos en una democracia con una efectiva división de poderes y un vigoroso federalismo que haga fuerte al país (el todo), luego de hacer fuerte a los estados (las partes)".¹⁴⁵

La esencia del Estado Federal mexicano radica en la distribución, en forma equilibrada, de los asuntos entre el orden federal y el orden local. Las circunstancias actuales nos permiten pensar que ha llegado el momento de fortalecer a los Poderes judiciales de los Estados, retornar a la fuente primigenia de nuestro federalismo, modernizar el sistema de impartición de justicia en bien del perfeccionamiento del Estado democrático de Derecho.

4. El Constituyente de 1917

Cuando se discutía el contenido del artículo 107 constitucional por el Constituyente de 1917, en ese debate un grupo de legisladores defendieron enérgicamente la autonomía local y se pronunciaron en contra del monopolio que ha ejercido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁴⁴ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, México, Ed. Porrúa, 2000, p.32.

¹⁴⁵ ÁLVAREZ, Mario I., "Apostillas al tema de la justicia", *Crónica Legislativa*, México, H. Cámara de Diputados, nueva época, año IV, número 4, agosto-septiembre de 1995, p. 105.

En relación con este artículo, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina formularon el siguiente voto particular:

Ciudadanos Diputados:

Una diferencia de apreciación sobre el papel del amparo garantizador de los derechos del hombre, ha ocasionado este voto particular sobre el artículo 107 del proyecto que reglamenta los casos de procedencia de aquel juicio.

A reserva de ampliar nuestros razonamientos en la discusión del artículo, exponemos sucintamente nuestra manera de ver:

I. En las reglas del artículo 107 del proyecto, se establece el amparo contra sentencias definitivas pronunciadas en juicios civiles y en juicios penales. Esto nulifica completamente la administración de justicia de los tribunales comunes de los estados porque la sentencia pronunciada por éstos será atacada ante la Corte mediante amparo; y sea que este alto tribunal confirme o revoque aquel fallo, tendrá el derecho de revisión sobre la justicia local, produciendo el desprestigio de ésta:

II. Los Estados, por sus Tribunales, deben sentenciar definitivamente los litigios y las causas criminales de los habitantes sometidos a su soberanía y no dejar nunca su justicia en manos ajenas, porque resultaría curioso que un Estado que se llama soberano no puede impartir justicia:

III. La Constitución de 1824 tenía un principio que parece estar de sobra en una república federal; pero que hoy sirve para mostrar lo que debe ser la justicia en un estado. Este artículo dice así:

Artículo 160. El Poder Judicial de cada Estado se ejercerá por los Tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos Tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

IV. No es un vano temor el de que con el sistema del artículo 107 del proyecto se nulifique la justicia social; es un hecho de experiencia que ningún litigante se conforme con la última sentencia del Tribunal de un Estado y que acuda siempre a la Corte. De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el poco respeto que litigantes de mala fe tienen para ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados. Y, en efecto, en el más alto Tribunal de un Estado nunca hay sentencias como definitivas, y así los juicios en realidad tienen cuatro instancias: la primera, la segunda, la súplica y el amparo.

Estas consideraciones y el afán de establecer de una manera sólida la infranqueable justicia local, han obligado a los suscriptos miembros de la comisión a formular el presente voto, proponiendo a la aprobación de esta honorable Asamblea del artículo 107 en los términos siguientes:

Artículo 107. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una

ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que la motivare.

Sala de comisiones. Querétaro de Arteaga, 18 de enero de 1917.
Hilario Medina. Heriberto Jara.¹⁴⁶

En la 55ª sesión ordinaria del Constituyente, celebrada el 22 de enero de 1917, se suscitó un debate interesante en el que los legisladores ya citados y el diputado Meza defendieron su postura en la máxima tribuna del país. Por la brillantez, elocuencia y valentía de aquellos parlamentarios, a continuación transcribimos algunos fragmentos de discursos tan ejemplares:

El C. Medina: Señores diputados: para explicar debidamente la diferencia que hay entre el dictamen de la Comisión y el voto particular, se necesita entrar en materia...

Defiendo yo, y no sólo yo, sino también el señor diputado Jara, quien se ha compenetrado perfectamente de estos hechos...
defendamos la justicia local, el prestigio de los tribunales locales...

... respetemos la soberanía local, la justicia local, el prestigio de los tribunales locales, y que ellos den su última palabra, dicten la sentencia y no haya poder humano que venga a revocarlas.¹⁴⁷

¹⁴⁶ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, artículos 95-110, 4ª edición, México, Ed. Porrúa, 1994, Tomo X, p. 547. El subrayado es nuestro.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 550.

El C. Meza: Señores diputados: Con mucha extrañeza veo que se traen al debate todavía cuestiones de mayor o menor trascendencia. Después que se habló de la denominación oficial que debía darse al país, quedó perfectamente sentado que no éramos centralistas, y no puede ser de otra manera... Señores diputados: se ha venido combatiendo contra el centralismo... Debo, antes de todo, hacer justicia a los constituyentes de 57 al legislar sobre las garantías individuales; los Constituyentes de 57 incurrieron en un error que siempre tuvo centralizada a la justicia...

Tenemos la jurisprudencia local muerta... vuelvo a repetir, el Constituyente de 57 no quiso atropellar, señores diputados, al Poder Judicial de los Estados; pero, repito, el espíritu tinterillesco cometió esta corrupción.¹⁴⁸

El C. Jara: Señores diputados... consigamos un respeto mayor para la justicia, consigamos un respeto mayor para la soberanía de los Estados...

El pacto federal lo entiendo a base de un respeto mutuo, a base de una verdadera concordia y no a base de invasión a la soberanía. Hemos venido luchando por conseguir la Soberanía estatal...

Como se observa, fue serio y contundente el apoyo que los diputados brindaron a los Estados, y en especial, a los tribunales locales de justicia. Finalmente, a pesar de los argumentos expuestos en dos agotadoras sesiones, el artículo 107 del proyecto fue

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 551

aprobado por 139 votos a favor y 4 en contra, correspondientes a los ciudadanos Heriberto Jara (Veracruz), Hilario Medina (Guanajuato), Enrique Meza (Veracruz) y Benito Ramírez García (Veracruz).¹⁴⁹

5. Necesidad de crear un órgano local encargado del control constitucional

En nuestros días ningún estado de la República tiene una corte constitucional con las características que proponemos, aunque sí contemplan en sus respectivas legislaciones el conocimiento y la resolución de controversias constitucionales, que son resueltas por los diversos poderes locales, a saber:

- A) Controversias entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en los Estados de:
Chihuahua, Morelos, Querétaro de Arteaga, Sinaloa y Veracruz-Llave.

- B) Controversias entre los poderes Ejecutivo y Judicial en los Estados de:
Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz-Llave y Zacatecas.

- C) Controversias entre el Poder Legislativo y los municipios en los Estados de:
Colima, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Querétaro de Arteaga, Sinaloa, Tabasco y Veracruz- Llave.

- D) Controversias entre el Poder Ejecutivo y los municipios en los Estados de:
Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango,

¹⁴⁹ Idem.

Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Querétaro de Arteaga, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz-Llave, Yucatán y Zacatecas.

- E) Controversias entre el Poder Judicial y los municipios en los Estados de:
Baja California Sur, Guanajuato, Oaxaca y Zacatecas.¹⁵⁰

Sin duda, son de reconocerse estos esfuerzos por parte de las entidades federativas para llevar un control constitucional local, aunque el objetivo es implementar un órgano jurisdiccional, como ya lo tiene Veracruz o, en su caso, un órgano autónomo, como proponemos para el Estado de México, que se encargue del control de la constitucionalidad; lo que se pretende es que los mexiquenses contemos con nuestra propia jurisdicción constitucional, con un tribunal especializado en la decisión de los conflictos de carácter *constitucional*¹⁵¹. Es menester enfatizar que esta tendencia es creciente en todo el mundo.¹⁵²

Los Estados podrían también crear procedimientos encaminados al examen previo o posterior, en abstracto o en concreto, de la regularidad y conformidad de las leyes y reglamentos estatales y municipales en relación con la Constitución estatal, creando para tal efecto un órgano especial o facultando a uno de los ya existentes. Podrían prever y regular mecanismos para la solución de conflictos internos, como ya se hace en varios Estados.

¹⁵⁰ Cfr. ROSSAINZZ ESTRADA, Azol, "El Poder Judicial de los estados, controlador de las Constituciones locales", tesis de doctorado, Tlaxcala, México, 2000, p. 70.

¹⁵¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965", *Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*, México, número 59-60, mayo-junio de 1993, p. 15.

¹⁵² Idem.

La posibilidad de que los Estados puedan remediar las fallas que se cometen en contra de las disposiciones de sus propias Constituciones, sin requerir para ello acudir, al menos en una primera instancia, a la potestad federal, fortalece el régimen estatal y la vigencia de la Constitución local como forma jurídica. Los instrumentos de control interno que esas cartas pueden prever para remediar estas violaciones tienden una carretera que lleva al surgimiento de un constitucionalismo estatal fuerte, autosuficiente, comprensivo y altamente protector de su propia autonomía.

Por ello, estamos convencidos de que el control de constitucionalidad interno que cada entidad federativa se dé a sí misma, es el mejor y más sólido camino para lograr el fortalecimiento de la autonomía y el constitucionalismo estatales.¹⁵³

Manuel González Oropeza ha sostenido al respecto:

No existe control de la constitucionalidad estatal o judicial propio en los Estados. Esto tampoco es culpa del sistema político, sino de una carencia de innovación política en las propias entidades federativas. Como consideran que estas cuestiones deben ser resueltas por la federación, los Estados han sometido sus problemas de constitucionalidad local ante el Poder Judicial Federal. En México no se ha desarrollado la garantía de la forma republicana de gobierno como en Estados Unidos. Por lo tanto, los Estados deben establecer su propio control de constitucionalidad, pero en su lugar no han establecido ningún medio de protección para su propia Constitución.¹⁵⁴

¹⁵³ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *op. cit.*, p. 150.

¹⁵⁴ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "División de poderes, federalismo y municipio en México", *Estudios Parlamentarios del Congreso*, México, 1ª época, año 2, número 9, mayo-junio de 1997, p. 63.

Existen otras posturas interesantes, también muy respetables, como la del Presidente de la Legislatura del Congreso de Guanajuato, quien afirma que el control de la constitucionalidad estatal debe ser tarea principal de los tribunales superiores locales.¹⁵⁶

Con mayor contundencia:

El presidente de la Academia de Derecho Parlamentario, Miguel Ángel Camposeco Cadena, se pronunció por restringir la intervención del supuesto poder de jueces, magistrados, ministros y consejeros federales en el ámbito de la competencia de cada uno de los Estados, y enfatizó que la transición política no significa dictadura federal, recalcó que los estados son libres y soberanos en lo concerniente a su organización y régimen interior y que las libertades políticas garantizadas por la Constitución federal sirven para limitar cualquier clase de actos o resoluciones pseudo jurídicas que signifiquen intervención o violación contra las soberanías políticas de los estados.

Joel Carranco, quien ha impartido justicia federal, ha propuesto la creación de las Supremas Cortes locales, que conocerían de amparo en única instancia contra sentencias, resoluciones definitivas o laudos que pongan fin al juicio, dictados por Tribunales Judiciales administrativos, de trabajo o contenciosos locales, con base en un solo procedimiento para todos los asuntos. Los juzgados de amparo locales, dotados de competencia para conocer exclusivamente del amparo biinstancial, por violaciones en el procedimiento o contra actos ejecutados fuera del juicio o dentro de él, cuando

¹⁵⁶ GONZÁLEZ HERRERA, José Aben, *op. cit.*, p. 111.

tales actos tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.¹⁵⁶

El conocimiento del amparo local propuesto por el maestro Carranco no daría lugar a una tercera instancia. Se trata de un Juicio de Amparo ventilado ante las supremas Cortes locales y Juzgados de amparo locales, y de acuerdo con una ley de amparo local con disposiciones sencillas, fáciles de comprender y aplicar, evitando el tecnicismo rebuscado y burocrático del amparo federal actual, que es muy difícil de entender y aplicar, haciéndolo inaccesible a las clases desprotegidas. El amparo propuesto, según el maestro, conservaría los principios ya reconocidos de instancia de parte, relatividad de la sentencia, definitividad y otros.

Existe otra propuesta relacionada con el tópico abordado, que resulta muy interesante en gran parte por su contenido, pero además por provenir de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y por el contexto histórico en que se presenta. Es la Declaración de Querétaro,¹⁵⁷ que recoge el sentir generado a partir del centralismo judicial. En este documento se exponen las razones, condiciones y diagnóstico de la impartición de justicia en México, que culmina con un proyecto de reforma constitucional con el propósito de remediar la insatisfacción de los órganos judiciales locales, caracterizada por enfatizar aspectos jurídicos, políticos y de técnica procesal. Por su importancia y trascendencia transcribimos parcialmente ese documento:

La vigencia efectiva del Estado de Derecho, es requisito para la consecución de los grandes cambios que México se ha propuesto

¹⁵⁶ Emitida por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos en el Teatro de la República, Querétaro, Qro., el 10 de noviembre de 1994. *JURISDICTIO*, Revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, año III, número 8, diciembre de 1994, pp. 63 y ss.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pp. 415-424.

alcanzar en todos los órdenes. Consecuentemente, es necesario descubrir fórmulas de armonía y conciliación entre los principios de libertad y autoridad, entre las exigencias de un orden político estable y un gobierno participativo y solidario.

Deseamos contribuir en la creación de una sociedad nueva, en la que no impere la ciega violencia y resplandezcan la libertad, la paz y la justicia. Para ello propondremos ante las instancias correspondientes la puesta al día de nuestras instituciones jurídicas.

Consideramos necesario revisar códigos, leyes, reglamentos, instituciones y sistemas para acompañarlos con el progreso de la ciencia y la técnica y con el desarrollo económico.

Pondremos atención especial en aquellas instituciones y sistemas que guarden mayor proximidad o cercanía con las necesidades de los más débiles; analizaremos y estudiaremos las formas y mecanismos que permitan garantizar el derecho efectivo y la justicia para todos los mexicanos, eliminando desigualdades o restableciendo igualdades, para que nadie, por razones de pobreza o ignorancia, carezca de justicia o se afecten sus derechos humanos.

En cuanto a la justicia ordinaria local, fieles a la opinión del insigne jurista Emilio Rabasa, propugnaremos porque se deje a los tribunales de los Estados la última palabra en todos los negocios de su competencia, de manera que, como lo establecía la Constitución de 1824, los negocios de cada estado concluyan

ante sus tribunales, hasta su última instancia; naturalmente, sin excluir la posibilidad de que esta última sentencia sea combatida por medio del juicio de amparo en el caso de que ella suscite una verdadera cuestión constitucional.

Con esta idea se da más sentido al pacto federal. La descentralización jurídica, hace indispensable también la descentralización de los recursos humanos y materiales y desde ahora queremos dejar asentado, que sería motivo de satisfacción y orgullo incorporar a los distinguidos magistrados, jueces, abogados y servidores judiciales que desearan prestar sus servicios, como ministros de las Cortes Supremas de Justicia estatales, en donde podrían desarrollar su magnífica capacidad y grandes conocimientos, bajo una nueva estructura y mística del trabajo.

Si bien es cierto que construir una carretera, un hospital o una escuela es una tarea muy importante, no lo es menos, en el ámbito del fuero común, la construcción y el equipamiento de tribunales y juzgados dignos, que cuenten con personal eficiente, calificado, capaz y honesto, para acercar la justicia a toda la población y principalmente a los núcleos más necesitados.

Más del cincuenta por ciento del cúmulo de trabajo que se recibe y tramita en todos los juzgados civiles de los estados, corresponde a la aplicación de leyes federales en jurisdicción concurrente; los tribunales federales se dedican primordialmente a los juicios de amparo y no desahogan ningún asunto de aquella materia.

La justicia local de hecho se ha convertido en maquiladora de la justicia federal. Estas prácticas han tenido como consecuencia un demérito y menosprecio a los Poderes Judiciales de los estados, creándose, de esta manera, magistrados, jueces, empleados y justicia de primera; y magistrados, jueces, empleados y justicia de segunda, rompiéndose el equilibrio en el principio federalista.

A través del control de legalidad, se ha desvirtuado ostensiblemente el propósito inicial del juicio de amparo, por lo que los tribunales federales se han convertido en revisores de las sentencias del fuero común.

De acuerdo con las estadísticas de 1992, de los asuntos que llegaron al nivel federal, sólo el 11% se resolvió modificando el criterio de la autoridad judicial local; el 12% se decidió confirmando la resolución del fuero común; y la gran mayoría de los juicios de amparo en todo el país; es decir, el 77% fue sobreseído.

La actual centralización ha producido efectos negativos que en los últimos años se han incrementado a tal grado que la justicia estatal se encuentra relegada y sus empleados, jueces y magistrados muy mal remunerados, y en un nivel de dependencia.

Nuestra vocación de servicio, conocimientos, experiencia y redoblado esfuerzo será el medio idóneo para que las metas comunes que nos hemos trazado se hagan realidad, se renueve la impartición de justicia y se establezca una nueva mentalidad de trabajo.

La renovación de la administración de justicia en los dos órdenes de gobierno, no es tarea fácil, pero si conjugamos los proyectos y la voluntad política que ha expresado el señor doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, y el compromiso que hoy hemos ratificado, estamos seguros que lograremos los cambios de mentalidad y las leyes justas que se necesitan, para dar en la realidad a cada cual lo suyo, de manera pronta y expedita.

En virtud de lo anterior:

PROPONEMOS Y MANIFESTAMOS

PRIMERO.- La justicia emana del pueblo y se administra en su nombre por Ministros, Magistrados y Jueces, integrantes del Poder Judicial, independientes, imparciales y responsables, sometidos únicamente a la Constitución y al imperio de la ley.

SEGUNDO.- Reconocemos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la más sólida y prestigiada institución judicial de nuestro país.

TERCERO.- Descentralizar el control de la legalidad y la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, que ahora tienen en materia común, a los Poderes judiciales de los Estados y del Distrito Federal.

CUARTO.- Como consecuencia de lo anterior, crear las Supremas Cortes de Justicia de los estados y los Juzgados de amparo locales, reformando con este motivo la Constitución General de

la república en sus artículos 103, 107 y 116 y expidiendo las leyes de amparo locales, además de las reformas que sean necesarias a otras leyes sobre la materia.

DÉCIMO CUARTO.- Que los Ministros de las Cortes Supremas Estatales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia sean designados de acuerdo al procedimiento que disponga la Constitución local, en el que participen los tres Poderes, y mediante el cual sólo ingresen los abogados que tengan méritos suficientes para el desempeño de la magistratura.

DÉCIMO QUINTO.- Reiteramos que la designación de los jueces, en todos los casos debe hacerse previo examen de oposición y de méritos, en el que se consideren tanto la capacidad y experiencia profesional de los candidatos, así como la aptitud personal para el desempeño de su delicada función.

DÉCIMO SEXTO.- Para optimar la carrera judicial, es necesario profesionalizar la impartición de justicia. Para ello resulta imperativo la capacitación constante de los juzgadores y de los candidatos al desempeño judicial.

DÉCIMO OCTAVO- Es imprescindible simplificar, actualizar, eficientar y modernizar el marco legal de la administración de justicia, para el mejoramiento de la institución y el fiel cumplimiento de los derechos humanos.

Desde la primera reunión de magistrados, hace más de diecisiete años, nuestro propósito central ha sido el mejoramiento de la justicia. Estas reuniones nacionales de magistrados, desde

entonces, se han traducido en un ejercicio democrático continuo; en los congresos anteriores, así como en este Décimo Octavo, hemos logrado avances y propuestas importantes y seguiremos profundizando en el estudio y análisis de leyes, normas y procedimientos, pues nuestra acción ha sido y es permanente. Sabemos que, o cumplimos una revolución por el derecho, o habremos de enfrentar una revolución contra el derecho.

Esta Declaración de Querétaro, emanada del Décimo Octavo Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los estados, sintetiza la reflexión y constituye la propuesta de magistrados y jueces, para remontar las condiciones de marginación y atraso de los Poderes Judiciales locales; y contribuir así al legítimo anhelo de los mexicanos, de contar con una adecuada, oportuna y eficaz impartición de justicia en todos los Estados de la República.

Dése a conocer esta Declaración, por bando solemne en todos los Tribunales Superiores de Justicia y en todos los juzgados del Fuero común del país.

Teatro de la República. Querétaro, Qro., 10 de Noviembre de 1994.

Esta declaración sintetiza, sistemáticamente, los argumentos vigentes en favor del federalismo judicial, que de acuerdo con el citado documento quedan enmarcados en los siguientes rubros:¹⁵⁸

¹⁵⁸ Idem.

- a) Vigencia del Estado de Derecho.
- b) Actualizar las instituciones jurídicas.
- c) Garantizar el acceso efectivo a la justicia.
- d) Eliminar desigualdades procesales por cuestiones económicas.
- e) Simplificar trámites en la sustanciación de los juicios.
- f) Dejar a los Tribunales de los Estados la última palabra en los negocios de su competencia, salvo cuando las controversias versen sobre cuestiones constitucionales.
- g) Dar sentido al pacto federal.
- h) La descentralización jurídica hace indispensable también la descentralización de recursos humanos y materiales.
- i) La justicia local se ha convertido en maquiladora de la justicia federal, propiciando el demérito y menosprecio de los Poderes Judiciales de los Estados.
- j) Datos estadísticos de 1992 revelan que el 77% de los amparos casación contra los tribunales locales fueron sobreseídos.

Resulta muy trascendente esta declaración, ya que deriva de una reflexión conjunta de los tribunales superiores de justicia de los estados, que están estrechamente ligados con la problemática producida por el actual sistema judicial. Si bien nuestra propuesta no pretende, en una primera etapa, convertir a la Corte Constitucional mexiquense en un tribunal de casación, resulta básica la declaración analizada porque coincide en lo general con nuestra propuesta en el sentido de crear un juicio de amparo local y la creación de un órgano estatal encargado de la revisión de la constitucionalidad de las leyes estatales, pero sobre todo, porque es defensora de la justicia local.

Con relación a la declaración que analizamos consideramos importante recordar que Emilio O. Rabasa fue un federalista convencido,¹⁵⁹ y así lo demuestra en este sentido, cuando opina que si al juicio constitucional se le proyecta como instancia de casación, el efecto negativo que se produce es el de invasión del Poder Judicial de la Federación sobre sus homólogos de los estados.¹⁶⁰

En su obra *La Constitución y la dictadura* señala:

Los tribunales de la Federación tienen también en el Juicio de Amparo un elemento poderoso para acabar con el Gobierno local, anulando sus leyes, desautorizando sus actos y estorbando su acción constantemente.¹⁶¹

Afortunadamente no fue así, no es así; abundando con el tema han existido pronunciamientos similares, como en el Estado de Morelos, en donde el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad expresó, en forma categórica, que el Poder Judicial de la Federación debe dejar de considerar a los Tribunales de Justicia locales como “órganos a los que siempre debe estar corrigiendo, y reconocerles la mayoría de edad”,¹⁶² pugnando porque se creen las cortes constitucionales estatales con el propósito de aligerar la carga jurisdiccional a los tribunales de la Federación. Este tema fue planteado en el Congreso Nacional de Juristas que se realizó en Mérida, Yucatán, en noviembre del 2000. En dicho Congreso se analizaron las propuestas de reformas a la Ley de Amparo, y donde se apreció el consenso con el resto de los

¹⁵⁹ DÍAZ y DÍAZ, Martín, *Emilio Rabasa: teórico de la dictadura necesaria*, México, Ed. Escuela Libre de Derecho-Pomúa, 1991, p. 110.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 114.

¹⁶¹ RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 4ª edición, México, Ed. Pomúa, 1968, p. 239.

¹⁶² “Insiste ministro de Morelos en la creación de cortes estatales”, 10 de noviembre de 2000, *La Jornada*, p. 15.

Presidentes de los poderes judiciales locales. El magistrado González Cianci fue claro y contundente al afirmar que “Los Tribunales locales no somos menos, quizá la diferencia es que tenemos menos salario, pero nada más”.¹⁶³

Así pues, se observa que existe la presión, la exigencia legítima de los administradores de la justicia local, para que, como se afirmó, se les dé “la mayoría de edad”, y por ende, se puedan crear órganos jurisdiccionales o autónomos que se encarguen del control de la constitucionalidad local.

Llama mucho la atención la entrevista que se realizó al Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José de Jesús Gudiño Pelayo, publicada en el periódico *El Universal* en mayo de 2002, en la que propone “... que se acabe con el centralismo judicial y que se dote de facultades a los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados para que se conviertan en una especie de Cortes Estatales que tengan la facultad de fallar en definitiva los asuntos locales.”¹⁶⁴

Narra el reportero Carlos Avilés: “... por primera vez un Ministro de la Suprema Corte coincide en lo esencial con los argumentos que han esgrimido desde hace varias décadas los presidentes de los 32 Tribunales de Justicia de todo el país, para lograr su independencia del Poder Judicial de la Federación”.¹⁶⁵

¹⁶³ *Idem.*

¹⁶⁴ “Propone Ministro crear Cortes Estatales”, *El Universal*, 27 de mayo de 2002, sección A, p. 12.

¹⁶⁵ *Idem.*

En la entrevista, el ministro reconoce que habría resistencias a este tipo de ideas, aunque tiene toda la razón cuando sugiere que hay que empezar a discutir estos temas. Seguramente surgirán mejores opciones, pero coincidimos en que hay que empezar a discutirlo.

Inclusive, recientemente, el 21 de agosto de 2002 se presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica la denominación del Título Quinto y se reforman los artículos 1º, 115, 116, 117 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador mexiquense Lic. César Camacho Quiroz, que además de considerar tópicos de relevancia para la vida político-nacional, contempla en el art. 116, precisamente, la posibilidad de que las entidades federativas cuenten con un órgano jurisdiccional de control constitucional, el proyecto a la letra dice:

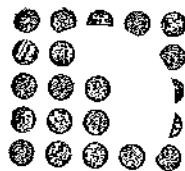
“Artículo 116...

La Constitución de cada Estado será la norma fundamental de su régimen interior y deberá estar de acuerdo con esta Constitución. Para su garantía y control podrá haber un órgano jurisdiccional que vigile el cumplimiento de sus disposiciones.”¹⁶⁶

Sin duda se trata de una iniciativa muy importante y trascendente para el constitucionalismo local, esperamos que encuentre el respaldo y que esta sea aprobada por el Congreso de la Unión.

¹⁶⁶ Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica la denominación del Título Quinto y se reforman los artículos 1º, 115, 116, 117 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador mexiquense Lic. César Camacho Quiroz, de fecha 21 de agosto de 2002.

La creación de un órgano encargado del control constitucional local, permitiría el fortalecimiento del control del poder público en beneficio directo de los gobernados; haría posible supervisar, vigilar que las leyes, las disposiciones legales locales y los actos de autoridad estén plenamente apegados a la constitucionalidad en el ámbito local; si bien es cierto que hoy en día contamos con instrumentos en el ámbito federal y en el local que permiten la protección del gobernado, también lo es que son insuficientes.



isapom

**DELEGACIÓN REGIONAL
DE TLALNEPANTLA**

Capítulo Segundo

LAS CORTES CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO COMPARADO

El conocimiento de las instituciones de otros países del orbe no sólo tiene implicaciones didácticas; también resulta de notoria trascendencia en el ejercicio práctico del Derecho, pues en razón del fenómeno internacional de integración mundial o globalización, y la aproximación social, política y jurídica entre las naciones del mundo, se hace necesario comprender las instituciones jurídicas de nuestros socios comerciales, reales y potenciales, a nivel internacional, ya que esto resulta indispensable para la ampliación y perfección de las relaciones bilaterales y multilaterales, e incluso para la búsqueda de la unificación normativa que las simplificaría, pues entre los puntos que las dificulta encontramos el de la diversidad de marcos jurídicos y de entes encargados de su aplicación.

Sobre la aplicación práctica del Derecho Comparado, el maestro Fix-Zamudio estima que éste debe cumplir con cinco deberes, a saber:

- a) Obtener un mejor conocimiento del Derecho nacional, ya que sin el auxilio del método comparativo, el jurista se acostumbra a considerar las soluciones de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia de su país, como las únicas fuentes posibles para el análisis del ordenamiento jurídico en general.
- b) Perfeccionar el lenguaje jurídico para comprender el sentido exacto de los términos extranjeros que se aplican a los diversos sistemas, otorgando su valor jurídico a cada uno.
- c) Comprender los alcances del orden jurídico internacional, ya que en el mundo contemporáneo es cada vez más intensa la aproximación social, política y económica, no justificándose el aislamiento de los diversos sistemas jurídicos, que también reciben una influencia recíproca permanente.
- d) Unificar en lo posible los diversos ordenamientos jurídicos...
- e) Tener el más amplio conocimiento posible de los ordenamientos jurídicos internacionales...

Enseguida haremos un repaso general de la evolución que han tenido las Cortes o Tribunales constitucionales en el mundo. De la Constitución Austriaca, el modelo pasó a la Constitución Española de 1931, después fue aceptado progresivamente por la doctrina constitucional europea y, sobre todo, se generalizó en el ámbito de Derecho Constitucional positivo a partir de la Segunda Guerra Mundial. El incremento de países que cuentan con Tribunal Constitucional es continuo: Austria, Italia, Alemania (y también prácticamente todos sus *Länder*), España, Andorra, Portugal, Grecia, Rusia, Egipto, Polonia, Turquía, Chipre, Malta, Corea del Sur, Estonia, Lituania, Namibia, Rumania,

Sudáfrica, Eslovaquia, Madagascar, Albania, Armenia, Bulgaria, Croacia, Hungría, Macedonia, República Checa, Serbia.¹⁶⁷

Importa ahora poner de relieve este fenómeno expansivo, hoy casi universal, de los tribunales constitucionales.¹⁶⁸

No hay duda de que la instauración en un país de un tribunal constitucional es, sin excepción, digna de mención, un logro irreversible, al menos en cuanto que el país continúe viviendo bajo un régimen constitucional y democrático.

De igual forma, la justicia constitucional tiene una larga trayectoria en América Latina. En este aspecto, la relación entre las Constituciones iberoamericanas no se da tanto por la materia, ni por la modalidad de control de la constitucionalidad adoptada, sino por la naturaleza del órgano que lo ejerce. Ya hemos dicho que la aparición del primer tribunal constitucional con esta denominación se produjo en la Constitución Austriaca de 1920. La denominación se incorporó en los países hispanohablantes después de promulgada la Constitución española.¹⁶⁹

Sin embargo, se registran algunos casos previos, como la creación del Tribunal Constitucional Chileno en 1925 y de la Corte de Constitucionalidad en Guatemala, en 1965. En Colombia se propuso la creación de la Corte Constitucional desde 1945, aunque fue establecida hasta 1991.

¹⁶⁷ Cfr. BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Ed. IJ-UNAM, 2000, pp. 68-69.
¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ Cfr. VALADÉS, Diego, CARBONELL, Miguel, *Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI*, México, Ed. IJ-UNAM, Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000, pp. 160-161.

En cuanto a la modalidad de control, el sistema español corresponde al sistema concentrado, que es seguido por Bolivia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y Uruguay, en tanto que en Argentina, Brasil, Nicaragua y Perú se aplica el modelo de control difuso, y en Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela rige un sistema mixto.

La diversidad de denominaciones para los órganos encargados de la justicia constitucional, las variaciones en cuanto a su integración y a los procedimientos de designación de sus titulares obedece, en buena medida, a que se trata de una institución de larga trayectoria en el constitucionalismo latinoamericano, que hunde sus raíces en el siglo XIX. Esto no es óbice para que se puedan registrar los casos, como los de Guatemala y Perú, donde, a pesar de las soluciones finalmente incorporadas a las respectivas Constituciones, se tuvo muy presente la experiencia española.¹⁷⁰

I. Francia

Francia constituye el ejemplo más palpable de control político de constitucionalidad de leyes, y encuentra su fundamento ideológico en la teoría de la división de Poderes de Montesquieu, de la que se desprenden, entre otras cuestiones, la no interferencia del Poder Judicial en la vida parlamentaria y legislativa, situación que creó la más clara manifestación de soberanía popular.

Sin embargo, lo que ha tenido mayor arraigo es el *Conseil d'État*, y la *Cour de Cassation* o Corte de Casación. A través del *Conseil d'État* se ejerce el control del Poder Ejecutivo. Bajo este control, el *Conseil d'État* realiza funciones similares a las que, en nuestro

¹⁷⁰ *idem*.

país, despliega el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; en tanto que la *Cour de Cassation* supervisa la legalidad de las resoluciones judiciales, controlando de esta forma al Poder Judicial.¹⁷¹

Estos antecedentes, quizá, fueron los que motivaron la creación, en este país, del *Conseil Constitutionnel* o Consejo Constitucional, encargado del control de la constitucionalidad de las leyes, y cuyo fundamento legal está contenido en la ordenanza del 7 de noviembre de 1958, estatuto que desde su creación hasta nuestros días ha sufrido innumerables modificaciones.

Forman parte del Consejo los ex Presidentes de la República y otros nueve miembros, de los que tres son nombrados por el Presidente de la República, otros tres por el Presidente de la Asamblea Nacional, y tres más por el Presidente del Senado. La forma en como está integrado y el modo en que ejerce el control de la constitucionalidad de leyes es lo que le da un carácter político al Consejo Constitucional.¹⁷²

Los antiguos presidentes de la República ocupan el cargo en forma vitalicia, en tanto que el Presidente del Consejo es nombrado por el Jefe del Estado.

La función del Consejo Constitucional forma parte de un proceso legislativo, y, al no tener efecto reparador sino preventivo, nos permite concluir que el control de la constitucionalidad de leyes en Francia no es propiamente una forma de justicia constitucional, sino un medio de control o defensa constitucional *lato sensu*.

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 81 y ss.

¹⁷² Originariamente, el Consejo Constitucional francés fue integrado por personas que en su mayoría pertenecían o habían pertenecido al partido político dominante, cuyo líder era el general Charles de Gaulle, además de que no necesariamente debían tener una formación jurídica. *Cf.* MODERNE, Frank, "El Consejo Constitucional francés", *Justicia constitucional comparada*, México, Ed. IJ-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1993, p. 125.

El Consejo Constitucional francés ha pasado progresivamente de la vigilancia del Parlamento a la defensa de las libertades públicas y a la garantía de los derechos fundamentales. A partir de su decisión del 16 de julio de 1971, el Consejo Constitucional ha aceptado reconocer el pleno valor constitucional de las disposiciones del “preámbulo” de la Constitución en el marco del control de la constitucionalidad de las leyes. Se extendió después su análisis a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, mencionada en el propio “preámbulo”, y a los principios fundamentales en derecho formulados en las sucesivas leyes de la República. Así, el Consejo Constitucional se ha convertido en un juez constitucional en interés de los ciudadanos y ese control es tan riguroso y tan eficaz como el de las otras jurisdicciones constitucionales europeas.¹⁷³

Existen otros países europeos que tienen un modelo similar al de Francia, como es el caso de Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Grecia.¹⁷⁴

II. Italia

El control político de constitucionalidad en Italia se inicia cuando al Presidente de la República le ha sido turnada una ley, previamente aprobada por el Parlamento. Ello significa que el mandatario tiene legalmente la obligación de promulgarla; sin embargo, antes de que se promulgue y mediante una comunicación motivada, puede someter el texto legislativo a una nueva deliberación en ambas Cámaras. En efecto, el artículo 74, párrafo segundo, de la Constitución italiana, expresa:

¹⁷³ *Ibidem*, p. 128.

¹⁷⁴ RUIZ MIGUEL, Carlos, *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos*, Madrid, Ed. Dykinson, 1995, pp. 60 y 61.

Art. 74.- Si las Cámaras aprueban nuevamente la ley de que se trate, el Presidente de la República estará obligado a promulgarla.¹⁷⁵

Esta *obligación* del Presidente de la República de *promulgar la ley*, aprobada nuevamente por las Cámaras, ha sido acremente criticada, por lo que, ante tal eventualidad y en el caso de que el Jefe del Ejecutivo nuevamente disienta de la ley, puede acudir ante la Corte Constitucional a efecto de plantear la Controversia entre Poderes. De esta forma, lo que inicialmente era un control político de la constitucionalidad de una ley se torna, ahora, en un control judicial.¹⁷⁶

Italia tiene una Corte Constitucional, la cual fue establecida en los artículos 134 a 137 de la Constitución republicana promulgada el 27 de diciembre de 1947, que entró en vigor el primero de enero de 1948; sin embargo, por dificultades de orden político el citado órgano jurisdiccional no entró en funciones sino hasta 1956. Su primera sentencia la dictó el 14 de julio de ese mismo año.

En la integración de la Corte Constitucional predomina un criterio técnico. Los quince Jueces que la componen son designados, en terceras partes, por el Presidente de la República, por el Parlamento en sesión conjunta y por las Supremas Magistraturas ordinarias y administrativas. La elección no puede recaer sino "entre los magistrados, incluso los jubilados, de las jurisdicciones superiores ordinaria y administrativa, los profesores titulares de universidades en materias jurídicas y los abogados con veinte años de ejercicio" (artículo 135 constitucional).

¹⁷⁵ Cf. CAPPELLETTI, Mauro, *op. cit.*, p. 112.

¹⁷⁶ *Idem.*

De acuerdo con el artículo 134 de la Carta Fundamental, la Corte Constitucional conoce, en principio, de tres cuestiones esenciales.

- a) “Las cuestiones de la constitucionalidad de las leyes y de los actos que tengan fuerza de ley, de la República y de las regiones”.
- b) “Respecto de los conflictos de atribuciones que surjan entre la Nación y las regiones”.
- c) De las acusaciones promovidas contra el Presidente y los Ministros, según la misma Constitución”.¹⁷⁷

Señala Fix-Zamudio—citando a F. Rubio Llorente— que a estos sectores debe agregarse la decisión sobre cuál es el órgano competente para resolver la impugnación, por el gobierno, de una ley regional (artículo 127 Constitucional), y el juicio sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de las peticiones de referéndum derogatorio, previstas por el artículo 75 de la ley fundamental.¹⁷⁸

III. Austria

El control judicial surge con la Constitución de Austria, en 1920, gracias a Hans Kelsen, y sus características se deducen de la obra de Mauro Cappelletti,¹⁷⁹ a saber:

¹⁷⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución*, op. cit., p. 70.

¹⁷⁸ Idem.

¹⁷⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *El significado actual de la Constitución*, op. cit., p. 342.

- a) Es la atribución específica que se otorga a un órgano del Estado;
- b) Su denominación será la de Corte o Tribunal Constitucional;
- c) Sus decisiones versarán sobre cuestiones constitucionales;
- d) No podrán ser conocidas por jueces ordinarios;
- e) La controversia debe ser planteada por el órgano o los órganos afectados por el ordenamiento inconstitucional;
- f) La vía que se utilizará será la vía de acción o principal;
- g) La resolución tiene efectos *erga omnes*;
- h) Se publicará la decisión de inconstitucionalidad;
- i) La ineficacia de la ley declarada inconstitucional empezará a partir del momento en que se publique la resolución respectiva.

IV. Alemania

La jurisdicción constitucional de Alemania surge con la creación del Tribunal de Justicia Constitucional, establecido por el artículo 108 de la Constitución de Weimar, en agosto de 1919; luego señala que antes de la promulgación de la Carta Fundamental de Alemania de 1949, ya existían tribunales constitucionales en varias provincias de ese

país, por ejemplo: en Baviera (2 de diciembre de 1946); Renania-Palatinado (18 de mayo de 1947); Hesse (11 de diciembre de 1947); Wurttemberg-Hohenzollern, Baden (21 de abril de 1947); Baden-Wurtemberg; Bremen y Hamburgo.¹⁸⁰

La Corte Constitucional Federal, con sede en Karlsruhe, se compone de dos salas, cada una de las cuales está integrada por ocho jueces. Los jueces son elegidos por mitades por el Bundestag y el Bundesrat, por un período de doce años; no se admite la reelección.¹⁸¹

Son facultades de la Corte Constitucional Federal las siguientes:

1. Conocer de litigios de derecho público entre la federación y las provincias.
2. Conocer de litigios entre una o más provincias.
3. Conocer de litigios de derecho público entre los poderes internos de las provincias, cuando exista precepto en alguna carta local que así lo estipule.
4. Conocer de decisiones sobre la pérdida de derechos fundamentales.
5. Conocer de las decisiones de la Cámara Federal sobre la elección o pérdida de la calidad de Diputado.

¹⁸⁰ Las fechas escritas entre paréntesis corresponden a la promulgación de cada Constitución provincial de aquel país. C#FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El Tribunal Constitucional Federal y los tribunales constitucionales locales en Alemania Occidental", *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*, México, Ed. IJ-UNAM, 1968, p. 75. Asimismo, véase HORN, Hans-Rudolf, "Justicia constitucional y consenso básico", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio. En sus treinta años de investigador de las ciencias jurídicas*, México, Ed. IJ-UNAM, 1988, Tomo II, pp. 1060 y ss.

¹⁸¹ http://194.94.238.74/factsachen_ueber_deutschland/spanisch/buch/03/index.htm

6. Conocer de las acusaciones que la Cámara o el Consejo Federal formulen contra el Presidente de la República.
7. Conocer de las acusaciones que la Cámara o el Consejo federal formulen contra jueces federales o locales.
8. Conocer de las violaciones cometidas por las autoridades administrativas a alguno de los derechos fundamentales consagrados por la Constitución a favor de los particulares, caso en que éstos pueden protegerse a través del recurso constitucional — *Verfassungsbeschwerde*—. Es el recurso de mayor efectividad en este país.
9. Declarar la inconstitucionalidad de los partidos políticos que vayan contra el orden constitucional democrático o pretendan poner en peligro la existencia de la República, ya sea que lo contengan en sus programas o por la actitud de sus miembros. Para el supuesto de encontrarse elementos suficientes que comprueben tales acciones, el partido político es disuelto y se le confiscan sus bienes; además, se le prohíbe crear otra organización similar.
10. Existen dos vías para el control de la constitucionalidad de leyes: la incidental, prejudicial o *control concreto* — *konkrete Normenkontrolle*— y por vía de acción directa o *control abstracto* — *abstrakte Normenkontrolle*—. En el primer caso se ejerce de manera similar que en Italia, pero con la diferencia de que aquí el planteamiento se hace oficiosamente, por lo que se suspende el procedimiento y el juez del conocimiento remite los autos al Tribunal Constitucional Federal para que resuelva.

La acción llamada directa puede plantearse, a su vez, en dos casos: a) cuando la inconstitucionalidad de una ley, federal o local, sea contraria a la Constitución, y b) cuando sea contraria a un ordenamiento federal. En ambos casos la impugnación puede provenir del gobierno federal, del gobierno de una provincia, o bien, por la tercera parte de los miembros de la asamblea federal.

Los Tribunales Constitucionales Locales

Con antelación comentamos que antes de la promulgación de la Constitución de la República Federal Alemana, el 23 de mayo de 1949, se expidieron varias Constituciones en las provincias (*Länder*), y varias de ellas, que todavía subsisten, establecieron tribunales constitucionales de carácter local.

La ley fundamental alemana menciona en diversos artículos (93.4, 100.1 y 100.3) la posibilidad de que los *Länder* dispongan de su propio Tribunal Constitucional, lo que ha hecho que prácticamente todos ellos se hayan dotado de uno de esos tribunales. Al respecto, Ruiz Miguel nos dice que el canon o medida de la constitucionalidad que utilizan es sólo la Constitución del *Land*, y no la ley fundamental ni el derecho federal especial. Las competencias de los tribunales no son uniformes. Son siempre objeto de control los actos de los poderes públicos del *Land* o las actuaciones de sus órganos. Sin embargo, también pueden serlo las leyes del *Land* dictadas sobre la base de leyes marco federales, las leyes o los reglamentos del *Land* elaborados merced a una habilitación hecha por el Gobierno Federal.¹⁸²

¹⁸² RUIZ MIGUEL, Carlos, *Consejos de estado y consejos consultivos autonómicos*, Madrid, Dickinson, 1995, p. 203, *apud* BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, pp. 97 y 98.

Como podemos observar, en términos generales, los mencionados tribunales locales ejercen las mismas atribuciones que el Tribunal Constitucional Federal, en el ámbito de sus respectivas circunscripciones territoriales. Así, por lo que respecta al control de la constitucionalidad de las leyes, también conocen de las dos vías mencionadas; es decir, de la prejudicial (*konkrete normenkontrolle*), y de la acción directa (*abstrakte normenkontrolle*).

Es importante señalar que cuando se impugna la inconstitucionalidad de una disposición normativa local, en relación con la Constitución Federal o bien con una ley federal, el órgano competente es el Tribunal Constitucional Federal, que, en este supuesto, debe escuchar la opinión del tribunal constitucional de la provincia respectiva.

V. España

En España se cuenta con un control que heredó la estructura de la propuesta kelseniana, aunque:

El Tribunal no se limita a dictar sentencias estimatorias o desestimatorias de la inconstitucionalidad, sino que, bien al contrario, junto a esas decisiones características nos encontramos con las sentencias interpretativas, que encuentran su razón de ser en el 'principio de conservación de la norma', con el que se trata de compatibilizar la primacía de la Constitución y la salvaguarda, hasta donde sea posible, de la voluntad del legislador.¹⁸³

¹⁸³ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "La defensa de la Constitución en España", *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Ed. SCJN-UNAM, 1997, p. 61.

Por ello, al hablar del control constitucional de las leyes en España, es referir un modelo de *control concentrado*, en el que la jurisdicción se delega a un órgano *ad hoc*, que es precisamente el Tribunal Constitucional.

En este sentido, se afirma que el Juez Constitucional es considerado como el intérprete supremo de la Constitución, que no el único, ya que tales atribuciones también le son inherentes a los jueces competentes en la jurisdicción contenciosa, en el supuesto de que actos provenientes de la administración transgredan preceptos constitucionales. Esta misma situación prevalece actualmente en la República Federal de Alemania e Italia.¹⁸⁴

A pesar de lo anterior, es indudable que el modelo español de control de la constitucionalidad de leyes basa su mecanismo de control en un recurso directo; es decir, en un *control abstracto de normas*, cuyos antecedentes inmediatos se encuentran en el *konkrete Normenkontrolle*, de la *Bonnergrundgesetz*, así como en la Constitución italiana.¹⁸⁵ Es decir, cuando el juez del conocimiento considera que la norma que ha de aplicar al fallo viola la Constitución, es menester del juzgador, única y exclusivamente, someter tal consideración al Tribunal Constitucional a fin de que sea éste quien dirima la duda de sí el precepto dubitado es o no contrario a la carta magna; visto así, el *a quo* sirve como antecámara del tribunal, y la posible inconstitucionalidad surge en forma incidental.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Ibidem, pp. 60-61.

¹⁸⁵ Ibidem, pp. 62-63.

¹⁸⁶ Ibidem, p. 63.

La cuestión de inconstitucionalidad no es más que "un instrumento destinado primordialmente a asegurar que la actuación del legislador se mantiene dentro de los límites establecidos por la Constitución, mediante la declaración de nulidad de las normas legales que violen esos límites". Por tanto, recurso y cuestión persiguen un objetivo común: la preservación de la constitucionalidad de las leyes.¹⁸⁷

Esta figura está incorporada en la Constitución veracruzana, desde luego, con sus respectivos ajustes y adaptaciones.

Para mayor información, Jorge Carpizo define a la "cuestión de inconstitucionalidad" como un proceso que se pone en las manos del juzgador para que al momento de aplicar la ley resolviendo el caso ante él planteado, si considera que la ley es contraria a la Constitución, suspenda el proceso ordinario que tramita, plantee la cuestión al órgano jurisdiccional que conoce de las cuestiones constitucionales, que en Europa es denominado Tribunal o Corte Constitucional, el cual a su vez resolverá, y con este fundamento, el juzgador ordinario decidirá el asunto.¹⁸⁸ Una figura similar es la que proponemos para que la ejerza la Corte Constitucional del Estado de México.

De esta forma, los requisitos que debe reunir la norma cuestionada de inconstitucional son los siguientes: a) que tenga rango de ley; b) que sea aplicable al caso, y c) que sea una norma de cuya validez dependa el fallo.¹⁸⁹ En ese contexto, anotamos los actos que eventualmente pueden ser declarados inconstitucionales:¹⁹⁰

¹⁸⁷ Jurisprudencia número: STC 17/1981 emitida por el Tribunal Constitucional de España. *Ibidem*, p. 64.

¹⁸⁸ CARPIZO, Jorge, "Presentación del libro *La cuestión de la inconstitucionalidad* de Corzo Sosa, Edgar," *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Ed. IJ-UNAM, número 2, 2000, p. 259.

¹⁸⁹ LOJENDIO E IRURE de, Ignacio Ma., "Antecedentes y normativa de la cuestión de inconstitucionalidad en el ordenamiento español", *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio. En sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, Ed. IJ-UNAM, 1988, Tomo I, p. 451.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 66.

- a) Los estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas.
- b) Las demás leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley; incluso los decretos legislativos.
- c) Los tratados internacionales.
- d) Los reglamentos de las Cámaras y de las Cortes generales.
- e) Las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las comunidades autónomas.
- f) Los reglamentos de las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas.

Por último, anotamos las características del Tribunal Constitucional en España, que son:

1. Es un órgano constitucional del Estado.
2. Es un órgano de naturaleza jurisdiccional.
3. Encarna una jurisdicción de naturaleza especial, pues no está encuadrado en la común organización judicial. No es casual que mientras la norma suprema dedica el título sexto al Poder Judicial, contemple al Tribunal Constitucional en un título diferente, el noveno.
4. Es el “intérprete supremo de la Constitución”.

Y conforme a la jurisprudencia número STC 78/1984 del 9 de julio, el Tribunal también es considerado como *intérprete y guardián de la Constitución*, pero no del resto del ordenamiento jurídico.¹⁹¹

VI. Argentina

En Argentina existe el llamado *habeas corpus*,¹⁹² de origen angloamericano, como único medio para salvaguardar la libertad personal o física (ambulatoria); es decir, contra detenciones arbitrarias; ello significa que el gobernado no cuenta con ningún otro medio de defensa que proteja sus demás derechos consagrados en la carta fundamental.¹⁹³

Esta situación llevó a la creación del amparo argentino, cuya peculiaridad consiste en el hecho de haber surgido de una sentencia dictada en el caso "*Ángel Sirí*", el 27 de diciembre de 1957. Conforme a sus características intrínsecas, el amparo argentino, al no tener naturaleza constitucional, es ilegal, por lo cual, la Suprema Corte de ese país determina su permanencia o desaparición. No obstante, este órgano jurisdiccional ha extendido la protección del *amparo* contra *actos de particulares y grupos de presión*, cuando ataquen la libertad individual.¹⁹⁴

¹⁹¹ *Ibidem*, pp. 70-72.

¹⁹² "Por lo que se refiere al *habeas corpus*, que también recibe la denominación castellana de 'exhibición personal', se ha consagrado en la totalidad de las Constituciones latinoamericanas con el significado clásico de un procedimiento judicial para la tutela de la libertad personal ... en contra de detenciones arbitrarias ... las ordenadas por el ministerio público o la policía ...," FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La justicia constitucional . . .", *op. cit.*, p. 458

¹⁹³ *Cf.* BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Antecedentes históricos mexicanos del juicio de amparo", *El juicio de amparo*, 29ª. edición, México, Porrúa, 1992, p. 86.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 87.

El Derecho de Amparo de la República Argentina ha sido objeto de una evolución muy acelerada, no obstante que su introducción es relativamente reciente, pues se introdujo en el artículo 17 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1921.

En cuanto a este instrumento argentino, debemos distinguir dos sectores: el *ámbito provincial*, en virtud de que la regulación de las materias procesales corresponde en forma coincidente a la federación y a las entidades federativas, y en segundo lugar, la *esfera nacional*.

Por lo que se refiere a los ordenamientos provinciales, el recurso o acción de amparo se consagró primeramente, como se expresó con anterioridad, en el artículo 17 de la Constitución de Santa Fe, de 1921, reglamentado por la Ley número 2994, de primero de octubre de 1935; luego en la Carta Fundamental de Santiago del Estero de 2 de junio de 1939, artículo 22, y en los artículos 673 a 685 del Código de Procedimiento Civil de la misma entidad, expedido en 1944 (conservándose la institución en los artículos 812 a 829 del Código Procesal Civil y Comercial, de 14 de noviembre de 1969), y después en la Constitución de la provincia de Mendoza, de 31 de mayo de 1949.¹⁹⁵

Con posterioridad al movimiento militar de 1955, que derrocó al primer gobierno del General Perón, el recurso o acción de amparo recibió un nuevo impulso, ya que fue regulado, entre otros, por los siguientes ordenamientos de carácter fundamental: Constituciones de las provincias de Catamarca (1966); Corrientes (1960); Chubut (1957); Formosa (1957); Misiones (1958); La Pampa (1960); Río Negro (1957), Santa Cruz (1957) y Santa Fe (1962).¹⁹⁶

¹⁹⁵ Idem.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 466.

Pero además de los ordenamientos constitucionales de carácter local antes mencionados, se expidieron numerosas leyes reglamentarias; sin pretender ser exhaustivos mencionaremos las siguientes, todas designadas como "Ley de Acción de Amparo": Buenos Aires (1965-1966); Catamarca (1977); Córdoba (1967-1974); Corrientes (1970); Entre Ríos. (1947-1963); Salta (1977); San Luis (1958); Santa Cruz (1955-1977-1978), y Santa Fe (1935-1969-1973). Lo anterior, sin contar con otras legislaciones locales en las cuales la acción de amparo, como en el caso de Santiago del Estero, mencionado anteriormente, se regula en los Códigos de Procedimientos Civiles o Penales, por lo que puede afirmarse que prácticamente todas las provincias argentinas han consagrado el derecho de amparo en sus ordenamientos constitucionales, leyes reglamentarias específicas o en sus códigos procesales.

En la actualidad existe un movimiento de renovación constitucional en las provincias argentinas, con motivo de la restauración del orden democrático, y en los nuevos ordenamientos se conserva la regulación de la acción de amparo. Entre ellos podemos señalar, en vía de ejemplo, las constituciones de las provincias de Córdoba (26 de abril de 1987), artículo 48; Jujuy (22 de octubre de 1986), artículo 41; La Rioja (agosto de 1986), artículo 28; Salta (2 de junio de 1986), artículo 85; San Juan (23 de abril de 1986), artículo 40; San Luis (14 de marzo de 1987), artículo 45, y Santiago del Estero (19 de marzo de 1986), artículo 38. También, como ejemplo, podemos transcribir la parte relativa del último precepto señalado, que establece:¹⁹⁷

...La acción de amparo de trámite sumarísimo puede deducirse contra cualquier decisión, acto u omisión de una autoridad pública o privada, que amenazara, restringiera, impidiera o pusiere en peligro inminente de forma ilegítima, el ejercicio de un derecho

¹⁹⁷ Idem.

reconocido a las personas en la Constitución de la Nación o de la Provincia, siempre que no pudieren utilizarse los medios ordinarios sin daño grave o irreparable y no existieron recursos específicos de análoga naturaleza acordados por las leyes o reglamentos, y a fin de que el juez arbitre los medios para el inmediato restablecimiento del derecho afectado.¹⁹⁸

En la esfera nacional, la acción de amparo surgió primero en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia a través de los casos *Ángel Siri* (27 de diciembre de 1957) y *Samuel Kot* (5 de septiembre de 1958); después se extendió en forma considerable en virtud de los fallos de los tribunales federales que admitieron el derecho de amparo no sólo en contra de actos de autoridad, sino también respecto de organismos públicos descentralizados y de algunos grupos de presión.¹⁹⁹

El gobierno militar de entonces expidió la Ley Nacional sobre Acción de Amparo, número 16,986, de 18 de octubre de 1966, que restringió el ámbito de este instrumento procesal, especialmente en relación con los actos que afectan la seguridad nacional o la continuidad de los servicios públicos, limitando también su procedencia respecto de los grupos de presión, por lo que este ordenamiento ha sido objetado por parte de la doctrina.²⁰⁰ Para sustituir el amparo, en el último sector se estableció el llamado *proceso sumarísimo* o "amparo contra actos de los particulares", en el artículo 321 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, de 20 de septiembre de 1967.²⁰¹

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 467.

¹⁹⁹ *Idem*.

²⁰⁰ *Cfr.* ROBREDO, Alberto F., "La acción de amparo en la reciente ley 16,986", *La Ley*, Buenos Aires, 3 de noviembre de 1966, p. 3; FIORINI, Bartolomé A., "Acción de amparo. Graves limitaciones e inconsecuencias que la desnaturalizan", *La Ley*, Buenos Aires, 24 de noviembre de 1966, pp. 1-3; BIDART CAMPOS, Germán J., "La nueva Ley de Amparo", *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1966, pp. 1-3; DANA MONTAÑO, Salvador, "La reglamentación legal del amparo jurisdiccional de los derechos y garantías" *La Ley*, Buenos Aires, 8 de diciembre de 1966, pp. 1-7. *Apud* FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX", en *Constitucionalismo*, México, Ed. IJ-UNAM, 1989.

²⁰¹ *Cfr.* BIDART CAMPOS, Germán J., *Régimen legal y jurisprudencias del amparo*, Buenos Aires, Ed. Ediar, 1968, pp. 113-118. *Apud* FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX", *op. cit.*, p. 468.

Provincia de Río Negro

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro tiene las siguientes atribuciones:

1. Ejerce la jurisdicción originaria y de apelación para conocer y resolver, acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas que estatuyan sobre materias regidas por la Constitución y que se controviertan por parte interesada.

2. Ejerce jurisdicción originaria y exclusiva en los siguientes casos:

a) En las causas que le fueran sometidas sobre competencia y facultades entre poderes públicos o entre tribunales inferiores, salvo que éstos tengan otro superior común.

b) En los conflictos de poderes de los municipios, entre distintos municipios o entre éstos con autoridades de la provincia.

c) En los recursos de revisión.

d) En las acciones por incumplimiento en el dictado de una norma que impone un deber concreto al Estado provincial o a los municipios.

3. Ejerce jurisdicción como tribunal de última instancia en los recursos que se deduzcan contra los fallos de los demás tribunales inferiores, acordados en las leyes de procedimiento.²⁰²

²⁰² Artículo 207 de la Constitución de Río Negro, Véase página web: www.sfp.gov.ar

Cuando el Superior Tribunal de Justicia, en juicio contencioso, declara por unanimidad y por tercera vez, la inconstitucionalidad de un precepto materia de litigio contenido en una norma provincial o municipal, puede, en resolución expresa dictada por separado, declarar abrogada la vigencia de la norma inconstitucional, que deja de ser obligatoria a partir de su publicación oficial.

Si la regla en cuestión fuera una ley, el Superior Tribunal de Justicia debe dirigirse a la Legislatura a fin de que ésta proceda a eliminar su oposición con la norma superior. Se produce la derogación automática de no adoptarse aquella decisión en el término de seis meses de recibida la comunicación del Superior Tribunal de Justicia que ordena la publicación del fallo.²⁰³

Provincia de Santiago del Estero

El Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Santiago del Estero tiene entre otras, las siguientes atribuciones:

1. Ejercer jurisdicción originaria y exclusiva en los siguientes casos:
 - a) En las causas de competencia y en los conflictos institucionales que se susciten entre la provincia y los municipios o los municipios entre sí o entre poderes de un mismo Estado.

²⁰³ Idem. Artículo 208 de la Constitución de Río Negro.

- b) En las acciones declarativas de inconstitucionalidad contra leyes, ordenanzas, decretos, reglamentos o resoluciones de alcance general que estatuyan sobre materias de su Constitución y se controvierta por parte interesada.
- c) En los amparos promovidos ante el Tribunal en sede originaria.

2. Entender en forma extraordinaria, por vía de apelación:

- a) En las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes provinciales, que se hubiesen suscitado ante los tribunales inferiores.
- b) Los recursos de casación establecidos por las leyes procesales.
- c) Los recursos contra las sentencias de hábeas corpus, amparo y resoluciones acerca de las medidas cautelares dispuestas por cualquier tribunal inferior.²⁰⁴

VII. Chile

El Tribunal Constitucional de Chile, de acuerdo con los artículos 81 y 83 de la Constitución chilena, está formado por siete miembros (tres Ministros de la Corte y cuatro abogados: dos elegidos por el Consejo de Seguridad, uno por el Presidente de la República y uno por el Senado), que duran ocho años en sus funciones, renovables cada cuatro, y son inamovibles.²⁰⁵

²⁰⁴ Artículo 194 de la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero. Véase página web.

²⁰⁵ "Constitución Política de la República de Chile", *Las Constituciones latinoamericanas*, México, Ed. UNAM, 1998, Tomo I, pp. 437-440.

Fue muy criticable que un órgano de carácter castrense, como el Consejo de Seguridad, intervenga en la integración del Tribunal Constitucional: ello demuestra la intención del actual gobierno *de facto*, de continuar influyendo en la vida institucional, aun después del retorno de la democracia en Chile.²⁰⁶

Los antecedentes chilenos indican que en la reforma de 1970, que introdujo un Tribunal Constitucional en ese país, es donde se mezclaron los modelos francés y austriaco, mezcla que fue receptada por el texto vigente.²⁰⁷

El Tribunal conoce:

- a) Del control preventivo de constitucionalidad de las leyes orgánicas y de aquellas que interpretan un precepto constitucional, así como en general todo proyecto de ley o de la reforma constitucional.

- b) Sobre la inconstitucionalidad de un decreto con fuerza de ley, sobre la convocatoria a un plebiscito, sobre un decreto considerado como inconstitucional el control (a pedido del Presidente), sobre organizaciones o partidos políticos que propaguen doctrinas que atenten contra la familia o propaguen la violencia a un sistema totalitario (así como decidir sobre la responsabilidad en que incurran esos actos y sobre la de los decretos supremos de carácter reglamentario, dictados por el Presidente).

²⁰⁶ Cfr. Sánchez Edwards, Mario, en *Constitución 80...*, cit; nota 15, página 81, apud Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, Ed. UNAM, 1991, p. 376.

²⁰⁷ Véase FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, IJ, 1980, apud QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, op. cit., p. 377.

- c) A pedido del Senado, sobre la inhabilidad del Presidente de la República, sobre las que le corresponden a un aspirante a ministro, sobre los que tienen los parlamentarios y sobre el cese en sus cargos.

Es altamente inconveniente que un órgano tan influido por el poder corporativo, como lo es este Tribunal, tenga a su cargo la remoción de los representantes del pueblo.

- d) Sobre el control de la constitucionalidad de las leyes que interpretan la Constitución.

La Ley Orgánica del Tribunal, en su artículo 102, le asigna la obligación al Presidente del Tribunal de hacer un informe anual sobre el trabajo efectuado durante ese periodo. Según lo entiende Gastón Gómez B., dicho informe no sólo tiene un carácter meramente declarativo, sino que configura una función política para la presidencia: indicativa de posibles orientaciones o indicaciones sobre el desenvolvimiento judicial.²⁰⁸

Si el Tribunal Constitucional resuelve que un precepto legal es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio, de acuerdo con el artículo 83 de la Constitución. Esto implica que, estando habilitados ambos tribunales para ejercer el control de constitucionalidad, prevalece el Tribunal Constitucional.²⁰⁹

²⁰⁸ NORIEGA ALCALÁ, Humberto, *Constitución*, Ed. Jurídica, 1988, p. 10, *apud* SÁCHICA, Luis Carlos, nota 238, p. 45.

²⁰⁹ QUIROGA LAVÍE, Humberto, *op. cit.*, p. 380.

VIII. Guatemala

En Guatemala, de acuerdo con la nueva Constitución —que fue promulgada el 31 de mayo de 1985, y que entró en vigor el 14 de enero de 1986, según se puede apreciar en el artículo 21 transitorio—, se contemplan todas las cuestiones inherentes a las “garantías constitucionales y defensa del orden constitucional”, título bajo el que se condensa el nuevo sistema de justicia constitucional. El artículo 204 resalta el principio de la supremacía de la Constitución, por cuanto que señala que “en toda resolución o sentencia, los Tribunales de Justicia observarán el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado”.²¹⁰

Respecto de la inconstitucionalidad de las leyes en casos concretos, ésta queda preceptuada en el artículo 266, en donde se determina que las partes, en cualquier instancia del proceso y sea cual fuere la competencia, pueden plantear —ante el tribunal del conocimiento— total o parcialmente, la inconstitucionalidad de la ley. El tribunal debe emitir su fallo al respecto, situación que podrá plantearse por la vía de acción, de excepción o incidente.

La misma situación antes referida, pero relacionada con leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general, viciadas de inconstitucionalidad, deben ser planteadas *directamente* ante la Corte de Constitucionalidad (artículo 267).²¹¹

²¹⁰ Cfr. GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “La Corte de Guatemala”, *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional. Cuadernos Constitucionales México Centroamérica*, México, número 8, Ed. UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994, p. 42. Asimismo, véase GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “Evolución político-constitucional de la República de Guatemala en el siglo XX: 1920-1986”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, Ed. IJ—UNAM, 1989, Tomo IV, pp. 602-608.

²¹¹ *Idem*.

Luego, la defensa del orden constitucional es encomendada expresamente a la Corte de Constitucionalidad, así como su independencia económica, conforme al artículo 268 constitucional.²¹²

Por último, respecto de este punto, es competencia del Tribunal²¹³ el conocimiento de los siguientes rubros:

- a) Conocer en única instancia, de las impugnaciones interpuestas contra leyes y disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad;
- b) Conocer en única instancia, en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, de las acciones de amparo interpuestas en contra del Congreso de la República, la Suprema Corte de Justicia, el Presidente y el vicepresidente de la República;
- c) Conocer en apelación, de todos los amparos interpuestos ante cualquiera de los Tribunales de justicia. Si la apelación fuera en contra de una resolución de amparo de la Corte Suprema, el Tribunal se ampliará con dos vocales;
- d) Conocer en apelación, de todas las impugnaciones en contra de las leyes objetadas de inconstitucionalidad en casos concretos, en cualquier juicio, en casación, o en los casos contemplados por la ley de la materia;
- e) Emitir opinión sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyectos de ley, a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado;

²¹² Idem.

²¹³ Hacemos notar que la integridad del contenido en cada inciso corresponde al trabajo del maestro Jorge Mario García Laguardia, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, Ed. IJ-UNAM, 1989, p. 43.

- f) Conocer y resolver lo relativo a cualquier conflicto de jurisdicción en materia de constitucionalidad;
- g) Compilar la doctrina y principios constitucionales que se vayan sentando con motivo de las resoluciones de amparo y de inconstitucionalidad de leyes, y mantener al día el *Boletín o Gaceta Jurisprudencial*;
- h) Emitir opinión sobre la inconstitucionalidad de las leyes vetadas por el Ejecutivo alegando inconstitucionalidad, y finalmente;
- i) Actuar, opinar, dictaminar o conocer de aquellos asuntos de su competencia establecidos en la Constitución.

Capítulo Tercero

EL CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL

I. El caso del Estado de Veracruz-Llave

Es el Estado de Veracruz, la entidad vanguardista en materia de control de la constitucionalidad local, las reformas hechas a la carta local en el año 2000 permitieron implementar esta importante figura.

Cuando tomó posesión como Gobernador el licenciado Miguel Alemán Velasco, asumió el compromiso de alentar un nuevo pacto social, a través de la reforma de las leyes a partir de las propias leyes. En respuesta, la Legislatura del Estado procedió a integrar una comisión especial para estudiar la alternativa de una reforma integral al texto de la actual Constitución, comisión homóloga de la propia que el Ejecutivo creó para un fin similar.

El 2 de febrero de 1999, se publicó en la *Gaceta Oficial* el Acuerdo de la Honorable Legislatura del Estado, por el que se formó la Comisión Especial del Poder Legislativo, a fin de recoger las demandas más sentidas de la población veracruzana acerca de su norma fundamental. Dicha comisión se formó por nueve diputados de todos los partidos políticos representados en la Legislatura.

Asimismo, la Comisión Especial decidió publicar una convocatoria el 9 de febrero siguiente, por la que se invitó a todos los veracruzanos a participar en nueve foros regionales de consulta popular, realizados durante marzo y abril del 2000. Fueron presentadas 279 ponencias, lo que demostró un alto interés, por parte de los veracruzanos, hacia este tema.

El gobernador del Estado, por acuerdo publicado el 9 de febrero del 2000, creó la "Comisión Técnica Jurídica para la Reforma Integral de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave", compuesta por distinguidos juristas, como los Doctores en Derecho: Emilio O. Rabasa Mishkin, Francisco Berlín Valenzuela, Manuel González Oropeza y los licenciados Pendes Namorado Urrutia, José Lorenzo Álvarez Montero, Roberto López Delfín, Juan Carlos Gómez Martínez, Gustavo Kubli Ramírez y Rodolfo Chena Rivas.

Es menester señalar que muchos otros distinguidos juristas de nuestra máxima casa de estudios en México participaron en estos trabajos como asesores de la comisión. Tal es el caso de Humberto Benítez Treviño.

Representa un verdadero honor para nuestra Universidad Nacional el que varios de nuestros queridos maestros hayan participado de manera decidida, aportando su

experiencia y su sólida formación académica, en una tarea que, si bien fue para modernizar e implementar innovaciones en la Constitución veracruzana, deja huella profunda en el Derecho Constitucional estatal, convirtiéndose en una Constitución paradigmática en el ámbito nacional e inclusive, ¿por qué no?, en el ámbito internacional.

La comisión técnica jurídica organizó, a su vez, reuniones temáticas con los diversos sectores de la sociedad veracruzana, grupos de interés y especialistas.

El 13 de septiembre de 1999, el Gobernador, licenciado Miguel Alemán Velasco, presentó la iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, con 84 artículos distribuidos en seis títulos, quince capítulos y nueve secciones.

La iniciativa adoptó el principio de que una Constitución, como texto supremo de una comunidad política determinada, debe ser breve, ágil, concisa y prescriptiva, por lo que consideró procedente utilizar un lenguaje sencillo y comprensible para el común de las personas.²¹⁴

Así, aplica criterios de técnica constitucional moderna en el sentido de que la norma fundamental debe ser general, abstracta, flexible, y evitar el uso de una excesiva reglamentación y especificidad en los preceptos de superior jerarquía, que, en cambio, deben desarrollarse a través de la legislación ordinaria, razón por la cual se reduce el número de artículos de 141 a 84.²¹⁵

²¹⁴ "Dictamen legislativo de la iniciativa", *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, México, Ed. Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 2000, p. 18.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 19.

La iniciativa contempló importantes rubros para los habitantes de aquella entidad, como es lo relativo a los derechos humanos, a la educación, empleo y desarrollo económico, división de poderes, reconocimiento y ampliación de pluralidad política; Poder Legislativo, municipio, finanzas públicas, así como lo más innovador de la Constitución, que es lo relativo al Poder Judicial, al Estado de Derecho y a la supremacía constitucional.

El proyecto desarrolla, con especial cuidado, un planteamiento que tiende a fortalecer integralmente el sistema de impartición y administración de justicia... mediante una modificación radical de la estructura del Poder Judicial del Estado, y la creación de medios de protección que garanticen la defensa de los derechos humanos que el pueblo veracruzano se reserve, que no debe ni puede ser competencia exclusiva de una autoridad o nivel de gobierno; así como del control interno de la constitucionalidad local, con el fin de fortalecer el principio de supremacía constitucional inherente a todo orden legal y a toda comunidad política que se desarrolle y aspire a vivir en un régimen de Estado de Derecho.²¹⁶

La Constitución desarrolla en quince fracciones sustantivas, las atribuciones del Poder Judicial, entre las que destacan, por su importancia y novedad en el ámbito local, las que se refieren a garantizar la supremacía constitucional local, materia de poco o nulo desarrollo, tanto teórico como práctico, en nuestra historia jurídica nacional.

Para el efecto de las importantes tareas de protección y salvaguarda de los derechos humanos locales, en el próximo apartado habremos de abundar respecto a estas atribuciones, y en especial, las que ejerce la Sala Constitucional.

²¹⁶ "Exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado de Veracruz" *Iniciativa de reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, p. 1.

II. La Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave

Un elemento fundamental para la existencia de un auténtico Estado de Derecho es el desempeño expedito, honesto, eficiente e imparcial de la función judicial, a través de la cual todo Estado cumple con su importante misión de impartir justicia. Con base en esta premisa, el proyecto busca que la razón máxima y primera de todo poder sea el Derecho, representado por la supremacía de la Constitución local y las leyes que de ella emanen.²¹⁷

La Constitución veracruzana otorga al Poder Judicial nuevas y trascendentes atribuciones, como las de salvaguardar la supremacía de la Constitución e interpretarla, anular las leyes que la violen, y garantizar los derechos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante un juicio de protección de derechos humanos. Con la Constitución de Veracruz se instauró por primera vez, en Estado alguno de la República, un auténtico control de la constitucionalidad en el ámbito local y un medio de protección de derechos humanos.

La multitudada carta local establece que la Constitución y las leyes federales, así como los tratados internacionales, la Constitución de Veracruz y las leyes que de ella emanen, serán la ley suprema en el Estado. Como sustento procesal indispensable al principio de supremacía constitucional, se crea una Sala Constitucional y tres figuras de control constitucional, que son: la Acción de Inconstitucionalidad, la Controversia Constitucional y, como novedad, no sólo local, sino incluso nacional, la Acción por Omisión Legislativa.²¹⁸ Por ende, se garantiza así, que toda ley o acto emanado de

²¹⁷ "Dictamen legislativo del Congreso del Estado de Veracruz respecto a la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado", *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, p. 23.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 24.

los poderes se apege estrictamente a la Constitución, en beneficio último de los gobernados.

Ya con más detalle podemos observar que en la reforma al artículo 64 destaca el "control constitucional" de la carta de la entidad, reafirmandose con ello su supremacía constitucional en el ámbito local. El control es atribución de una Sala Constitucional "integrada por tres Magistrados y adscrita al Tribunal Superior."²¹⁹

La competencia de la Sala²²⁰ es la siguiente:

1. Interpretar la Constitución local, a fin de salvaguardar los derechos humanos de sus gobernados contra leyes inconstitucionales, provenientes de la Cámara de Diputados, del Poder Ejecutivo, o de los titulares de las dependencias o de las entidades de la administración pública estatal o municipal, así como de los organismos autónomos del Estado.
2. Conocer y resolver en instancia única, las resoluciones dictadas por el Ministerio Público cuando versen:
 - a) Sobre la reserva de la averiguación previa;
 - b) El no ejercicio de la acción penal o de su desistimiento.
3. Sustanciar cualesquiera de los tres procedimientos siguientes:
 - a) Los relativos a las controversias constitucionales:

²¹⁹ Cf. "Exposición de Motivos . . .", *op. cit.*, p. LVIII

²²⁰ *Ibidem*, pp. LIX-LX y 47-50.

- Sobre controversias que se susciten entre dos o más municipios;
- Sobre controversias que se susciten entre uno o más municipios y el Poder Ejecutivo y Legislativo;
- Sobre controversias que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Con la determinación de que si dicha controversia versa sobre disposiciones de carácter general de alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo, o de los ayuntamientos, y la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia las haya declarado inconstitucionales por las dos terceras partes de sus miembros, dicha resolución tendrá efectos generales; sin embargo, quedan a salvo los derechos del órgano que considere trastocada su esfera jurídica con senda determinación, a fin de que promueva la Controversia Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia del país.

b) Los que versen sobre las Acciones de Inconstitucionalidad:

Cuando el Gobernador del Estado, o cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso impugnen leyes o decretos contrarios a la Constitución, dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación, en el entendido de que las resoluciones dictadas por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado tendrán efectos generales si hubieran sido aprobadas por las dos terceras partes de sus miembros, no pudiéndose aplicar retroactivamente excepto cuando se trate de asuntos penales que conlleven algún beneficio al inculpado.²²¹

²²¹ Idem.

c) Los que se refieran a una Omisión Legislativa.

Esta acción tiene como fin una forma adicional de mantener y sostener el principio de supremacía constitucional, a través del otorgamiento del Derecho de Acción en esta materia al Gobernador del Estado o cuando menos a la tercera parte de los ayuntamientos, cuando alguno de éstos considere que el Congreso haya sido omiso en la elaboración y expedición de alguna ley o decreto, y que precisamente dicha carencia, al menoscabar la vigencia integral y cabal de la Constitución, afecte su debido cumplimiento en la vida común de los poderes y ciudadanos veracruzanos.

Declarada la omisión, el Tribunal Superior de Justicia lo comunicará inmediatamente al presidente del Congreso y al gobernador del Estado, para que *“en un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias, el Congreso expida la ley o decreto de que se trate”*. Si no se hiciere así, el Tribunal Superior de Justicia podrá dictar las bases a que deba sujetarse la autoridad ejecutora, en tanto se expide el ordenamiento de que se trate.²²²

En los casos que por la trascendencia del asunto se vislumbre que podría someterse a la consideración del Pleno del Tribunal Superior del Justicia del Estado, éste queda facultado para emitir proyectos de legislación definitiva.

²²² Idem.

Ésta, sin duda, es una verdadera innovación en nuestro país, no sólo en el ámbito local, sino a nivel nacional.

4. Emitir respuesta fundada y motivada a las cuestiones que le dirijan los jueces del Estado acerca de la constitucionalidad de una ley local, o bien, respecto de la aplicación de una ley relacionada con el procedimiento del cual tengan conocimiento. En este caso, en tanto la Sala Constitucional no emita su resolución al caso concreto, el procedimiento quedará en suspenso. Además, podrá observarse que esta forma de atender la petición de los jueces, así como la atribución que la carta ha consignado en su favor, acentúa el control difuso de la Constitución local y reafirma, en consecuencia, el principio de su supremacía.

Julio Enríquez Uscanga destaca una característica de la reforma a la carta local. Afirma que “el control de constitucionalidad, es un control que tiene un carácter coactivo y tiene como fundamental la anulación del acto o de la norma inconstitucional. En el supuesto de que el órgano responsable de la emisión de la norma incumpla la resolución vertida por la Sala Constitucional, el desacato será considerado un ilícito.”²²³

Quizá, ahora podemos afirmar que, según y conforme a las nuevas atribuciones del Poder Judicial en el Estado de Veracruz, son los actuales señores del derecho, pues en ellos se condensan la ley, los derechos de los gobernados y la justicia.

²²³ Cfr. ENRÍQUEZ USCANGA, Julio B. (ponente), “Sala de Control Constitucional”, *Seminario en Derecho Constitucional Veracruzano Constitución 2000*, México, Gobierno del Estado de Veracruz, versión contenida en CD. Room.

III. La creación de la Sala Constitucional del Estado de México, como una opción más para el control de la constitucionalidad local

La creación de la Sala Constitucional en el Estado de México, es otra alternativa más para fortalecer el control constitucional local, sin embargo, las circunstancias políticas, las presupuestales y tal vez hasta las culturales, podrían causar que la creación de dicha Corte Constitucional se postergue, por ello y aprovechando la experiencia de Veracruz-Llave, es que analizaremos cómo se creó la multicitada Sala, a efecto de que retomemos lo que es benéfico para nuestra entidad, teniendo muy presente los planteamientos de Alan Watson sobre la imitación y que abordamos en otra parte de este texto.

La creación de la Sala Constitucional del Estado de Veracruz representa un gran avance en materia de control constitucional local, deja huella profunda en la materia, se sienta un precedente importante y deja el camino abierto para que el resto de las entidades federativas continúen construyendo lo que aún falta por hacer en el tema que nos ocupa. Veracruz, justamente, tendrá siempre el mérito.

Por otra parte, también merecen un reconocimiento especial quienes en diversas investigaciones y foros académicos se han pronunciado y propuesto la creación de salas constitucionales locales u órganos que tuvieran como misión el control constitucional de las entidades federativas.

Por ejemplo, Diego Valadés y Jorge Madrazo, quienes en el Cuarto Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional presentaron una interesante ponencia denominada *Ante proyecto de Constitución Política para una entidad federativa*, a saber:

Artículo 55. El Supremo Tribunal de Justicia se compondrá de siete magistrados propietarios. Habrá tres magistrados suplentes, quienes además integrarán la sala constitucional. Funcionará en Pleno y dividido en tres salas. Uno de los magistrados propietarios, quien no integrará sala, será el Presidente del Tribunal.

Artículo 57. Corresponde a la Sala Constitucional conocer y formar proyectos sobre la acción, recurso y consultas de constitucionalidad de las leyes locales, proyectos que deberán someter, para su decisión final, al Pleno del citado Tribunal.

A) La acción de inconstitucionalidad procederá contra las disposiciones locales de carácter general que sean contrarias a las normas de la presente Constitución. En su caso, la resolución declarará la inconstitucionalidad de la disposición impugnada y la privará de sus efectos para el caso concreto de que se trate. La referida resolución se ajustará, en su caso, a la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B) Podrá interponerse recurso de revisión contra las resoluciones de los Juzgados de Primera Instancia, menores, las otras dos Salas del Supremo Tribunal y las del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, contra las que no procedan recursos ordinarios, cuando, a juicio del recurrente, se hubiese aplicado en esas decisiones y en su perjuicio, una ley local contraria a esta Constitución. El desechamiento del recurso por notoria falta de fundamento determinará la imposición de una multa al recurrente, a su abogado o a ambos.

C) Los jueces y tribunales del Estado podrán consultar a la Sala Constitucional cuando tengan duda sobre la constitucionalidad de la ley local aplicable a los procesos concretos de los que conozcan, la que tendrá el deber de producir la respuesta correspondiente.

Asimismo será atribución de la Sala Constitucional conocer y resolver, en forma sumaria, de los conflictos que se susciten entre cualquiera de los Poderes del Estado y un ayuntamiento.

Las sentencias del Pleno en materia constitucional se publicarán en el órgano oficial «El estado de (), con los votos particulares si los hubiere. Tendrán valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabrá recurso alguno contra ellas.²²⁴

Como podemos observar, varias de las facultades del pleno del Tribunal Superior de Justicia y de la Sala Constitucional de Veracruz coinciden con las propuestas que hace casi diez años formularon Valadés y Madrazo. Por ello consideramos que es justo también reconocer a respetables investigadores de nuestra máxima casa de estudios, por sus inquietudes y su visión.

Seguramente NO faltó hace una década quien haya tildado la propuesta de "inalcanzable". Veracruz ya puso el ejemplo. El Estado de México podría ser la segunda entidad federativa que implementara una Sala Constitucional en su Tribunal Superior de Justicia con una misión y competencia similares.

²²⁴ VALADÉS, Diego y Jorge Madrazo, "Anteproyecto de Constitución Política para una entidad federativa", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Ed. IJU-UNAM, p. 192. El subrayado es nuestro.

1. La propuesta de Kelsen

Sólo podríamos hacer una observación a las reformas legislativas que Veracruz concretó. Nos llama la atención el hecho de que no hayan contemplado de manera específica a los reglamentos para anularlos cuando contraríen a la carta local. Espero que en la ley reglamentaria que en su caso se expida lo contemplen, porque es muy importante. Los argumentos del célebre jurista vienés Hans Kelsen así lo demuestran:

La competencia de la jurisdicción constitucional no debe limitarse al control de la constitucionalidad de las leyes. Debe extenderse, primeramente, a los reglamentos que tienen fuerza de ley, actos inmediatamente subordinados a la Constitución y cuya regularidad consiste exclusivamente, en su constitucionalidad. Entre estos reglamentos se encuentran, principalmente, los reglamentos llamados «autónomos». El control de su constitucionalidad es bastante importante pues toda violación de la Constitución significa, a este respecto, una alteración a la línea que divide la esfera del gobierno y la del Parlamento, tan importante políticamente. Mientras más estrictas son las condiciones en que la Constitución los autoriza más grande es el peligro de una aplicación inconstitucional de estas disposiciones, y tanto más necesario un control jurisdiccional de su regularidad. La experiencia enseña, en efecto, que donde quiera en que la Constitución autoriza estos reglamentos, su constitucionalidad es siempre, con o sin razón, apasionadamente discutida. Es muy importante que exista, para decidir los litigios, una instancia suprema cuya objetividad se encuentre fuera de discusión sobre todo si intervienen los dominios importantes.

El control de la constitucionalidad de los reglamentos derogativos de leyes, por parte de la jurisdicción constitucional, no acarrea dificultades en la medida en que estos reglamentos tienen, en la jerarquía de los fenómenos jurídicos, el mismo rango que las leyes y son, en ocasiones, llamados leyes, (decretos-ley) o reglamentos con fuerza de ley. Pero podría atribuirse, igualmente, a la jurisdicción constitucional el control de la constitucionalidad de los simples reglamentos complementarios. Ciertamente, que estos reglamentos no son –ya lo hemos dicho– actos inmediatamente subordinados a la Constitución, su irregularidad consiste inmediatamente en su ilegalidad y sólo de manera mediata en su inconstitucionalidad. Si, no obstante lo anterior, proponemos extender a ellos la competencia de la jurisdicción constitucional, no es en consideración a la relatividad –precedentemente señalada– de la oposición entre constitucionalidad directa e inconstitucionalidad indirecta sino tomando en cuenta, más que nada, la división natural entre los actos jurídicos generales y actos jurídicos individuales.²²⁵

El distinguido jurista continúa afirmando: “...es la jurisdicción constitucional, ciertamente, la instancia más calificada para pronunciar la anulación de los reglamentos ilegales”. Y no solamente, porque su competencia no concurriría con la competencia actualmente reconocida a los tribunales administrativos, limitada en principio a la anulación de los actos administrativos individuales, sino, en particular, porque entre el control de la constitucionalidad de las leyes y el control de la constitucionalidad de los reglamentos existe una última finalidad: su carácter general.²²⁶

²²⁵ KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, op. cit., pp. 494-495. El subrayado es nuestro.

²²⁶ *Ibidem*, p. 496. El subrayado es nuestro.

Jurídicamente, el reglamento goza de las prerrogativas de la ley; por ejemplo, cuando se establece que dentro de un juicio la existencia del reglamento no está sujeta a prueba. En los tribunales, los reglamentos tienen, en principio, la misma fuerza y valor que las leyes; deben ser aplicados e interpretados por los tribunales de la misma manera que aquéllas, respetando desde luego la jerarquía del reglamento en relación con la ley, de manera que si el primero contradice o va más allá de la ley que desarrolla será inconstitucional.²²⁷

Con estos argumentos sustentamos nuestra observación. A propósito, el Estado de México en este sentido, es vanguardista; en 1997 implementó una figura que de alguna forma se aproxima a las inquietudes del jurista vienés, y que consiste en la posibilidad de invalidar un reglamento, bandos municipales, decretos y circulares, entre otros, por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, de aquellas disposiciones que sean contrarias a la Constitución federal, a la Constitución local o a las normas legales que de ella deriven. A continuación haremos un somero análisis de esta figura.

2. La impugnación de reglamentos, bandos y otras disposiciones generales en el Estado de México

El 24 de diciembre de 1996, el gobernador del Estado de México, licenciado César Camacho Quiroz, envió a la H. LIII Legislatura la iniciativa del Código de Procedimiento y Proceso Administrativo del Estado de México*.

²²⁷ HAMDAN AMAD, Fauzi, "Algunas consideraciones en torno de la constitucionalidad de las disposiciones administrativas generales que dictan los órganos de la administración pública federal y sus diferencias con los reglamentos propiamente dichos", *Revista de Derecho Privado*, México, Ed. IJ-UNAM, año 1, número 2, mayo-agosto de 1990, pp. 92-93.

*Originalmente este era el nombre del código propuesto por el Gobernador del Estado, Lic. César Camacho.

El 4 de febrero, se aprobó en sesión del Pleno de la H. LIII Legislatura en forma unánime la citada iniciativa, después de más de 60 modificaciones a la iniciativa enviada por el Ejecutivo. Las figuras jurídicas innovadoras propuestas por el Gobernador del Estado fueron apoyadas por los legisladores, ya que se trató de una iniciativa de ley novedosa, pero sobre todo con grandes avances en la tutela de los derechos de los gobernados, apoyando así, la cultura de la legalidad. El Código de Procedimientos Administrativos entró en vigor el 9 de marzo de 1997.²²⁸

Tomás Ruiz Pérez, quien fue presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, afirma —y estamos totalmente de acuerdo con ello—, que la mayor innovación al marco competencial del citado Tribunal, es el control directo de la legalidad en lo que corresponde a reglamentos estatales y municipales, bandos municipales, decretos, circulares y otras disposiciones generales que eventualmente emita la administración estatal y municipal, en términos de lo que al efecto disponen los artículos 40, 116, fracción V, y 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²²⁹

Así, la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México tiene un destacado papel, al incorporarse entre sus facultades el control de la legalidad de los citados cuerpos normativos, siempre y cuando sean de naturaleza administrativa y fiscal.

²²⁸ ÁVILA VILLEGAS, Enriquel, "El contencioso-administrativo en México. Innovaciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México", *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, México, Núm. 33, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., enero-marzo de 1997, p. 121.

²²⁹ Cfr. RUIZ PÉREZ, Tomás, "Control de la legalidad de reglamentos, bandos y otras disposiciones generales", *Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Toluca, México, quinta época, número 1, *Tribunal de lo Contencioso Administrativo*, 1997, pp. 34-36.

De esta manera, la legalidad en los actos de autoridad, ya sean estatales o municipales, mejorará considerablemente, ya que los particulares cuentan con más opciones legales consagradas en el citado código, frente a la autoridad.

La fracción VII del artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México indica que procede el Juicio Contencioso Administrativo en contra de los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones. Basándose en este artículo, se le da facultad al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer, por primera vez en la historia, de la justicia administrativa de todas las entidades federativas, de los juicios que se promuevan en contra de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las ya citadas autoridades, siendo ésta, una importantísima innovación y quizás la más sobresaliente, con lo que está al alcance del particular impugnar este tipo de disposiciones, sin necesidad de acudir al juicio de amparo, siendo más fácil y accesible el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que el juicio de amparo ante los Tribunales Federales; además, existe otra ventaja para los propios gobernados, ya que no tienen que agotar alguna otra instancia para acudir directamente al propio Juicio Contencioso Administrativo, y pueden optar por acudir al propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo o a los tribunales federales. En el primer caso existe otro beneficio para los particulares, ya que si la resolución fuera desfavorable a sus intereses, tendrían todavía una última instancia, que es el propio Juicio de Amparo.

En estos casos rige el principio de relatividad, porque cuando algún particular impugne reglamentos, bandos, decretos y circulares y otras normas generales, la invalidez producirá efectos a título particular; es decir, la invalidez que se declare solamente producirá efectos para el administrado que lo haya combatido.

En relación con la jurisprudencia del Tribunal, el artículo 291 del Código de Procedimientos Administrativos establece que al aprobarse el texto de alguna jurisprudencia, en la que se sostenga la invalidez de reglamentos, decretos, circulares o demás disposiciones generales, el pleno de la Sala Superior lo comunicará a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal que los hayan expedido, recomendándoles la reforma o derogación de los mismos. Esto significa que el Tribunal tiende a tutelar los derechos de los gobernados en este renglón.

Cabe destacar que esta hipótesis ya se presentó, y para ello transcribimos la:

JURISPRUDENCIA SE-19

ARTÍCULOS 7, FRACCIÓN XV, 48 Y 55, INCISO E) DEL REGLAMENTO DE MERCADOS Y ACTIVIDADES DE ABASTO DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ. SON VIOLATORIOS DE LOS NUMERALES 5 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL FIJAR EL REQUISITO DE DISTANCIA PARA AUTORIZAR EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DEL MISMO GIRO.- Señala el primer párrafo del artículo 5 de la Constitución General de la República que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, y que el ejercicio de esta libertad sólo

podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Asimismo, los dos primeros párrafos del numeral 28 de la propia Ley Fundamental disponen que quedan prohibidos los monopolios y las prácticas monopólicas, y que las autoridades evitarán todo acuerdo, procedimiento o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que impidan la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Por su parte, las normas 7 fracción XV, 48 y 55 inciso e) del Reglamento de Mercados y Actividades de Abasto del Municipio de Naucalpan de Juárez, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado el dos de mayo de mil novecientos noventa, prohíben autorizar el funcionamiento de establecimientos comerciales que tengan giros considerados como propios de mercados, que pretendan ubicarse a menos de quinientos metros a la redonda de mercados públicos municipales. Del análisis de las aludidas disposiciones, se concluye que los artículos 7 fracción XV, 48 y 55 inciso e) del Reglamento de Mercados y Actividades de Abasto del Municipio de Naucalpan de Juárez son violatorios de los preceptos 5 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque limitan la libertad de comercio y trabajo, sin la existencia de una ley que fije el requisito de distancia para autorizar el funcionamiento de establecimientos comerciales del mismo giro, y evitan el beneficio social de la libre concurrencia comercial.

Recurso de Revisión número 123/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 10 de marzo de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 124/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 10 de marzo de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 125/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 10 de marzo de 1998, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 29 de abril de 1998, por unanimidad de siete votos.²³⁰

En entrevista sostenida con el magistrado de la Sala Superior del multicitado tribunal, licenciado Noé Becerril Colín, nos informó que se notificó oficialmente al ayuntamiento aludido, en términos de la disposición del Código de Procedimientos Administrativos, y el ayuntamiento procedió a la reforma de la referida normatividad municipal.

Para concluir, enseguida transcribimos el artículo 275 del Código de Procedimientos Administrativos, y de su lectura se podrá observar, como lo afirmamos anteriormente, que en la entidad mexiquense nos aproximamos a la inquietud de Hans Kelsen. Vale aclarar que de crearse lo que sería la Sala o Corte Constitucional se tendría que trasladárseles esta facultad.

²³⁰ *Jurisprudencia, primera y segunda época 1987/1999*, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, 2ª edición, México, 2000, pp. 149-150.

Artículo 275.- Será causa de invalidez de los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, que se hayan impugnado en el juicio; la violación de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de las leyes que de una y otra emanen, la decisión de invalidez sólo se referirá al caso concreto, sin hacer una declaración general respecto de la disposición reclamada.²³¹

3. La Sala Constitucional mexiquense

Consideramos que en esta etapa de nuestra investigación hemos justificado la creación de un órgano local, cuya función sea el control de la constitucionalidad estatal.

En el Estado de México bien se podría retomar la experiencia veracruzana y establecer lo que sería la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, y así convertir al Poder Judicial mexiquense, en una especie de Tribunal Constitucional con facultades para conocer de la constitucionalidad de leyes, reglamentos y demás disposiciones locales; de conocer y resolver lo que sería el juicio de amparo local en favor de los gobernados; de resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, entre otros.

²³¹ *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, México, H. Legislatura del Estado de México, 1999, pp. 92-93. El subrayado es nuestro.

Aunque es obligado aclarar que no se trata de copiar las figuras y las instituciones de otros países o estados, como es el caso de Veracruz, aun cuando así fuera, Alan Watson, en su *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, lo justifica, porque “además de que difícilmente hay alguna institución que se haya inventado desde la nada. La recepción y la imitación han sido la vía privilegiada de la evolución histórica del Derecho”.²³²

Así pues, concluimos que la creación de la Sala Constitucional en el Estado de México sería una muy buena alternativa para establecer el control de la constitucionalidad mexiquense, aunque, como bien lo afirma Héctor Fix-Fierro, la tendencia general en el derecho comparado es la de crear un órgano fuera del Poder Judicial, es decir, que sea autónomo.²³³ Por ello, en los siguientes apartados insistiremos y justificaremos nuestra tesis de crear la Corte Constitucional en el Estado de México.

IV. El surgimiento del Derecho Procesal Constitucional Local

La introducción de nuevos instrumentos de control constitucional en las reformas constitucionales y legales de 1994 y 1995, así como la extensión y refuerzo de las que ya existían, como ocurrió con las controversias constitucionales, ha propiciado una renovación en las funciones directamente constitucionales de la Suprema Corte de Justicia, y con ello podemos afirmar, que se ha enriquecido el estudio de la nueva disciplina que podemos calificar como “derecho procesal constitucional mexicano»”.²³⁴

²³² WATSON, Alan, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, Edimburgh, Scottish Academic Press, 1974, p. 95, *apud* FIX-FIERRO, “La administración de justicia en México”, en *Revista Arminape*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C., número III, enero-junio, 1997, p. 81.

²³³ Fix-Fierro, *Revista Arminape*, *op. cit.*, p. 85.

²³⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Significado actual del control constitucional en México”, *El significado actual de la Constitución*, México, Ed. IJ-UNAM, p. 233.

Como disciplina científica, es la rama más joven de la ciencia del proceso.²³⁵ El procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo afirma que: "...la idea de una jurisdicción constitucional brota en la famosa Constitución austriaca del primero de octubre de 1920, inspirada por Kelsen, a quien, por tanto, debemos considerar como fundador de esta rama procesal..."²³⁶

Hans Kelsen, en su clásico estudio titulado "La garantía jurisdiccional de la Constitución", publicado en 1928 en la Revista Francesa de Derecho Público, plantea la necesidad de establecer instrumentos procesales específicos para la tutela de las disposiciones constitucionales, incluyendo una jurisdicción especializada, como la Corte Constitucional, establecida en la Carta Federal Austriaca de 1920.²³⁷

Afirmamos que esta disciplina es relativamente novedosa, puesto que con anterioridad, si bien se habían analizado los instrumentos de tutela de las normas constitucionales, no se había intentado la construcción de conceptos, principios e instituciones que abarcaran todos los aspectos, predominantemente procesales, que se han establecido para solucionar los conflictos derivados de la aplicación de las normas constitucionales.²³⁸

Es cierto que se ha avanzado de manera importante con los estilos que se han hecho de los propios instrumentos dentro del concepto de *justicia o jurisdicción constitucional*, pero consideramos que un mayor adelanto radica en la consolidación de una disciplina procesal que de manera más sistemática contemple las garantías constitucionales bajo el enfoque de la ciencia del proceso. Lo cierto es que la denominación de *derecho*

²³⁵ Ibidem, p. 234.

²³⁶ ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa. Contribución a los fines del proceso*, 3ª edición, México, Ed. UNAM, 1991, p. 215.

²³⁷ Kelsen fue magistrado del mismo órgano de 1921 a 1930. METAL, Rudolf Aladir, *Hans Kelsen. Vida y obra*, traducción de Javier Esquivel, México, Ed. UNAM, 1976, *apud* Fix-Zamudio, ibidem, p. 234.

²³⁸ Ibidem, p. 233.

procesal constitucional se ha generalizado en la doctrina más reciente, y al respecto podemos citar las obras de conocidos tratadistas.

Es preciso aclarar que existe una confusión terminológica en nuestra Ley Fundamental de 1917, que todavía conserva el nombre tradicional de «garantías constitucionales» como equivalentes a la de los derechos fundamentales consagrados por la misma Carta Fundamental. El capítulo primero de la Constitución Federal se denomina todavía «De las garantías individuales» (artículos 1º a 29). Los cursos que se imparten en las escuelas y facultades de derecho mexicanas, incluyendo la UNAM, se califican de «garantías individuales y sociales». Por supuesto que esta designación es diversa de la materia de la disciplina que hemos calificado de «derecho procesal constitucional», ya que este último comprende, como se ha dicho, a las garantías constitucionales en sentido moderno; es decir, como instrumentos predominantemente procesales que tutelan las normas de carácter fundamental.²³⁹

Es lamentable que, a pesar de la importancia de la materia *derecho procesal constitucional*, aún no está incluida en los planes de estudio de las universidades del país.

Las fuentes más próximas que podemos encontrar de esta rama del derecho, son: la Habeas Corpus Amendment Act, del 26 de mayo de 1679, quizá es, como lo señala Néstor Pedro Sagüés, el primer ordenamiento que regula un proceso constitucional. El segundo tuvo lugar en Estados Unidos con el famoso caso *Marbury vs. Madison*, fallo emitido por la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica el 24 de febrero de 1803, que estableció el control difuso o desconcentrado. Por último, como

²³⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El significado actual de la Constitución*, op. cit., p. 235.

ya lo apuntamos, la creación en Austria del Tribunal Constitucional, al promulgarse la Constitución de aquel país, originándose el control concentrado de constitucionalidad. Sin embargo, Checoslovaquia es el primer país que instituyó un tribunal especial para conocer del control de constitucionalidad, al adelantarse sólo unos meses a Austria, pero éste no llegó a funcionar, pues ninguno de los órganos legitimados interpuso acción alguna en el tiempo de su vigencia.²⁴⁰

Luego entonces, el Derecho Procesal constitucional debe entenderse como "La disciplina jurídica que estudia los instrumentos de justicia constitucional, es decir, las garantías constitucionales entendidas en un sentido más amplio que el estricto de mecanismos procesales propiamente dichos, si bien estos últimos asumen un carácter predominante".²⁴¹

El Derecho Procesal constitucional se ocupa de los órganos jurisdiccionales que se encargan de vigilar el total cumplimiento de la Constitución, así como del proceso que se debe seguir para no transgredir la norma fundamental, cuidando el principio de supremacía. Como su nombre lo dice, es el aspecto contencioso en el cual toman vigencia y se actualizan los juicios constitucionales.

Es pertinente establecer la diferencia entre el derecho procesal constitucional y el derecho constitucional procesal, pues éste observa las reglas que regulan el proceso constitucional, o, como lo establece el destacado constitucionalista mexicano Héctor Fix-Zarnudio, el derecho procesal constitucional tiene como objeto principal el estudio de los instrumentos procesales cuya finalidad es reintegrar el orden jurídico

²⁴⁰ GALEANA PELÁEZ, Alejandro, "El *judicial review*, el tribunal constitucional y la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política", *Revista Jurídica de Posgrado*, Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, año 4, número 13 y 14, enero-junio de 1998, p. 63.

²⁴¹ LINARES, Juan Francisco, *El debido proceso como garantía innominada en la Constitución argentina*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1944, p. 144; y SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, "Las garantías constitucionales", *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, 1957, tomo XII, p. 290.

constitucional si fue quebrantado. Por el contrario, el derecho constitucional procesal estudia las instituciones procesales en las cuales toma vigencia el contenido de aquél, partiendo desde un punto puramente constitucional. Agregamos la definición de Gottfried Dietze, para quien el constitucionalismo, orden principal que establece las garantías individuales, es «una condición bajo la cual el individuo es protegido del gobierno arbitrario».²⁴²

Por último, el Derecho Procesal constitucional es el que está dispuesto como garantía de los derechos individuales. Se trata de las clásicas garantías procesales en resguardo de la libertad, seguridad y dignidad de las personas, que en América Latina han logrado un nivel de desenvolvimiento de gran calidad en la dogmática constitucional. Estas normas tienen la función de organizadoras, y, además, o son normas procesales explícitas y completas o configuran “bases del derecho procesal constitucional”, que deben ser complementadas por la ley o por la jurisprudencia.²⁴³

Después de haber hecho un análisis de lo que es el Derecho Procesal constitucional, y que ha quedado claro que esta joven rama del derecho se ocupa de los órganos jurisdiccionales que se encargan de vigilar el total cumplimiento de la Constitución, así como el proceso que se debe seguir para no transgredir la norma fundamental, velando por el principio de supremacía, podemos afirmar que, con la creación de la Sala Constitucional Veracruzana, surge en México el Derecho Procesal Constitucional Local.

²⁴² DIETZA, Gottfried, “Judicial review in Europa”, *Michigan Law Review*, volumen 55, número 4, febrero de 1957, p. 63, *apud* GALEANA PELÁEZ, Alejandro, *op. cit.*, p. 64

²⁴³ *Cfr.* QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, Ed. UNAM, 1991, p. 194.

Capítulo Cuarto

LA CREACION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO

I. La competencia del Congreso local para crear la Corte Constitucional

1. El sistema rígido de reformas a la Constitución local

El constitucionalismo mexicano ha ensayado a lo largo de la historia diversos mecanismos de reforma constitucional que, desde una perspectiva formal, caben perfectamente dentro del criterio de rigidez propuesto por Bryce. Dicho criterio se caracteriza por las dificultades que presenta en la aprobación de las enmiendas.²⁴⁴

²⁴⁴ MADRAZO, Jorge, "Artículo 15", *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, 4ª edición, México, Ed. Porrúa, 1994, tomo XII, p. 1231.

Fue James Bryce el autor del concepto de Constituciones rígidas y Constituciones flexibles. Él afirmaba que no bastan los candados previstos en el mecanismo para reformar normas de carácter constitucional, sino que además debe diferenciarse perfectamente el órgano creador de la norma fundamental o básica de aquel que crea las leyes ordinarias. Los Estados que cuentan con un sistema estatutario que condensa leyes principales y fundamentales denominadas Constitución, otorgan una jerarquía superior a las leyes comunes, y, por lo mismo, no pueden ser modificadas por el cuerpo legislativo ordinario.²⁴⁵

Además, Kelsen, por su parte, para explicar el tópico que nos ocupa, parte de la idea de que la Constitución es el fundamento de todo sistema normativo, por lo que es comprensible que se otorgue a los preceptos constitucionales “un carácter más fijo que el que tienen las leyes ordinarias.”²⁴⁶ Por tanto, el cambio en la Constitución debe ser más difícil que la reforma o la promulgación de una ley común o secundaria. Esta dificultad para cambiar las normas constitucionales permite a la doctrina calificar a las Constituciones de este tipo como rígidas, estacionarias o no elásticas, “en oposición a las flexibles, modificables o elásticas que pueden ser alteradas en la misma forma que las leyes ordinarias.”²⁴⁷ Pero no obstante que dichas Constituciones cuenten con un estatuto —y reciban, también, el calificativo de “Constituciones escritas—, la rigidez que prevén sólo es en cuanto al derecho estatuido y no con respecto al consuetudinario.²⁴⁸

²⁴⁵ BRYCE, James, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1952, pp. 19-22.

²⁴⁶ Cf: KELSEN, Hans, “El derecho y el Estado”, *Teoría general del derecho y del Estado*, traducción por Eduardo García Máynez, México, Ed. UNAM, 1988, p. 307.

²⁴⁷ *Idem*.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 308.

Felipe Tena Ramírez coincide con la postura de los juristas precitados, al afirmar que: “La rigidez de una Constitución proviene, por lo tanto, de que ningún poder constituido —especialmente legislativo— puede tocar la Constitución: la flexibilidad consiste en que la Constitución puede ser modificada por el Poder Legislativo.”²⁴⁹

Obviamente, esta actividad modificadora o reformadora tiene mucho que ver con la que realizan los legisladores, aunque no es limitativa. Es hacia los órganos públicos a donde se encamina tal precaución, y tiene como fin primordial, el de evitar en sus extremos el “cambio fácil no complicado” de los artículos constitucionales.

En nuestra Ley Fundamental, esa rigidez se encuentra contenida en el artículo 135, que en lo conducente determina:

Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Gustavo Zagrebelsky afirma que: “. . . a diferencia de la Constitución, que es la ley de la concordia, las leyes constitucionales son esencialmente leyes de la discordia, que es más fácil hacer una Constitución de la nada que modificar en lo sustancial una ya existente.”²⁵⁰

²⁴⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, “El Poder Constituyente”, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª. edición, México, Ed. Porrúa, p. 13.

²⁵⁰ ZAGREBELSKY, Gustavo, “El derecho por principios”, *El derecho dúctil. La ley, derechos, justicia*, 2ª. edición, Madrid, Ed. Trotta, 1997, pp. 120-130.

Y precisamente hablando de reformas, cuando "el presidente Álvaro Obregón iba por buen camino, cuando poco después del trazado de la Constitución de 1917, dijo que es infructuoso creer que haciendo ley se puede abolir maldad y corregir cada injusticia. Dijo que lo que México necesita realmente son hombres honrados e inteligentes para aplicar leyes buenas".²⁵¹

El artículo 148 de la Constitución mexiquense determina cómo se ha de reformar o adicionar la Constitución del Estado:

TÍTULO NOVENO
 DE LA PERMANENCIA DE LA CONSTITUCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO
 DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

ARTÍCULO 148.- La presente Constitución puede ser adicionada y reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de ella se requiere que la Legislatura del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los diputados que la integran, acuerde tales reformas y adiciones y que éstas sean aprobadas por la mitad más uno de los ayuntamientos. La Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.²⁵²

²⁵¹ Cf. CLARK, David S., "La selección y responsabilidad de jueces en los Estados Unidos de América bajo una perspectiva comparativa", *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, Ed. IJ., UNAM, 1990, tomo I, p. 468.

²⁵² DÍAZ MÉNDEZ, Ilhuicamina, "Capítulo segundo. De la inviolabilidad de la constitución", *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México comentada*, Gran Comisión de la H LII Legislatura del Estado de México, 1996, p. 470.

Para crear la Corte Constitucional Mexiquense se requiere reformar y adicionar la Constitución Política del Estado de México, circunstancia que sería posible siempre y cuando existiera voluntad de todos los actores políticos que deben participar en ello, y que más adelante especificaremos.

¿Qué se entiende por adición? ²⁵³ Es la "añadidura que se hace, o parte que se aumenta en alguna obra o escrito". Y por reforma²⁵⁴ se debe comprender "lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora de alguna cosa".²⁵⁵

Como se puede observar, el artículo 148 de nuestra carta local tiene su equiparable en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el numeral 135. En ambos artículos identificamos una exacta precisión en cuanto al empleo de fórmulas planteadas para su existencia: "La presente Constitución puede ser adicionada y/o reformada". Así también, los numerales 148 y el 135 preceptúan: "para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de ella se requiere que la Legislatura del Estado [el Congreso de la Unión], por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, [individuos presentes] acuerden tales reformas y/o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mitad más uno de los ayuntamientos [mayoría de las Legislaturas de los estados]".

Un tercer punto de similitudes reside en cuanto a que "La Legislatura o la Diputación Permanente [el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente], en su caso, harán el cómputo de los votos de los ayuntamientos [las Legislaturas] y la declaración de

²⁵³ "Adición" proviene del latín *aditio*, acción y efecto de agregar o añadir. Véase PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*, México, Ed. Mayo, 1981, p. 46.

²⁵⁴ "Reformar" proviene del latín *reformare*, rehacer, volver a formar. Véase PALOMAR, *op. cit.*, p. 1157

²⁵⁵ *Cfr.* DÍAZ MÉNDEZ, Ilhuicamina, *op. cit.*, p. 471.

haber sido aprobadas las adiciones o reformas". Se conserva con exactitud la esencia del espíritu que motivó al Constituyente de 1917 en cuanto al principio fundamental sobre el que descansa el régimen constitucional mexicano y mexiquense.

En cuanto a las Constituciones de los Estados de la República, en todas se encuentra plasmado el procedimiento para su reforma; también hallamos la característica de que su aprobación requiere del voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura respectiva. En este mismo orden se destaca que la mayoría de las Constituciones estatales (24 entidades, además del Estado de México), contemplan como parte del Constituyente Permanente a los ayuntamientos para que aprueben la reforma o adición, entendiéndose en algunos Estados que cuando los ayuntamientos no presenten el resultado de su votación se entenderá que aceptan la adición o reforma. Este supuesto lo contienen Aguascalientes, Baja California, Jalisco, Puebla, Querétaro y Tamaulipas. Cabe señalar que no consideran como parte del Constituyente Permanente a los ayuntamientos, los estados de Chihuahua, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz-Llave y Yucatán.

Ahora bien, cuando se reforme o adicione la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y éstas afecten a la Constitución local, serán adoptadas inmediatamente por el Congreso y promulgadas sin más trámites. Sólo contemplan este aspecto, literalmente, los estados de Baja California, Jalisco, Michoacán, Morelos y Oaxaca.²⁵⁶

²⁵⁶ *Cfr. ibidem*, p. 472.

2. La competencia del Congreso²⁵⁷ local

La función más importante de las legislaturas locales es la discusión y aprobación de las adiciones, modificaciones, derogaciones y creación de leyes, que regulen la conducta externa de los habitantes de su entidad federativa, así como que normen el funcionamiento y la operatividad de los órganos de gobierno estatales y municipales.²⁵⁸

Los poderes federales tienen, con exclusión de los poderes de los Estados, las facultades explícitas e implícitas que, en jurisdicción "singular" o "dual", les concede la Constitución. Los poderes locales tienen las facultades que les concede su propia Constitución y no les niega, por exclusión o prohibición, la Constitución general y las que ésta, directamente, les confiere.²⁵⁹

Al existir —comúnmente— una coincidencia en principios y formas de gobierno entre la Federación y los gobiernos locales, estos últimos cuentan con un órgano legislativo representado por una Cámara de Diputados, encargada de la elaboración de leyes y la deliberación de los problemas de la localidad. Así, la Constitución de la entidad delinea la integración y facultades de la Cámara.

En México, la producción legislativa de las entidades federativas corresponde a las Legislaturas locales o Congresos estatales, que es la denominación que reciben en nuestro sistema federal los órganos encargados de realizar la función legislativa.

²⁵⁷ La voz "Congreso" deriva del latín *congressus*, cuyo significado puede interpretarse como *el conjunto de órganos que integran el Poder Legislativo*. MACHADO SCHIAFFINO, Carlos, "Congreso", *Diccionario Jurídico Político*, Buenos Aires, Ediciones La Rocca, 1996, p. 75. "Legislatura" significa *el tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos*. *Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española*, 21ª. edición, Madrid, Ed. Espasa Calpe, 1992, Tomo II, p. 1240. La voz "Congreso" tiene como sinónimos las siguientes palabras: "junta, asamblea, convención, conferencia, reunión, concilio, cámara, parlamento, cortes, senado, diputación." CORRIPIO, Fernando, "Congreso", *Diccionario Abreviado de Sinónimas*, Barcelona, Ed. Bruquera, 1980, p. 114.

²⁵⁸ GAMIZ PARRAL, Máximo N., "Poder Judicial", *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2ª. edición, México, Ed. IJ.-UNAM, 2000, p. 280.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 315.

En el orden legislativo debemos tener presente que el artículo 124 de la Constitución Federal aporta la regla general para distribuir la competencia entre la Federación y los Estados, al establecer que las facultades no expresamente reservadas para los funcionarios federales se entenderán reservadas para los Estados, lo que se conoce también como facultades residuales.²⁶⁰ Ello, sin perjuicio de las atribuciones reservadas a los municipios por el artículo 115, aunque deban sujetarse a las bases que fijen las Legislaturas de los Estados.²⁶¹

Aunque la tesis central de este trabajo reside en la necesidad de crear una Corte Constitucional en el Estado de México, como un órgano que tenga como misión el control de la constitucionalidad de leyes locales de la citada entidad, hay quienes afirman que se podrían invadir facultades otorgadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual en realidad se limita a los asuntos que se planteen con motivo de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal, tal y como se estableció en la tesis número XLIV/96, la cual, por su importancia, citamos:

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Marzo de 1996, Tesis: P. XLIV/96, Página: 320

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO
Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO
COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON
MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES
CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL.

²⁶⁰ MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *op. cit.*, p. 38.

²⁶¹ En los Estados Unidos de América, todas las facultades se consideran como recurrentes para el gobierno federal y locales. ZORRILA MARTÍNEZ, Pedro G. "La Constitución como paradigma", *El significado actual de la Constitución*. México, Ed. UNAM, p. 595.

Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de Controversia Constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus Municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República y 10, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones o disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las Legislaturas de los Estados.

Controversia Constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número XLIV/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y seis.²⁶²

Los razonamientos vertidos en la tesis arriba transcrita fueron de gran valía para el Congreso del Estado de Guanajuato, dentro de la controversia constitucional 34/97,

²⁶² "Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-1999", *ILS9*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.

promovida en su contra por el Consejo del Poder Judicial, en virtud de la designación de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, cuyo nombramiento el accionante estimó inconstitucional.²⁶³

Por otra parte, es importante destacar lo que el artículo 40 de nuestra carta magna estipula:

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

De esta manera, podemos concluir que el Congreso del Estado de México tiene competencia para crear la Corte o un Tribunal Constitucional del Estado de México. Nuestra Suprema Corte es clara en la citada tesis de jurisprudencia.

Aunque sería saludable una adición a la Carta Magna para que la creación de un órgano de esta naturaleza no tuviera cuestionamiento constitucional alguno, vale recordar que cuando surgieron los tribunales de lo contencioso administrativo, fueron cuestionados por su inconstitucionalidad; para la creación de una Sala Constitucional dependiente del Tribunal Superior de Justicia, no cabe la menor duda, reitero, que bastaría con una adición a nuestra carta local.

²⁶³ GONZÁLEZ HERRERA, José Aben, "El pacto federal y el control constitucional de los poderes locales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Diálogo y Debate*, México, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., número 4, sin año de publicación, p. 110.

Por último, consideramos necesario citar el punto de vista del maestro Fix-Zamudio, quien se ha cuestionado:

¿Pueden crear las entidades federativas tribunales distintos a aquellos... que señala expresamente la Constitución? A nuestro parecer, la respuesta debe ser afirmativa, toda vez que por disposición del artículo 124 constitucional, las entidades federativas pueden regular una variedad de materias en sus órdenes jurídicos, algunas de las cuales pueden requerir de órganos jurisdiccionales para la resolución de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones creadas. En todo caso, subsisten ciertas limitaciones para la creación de tales órganos, las cuales, sin embargo, una vez salvadas, permitirán la válida creación de tribunales. Entre las limitaciones más importantes estarían:

- a) El que tales órganos no tuvieran un carácter especial (artículo 13);
- b) El que los órganos creados satisficieran los contenidos del párrafo segundo del artículo 17;
- c) Que con ellos no se diera lugar a la existencia de más de tres instancias en los asuntos del orden penal (artículo 23), y
- d) El que mediante su creación no se invadieran las atribuciones conferidas a la federación".²⁶⁴

²⁶⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 152.

II. El concepto de "Corte Constitucional"

1. *El concepto de Corte*

En América, el citado concepto se usa más con la denominación de Tribunal de Justicia.²⁶⁵

Existen diversos tipos de corte, a saber: corte administrativa de apelación; de casación; de apelación; de cuentas; de disciplina presupuestal financiera; de jurados; de justicia de las comunidades europeas; de seguridad del Estado; europea de cuentas; europea de los derechos del hombre; internacional de justicia; permanente de arbitraje; permanente de justicia internacional; y regional de cuentas, entre otras.²⁶⁶

Desde luego, también tenemos a la corte suprema, que es el más alto tribunal de justicia de una nación.²⁶⁷ De igual forma, la Suprema Corte de Justicia, que es el más alto organismo del Poder Judicial de un país.²⁶⁸

2. *El concepto de Corte Constitucional*

Es la Suprema Corte quien guarda la Constitución. Por lo general, una corte suprema es la que mantiene la unificación de la interpretación de la Constitución de un país.²⁶⁹

²⁶⁵ PALOMAR, *op. cit.*, p. 334.

²⁶⁶ RAYMOND GUILLEN, Jean Vicent, *Diccionario Jurídico*, Ed. Temis, pp. 111-113.

²⁶⁷ FERNÁNDEZ DE LEÓN, Gonzalo, *Diccionario Jurídico*, Ed. Temis, p. 148.

²⁶⁸ PALOMAR, *op. cit.*, p. 334.

²⁶⁹ RENATO SALAZAR, Diego, *Diccionario de Derecho Político y Constitucional*, Ed. Librería del Profesional, p.98.

"La Corte Constitucional es un contralor de la constitucionalidad de las leyes, es un Tribunal que sopesa, que hace juicio de los actos del Congreso como legislador, para determinar si una ley se adecua o no a la Constitución de la República y su resolución tiene efectos de derogatoria general de la ley".²⁷⁰

Jorge Mario García Laguardia consiente que el órgano encargado de la constitucionalidad de las leyes debe estar orientado a contener a los diversos poderes dentro del ámbito de sus respectivas competencias y limitarlos, en forma simultánea, en el ejercicio del poder.²⁷¹

Algunos autores argentinos, entre ellos Juan Carlos Rébora, definen a la corte constitucional como "...el órgano del estado vigilante de los diversos medios de defensa, de protección o de reintegración de los derechos, de las libertades o de las condiciones de existencia que constituyen el reducto individual".²⁷² Juan Francisco Linares y Carlos Sánchez Viamonte coinciden con la definición.

La Corte constitucional es el órgano especializado creado por el Estado. Debe tener por objeto garantizar la regularidad de las funciones estatales y la anulación del acto considerado inconstitucional,²⁷³ es decir, las leyes atacadas de inconstitucionalidad.²⁷⁴

²⁷⁰ Concepto vertido en el proyecto de Constitución presentado al Congreso de la República de Guatemala el 2 de febrero de 1965, por el presidente de la Comisión de Constitución del Congreso. Véase GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, "La Corte de Guatemala", *Tribunales Constitucionales y defensa del orden constitucional. Cuadernos Constitucionales, México-Centroamérica*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, número 8, 1994, pp. 37-38.

²⁷¹ Cf. GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *La defensa de la Constitución*, México, Ed. UNAM, 1983, p. 13.

²⁷² RÉBORA, Juan Carlos, *El estado de sitio y la ley histórica del desborde institucional*, Buenos Aires, Universidad de La Plata, 1935, p. 99.

²⁷³ *Ibidem*, p. 489.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 493.

El cometido de este órgano público será el de verificar que el contenido de las normas creadas y aún las ya establecidas estén conformes con los dispositivos constitucionales, so pena de estar viciadas de invalidez,²⁷⁵ determinándose, además, el procedimiento específico que ha de seguirse para reparar la violación,²⁷⁶ con la salvedad de que no debe ser ninguno de los poderes en que se encuentra dividida la soberanía, sino otro distinto de ellos.²⁷⁷

III. La creación de la Corte Constitucional

El exjefe de Estado centroamericano, doctor Mariano Gálvez, escribía al ex jefe de Estado, don Pedro Molina, el 19 de noviembre de 1837:

Ha leído Usted *La Democracia en América*, que he puesto en sus manos, y Usted habrá visto en ella el remedio que tienen todos los Estados Unidos del Norte para anular el efecto de las leyes inconstitucionales, remedio eficaz, y sin los inconvenientes gravísimos de que el ejecutivo se haga superior al cuerpo legislativo. Los jueces y Tribunales, en cada caso, a reclamación de parte, juzgan por la Constitución y no por la ley contraria a ella. ¿No podremos nosotros hacer lo mismo, cuando hemos querido imitar las instituciones del norte?²⁷⁸

²⁷⁵ Cfr. KELSEN, Hans, "Dinámica jurídica", *La teoría pura del derecho*, 9ª edición, traducción de Roberto J. Vermengo, México, Ed. Porrúa, 1997, pp. 146-147.

²⁷⁶ Cfr. KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, México, Ed. UNAM, 1974, pp. 500 y ss.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 490.

²⁷⁸ GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, "La Corte de Guatemala", *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Procurador de derechos humanos de Guatemala, número 8, 1994, p. 31.

Nosotros preguntamos: ¿No podemos hacer lo mismo en el Estado de México? Claro, con sus respectivas adecuaciones.

Ya hemos referido que la tendencia general en el derecho comparado es la de crear un órgano, encargado del control de constitucionalidad de las leyes, fuera del Poder Judicial, es decir, que sea autónomo.²⁷⁹

Basados en ese argumento es como habremos de justificar nuestra tesis a lo largo de este apartado. Para ello surgen los siguientes cuestionamientos:

¿Por qué una Corte y no una Sala Constitucional? ¿Qué perfil deberán tener los integrantes de la Corte? ¿Dónde se ubicaría? ¿Cómo se integraría? ¿Quién los designaría?

1. Su autonomía

En primer término es necesario subrayar que, para que un tribunal pueda ser considerado como constitucional, es preciso también que sea en el propio texto constitucional donde venga regulada "su organización, funcionamiento y atribuciones, colocándose fuera del alcance de los poderes públicos que el Tribunal está encargado de controlar. Ello supone, pues, la inclusión de las disposiciones necesarias en la misma Constitución, así como la autonomía estatutaria, administrativa y financiera de la institución, y garantías de independencia para los miembros".²⁸⁰

²⁷⁹ FIX-FIERRO, Héctor, "La otra justicia. Breves reflexiones sobre la reforma judicial en las entidades federativas", *Revista Arreñape*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C., La administración de justicia en México, número 3, enero-junio 1997, p. 85.

²⁸⁰ LOUIS FAVOREAU, *Los tribunales constitucionales*, traducción de Vicente Villacampa, Barcelona, Ed. Ariel, 1994, *apud* BRAGE CAMAZANO, Joaquín, "Sobre la naturaleza de la Suprema Corte mexicana: hacia su conversión en un tribunal constitucional", *Derreito, Revista Jurídica da Universidade de Santiago Compostela*, Santiago de Compostela, España, volumen 7, número 1, 1998, p. 12.

Joaquín Brage Camazano, profesor en la Facultad de Derecho en la Universidad de Santiago de Compostela, España, realizó un interesante estudio acerca de nuestro máximo tribunal, que creemos interesante. Argumenta el maestro: "... He aquí justamente, el talón de Aquiles de la Suprema Corte de Justicia mexicana, para ser considerada un verdadero Tribunal Constitucional: la atribución de competencias que hacen entrar a dicho Tribunal en el ámbito de la simple legalidad, distrayéndolo de su papel como órgano de la constitucionalidad".²⁸¹

Sirva el argumento de Brage Camazano para justificar nuestra tesis en el sentido de que la Corte Constitucional mexiquense se deberá centrar en su papel de vigilar el control de la constitucionalidad, sin distracciones.

Además, es contundente la tesis de Louis Favoreu, en el sentido de que "toda institución cuya existencia, funcionamiento o atribuciones corren el riesgo de ser puesta en tela de juicio por el legislador o el gobierno, no puede considerarse como Tribunal Constitucional...".²⁸²

Brage insiste: "...Mientras no sea así, y se mantenga la actual posición ambigua de la Suprema Corte de Justicia, ésta seguirá estando más cerca –en efecto– de ser un Tribunal Constitucional que un órgano jurisdiccional supremo de naturaleza casacional, pero no será todavía un Tribunal Constitucional en sentido estricto".²⁸³

Para Vezio Crisafull, el «Tribunal Constitucional... debe permanecer fuera de los poderes estatales tradicionalmente conocidos formando un poder independiente..., a partir de

²⁸¹ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, op. cit., p. 27. El subrayado es nuestro.

²⁸² Idem.

²⁸³ Ibídem, p. 33.

la segunda posguerra la mayoría de las nuevas leyes generales le otorgan un apartado especial del que le reservan al Poder Judicial». ²⁸⁴

El Tribunal encarna una jurisdicción de naturaleza especial, pues no está encuadrado en la común organización judicial. No es casual que mientras la norma suprema dedica el título sexto al Poder Judicial, contemple al Tribunal Constitucional en un título diferente. Es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a su propia Ley Orgánica, previsión que corrobora esta independencia frente al Poder Judicial. ²⁸⁵

Quien fuera el presidente de la Corte de Constitucionalidad guatemalteca, Jorge Mario García Laguardia, propuso al Congreso Constituyente de aquel país que, en cuanto a la integración de la Corte, es conveniente que no esté compuesta en forma exclusivamente judicial, que su integración sea diversa de la de otros órganos del Poder Judicial. ²⁸⁶

Luego entonces, la Corte Constitucional mexiquense deberá cumplir ciertos requisitos, como estar dotada de autonomía reglamentaria y presupuestaria, e independencia respecto de los otros poderes del Estado, y muy especialmente, que tenga dicha corte las competencias que son propias de un tribunal constitucional.

A decir de Louis Favoreu, los tribunales o cortes constitucionales aparecen, bien como jueces, como órganos políticos o constitucionales, pero en realidad, deben

²⁸⁴ GALEANA PELÁEZ, Alejandro, "El Judicial Review, el tribunal constitucional y la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política", *Revista Jurídica de Posgrado*, Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, año 4, números 13 y 14, enero-junio de 1998, pp. 72-73.

²⁸⁵ GARCÍA LAGUARDIA, *op. cit.*, p. 71.

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 40.

tomarse como jueces y como poderes constitucionales. En su magnífico trabajo *Los tribunales constitucionales* atribuye ciertas características a estos órganos jurisdiccionales tomados desde el punto de vista de jueces constitucionales de instancia única, remarcando que «los tribunales constitucionales son jurisdicciones constitucionales a tiempo completo, situados fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independientes de éste a los que la Constitución atribuye el monopolio del control de la constitucionalidad de las leyes».²⁸⁷

“La Corte de Constitucionalidad es un Tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional; actúa como Tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del estado y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia.”²⁸⁸

Por lo que se refiere al Estado de México, hemos podido observar que tanto en los tres poderes locales como en las autoridades municipales, ha existido disposición y voluntad para fortalecer el estado de derecho; además, “el Estado de México ha sido en su historia vanguardista en todo tipo de legislación”.²⁸⁹

Por otra parte, debemos tomar muy en cuenta que “la protección de los derechos fundamentales garantizados por nuestra Constitución, es un imperativo cuyo cumplimiento debe ser mejorado por gobernantes y gobernados como objetivo político de una cultura que busca mejores condiciones de respeto de la dignidad humana, y se determinen los nuevos conceptos de persona jurídica y social del tercer milenio”.²⁹⁰

²⁸⁷ GALEANA PELÁEZ, Alejandro, *op. cit.*, p. 72.

²⁸⁸ *El constitucionalismo en las postrimeras del siglo XX. Las Constituciones latinoamericanas*, *op. cit.*, p. 657.

²⁸⁹ *Cfr.* BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, 3ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1994, p. 142.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 149.

La creación de la Corte Constitucional tendría un objetivo social claro: proteger a los mexiquenses de los actos de las autoridades estatales y municipales que contraríen a la Constitución y conculquen sus derechos fundamentales.

El objetivo social de la Procuraduría de los Pobres impulsada por el célebre Ponciano Arriaga fue "...defender a los pobres de las injusticias, atropellamientos y excesos que contra ellos se cometían frecuentemente por parte de algunas autoridades y agentes públicos".²⁹¹ Algo similar pretendemos en el Estado de México. Sin duda, pasaríamos a la historia por ser la primera entidad que contaría con una Corte Constitucional.

La Corte Constitucional tendría una diferencia muy clara en relación con la Sala Constitucional: su autonomía. La Sala dependería del Tribunal Superior de Justicia, y de acuerdo con la doctrina, un Tribunal o Corte Constitucional debe permanecer fuera de los poderes estatales tradicionalmente conocidos. Juristas destacados de nuestro país, como Emilio O. Rabasa y Humberto Benítez Treviño, se han pronunciado en el mismo sentido.

2. Su integración

García Laguardia, en cuanto a la integración y designación de los miembros de la Corte de Constitucionalidad de su país, propuso:

²⁹¹ BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Ponciano Arriaga, defensor paradigmático de los pobres*, México, Ed. UAEM, 1998, p. 123.

Que se involucre en su designación a los otros poderes del país y a instituciones de la sociedad civil representativas. Es conveniente que el número de miembros sea impar, a efecto de no provocar problemas en cuanto a votaciones internas cuando no haya criterio unificado del tribunal. Por ejemplo, el tribunal español tiene esta falla, al fijar en doce el número de magistrados; en caso diferente, el del tribunal peruano, que tiene nueve.²⁹²

Según Fernández Segado, el número de doce magistrados puede considerarse medurado y prudente; creemos que casa a la perfección con las consideraciones que en 1928 hizo Kelsen, en el sentido de que el número de componentes de estos órganos no fuera excesivamente elevado.²⁹³

No obstante, el número total de magistrados constitucionales ofrece un aspecto polémico: se trata de un número par, cuestión ya advertida en el debate constituyente, en el que los senadores Sánchez Agesta y Ollero alzaron sus voces en pro de la conveniencia de un número impar, que bien pudo ser, a nuestro juicio, el de quince. Con ello se hubiera soslayado la dificultad de un posible empate a votos, que, a priori, no parecía tener otra salida que la del voto de calidad del Presidente del Tribunal.

Algún sector de la doctrina ha considerado la trascendencia de este factor. Sin embargo, a nuestro entender, aun reconociendo que las múltiples variantes a que responde la expresión de voluntad de un órgano colegial no pueden ser puntualmente previstas en sede normativa, es evidente que el número par de magistrados aumenta de modo

²⁹² GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *op. cit.*, p. 40.

²⁹³ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "La defensa de la Constitución en España", *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Ed. SCJN-UNAM, 1997, p. 78.

considerable el peligro de empate a la hora de adoptar una decisión por parte del órgano en cuestión.

En el supuesto de que se produzca el empate, la ley originaria del Tribunal Constitucional ha recurrido al voto de calidad del Presidente, circunstancia no sólo anómala, sino que, como bien puso de relieve Alzaga, puede hacer compleja y politizar en exceso la elección del Presidente del Tribunal.²⁹⁴

En lo que toca al perfil que deben reunir los aspirantes a ocupar la responsabilidad constitucional, hacemos nuestros los argumentos de Héctor Fix-Fierro. No basta ser perito en el área del derecho para ser Juez Constitucional, del mismo modo que existen jueces civiles, penales, de arrendamiento inmobiliario, familiares, etcétera, asimismo debe haber jueces capacitados especializados en la materia constitucional "con particular sensibilidad política y social".²⁹⁵ Los jueces ordinarios no cumplen en sus extremos el perfil que se busca -tratándose de jueces constitucionales-, sin que ello implique su completa y total descalificación.

Los Tribunales Constitucionales "no están compuestos por magistrados de carrera que han accedido a su puesto como resultado de ascensos regulares y progresivos",²⁹⁶ de acuerdo con los criterios tradicionales, sino que son juristas procedentes del mundo tanto de la magistratura ordinaria, como de la enseñanza universitaria o de la administración pública, a los que designan diversas autoridades políticas en atención

²⁹⁴ *Idem*.

²⁹⁵ Sobre el particular, Fix-Fierro apunta que ello es así debido a que "su objeto es, por un lado, delimitar la esfera de acción de todas las autoridades del Estado y, por el otro, la incorporación o adaptación recíprocas de valores constitucionales y concepciones sociales en el contexto de la aplicación de la Constitución", FIX FIERRO, Héctor, "La otra justicia. Breves reflexiones sobre la reforma judicial en las entidades federativas", *op. cit.*, p. 85.

²⁹⁶ LOUIS FAVOREAU, *op. cit.*, p.29, *apud* BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *op. cit.*, p. 17.

a su elevado prestigio, a su particular sensibilidad político-constitucional y a su prolongado y brillante ejercicio de la profesión jurídica.²⁹⁷

Y se explica, además, por el hecho de que la labor de un juez constitucional es, ha de ser necesariamente, muy distinta a la de un juez ordinario (civil o penal, pongamos por caso).²⁹⁸

En relación con esto último, debe ponerse de relieve cómo, en efecto, a quienes durante años, décadas en ocasiones, se han dedicado a conocer de amparo *inter partes*, habrá de resultarles inevitablemente difícil de deshacerse de criterios, pautas y técnicas de interpretación jurídica, que son diferentes a la materia constitucional.²⁹⁹

Las cortes o tribunales constitucionales comúnmente se componen de magistrados, y "para su nombramiento deben tomarse en cuenta requisitos especiales y formación en Derecho Público y Constitucional, para garantizar la función específica del Tribunal. La Constitución española de 1978 dice que serán nombrados entre magistrados y fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia".³⁰⁰

Qué mejor ejemplo que el caso de España, cuyo primer Presidente del Tribunal fue el eminente constitucionalista Manuel García Pelayo.

²⁹⁷ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *op. cit.*, p. 17.

²⁹⁸ CAPPELLETI, Mauro, "La justicia constitucional y supranacional", *Sus dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo (cuatro estudios de derecho comparado)*, México, Porrúa, 1993, traducción de Héctor Fix-Fierro, p. 67, *apud* BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *op. cit.*, p. 17.

²⁹⁹ *Cf.*: BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *op. cit.*, p. 18.

³⁰⁰ GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *op. cit.*, p. 40.

En Guatemala, la Corte de Constitucionalidad se integra por cinco magistrados titulares con su respectivo suplente, nombrados cada uno de ellos, por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, el pleno del Congreso de la República, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, el Consejo Superior Universitario de la Universidad Autónoma de San Carlos y la Asamblea del Colegio de Abogados.³⁰¹

Respecto a la ubicación física de la Corte, la reflexión que formuló García Laguardia al Congreso Constituyente fue la siguiente: "...podemos recordar la disposición del artículo 304 de la Constitución peruana de 1979, que fija la sede del Tribunal no en la capital, sino en la ciudad de Arequipa, segunda ciudad del país equivalente a nuestra ciudad de Quetzaltenango".³⁰²

Por lo tanto, la ubicación de la Corte Constitucional del Estado de México podría ubicarse no precisamente en la capital, sino en lo que se conoce como Valle de México, que concentra más del 70% de la población del estado.

Aprovechando la experiencia de los países que revisamos y de los argumentos de los tratadistas, en el caso de la Corte Constitucional del Estado de México, proponemos que se integre por cinco magistrados, al igual que en Guatemala.³⁰³

Que el perfil de los magistrados sea tomando en cuenta las características ya expuestas, destacando entre ellas, que sean juristas, pero que no se dediquen precisamente a la jurisdicción ordinaria; además, deben ser "...hombres justos,

³⁰¹ *Ibidem*, p. 42.

³⁰² *Ibidem*, p. 41.

³⁰³ El referido país tiene 12,222,000 habitantes, mientras que el Estado de México tiene 13,083,359 habitantes, véanse las páginas web <http://www.mi-guatemala.tripod.com/demografico.html> y <http://www.inegi.gob.mx>

enérgicos, valientes y generosos”,³⁰⁴ porque “la justicia es un principio que se ha concebido como una virtud de alto contenido humano que debe realizarse en la práctica, por hombres probos y prudentes, concedores de los principios constitucionales”.³⁰⁵ Se propone que los magistrados sean designados a propuesta de:

- a) El Congreso del Estado: un magistrado
- b) El Gobernador del Estado: un magistrado
- c) El Tribunal Superior de Justicia: un magistrado
- d) La Universidad Autónoma del Estado de México: un magistrado
- e) La Barra o Colegio de Abogados: un magistrado

En cuanto a su ubicación física, podría tener como domicilio algún municipio de los denominados metropolitanos o del valle de México, como Ecatepec de Morelos.³⁰⁶

3. Su competencia

La Corte Constitucional que nos ocupa tendría, entre otras, la función de vigilar y controlar los actos atentatorios de nuestra carta local. Al respecto, Kelsen afirma: “Si en un Estado cualquiera existe materialmente un documento que tenga la calidad de Constitución, pero que no prevé un Tribunal que vigile actos atentatorios contra sus

³⁰⁴ BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Ponciano Ariaga, defensor paradigmático de los pobres*, op. cit., p. 124.

³⁰⁵ BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, op. cit., p. 148.

³⁰⁶ La LIII Legislatura del Estado de México, a iniciativa de uno de sus diputados, devolvió el apellido “De Morelos” al citado municipio, al adicionar la Ley Orgánica Municipal, en sesión celebrada en el Museo “Casa de Morelos” de aquella localidad, en septiembre de 1997. Es el municipio más poblado de la República y por ende, del estado, según el INEGI cuenta con un millón 620 mil 303 habitantes, aunque en realidad son poco más de 3 millones de habitantes. Véase <http://www.inegi.gob.mx/>

principios y la forma en que éstos puedan ser anulados, entonces ese estado se encuentra por de pronto desprovisto de una real justicia constitucional".³⁰⁷

La Corte Constitucional de la entidad federativa más poblada de México tendría conocimiento de los siguientes asuntos:

- 1) Garantizar la supremacía y control de la Constitución del Estado de México mediante su interpretación y anular las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general, que expidan las autoridades que representan alguno de los tres Poderes del Estado, los ayuntamientos, así como los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que sean contrarios a ella.

- 2) Proteger y salvaguardar los derechos humanos que los habitantes del Estado de México se reserven, mediante el Juicio de Amparo, por actos o normas de carácter general que conculquen los citados derechos provenientes de:
 - a) El Congreso del Estado;

 - b) El Gobernador del Estado, y

 - c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal, como de los organismos auxiliares y de los autónomos del Estado.

³⁰⁷ KELSEN, *La garantía jurisdiccional...* *op. cit.*, p. 510.

- 3) Interpretar y aplicar las leyes del fuero común y las federales en jurisdicción concurrente;
- 4) Conocer y resolver, en instancia única, de las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el Ministerio Público.
- 5) Sustanciar los procedimientos en materia de Controversias Constitucionales, Acciones de Inconstitucionalidad y las Acciones por Omisión Legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan a la Corte Constitucional.

Conocerá de las controversias constitucionales que surjan entre:

- a) Dos o más municipios;
- b) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo con el Legislativo o Judicial, y
- c) El Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución de la Corte Constitucional las declare inconstitucionales, ésta tendrá efectos generales, para lo cual se requiere que haya sido aprobada por la mayoría de sus miembros, y surtirá efectos a partir de su publicación en la Gaceta del Gobierno.

Conocerá de las Acciones de Inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a la Constitución, y que se ejerciten dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación por:

- a) El Gobernador del Estado, o
- b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso.

Las resoluciones dictadas tendrán efectos generales, y se requiere que hayan sido aprobadas por la mayoría de los miembros de la Corte Constitucional, y surtirán efectos a partir de su publicación en la *Gaceta del Gobierno*, sin poder aplicarse retroactivamente, excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculcado.

Conocerá de las Acciones por Omisión Legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución, que interponga:

- a) El Gobernador del Estado, o
- b) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la *Gaceta del Gobierno*. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenderá dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto

de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atendiera la resolución, la Corte Constitucional dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

- 6) Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la ley que en su momento se llegara a expedir.

IV. El juicio de amparo local

A continuación haremos un repaso de esta importante figura. Recordaremos que esta institución surgió precisamente en el ámbito local, específicamente en el Estado de Yucatán. Conoceremos del proceso que se equipara al Juicio de Amparo, y que se contempla en la nueva Constitución de Veracruz. Comentaremos la existencia de un mecanismo que existe hoy en día en el Estado de México, que si bien no es juicio de amparo, permite a los gobernados defenderse respecto de los actos de los gobernantes, al menos en el ámbito administrativo, veremos también los esfuerzos que se han hecho en Chihuahua, y terminaremos precisamente con la propuesta de implementar el Juicio de Amparo en el Estado de México.

1. Estado de Yucatán

Como ya lo señalamos en el párrafo correspondiente, fue gracias a don Manuel Crescencio Rejón, a quien debemos el honor de acotar, por primera vez, en el *Diccionario de la lengua española* la voz “amparar”, cuyo significado fue el de anular cualquier acto estadual atentatorio contra la Constitución de Yucatán.³⁰⁸ Autores como Alfonso Noriega, Ignacio Burgoa, Felipe Tena Ramírez, Héctor Fix-Zamudio, entre otros, estigmatizan a Rejón como el precursor del amparo en México, y a Otero como el creador de esta importante institución.³⁰⁹

“Siendo electo diputado al Congreso local, se le confió, junto con Pedro C. Pérez y Darío Escalante, que redactara un proyecto de reformas a la Constitución local de 1825. Pero Crescencio Rejón propuso una nueva carta fundamental estatal, entre cuyas novedades incluyó al amparo, como medio de tutela de la Constitución y de las leyes.”³¹⁰

Se sabe que ese proyecto fue presentado por su autor el 23 de diciembre de 1840, y fue aprobado por la Legislatura local el 31 de marzo de 1841. Inició su vigencia entre los yucatecos el 16 de mayo de ese mismo año.³¹¹

Por ello, Víctor Manuel Collí Borges no duda en afirmar en su apunte denominado “La Constitución yucateca de 1841”, que ésta, en la actualidad, se constituye como el

³⁰⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos, “Antecedentes de la Independencia hasta 1917”, *El juicio de amparo*, 2ª edición, México, Ed. Porrúa, 1983, p. 103.

³⁰⁹ *Ibidem*, pp. 105-106.

³¹⁰ *Ibidem*, p. 108.

³¹¹ La denominación oficial del Proyecto fue la de “Proyecto de Constitución presentado a la Legislatura de Yucatán por su Comisión de Reformas, para la Administración Interior del Estado.”, ARELLANO GARCÍA, *op. cit.*, p. 108.

documento histórico y precedente más importante de nuestra Carta Magna, ya que se adelantó por lo menos con cinco años en la originalidad de las ideas que a la postre serían recogidas por aquélla, pues al considerar antes que cualquiera otra, aspectos torales, como son el ejercicio de un poder soberano, la estructura del control constitucional —que denominó como amparo—, y la enunciación en forma sistemática de las garantías individuales, es lo que le permitió trascender en el tiempo.³¹²

El artículo 62, fracción primera, de la Constitución yucateca de 1841 reza:

Art. 62. 1°. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la Legislatura, que sean contrarios al texto literal de la Constitución: ó contra las providencias del Gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el Código Fundamental en los términos expresados; limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada.³¹³

El párrafo transcrito sufrió variaciones respecto del proyecto presentado por Rejón. En efecto, algunas palabras no fueron insertas en la Constitución yucateca de 1841, a saber:

- a) La Constitución, en su párrafo correspondiente, manifiesta que 'sean contrarios' al texto literal de la Constitución.

³¹² COLLÍ BORGES, Víctor Manuel, "La Constitución yucateca de 1841", *La Actualidad de la Defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Ed. SCJN-UNAM, 1997, p. 32.

³¹³ *Ibidem*, p. 27.

- b) La Constitución suprime 'ejecutivo reunido'
- c) En la Constitución se suprime 'o las leyes' y estipula 'en el código fundamental', en los términos expresados.
- d) Lógicamente se suprime 'éstas' en la Constitución.

Resulta indispensable citar los artículos 63 y 64 de la Constitución de Yucatán de 1841, que señalan lo siguiente:

Art. 63. Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior a los que le pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

Art. 64. De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.³¹⁴

De acuerdo con Ignacio Burgoa, tres fueron las finalidades que Rejón previó: a) *el control de la constitucionalidad*, respecto de las leyes o decretos provenientes de la Legislatura o del gobernador; b) *el control de la legalidad*, respecto de los actos del

³¹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.* p. 49.



Ejecutivo, y c) *Protección de las garantías individuales del gobernado* contra actos provenientes de cualquier autoridad, incluyendo las judiciales.³¹⁵

Ante la actualización de los dos primeros incisos, correspondía conocer de la violación al Pleno del Poder Judicial (artículo 53, Constitución de Yucatán), en tanto que, en el último inciso, correspondía la competencia a los jueces de primera instancia o a sus superiores (artículos 63 y 64, Constitución de Yucatán).³¹⁶

Fue así como Yucatán aportó no sólo a México, sino a un gran número de países en el mundo, esa "joya jurídica" conocida como el Juicio de Amparo. Al respecto, surge un cuestionamiento: si el Juicio de Amparo surgió precisamente en el ámbito local, ¿por qué no retomarlo para que se desarrolle al interior de las entidades federativas en nuestros días?

2. Estado de México

En el Estado de México no existe una Sala Constitucional encargada del control de la constitucionalidad de las leyes o el juicio de protección de los derechos humanos como en Veracruz, ni institución alguna que se equipare al amparo local, como existió en Yucatán.

Aunque es justo reconocer que el Estado de México es de los pocos estados de la República que han implementado figuras que han tratado de aproximarse al juicio de

³¹⁵ Idem.

³¹⁶ Idem.

garantías. Ya veíamos en apartados anteriores que, a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de ese Estado, se pueden impugnar reglamentos, bandos municipales,³¹⁷ decretos y demás disposiciones de carácter general que emitan algunas de las dependencias del Poder Ejecutivo local, los ayuntamientos o alguno de sus organismos auxiliares que contraríen la Constitución federal o local. Dichas disposiciones pueden ser declaradas inválidas, aunque sus efectos son relativos, valga la comparación, como sucede en el amparo contra leyes.

Otra acción que se tiene a favor de los gobernados y que tiene cierta proximidad a lo que en el Juicio de Amparo se conoce como *suspensión del acto reclamado*, es la que se contempla en la sección cuarta del Código de Procedimientos Administrativos, que trata "De la suspensión del acto impugnado", en el artículo 254. Se establece un catálogo de actos provenientes de autoridades administrativas en contra de los gobernados por el que éstos, previa interposición del medio de impugnación, pueden suspender la materialización del acto atentatorio a su esfera jurídica, manteniendo las cosas en el estado en que se encontraban, en tanto concluye el proceso administrativo (artículo 255). Dentro del catálogo de actos se encuentran los siguientes: a) privación de la libertad por autoridad administrativa (artículo 255, párrafo segundo); b) multa excesiva (artículo 256); c) confiscación de bienes (artículo 256), y d) todos aquellos actos que de llegar a consumarse imposibilitarían la restitución al actor en el pleno goce de sus derechos (artículo 257).

La suspensión de oficio, que se caracteriza por no requerir previamente de solicitud del particular inconforme, obedece a la gravedad del acto impugnado, o al riesgo que

³¹⁷ Los ayuntamientos poseen facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno (artículo 115 constitucional, fracción I), *Cf.*: MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *op. cit.*, p. 54.

existe de que sea físicamente imposible restituir al gobernado en el disfrute de sus derechos.

La suspensión del acto reclamado también podrá decretarse a petición de parte, por el Magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto. Al respecto, el particular actor tiene el derecho de solicitar la suspensión en el escrito de demanda del juicio o en cualquier otro momento posterior, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, que incluye tanto la sustanciación del juicio administrativo, como la del recurso de revisión. La solicitud de suspensión deberá acordarse de plano, sin necesidad de integrar ningún incidente, ni pedir informes a las autoridades demandadas.

Por regla general es procedente la suspensión del acto impugnado, para que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentren mientras concluya el proceso administrativo. Como excepción a esta regla, no se otorgará la medida provisional si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio. Esto es, resulta improcedente conceder la suspensión de aquellos actos que tengan como fin inmediato un claro beneficio a la sociedad, sea procurando satisfacer una necesidad colectiva, o evitando un mal de carácter público.

El citado código prevé que la suspensión podrá concederse con efectos restitutorios, siempre que conceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica cuando se trate de actos que afecten a gobernados de escasos recursos económicos, actos privativos de la libertad decretados a particulares por autoridad administrativa, o bien, cuando a

criterio del magistrado sea necesario conferirle estos efectos, con la finalidad de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al actor.

Los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuentan con la facultad discrecional para conceder la suspensión sin necesidad de garantizar el interés fiscal, tratándose de multas, impuestos, o cualquier otro crédito fiscal de carácter estatal o municipal. Cuando a criterio del Magistrado sea necesario garantizar los intereses del fisco, que se da en supuestos muy excepcionales, la situación del acto impugnado se concederá, previo aseguramiento de dichos intereses, en cualesquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales, a menos que la garantía se hubiera constituido de antemano, ante la autoridad demandada.

Una vez que se acuerde el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, se le debe comunicar a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

Como se observa, son avances muy considerables, aunque sea sólo de competencia administrativa. Desde luego, lo deseable es instaurar lo que podría ser el Juicio de Amparo local en el Estado de México.

3. Estado de Veracruz-Llave

Veracruz cuenta con el Juicio de Protección a los Derechos Humanos.

El artículo 64 de la carta local veracruzana dispone:

Artículo 64.- Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional integrada por tres magistrados que tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en los términos de las leyes respectivas, del juicio de protección de derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve.³¹⁸

Aquí el órgano de control constitucional no suple a la autoridad responsable, no se coloca en su lugar, sino que la obliga a comportarse en la forma y términos de los contenidos de los preceptos constitucionales. Veracruz instauró lo que vendría a ser un Juicio de Amparo local.

En julio del año 2000, el Gobernador del Estado de Veracruz-Llave signó para su presentación, la exposición de motivos y el proyecto de Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos, reglamentaria de los artículos 4º, 6º, 56, fracción II, y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

De acuerdo con el artículo 1 del proyecto, la ley tiene por objeto:

Favorecer y salvaguardar, y en su caso reparar, mediante el Juicio de Protección, los derechos reconocidos u otorgados por la Constitución de Veracruz, que específicamente se refieren al respeto debido a la libertad, igualdad, seguridad, no discriminación, dignidad de las personas y demás derechos de tal naturaleza, garantizados expresamente a éstas, así como los que se reserve el pueblo veracruzano en ejercicio de su autonomía política.

³¹⁸ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave 2000*, Jalapa, Veracruz, Ed. Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 2000.

De acuerdo con la exposición de motivos, el Ejecutivo local enfatiza y aclara: "el juicio mencionado protege, se entiende, sólo en el ámbito local, puesto que en lo federal existe y se aplica, el juicio de garantías de esa naturaleza".

Continúa el mandatario: "...se abrió una nueva corriente de derechos humanos además de los tradicionales y generales, que debe ser conducida y garantizada merced a un juicio local".

Tiene mucha razón el Gobernador cuando afirma que:

... se ha enriquecido el patrimonio jurídico y social de las personas en el estado de Veracruz, atendiendo, por un lado, la tendencia universal de respeto y supremacía de esos derechos y, por el otro, la convicción imbibida en la reforma, de guarecer en todas sus dimensiones al ser humano como valor supremo. Este sobresaliente avance jurídico se traduce, finalmente, en el bienestar y superación social de todos los veracruzanos.

Es menester señalar que aún no se aprueba en el Congreso veracruzano el proyecto de ley citado, aunque como se logró la aprobación de la Constitución local para instaurar el citado juicio, se presume que es inminente su aprobación. De hecho, la iniciativa fue turnada por el Pleno del Congreso a las Comisiones de Justicia y de Puntos Constitucionales y fue aprobada en julio de 2002.

4. Estado de Chihuahua

Resulta obligado comentar que en el Estado de Chihuahua, como consecuencia de las reformas que se efectuaron a su carta local en 1994, se creó también una especie de Juicio de Amparo estatal, el cuál también es denominado por Héctor Villasana como recurso de queja ó amparito.

El artículo 109, fracción XV, de su Constitución, faculta al pleno del Supremo Tribunal de Justicia para conocer sobre las violaciones a los derechos de los gobernados. El artículo 200 del ordenamiento citado dispone que cualquier persona, en cuyo perjuicio se viole alguno de los derechos tutelados por la Constitución, puede ocurrir en queja contra la autoridad infractora ante el Tribunal mencionado, que hará cesar el agravio e impondrá a la autoridad responsable la pena correspondiente. Aunque por desfortuna no existe la ley reglamentaria. De cualquier forma, es un logro importante para bien de los chihuahuenses.

5. La instauración del Juicio de Amparo local en el Estado de México

Es innegable el mérito y la aportación del Estado de Veracruz en la materia que nos ocupa, aunque justo es reconocer la inquietud y la perseverancia de diversos tratadistas para implementar lo que podría ser el Juicio de Amparo local. Así, por ejemplo, Diego Valadés, en un brillante estudio realizado en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio, contemplaba la posibilidad de institucionalizar el Juicio de Amparo local.³¹⁹

³¹⁹ Cfr. VALADÉS, Diego, "Los límites del constitucionalismo local", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio, en sus 30 años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, Ed. IJ-UNAM, 1998, Tomo 1, p. 802.

En el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, el investigador referido, junto con Jorge Madrazo, proponían la creación de la acción del amparo estatal por violación de los derechos y libertades consagrados en las constituciones locales.³²⁰

Héctor Fix Fierro también cree conveniente la instauración del Juicio de Amparo local, que sirva como un instrumento que pueda ser utilizado favorablemente por el gobernado contra leyes o actos que provengan de órganos públicos y que pretendan transgredir sus garantías individuales o sus derechos fundamentales, o bien, por inexacta aplicación de la ley. Contra las resoluciones del amparo procedería la impugnación ante los tribunales federales, siempre que se tratara de violaciones directas a las garantías individuales.³²¹ Añade el autor citado que las garantías individuales que conculca nuestra ley fundamental constituyen el mínimo *minimorum* en tanto que derechos del gobernado, ampliándose el espectro en la carta local.

El Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José de Jesús Gudiño Pelayo, ha propuesto también el establecimiento del Juicio de Amparo local. Es uno de los Ministros de nuestro máximo tribunal que se ha caracterizado por apoyar la justicia local.³²²

Recientemente, en una extraordinaria obra jurídica titulada *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, Máximo Gámiz Parral propone "... el establecimiento de un procedimiento para que los ciudadanos pudieran ejercer acción para enmendar cualquier violación constitucional estatal".³²³

³²⁰ *Ibidem*. p. 695.

³²¹ Cf. FIX FIERRO, "La otra justicia: breves reflexiones sobre la reforma judicial en las entidades federativas"..., *op. cit.*, p. 87.

³²² GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "El control constitucional local: una inquietud permanente", *Iniciativa*, México, número 6, p. 150.

³²³ GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2ª edición, México, Ed. IJ-UNAM, p. 333.

Haciendo uso de la imitación, la cual ha sido la vía privilegiada para la evolución histórica del derecho, según Alan Watson,³²⁴ creemos que sería muy útil y benéfico para la entidad mexiquense, el recibir, implementar y adecuar la aportación del Estado de Yucatán, así como la del Estado de Veracruz, recientemente.

Por ello, sería necesario adicionar la carta local mexiquense para crear un catálogo de derechos humanos³²⁵ a favor de los habitantes del referido Estado, los cuales serían la base para establecer el citado juicio local.³²⁶

Aunque no bastaría con adiciones o reformas constitucionales, los derechos humanos requieren de mayor estudio y publicidad³²⁷, no sólo en cuanto al conocimiento y

³²⁴ FIX-FIERRO, Héctor, "La otra justicia. Breves reflexiones sobre la reforma judicial en las entidades federativas", *op. cit.*, p. 81.

³²⁵ El doctor Contreras Nieto considera que "derechos humanos" es la denominación de mayor uso entre la doctrina, designación que a su juicio es la más apropiada porque sirve para precisar su concepción, y, como asevera Antonio Truyol: "decir que hay 'derechos humanos' o 'derechos del hombre' en el contexto histórico-espiritual que es el nuestro, equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados". De acuerdo con la crítica, resulta redundante decir "derechos humanos", por considerarse que sólo el ser humano es sujeto de derechos y, agregarle a esta palabra el adjetivo de "humanos", lleva en sí, a la confusión de especular que pudieran existir otros derechos que no fuesen de la parsona humana. ¿De quién, entonces? Cuestiona Bidart Campos. CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, *El derecho al desarrollo como derecho humano*, México, Ed. Comisión de Derechos Humanos, Estado de México, 2000, p. 11

³²⁶ Cfr. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "El control constitucional local: una inquietud permanente", *Iniciativa*, número 6, *op. cit.*, p. 150.

³²⁷ Respecto a la importancia de la publicidad, Neva Negrete nos relata: "En una conferencia que di en la vieja Escuela Nacional de Jurisprudencia hace poco, entre las preguntas que nos formularon hubo una de un abogado: si pues ya tiene 26 años el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no obstante, yo no lo conozco, no sé del Tribunal nada o muy poco, a qué se debe. La respuesta fue: la culpa es en gran parte del Tribunal, cuando entró el Tribunal en 1971, les confieso, nos subimos a los trolebuses, a los camiones, poníamos letreros, pues si no hacíamos alboroto nosotros, quién iba a conocer al Tribunal, no teníamos otra forma, no teníamos la cuota que tienen los partidos políticos para entrar a la televisión gratis, no teníamos periódico, no teníamos revista, peníamos grandes letreros en todas partes, dábamos conferencias, en fin, nos hicimos publicidad y con frecuencia y así nos fue llegando poco a poco trabajo, pues pasaban meses y no hacíamos nada, no llegaba nadie. Era triste ver a un Tribunal tan valioso por su ley y no llegaba clientela, entonces había que hacerle publicidad y empezamos a hacerla en forma discreta, no como la hay para otras cosas. NAVANEGRETE, Alfonso, "Necesidad de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México", en *Memoria del Cuarto Congreso Nacional de Tribunales de lo Contencioso Administrativo*, México, diciembre de 1997.

exigibilidad por parte del gobernado, sino en cuanto a que el poder público requiere de una mayor capacitación, así como voluntad política de respeto.³²⁸

Precisamente, para fortalecer la defensa de los derechos humanos³²⁹ se pretende crear el Juicio de Amparo local. En su caso, tendría las siguientes características generales:

- 1) Procedería contra cualquier acto, hecho u omisión de la autoridad, que conculque los derechos humanos de las personas físicas individuales, de los grupos familiares, de los grupos sociales y de las comunidades o poblaciones indígenas.
- 2) El juicio sería sumario y de una sola instancia, estará regido por los principios legales y de la suplencia de la queja a favor de la parte actora.
- 3) Sería una norma supletoria de la materia el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.

³²⁸ REYES VERA, Ramón, "Los derechos humanos y le seguridad jurídica", *Derechos Humanos*, órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, número 37, mayo-junio de 1999, p. 97.

³²⁹ Los derechos humanos y su defensa presentan ciertos problemas. En primer lugar, debemos reconocer que nuestro país es habitado por millones y millones de mexicanos. A nivel nacional, de acuerdo con el INEGI, 100 millones de mexicanos aproximadamente, y en el Estado de México, 13 millones 83 mil 359 de habitantes.³²⁹ Frente a esta población, frente a esta magnitud de la población de nuestro país, uno de los principales problemas que enfrentamos por este número es educación. Conforme a datos proporcionados por el entonces presidente mexicano, Ernesto Zedillo, nuestro promedio de escolaridad como país es de secundaria. Como país, ¿qué podemos esperar con un promedio de escolaridad o de educación tan bajo como el que tenemos? Primero debemos reconocer que hay un buen número de compatriotas analfabetas, que hay grupos indígenas o grupos étnicos que apenas y saben leer o no lo saben hacer, y que, por consecuencia, desconocen los derechos mínimos, los derechos fundamentales que la Constitución consagra, y no solamente eso, que desconoce los derechos mínimos, las garantías individuales, sino que desconocen que existe en este país una Comisión Nacional de Derechos Humanos, o una Comisión estatal o comisiones estatales para la defensa de los derechos humanos. En realidad, entonces, los derechos humanos enfrentan ese primer gran reto para su cumplimiento, que es el nivel educativo de nuestro pueblo o como pueblo que somos. *Cfr.* RIVERA MONTES DE OCA, Luis, *Memoria del Segundo Seminario Derechos Humanos y Garantías Individuales*, México, Ed. CODHEM, 1994, pp. 156-157.

- 4) El juicio se promovería únicamente por quien o quienes resientan un agravio personal y directo, causado por el acto de autoridad violatorio de los derechos humanos, por sí o por medio de su representante legal.

- 5) Serían partes en el juicio:
 - a) El agraviado o agraviados: tendrían este carácter las personas físicas individuales, las personas morales, grupos familiares y sociales, las comunidades o pueblos indígenas, cuyos derechos humanos hayan sido violados por la autoridad, que los afecte en forma personal y directa;

 - b) La autoridad o autoridades responsables: tendrían ese carácter los órganos de gobierno pertenecientes al estado, los ayuntamientos o consejos municipales, los organismos autónomos o descentralizados, que hayan emitido o ejecutado el acto violatorio de derechos humanos contra el cual se promueve el juicio, y

 - c) El tercero interesado: tendría ese carácter la persona o personas a quien beneficia el acto de autoridad contra el cual se interpone el juicio, por haberlo gestionado a su favor o por resultar beneficiado con el mismo.

- 6) El término para interponer la demanda del Juicio de Amparo sería de 15 días hábiles contados a partir de:
 - a) Del siguiente en que se le haya notificado al agraviado el acto o actos que a su juicio sean conculcatorios de sus derechos humanos;

- b) Que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, y
- c) Que se hubiera ostentado sabedor de los mismos.

7) Tendría competencia para conocer del juicio:

La Corte Constitucional, para dictar la sentencia definitiva y en ella, los incidentes que pudieran surgir.

- 8) Las sentencias que, en su caso, declaren que los actos reclamados sí son violatorios de los derechos humanos de la parte agraviada tendrían los siguientes efectos:
- a) Ordenarán que se le restituya en el ejercicio de los derechos humanos que le fueron violados;
 - b) Que la autoridad deje sin efectos tales actos, por lo que a la parte agraviada concierne;
 - c) Que se restituyan las cosas al estado en que se hallaban antes de cometida la violación;
 - d) A la autoridad que haya emitido o ejecutado el acto violatorio de los derechos humanos se impondrá una corrección disciplinaria en los términos establecidos en el Código de Procedimientos Civiles vigente en el estado.

- e) La reparación del daño ordenada en la sentencia sería pagada a la parte actora, dentro de los 30 días siguientes a aquel en el que la autoridad que deba cubrirla haya sido notificada de la sentencia.
- 9) Las sentencias dictadas por la Corte Constitucional no admitirían recurso alguno.
- 10) Es por demás aclarar que éstas serían una de las tantas características que tendría el Juicio de Amparo local mexiquense, y que se enlistan sólo de manera enunciativa. Nuestro propósito es sentar las bases generales de tópicos como el que estamos analizando, dejar sembrada la inquietud, la cual pueda ser desarrollada por todos, desde su trinchera, en el perfeccionamiento de nuestro Estado de Derecho. Es una tarea a la que estamos convocados. Ciertamente, no todo está por hacer, pero falta mucho por construir.³⁹⁰

³⁹⁰ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, México, Ed. Laguna, 2000, p. 275.

Capítulo Quinto

EL ESTABLECIMIENTO DE LA DECLARACION GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN EL ESTADO DE MEXICO

I. La "Fórmula Otero"

El sistema inspirador de la relatividad de las sentencias en México fue, sin duda, el norteamericano, y que nuestros jurisconsultos de aquella época plasmaron en el documento denominado Acta Constitutiva y de Reformas, de 18 de mayo de 1847; más aún, la Constitución de aquel país sí contempla el principio que determina que una ley contraria a la Constitución es nula, y que es deber de todos los órganos jurisdiccionales negarse a aplicarla, so pena de que la resolución correspondiente sea invalidada en vía de apelación.

Otra fuente inspiradora del Acta Constitutiva y de Reformas, así como del amparo mexicano, fueron las ideas que el pensador francés Alexis de Tocqueville escribió en su obra *La democracia en América*, y que Manuel Crescencio Rejón supo utilizar para apoyar sus argumentos de la inconstitucionalidad de las leyes en México, las cuales —pensaba— poco a poco irían perdiendo su valor moral hasta su total derogación por el Poder Legislativo con los *golpes redoblados de la jurisprudencia*, para no atreverse a aplicarlas ni una vez más por parte de las autoridades administrativas.³³¹

La tesis de que la fuerza de la jurisprudencia destruiría una ley inicua fue sostenida, también, por Mariano Otero, Ponciano Arriaga, Ignacio L. Vallarta y Emilio Rabasa, entre otros, “sería este caso el más brillante testimonio de la excelencia de nuestras instituciones, de la bondad del amparo, que a la vez que asegura el goce de las garantías individuales, fija el derecho público de la Nación haciendo imposible las leyes inconstitucionales”.³³²

Aunado a lo anterior, Juventino V. Castro indica que algunos autores —entre ellos, Carlos Arellano García— afirman que realizar modificaciones al amparo mexicano y especialmente a la Fórmula Otero, sería tanto como aniquilar a la institución, lo que

³³¹ Cfr. PALACIO, J. Ramón, *La Suprema Corte y las leyes inconstitucionales*, México, Editorial Botas, 1962, p. 79. Por otra parte, “Sabido es que Mariano Otero formó parte de la Comisión de Constitución del Congreso, de la cual también formó parte Manuel Crescencio Rejón, creador del amparo en la Constitución yucateca de 1841, que actuó en funciones de Constituyente, y que formuló el Acta de Reformas de 1847. La mayoría de la comisión formuló un dictamen que proponía se declarara como única Constitución legítima del país la de 1824, mientras no se publicaran todas las reformas que determinase hacerle el Congreso reunido. A este dictamen se agregó el voto particular de Mariano Otero, quien extensamente explicaba las razones por las cuales proponía se aprobara un Acta de Reformas, en los términos que igualmente anexó a su voto particular.” CASTRO, Juventino V., “Amparo contra leyes”, *Hacia el amparo evolucionado*, 3ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1986, pp. 12-13.

³³² Cfr. PALACIOS, J. Ramón, *La Suprema Corte y las leyes inconstitucionales*, México, Ed. Botas, 1962, p. 80.

ha derivado en un exacerbado nacionalismo,³³³ y que, por desfortuna, pone en riesgo el principio de la legalidad, como lo veremos más adelante.

Enseguida transcribiremos los artículos 5, 22, 23, 24 y 25, del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en los que, a nuestro modo de ver, consideramos se encuentra el fundamento de la misma, preceptos que condensaron las ideas de que hablamos en párrafos anteriores. Textualmente señalan:

Art. 5.— Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

Art. 22.— Toda ley de los Estados que ataque a la Constitución ó las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Art. 23.— Si dentro de un mes publicada una ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

³³³ Cf. CASTRO, Juvertino V., "Todavía más sobre la 'Fórmula Otero'", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, año 12, número 12, 1988, p. 66.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las Legislaturas.

Art. 24.— En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas, a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.

Art. 25.— Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare.³³⁴

De la lectura de los preceptos transcritos se puede observar la intención de sus autores, de anular las leyes contrarias a la Constitución, por parte del Congreso, estableciéndose de manera precisa quiénes podían denunciar la violación del precepto, el número de legisladores o de legislaturas, así como el órgano ante el cual debía realizarse senda petición. Y, desde luego, la fijación del principio comúnmente conocido como *la relatividad de las sentencias*.

³³⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, "De la restauración del federalismo a la revolución de Ayutla (1846 - 1854)", *Derecho constitucional mexicano*, 20ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1984, pp. 472, 474-475.

Otero estaba convencido de que las leyes contrarias a la ley fundamental debían ser anuladas; sin embargo, para estos efectos planteó un sistema más complicado que el correspondiente a la anulación de los actos administrativos en vía de amparo. Por ello fue que, en la parte considerativa de su proyecto, aseguraba, por una parte, que cada entidad federativa estaría sometida a la Unión, y, por la otra, que tales preceptos se erigirían como el árbitro supremo de las diferencias, añadiendo que, de existir otro mecanismo mejor de garantizar las libertades de los estados, él lo hubiera propuesto en su proyecto.³³⁵ Fue justo de esta forma como Otero estableció un sistema completo de control de las garantías fundamentales y de las leyes, a saber: el Juicio de Amparo con efectos particulares, y la anulación de las leyes inconstitucionales con efectos generales.

Este sistema quedó condensado en los artículos de referencia del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; sin embargo, fue desechado por el Constituyente de 1857, por considerar que la anulación de leyes locales por el Congreso de la Unión, o de leyes expedidas por éste, y por Legislaturas de los estados, representaba conatos bélicos entre los estados y la Federación; por ende, el Juicio de Amparo sería la única vía para atacar la inconstitucionalidad de las leyes.

El argumento que respaldó el desechamiento de los artículos hacía hincapié en que su inserción en el documento constitucional se asemejaba a una declaración de guerra de potencia a potencia; los gobernadores, por su parte, tendrían la obligación de promulgar y ejecutar las leyes del Congreso federal, como si fuesen empleados de la administración, y el Poder Ejecutivo de la Federación podría expedir eventualmente órdenes a los gobernadores como de superior a inferior. En uno y otro extremo quedaba

³³⁵ CASTRO, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, op. cit., pp. 14-15.

siempre desairada y envilecida una de las dos autoridades, sancionada la discordia y hasta decretada inevitablemente la guerra civil.

Subrayamos, pues, que por considerar altamente peligroso para la estabilidad política del país un sistema de anulación de leyes, con efectos *erga omnes*, que a la postre ocasionaría enfrentamientos directos y probablemente funestos, entre dos ámbitos de gobierno, fue lo que motivó a los constituyentes a desestimar los preceptos 23, 24, y 25 del Acta Constitutiva de Reformas de 1847.

Un ejemplo lo constituye Ponciano Arriaga, quien como miembro de la comisión redactora y apasionado defensor del amparo sostuvo: "... se requiere que las leyes absurdas, que las leyes atentatorias sucumban parcialmente, paulatinamente, ante los fallos de los Tribunales, y no con estrépito ni con escándalo en un palenque abierto a luchas funestas entre la soberanía de los estados y la soberanía de la federación . . ." ³³⁶

El criterio anterior se vio robustecido por la opinión de los jurisconsultos Ignacio L. Vallarta y José María Lozano, quienes pugnaron porque en las sentencias de los juicios de amparo no debería hacerse ninguna declaración general respecto de la ley o acto reclamados. ³³⁷

Finalmente, la Constitución de 1857 no tocó ni contempló en precepto alguno la esencia de los artículos 22, 23 y 24 del Acta de Reformas de 1847, ni tampoco en la de 1917 se consideró esta situación. La mutilación a las excepcionales ideas de Otero quedó

³³⁶ Cfr. ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, p. 990.

³³⁷ Cfr. VALLARTA PLATA, José Guillermo, "El Poder Judicial y el sistema de la declaración de inconstitucionalidad en Latinoamérica", *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, Ed. IJ-UNAM, 1977, p. 77.

consumada por de pronto en el artículo 27 de la Ley de Amparo de 1869.³³⁹ Por estas razones, Juventino Castro precisa que: "En México no hay amparo contra leyes inconstitucionales, sólo amparo contra la aplicación de esas leyes a un caso concreto, planteado por un individuo que fue lo suficientemente vigilante para exigirlo a la justicia federal".³³⁹

Al trastocarse el ideal de Mariano Otero quedó desconocida su fórmula auténtica, que comprendía, como se expuso, un procedimiento de anulación de leyes inconstitucionales con efectos *erga omnes*, quedando únicamente subsistente la relatividad de las sentencias o los efectos *inter partes*.³⁴⁰

Por nuestra parte, acotamos que la esencia de la suma de los artículos 22, 23, 24 y 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, es lo que real y verdaderamente debiera entenderse como la "Fórmula Otero", no así el único precepto —artículo 25— trascendiendo al artículo 102, parte segunda, de la carta fundamental que fue jurada diez años después, primero,³⁴¹ y que en la de 1917, sin variación alguna, quedó consagrado en el artículo 107, fracción II; dicho de otra forma, al quedar trunca la idea de Mariano Otero, quedó trunca consecuentemente su idea primigenia, quedó trunca su idea de inviolabilidad de la Constitución, quedaron trancos los anhelos del pueblo mexicano. Así entendido el asunto que nos ocupa, precisamos que la llamada "Fórmula

³³⁹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Proceso de discusión de La Ley de Amparo de 1869*, México, Ed. IJ-UNAM, 1987, p. 309.

³³⁹ *Cfr.* CASTRO, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, *op. cit.*, pp. 11-12. Véase, también, "Reflexiones y comentarios respecto al amparo contra leyes", en esta misma obra, pp. 123-139.

³⁴⁰ "... la jurisprudencia mexicana así formada tiene fuerza obligatoria solamente para los otros tribunales federales y estatales, tanto ordinarios como administrativos, militares y de trabajo, con efectos relativos y limitados a las partes en el litigio." SCHWARTZ, Carl. E., "El papel de la jurisprudencia", *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, Ed. IJ-UNAM, 1990, tomo 1, p. 473.

³⁴¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes constitucionales", *Derecho constitucional mexicano*, *op. cit.*, p. 624.

Otero” no es más que una tercera parte de la totalidad que la conforma, según hemos podido apreciar; antes bien, debiera denominarse “primicias o esbozo de la Fórmula Otero”.

En este sentido, indica Héctor Fix Zamudio que:

El principio de la relatividad de la sentencia de amparo, debe superarse para que surta efectos generales la ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia; y ello se debe a una evolución de los medios de control de Europa y Latinoamérica. Es una transformación que con toda seguridad aceptaría el ilustre Don Mariano Otero, como ya ha sucedido con la creación de la acción de inconstitucionalidad, que aunque se ha silenciado por el legislador y autores de la reforma del artículo 105 fracción II de la Constitución, este medio de control no es más que el RECLAMO DE OTERO . . .³⁴²

El papel que como órgano controlador de los actos de otros poderes públicos ejerce el Poder Judicial de la Federación mexicana no ha sido tan significativo desde su inicio, como sí lo fue en los Estados Unidos. No obstante que se le ha reservado desde 1847 la facultad de un control constitucional a través del Juicio de Amparo, los efectos relativos de sus sentencias restringen la protección constitucional a los agraviados o quejosos.³⁴³

³⁴² FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Reformas a la Ley de Amparo”, *Asamblea nacional extraordinaria de amparo*, Xalapa de Enríquez, Veracruz, Gobierno del Estado de Veracruz-Instituto Mexicano del Amparo-Universidad Veracruzana, junio de 2000, p. 157.

³⁴³ Cf. GONZÁLEZ HERRERA, José Aben, “El pacto federal y en control constitucional de los poderes locales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Diálogo y Debate*, México, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., sin año de publicación, número 4, p. 100.

La solución al problema del acceso a la justicia no es fácil. Podrían intentarse algunas reformas sectoriales que contribuyeran a disminuir ante los tribunales las crecientes desigualdades sociales que se han producido. Se podría empezar con eliminar la llamada "Fórmula Otero", por virtud de la cual los efectos de las sentencias de amparo que declaran inconstitucional una norma de carácter general solamente alcanzan a las partes que concurrieron a ese juicio; es decir, una ley declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se puede seguir aplicando a todos aquellos que, quizá por falta de asistencia jurídica, quizá por falta de medios económicos, no han tenido la oportunidad o la paciencia para promover un juicio de amparo. La "Formula Otero" no solamente es la *consagración jurídica de la desigualdad*, sino que representa una de las limitaciones más importantes que tiene hoy en día el juicio de amparo en México.³⁴⁴

II. Establecimiento de la Declaración General de Inconstitucionalidad de Leyes en el Estado de México

Hamilton, en *El Federalista*, decía que: "Ningún acto legislativo, contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto, significaría afirmar que el subalterno es más importante que el principal; que el sirviente está por encima de sus patrones; *que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo*".³⁴⁵

³⁴⁴ Cfr. CARBONELL, Miguel, "Poder Judicial y reforma del Estado en México", *Diálogo y Debate*, México, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., número 7, enero-marzo de 1999, p. 33.

³⁴⁵ *The Federalist* (editado por B. F. Wright), Cambridge, Mass, 1961, pp. 491-493, *apud* BREWER-CARÍAS, Allan R., "El derecho de amparo en Venezuela", *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, México, Ed. IJ-UNAM, 1992, p. 8.

Previo al análisis del tópico que nos ocupa, haremos un breve repaso a la forma en que operan los efectos de la declaración de inconstitucionalidad en América Latina:

1. Se produce la nulidad de la norma inconstitucional; es decir, sus efectos son *erga omnes*:
 - a) Por así estar dispuesto en forma expresa en Bolivia, artículos 122.2 y 127.5, aunque debe interpretarse que la nulidad se refiere al acto que excedió el poder, y no a la norma; El Salvador, artículo 183: de un modo general y obligatorio; Venezuela, artículo 215.3, 4, 6 y 7: respecto de las leyes y actos legislativos federales y estatales, municipales y de los reglamentos o actos del Ejecutivo Nacional.
 - b) Por interpretación del texto constitucional en Colombia, artículo 214: en razón de que esta disposición dice que la Corte decide definitivamente.
 - c) En todos los casos en que la acción ha sido interpuesta por acción popular, porque en estos casos resulta claro que se ataca el vivo objetivo de la norma, al margen de una mera pretensión subjetiva.

Humberto J. La Roche señala que los efectos de la nulidad no son sólo la inaplicabilidad, sino la inexistencia para el futuro.³⁴⁶

2. Se produce la derogación de la norma si el Congreso no deroga la ley declarada inconstitucional después de cuarenta y cinco días de haber recibido una

³⁴⁶ LAROCHE, Humberto, *Derecho constitucional*, 1967, pp. 135 y ss. *apud* QUIROGALAVIÉ, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, Ed. IJ-UNAM, 1991, p. 193.

comunicación en tal sentido. Si lo declarado inconstitucional es un decreto ejecutivo, la derogación se produce desde la publicación de la inconstitucionalidad. En caso alguno hay efectos retroactivos (Perú, artículos 300, 301 y 303).

3. Se produce la suspensión total o parcial de los efectos de las normas inconstitucionales; en tal caso, el Tribunal de Garantías Constitucionales somete la cuestión al Congreso, pero en ninguna situación lo que se resuelva tiene efecto retroactivo (Ecuador, artículo 141.4); pero no se establece qué ocurre si el Congreso no acata la resolución del Tribunal. Una interpretación lógica es darle efectos *erga omnes* a la resolución, pero para ello se debiera fijar término para que emita su opinión el Congreso.
4. Se produce la suspensión total o parcial por parte del Senado, en los casos de que una ley hubiera sido declarada inconstitucional por el Supremo Tribunal Federal (Brasil, artículo 52.X). José A. da Silva nos enseña que en Brasil en ningún caso la declaración de inconstitucionalidad por el Supremo Tribunal o por los tribunales inferiores tiene efectos *erga omnes*: en todos los casos debe intervenir el Senado suspendiendo la norma inconstitucional, de forma tal que si no lo hace ella sigue valiendo; a su vez, dicha suspensión tiene efectos para el futuro: *extunc*.³⁴⁷ También señala Da Silva que en Brasil se ha instalado una práctica injustificada: cuando la declaración de inconstitucionalidad proviene de una acción directa, el que suspende la ejecución de la ley es el Presidente por decreto.³⁴⁸

³⁴⁷ DA SILVA, José Alfonso, *La Constitución y su defensa*, p. 274, *apud* QUIROGA LAVIÉ, Humberto, México, Ed. IJ-UNAM, 1991, p. 194.

³⁴⁸ *Ibidem*, p. 300.

5. Resulta la inaplicabilidad de la norma inconstitucional al caso concreto: Uruguay, artículos 258, 259 y 260: tanto respecto de leyes como de decretos; Chile, artículo 80; Ecuador, artículo 138: sólo para casos en que la declaración de inconstitucionalidad la pronuncie la Corte Suprema y los tribunales de cuentas y administrativos; Guatemala, artículo 272: en los casos en que la competencia de la Corte Constitucional proceda por apelación, pues la norma habla de "casos concretos"; Panamá, artículo 212.2: si bien en esta Constitución no hay indicación explícita de los efectos de la inconstitucionalidad, esta norma da pauta a la ley porque establece que "el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos reconocidos en la ley sustancial"; Paraguay, artículo 200: el fallo sólo tendrá efecto con relación al caso.³⁴⁹

Como se puede observar, el establecimiento de la declaración general de inconstitucionalidad de leyes opera en la mayoría de los países latinoamericanos que cuentan con controles jurisdiccionales en defensa de sus propias constituciones.

Entre los juristas iberoamericanos existe una corriente importante, apoyada en la experiencia de los países que ya han establecido la declaración general de inconstitucionalidad, que pugnan por el establecimiento de la misma. Inclusive en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, efectuado en la ciudad de México, al respecto, se hizo la siguiente recomendación:

Quinta. En la realización del control de la constitucionalidad de las leyes, los Tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas en la desaplicación concreta de la ley, para consignar el de la declaración general de

³⁴⁹ QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *op. cit.*, pp. 193-194.

inconstitucionalidad, tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle verdadera eficacia práctica.³⁵⁰

Como se puede observar, existe el consenso universal y especialmente iberoamericano en el acuerdo referido que, si bien no obliga a los países participantes, sí recae en ellos la "carga moral y política" de no atender la citada recomendación.

Pero México ¿qué ha hecho al respecto? ¿Ha dado muestras de apegarse al referido acuerdo? Durante el desarrollo de este apartado habremos de revisarlo, pero sobre todo, justificaremos el establecimiento de la citada declaración en el Estado de México, desde luego, sujetos a que, en su caso, se establezca la Corte Constitucional del Estado de México.

Para el tema de nuestro interés destaca, evidentemente, la construcción jerárquica del derecho. Por su parte, la pirámide normativa kelseniana está íntimamente ligada al principio de la supremacía constitucional que ya hemos abordado. Sin embargo, en este momento es importante destacar algunas situaciones que se dan en el moderno Estado social de derecho, particularmente en el mexicano, y que inciden en nuestro tema central: la declaración general de inconstitucionalidad de leyes.

En el muy dinámico y a veces vertiginoso mundo en que vivimos, las necesidades y actividades humanas, tanto individuales como colectivas, son cada vez más complejas y diversificadas, y, consecuentemente, la actividad jurídica precisa de evolucionar

³⁵⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Reformas a la Ley de Amparo", *Asamblea nacional extraordinaria de amparo*, op. cit., p. 372.

constantemente. Esta situación ha llevado particularmente a nuestro país a un incremento masivo de la legislación, que conlleva más riesgos de imperfección y, lo que es peor, de inconstitucionalidad.

Por otra parte, no toda la legislación, y probablemente ni siquiera la mayoría, proviene del órgano supuestamente especializado para legislar (Poder Legislativo), sino que consiste en reglamentos y decretos con efectos generales provenientes del Poder Ejecutivo. Esto es explicable, en virtud de que es el Ejecutivo el que de una manera más ágil y expedita puede dictar las normas necesarias para regular una determinada actividad o situación, pero podría resultar contraproducente la facultad extraordinaria para legislar del Presidente de la República y de los Gobernadores de los Estados. Además, hay que tomar muy en cuenta la acertada reflexión de Diego Valadés, en el sentido de que los Congresos federal y locales se han convertido en escenarios del debate político y foro para el pluralismo democrático, dejando en segundo término la tan importante función que es la de legislar,³⁵¹ sin que esto sea una regla, pero la percepción general así lo indica; lo que trae como consecuencia un descuido en la función legislativa y por ende, en la atención y vigilancia, que esa producción legislativa esté apegada a nuestra Carta Fundamental.

Se han esgrimido diversos argumentos en contra de la declaración general de inconstitucionalidad; entre ellos, se afirma que el Poder Judicial está privado del beneficio de la experiencia del pleno desarrollo de los hechos, para imponer la validez a la legislación. Esto quiere decir que la aplicación de una disposición legal puede producir una experiencia que puede resultar decisiva para su confrontación con las

³⁵¹ Cfr. VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, Ed. IJ-UNAM, 1997, p. 152.

normas constitucionales, experiencia que en principio no se produce si las leyes ordinarias son declaradas inconstitucionales con efectos generales.³⁵²

Al respecto, Fix-Zamudio señala que en el fondo refleja el temor de que los jueces encargados de conocer las cuestiones de inconstitucionalidad pronuncien constantes declaraciones generales de inconstitucionalidad, afectando seriamente al órgano parlamentario —o inclusive al Ejecutivo cuando legisla directa o indirectamente—, sin tomar en consideración las situaciones prácticas, constantemente variables y complejas.

Aunque, como lo afirma el distinguido investigador, si se examina el resultado de la actividad de los Tribunales Constitucionales, se llega a la conclusión de que todos ellos parten del principio fundamental de la interpretación constitucional, de que toda norma legislativa se presume constitucional y que se debe apreciar de tal manera que pueda armonizarse con la carta fundamental, y sólo en el supuesto de que no pueda lograrse esta concordancia debe declararse inconstitucional.³⁵³

Hay quienes han señalado que con el establecimiento de la declaración general se correría el riesgo de estar invadiendo la esfera competencial de otros poderes. Al respecto, resulta interesante el comentario de Miguel Ángel Castillo Soberanes, quien afirma que “tradicionalmente se ha concebido al principio de la división de Poderes como un dogma clásico, inmutable dentro del mecanismo democrático de cualquier sociedad, herencia del constitucionalismo francés que consideraba que una

³⁵² Cf. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La justicia constitucional en América Latina”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, Tomo IV, Ed. IJ-UNAM, 1989; *Latinoamérica, Constitución, proceso y derechos humanos, op. cit.*, p. 366.

³⁵³ *Ibidem*, pp. 367-368.

Constitución sin división de Poderes y sin declaración de Derechos, no podía ser una verdadera Constitución³⁵⁴. Corolario de esta perspectiva fue la implantación de tal principio, como una de las decisiones jurídico-políticas fundamentales que conforman a toda carta magna.³⁵⁵

La validez de esta concepción monolítica de la división de Poderes, en la actualidad se ve cuestionada por la doctrina, la cual nos advierte que ni aun en sus orígenes implicó una separación tajante entre los Poderes.

Efectivamente, el principio de la división fue concebido para que se pudieran realizar más eficazmente las tareas del gobierno, lo que puede comprobarse con las recomendaciones que formulaba Aristóteles para que las funciones de los jueces no se aglutinaran con las de los legisladores, y para que existiera rotación y continuidad en los cargos públicos, etcétera, pero no esencialmente con la intención de que el Poder contenga al Poder o lo limite.³⁵⁶ Si esta intención hubiera prevalecido, no se contaría en la historia que en algunos momentos hubo gobiernos de un solo hombre que reunía y ejecutaba las tres funciones básicas, sin que esa conjunción significara despotismo o autoritarismo.³⁵⁷ En nuestra realidad contemporánea es un hecho evidentemente reconocido el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos Poderes.³⁵⁸

³⁵⁴ El artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano establecía que "la sociedad que no tiene asegurada la garantía de sus derechos, ni tiene determinada la separación de sus poderes, carece de Constitución". Cfr. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1964, p. 54.

³⁵⁵ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1934, p. 212, *apud* Miguel Ángel Castillo Soberanes, *ARS. Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, número 6, 1991, p. 50.

³⁵⁶ Cfr. Aristóteles, *Política*, traducción de Julián Marías, Madrid, Ed. Estudios Políticos, 1951, pp. 193-194, *apud* Miguel Ángel Castillo Soberanes, *op. cit.*, p. 51.

³⁵⁷ Cfr. LOEWENSTEIN, Karl, *op. cit.*, p. 56.

³⁵⁸ GROSS ESPIELL, Héctor, *El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina*, México, Ed. UNAM, 1977, pp. 11-23, *apud* Miguel Ángel Castillo Soberanes, *ibidem*, p. 52.

Este hecho evidente representa el cuestionamiento máximo a la teoría de la división de Poderes monolíticamente considerada. Ante la hegemonía del Poder Ejecutivo, resulta difícil sostener con propiedad que los tres Poderes deben ser independientes y que no deben interferir en el desempeño de sus tareas. En esta perspectiva, cierto sector de la doctrina, casi en forma unánime, deja a un lado el concepto rígido de la división de Poderes, para dar paso a la llamada colaboración de Poderes.

El Poder Judicial, a su vez, lejos de ser un simple aplicador mecánico de la ley, es un defensor e intérprete de la Constitución y un equilibrador de los tres Poderes tradicionales. Bajo esta tesitura, sin llegar a convertirse en un férreo opositor de la política del Ejecutivo, debe poner límites a la acción de este Poder mediante resoluciones que le adviertan de su hipertrofia, fuera del Estado de Derecho. No es un mal necesario, sino un mal tolerable. La llamada colaboración de Poderes, en suma, constituye el replanteamiento de la vieja concepción que, con todo y su anacronismo, todavía sigue imperando en nuestro sistema jurídico.³⁵⁹

Tenemos también la postura muy respetable y reflexiva de José de Jesús Gudiño Pelayo, quien no comparte la idea de que la ley declarada inconstitucional por la Suprema Corte tenga efectos *erga omnes*, ya que otorgarle a nuestro máximo tribunal una facultad legislativa de carácter negativo es en demérito de la labor legislativa del órgano creador de la ley.³⁶⁰

³⁵⁹ CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel, op. cit., pp. 50-53.

³⁶⁰ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia: inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo", *El Estado contra sí mismo*, México, Ed. Limusa, 1999, p. 280.

El Ministro sostiene los siguientes argumentos:

- 1) Los órganos legislativos no intervienen, en cuanto tales, en la ejecución de ninguna ley que pudiera afectar la esfera jurídica de los particulares que, en cumplimiento de la jurisprudencia de la Corte, o de los Tribunales Colegiados, tuvieran que dejar de hacer.
- 2) Nuestro orden jurídico establece un sistema único; es decir, con exclusión de cualquier otro, para la creación, derogación y abrogación de la ley, y como los órganos legislativos no ejecutan ley alguna en perjuicio de particulares, entonces, la única forma como podría exigírseles el acatamiento de la jurisprudencia sería obligarlos a derogar o abrogar el precepto o preceptos declarados inconstitucionales, lo cual sería contrario al sistema legislativo que establece la Constitución vigente.

Sin embargo, sería deseable que se modificara la Constitución para que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviera trascendencia clara y expresa en el quehacer legislativo, lo cual, con seguridad enriquecería nuestro estado de derecho.

“Se me ocurre que podría haber dos formas o dos sistemas para lograr este propósito:

- 1) Establecer que una vez que se siente jurisprudencia de la Suprema Corte declarando la inconstitucionalidad de algún precepto, éste, de forma automática y en la medida en que la Corte lo ha considerado contrario a la carta magna, quede abrogado o derogado, según sea el caso. Esto equivaldría a otorgar a la *Suprema Corte facultades legislativas de carácter negativo . . .*

2) Otro sistema, más moderado, menos radical, es modificar el artículo 71 constitucional, para otorgar a la Suprema Corte el derecho de iniciar leyes respecto de las que le competan directamente (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo, Código Federal de Procedimientos Civiles). Tenemos entendido que ya hay alguna proposición a este respecto, pero nuestra sugerencia es que ese derecho de iniciar leyes también incluya la derogación o abrogación, según sea el caso, de aquellas leyes sobre cuya inconstitucionalidad se haya pronunciado el más alto Tribunal, aunque aun no se haya constituido jurisprudencia al respecto. De esta manera, se establecerá un diálogo entre el Legislativo, federal o local, y la Suprema Corte, pudiendo darse como resultado la derogación o abrogación de la ley o, también, que ante los argumentos de los legisladores, este alto Tribunal cambie su criterio, y si ya se había integrado jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una ley, la interrumpa, y entonces las autoridades puedan seguir aplicando la ley. Nosotros nos inclinamos por este último sistema . . .³⁶¹

Existen diversos argumentos en favor de la declaración general de inconstitucionalidad, los cuales compartimos:

Por ejemplo, cuando la justicia de la Unión ampara y protege sólo al individuo concreto que promovió el juicio de garantías, de tal manera que a él y sólo a él no le podrá ser aplicada una ley o precepto jurídico concreto, por ser inconstitucional, se crea una situación de injusticia muy evidente, al dividirse los destinatarios de esa ley o precepto, en dos sectores: por una parte, los que tuvieron la oportunidad de contar con el

³⁶¹ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Estudios parlamentarios del Congreso*, Academia Mexicana de Historiadores y Cronistas Parlamentarios en coordinación con la H. Cámara de Diputados y H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, primera época, año 2, número 8, marzo-abril de 1997, pp. 272-274.

asesoramiento de abogados que plantearon correctamente los actos o leyes inconstitucionales, y que, por lo tanto, al ser protegidos por una sentencia, no están obligados a cumplir las disposiciones contrarias a la ley suprema, y por otro lado, un segundo grupo formado por aquellos gobernados, menos afortunados que los primeros, ya que en muchos casos son los más numerosos, que por ignorancia o carencia de medios económicos o por ambas limitaciones, no cuentan con dicho asesoramiento. Éstos, al no haber impugnado exitosamente las disposiciones inconstitucionales, se encuentran en la obligación de cumplirlas.

Y todavía hay otros que son defraudados por pseudoabogados poco éticos y profesionales. Ante ello, sólo queda decir: "¡lástima, para la próxima más cuidado y suerte!" Pero la ley inconstitucional subsiste como trampa para incautos, descuidados o menesterosos que no puedan pagarle a un abogado especializado en amparo. ¿Esto corresponde a un auténtico Estado de Derecho?³⁶²

En una extraordinaria obra del maestro Humberto Benítez Treviño titulada *Ponciano Arriaga: defensor paradigmático de los pobres*, nos recuerda el pensar de célebres personajes, que es propicio citar:

Igual que Montesquieu, Ponciano Arriaga dice que hay dos especies de pueblos: unos, son los que la dureza del gobierno los ha hecho tales; semejantes gentes no son capaces de ninguna virtud, porque su pobreza es una parte de su servidumbre; fos otros no son pobres, sino porque han desdeñado o no han conocido las comodidades de la vida; y éstos pueden hacer grandes cosas, porque esta pobreza es una parte de su libertad.³⁶³

³⁶² *Ibidem*, p. 24.

³⁶³ BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Ponciano Arriaga, defensor paradigmático de los pobres*, op. cit., p. 120.

De las dos consideraciones anteriores, Arriaga ubica al pueblo mexicano en la segunda y estima que si somos pobres es porque hemos desdeñado los medios de procurarnos las comodidades de la vida, aun teniendo múltiples riquezas en el territorio mexicano...³⁶⁴

Bien valdría la pena decir que no debemos *desdeñar los medios* como la declaración general para procurarnos, ya no precisamente comodidades, sino justicia.

Los efectos particulares que hoy en día prevalecen, violan un principio fundamental, que es el de igualdad de los gobernados ante la ley, que resulta todavía menos comprensible en nuestra época, en la cual se pretende lograr, en la medida de lo posible, la igualdad de los gobernados, al menos desde el punto de vista de las oportunidades, que es uno de los aspectos esenciales del estado social de derecho, por lo que no puede admitirse que sólo un sector de los gobernados estén exentos de cumplir con normas inconstitucionales, en tanto que otro gran grupo, más numeroso y generalmente en situación de desventaja económica, cultural y política, tenga que obedecer las mismas normas declaradas inconstitucionales.

Con esta sectorización de los gobernados se rompe con el principio de generalidad de la ley, esencia de toda norma jurídica, ya que del género de personas a los que se destina una norma inconstitucional, un pequeño sector gozará de una "patente de inmunidad", contra la aplicación de dicha norma, en virtud del amparo obtenido.

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 122.

Por desfortuna, la clase pobre es la que menos goces sociales disfruta y la que resiente el mayor peso, rigor de las leyes, arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades y carece de la protección de sus derechos.

De nada sirve proclamar los principios de libertad si sólo una fracción pequeña y muy reducida de los gobernados, es la única que disfruta de las garantías sociales, los goces de la vida y hasta la opulencia y el lujo, mientras que el resto de los ciudadanos están sumergidos en la más horrible degradación y miseria.³⁶⁵

El tópico que cuestionamos nos permite reflexionar y recordar:

El movimiento abolicionista de la esclavitud que inició Hidalgo en México (el cual) tuvo trascendencia universal porque la libertad y la igualdad fueron valores primordiales de su acción revolucionaria. La defensa de los derechos del hombre y del ciudadano fue principio fundamental de los programas de la insurgencia latinoamericana, destacando José María Morelos y Pavón por haber despertado en la inquietud de la conciencia americana, el anhelo que el pueblo tenía para que sus derechos tuvieran un lugar especial en la constitución y en los documentos que sustentan su ideario, dejó escrito el siguiente legado:

- Igualdad jurídica para moderar la opulencia y la indigencia.
- Abolición de privilegios.
- Proscripción para siempre de la esclavitud.
- Establecimiento de la igualdad social.

³⁶⁵ BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, en *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, 3ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1994, p. 124.

— Que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos; consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.³⁶⁶

Por desfortuna, esa "igualdad jurídica" quedará trunca mientras sigan vigentes los efectos relativos. Por ello se hace necesario incorporar los efectos *erga omnes* en el ámbito nacional, y muy especialmente en la tierra de Morelos, la tierra que lo vio morir: el Estado de México, lugar en el que la filosofía y la obra de Morelos sigue viva.

Otro argumento que hacemos valer, y que es una realidad, reside en los tribunales federales, los cuales están sobrecargados de expedientes debido a la creciente complejidad de las relaciones jurídicas y al incremento de los asuntos; esto conlleva la promoción de amparos contra leyes en un mayor número de casos, tanto en vía de amparo indirecto como directo, ante los Jueces de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito, respectivamente, y como ambas instancias admiten una segunda y definitiva ante la Suprema Corte de Justicia, resulta que, finalmente, el máximo tribunal se encuentra saturado de Recursos de Revisión de Amparo contra leyes, generándose el problema de rezago, aun cuando el pleno de la Corte emite acuerdos para desconcentrar la impartición de la justicia constitucional.

El hecho de que la jurisprudencia decreta la inconstitucionalidad de una ley no tiene efectos en contra de la validez de la propia ley. Por ejemplo, si a mil individuos más se les aplica, los mil tendrán que recurrir en tiempo y cumpliendo con todos los formalismos procedimentales, ante los tribunales federales, como de hecho sucede.

³⁶⁶ VARGAS MARTÍNEZ, Ubaldo, *Morelos, Siervo de la Nación*, p. 137, *apud* BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *op. cit.*, p. 161. Lo subrayado es nuestro.

No cabe duda que se hace necesario implantar, aunque sea de manera paulatina, la declaración general de inconstitucionalidad, que resulta indispensable en la vida contemporánea, no sólo por razones de eficacia práctica del control de la constitucionalidad de las distintas disposiciones legislativas, sino además para lograr el respeto al principio esencial del régimen democrático, o sea, el de la igualdad de los gobernados ante la ley, como ya lo habíamos afirmado. En la doctrina mexicana existe una corriente cada vez más vigorosa que postula la implantación paulatina de la citada declaración general de inconstitucionalidad.³⁶⁷

La llamada Fórmula Otero, que se justificó plenamente en la época histórica de su consagración, es decir, en la segunda mitad del siglo XIX, hoy, en pleno siglo XXI, resulta anacrónica y debe sustituirse de manera paulatina por la citada declaración general.³⁶⁸

Héctor Fix-Zamudio reconoce que no resultará sencillo implantar este principio de la declaración general en nuestro ordenamiento, ya que previamente es necesario superar el peso de una concepción tradicional y mecánica de la división de poderes, de acuerdo con la cual, la citada declaración implicaría una invasión por parte de los tribunales federales a las facultades legislativas....³⁶⁹

Los efectos relativos o particulares, si bien tienen la ventaja de que permiten preservar el orden constitucional y evitar el desquiciamiento jurídico, social y político, por las fricciones que pudieran generar entre los poderes públicos, también merece criticarse,

³⁶⁷ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense*, Madrid, Universidad Complutense, 1990, p. 379.

³⁶⁸ PEMEX LEX, *Revista Jurídica, Petróleos Mexicanos*, México, número 59-60, mayo-junio de 1993, p. 14.

³⁶⁹ Idem.

en virtud de que no todos los individuos tienen el acceso al riguroso y técnico procedimiento del amparo, lo que los deja en estado de indefensión ante los órganos de autoridad.³⁷⁰

Los efectos *erga omnes* evitarán que la Constitución mexicana y mexiquense sean un deseo sin fuerza obligatoria, como bien lo dice el célebre Kelsen: "Una Constitución en la que los actos inconstitucionales se mantienen válidos [. . .] equivale a un deseo sin fuerza obligatoria."³⁷¹

La introducción de la Declaración General de Inconstitucionalidad

Darí­a lugar a eliminar actitudes perniciosas que, conscientes en muchas ocasiones las autoridades, sobre todo el Ejecutivo, de la inconstitucionalidad de la norma, presenta iniciativas de ley ante el Congreso a sabiendas de tal circunstancia, bajo la premisa que no obstante su inconstitucionalidad en el universo de los que potencialmente promoverían amparo, no representaría un porcentaje tan significativo que venga a anular los propósitos que a través de esta norma se pretende lograr.³⁷²

Esto sucede con frecuencia en materia fiscal, en donde se hace un cálculo de los que se ampararían, pero que a pesar de tal circunstancia promueve su aprobación por el Congreso para fines recaudatorios. Adoptar los efectos generales de una ley declarada

³⁷⁰ GONZÁLEZ HERRERA, José Aben, *Diálogo y Debate*, op. cit., p. 109.

³⁷¹ KELSEN, Hans, apud AGUILAR ÁLVAREZ y DE ALBA, Horacio, *El amparo contra leyes*, México, Ed. Trillas, 1989, p. 5.

³⁷² FAUZI HAMDÁN, Amad, "Las leyes declaradas inconstitucionales", *El Financiero*, México, 10 de agosto de 2000, p. 36.

inconstitucional, eliminaría tal actitud de parte de las autoridades.³⁷³

Han existido un gran número de propuestas en ese sentido, en diferentes foros y en diferentes regiones del país. Así tenemos como ejemplo la convocatoria que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la comunidad jurídica mexicana, para formular propuestas para la elaboración de una nueva Ley de Amparo. Los trabajos fueron coordinados por el ministro Humberto Román Palacios. Conformaron la comisión distinguidos juristas, entre ellos los maestros Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz.

En agosto del año 2000 presentaron finalmente lo que se denominó: Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al margen de lo controversial que resultó el documento, tuvo cuestiones de importancia y trascendencia, especialmente en lo referente al tópico que nos ocupa, proponiendo la declaración general, a saber:

Artículo 232. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procederá a hacer la declaratoria general correspondiente.

³⁷³ Idem.

Artículo 233. Dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la aprobación de la jurisprudencia referida en el artículo anterior, la Suprema Corte de Justicia formulará la declaratoria general de inconstitucionalidad o bien de interpretación conforme. Previo a la declaración, podrá convocar a quien estime conveniente para oír sus puntos de vista sobre los alcances de aquélla.

Artículo 234. La declaratoria no podrá modificar el sentido de la jurisprudencia y establecerá:

- I. La fecha de su entrada en vigor;
- II. Su obligatoriedad general, y
- III. Los alcances y las condiciones de la interpretación conforme o de la declaración de inconstitucionalidad.

Los efectos de estas declaraciones no serán retroactivos, salvo en materia penal en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 235. Las declaraciones generales de inconstitucionalidad o de interpretación conforme, se publicarán en el Semanario Judicial de la Federación, en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma general respectiva.³⁷⁴

Ésta es la propuesta más importante de todas las sugeridas en el proyecto, ya que suprimiría la "Fórmula Otero", que ordena que las sentencias de amparo sólo benefician a quien promovió la demanda.³⁷⁵

³⁷⁴ *Proyecto de Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ed. SCJN, 2000.

³⁷⁵ "Afirman los cambios a la Ley de Amparo", *Reforma*, México, 26 de septiembre de 2000, sección A, p. 16.

Es obligado precisar que la propuesta citada no tendría efectos derogatorios de la norma, lo que en Austria se conoce como *legislador negativo*, pero sí evitaría las injusticias, pero sobre todo la desigualdad que hoy vivimos por los efectos relativos, fortaleciendo así nuestro Estado de Derecho, el cual puede ser entendido como "una síntesis institucional creada por las sociedades de todos los tiempos y espacios del mundo, para condicionar un entorno en donde el hombre viva en paz y formule disposiciones jurídicas que le orienten hacia un destino de alta civilización".³⁷⁶

Otra interesante propuesta se formuló en la Asamblea Nacional Extraordinaria de Amparo, celebrada en junio del año 2000, en la ciudad de Xalapa de Enríquez, Estado de Veracruz. En efecto, al tocar el contenido del artículo 76 de la Ley de Amparo y que de manera concisa expresamos que es la esencia del artículo 107, fracción II, constitucional, el exponente y comentarista de este precepto estima que el texto, tal y como se encuentra en la Ley de Amparo vigente, puede subsistir; empero, existe la necesidad de agregar el párrafo siguiente, que para nuestros propósitos señalaremos con letra cursiva, y que se relaciona de manera estrecha con el artículo 105 bis, que no existe, por lo que también se propone su inserción:

Artículo 76.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare³⁷⁷ ". . . salvo

³⁷⁶ BENITEZ TREVIÑO, V. HUMBERTO, *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, op. cit., p. 167.

³⁷⁷ Hasta aquí es el texto vigente de este artículo. Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2001).

que se trate de leyes, reglamentos, decretos o demás disposiciones de observancia general, declaradas inconstitucionales por jurisprudencia, procediéndose en este caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 105 bis de esta Ley.³⁷⁸

Artículo 105 bis.- Cuando la ejecutoria constituya jurisprudencia, se ordenará a la autoridad responsable, que derogue o abrogue la ley, reglamento o disposición de alcance general declarados inconstitucionales.³⁷⁹

Como se deduce, es casi generalizada la inquietud y la inconformidad por la vigencia de los efectos relativos, pero también existe la disposición de los estudiosos del derecho, no sólo para señalar lo que está mal, sino que además, y con un ánimo propositivo, dan alternativas de solución al problema.

Afortunadamente, en lo referente a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, opera la declaración general, lo cual fue un avance muy considerable en la materia.

En el ámbito local, una vez más Veracruz nos puso el ejemplo al establecer la declaración general, y es natural, ya que no puede existir declaración general si no existe el órgano constitucional legalmente autorizado para establecerla.

³⁷⁸ Dos cuestiones merecen nuestro comentario. Primero, ésta es la reforma que se sugiere se inserte en el precepto que nos ocupa. Segundo, no existe el artículo 105 bis en la Ley de Amparo, sino que es también una propuesta de inserción. RAMÍREZ ROMERO, Fidencio, "Reformar la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Asamblea Nacional Extraordinaria de Amparo*, Xalapa, Enríquez, Veracruz, Gobierno del Estado de Veracruz-Instituto Mexicano del Amparo-Universidad Veracruzana, junio de 2000, p. 180.

³⁷⁹ *Ibidem*, p. 185.

Por eso en el Estado de México, al no tener un órgano encargado del control constitucional, no se puede adoptar el criterio de los efectos generales. En el apartado que tratamos de la competencia de la Corte Constitucional mexiquense ya adelantábamos, otorgándole a la Corte, la facultad de emitir resoluciones con efectos generales cuando se trate de:

- 1) Controversias constitucionales cuando versen sobre disposiciones generales de los poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y surtirán efectos a partir de su publicación en la *Gaceta del Gobierno*.³⁸⁰
- 2) De las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a la Constitución y surtirán efectos a partir de su publicación en la *Gaceta del Gobierno*, sin poder aplicarse retroactivamente, excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculpaado.

III. La obligatoriedad de la jurisprudencia para las autoridades administrativas

"La ley es legal aunque sea inconstitucional",³⁸¹ suena dramático; tal vez incongruente, pero así fue, y sigue siendo. Al respecto, no debemos dejar de tomar en cuenta al célebre Santo Tomás de Aquino, quien afirmaba que "La ley no es un objeto de la justicia, sino más bien de la prudencia, y su contenido debe ser siempre justo, ya que su etimología y esencia lo registran como *jus* (justo)".³⁸²

³⁸⁰ Así se le denomina al órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de México.

³⁸¹ Frase que hizo célebre al senador Manuel Moreno Sánchez, cuando la expresó osterilando el cargo de Presidente de la Gran Comisión del Senado, siendo Presidente de la República Adolfo López Mateos. Citado por GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia: inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo", *El Estado contra sí mismo*, México, Ed. Limusa, 1999, p. 261.

³⁸² Cfr. AQUINO, Tomás de, *Tratado de la Ley. Tratado de la Justicia. Opúsculo sobre el gobierno de los príncipes*, p. 117, apud BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, 3ª edición, México, Ed. Porrúa, 1984, p. 159.

Son los artículos 192 y 193 de la denominada Ley de Amparo los que regulan todo lo relacionado con la obligatoriedad de la jurisprudencia que emite nuestro máximo tribunal, que para mayor ilustración se citan textualmente:

Artículo 192.- La Jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia,³⁶³ funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito; los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.

Artículo 193.- La Jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.³⁶⁴

A propósito del tema, podemos percatarnos de dos cuestiones primordialmente: que sólo es obligatoria la jurisprudencia única y exclusivamente para los órganos jurisdiccionales federales y locales —entidades federativas—; *a contrario sensu*, la jurisprudencia no es obligatoria para ningún otro órgano de gobierno. Ni para el Poder

³⁶³ "En el derecho anglosajón se denomina *precedente*, en nuestra tradición jurídica la llamamos jurisprudencia, y sus requisitos son los que se señalen en la Ley de Amparo consistentes en cinco resoluciones consecutivas, emitidas por los tribunales federales en el mismo sentido, y ninguna en contrario, presentándose dos modalidades: jurisprudencia por contradicción y jurisprudencia por reiteración." Cfr. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "La obligatoriedad de la jurisprudencia", *Reflexiones en torno a la estructura, alcance y contenido de una nueva Ley de Amparo*. Propuesta enviada al ministro Humberto Román Palacios, Coordinador General de la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo. Trabajo inédito. No obstante que el documento no presenta fecha, creemos que la entrega del documento debió realizarse a mediados del mes de septiembre del año 2000, p. 71.

³⁶⁴ *Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (2001).

Legislativo, ni para el Poder Ejecutivo; ni en el ámbito federal, ni en el ámbito local; ni tampoco en el ámbito municipal. Pero ¿cuál es la razón para no hacer exigible tal obligatoriedad a los órganos de gobierno referidos? Porque si partimos del supuesto hecho legal a que se constriñe el contenido de los dos artículos transcritos, nos queda claro que todas las autoridades judiciales del país constriñen su actuación a las resoluciones emanadas —Pleno y Salas de la Suprema Corte y Tribunales Colegiados de Circuito— que sienten jurisprudencia; es decir, la jurisprudencia las vincula, o bien, tienen la peculiar característica de tomarse obligatorio su acatamiento por parte de los juzgados que jerárquicamente le son inferiores, exceptuándose solamente de esa obligatoriedad los creadores de la jurisprudencia —atento, desde luego, al artículo 193—, ello, con el fin de que la jurisprudencia de mérito pueda ser modificada cuando el órgano creador lo estime conveniente; eso sí, fundamentando las razones que tuvo para realizar el cambio de criterio. Luego, si los órganos jurisdiccionales, intérpretes e integradores de la ley, guardianes de la Constitución, son en primera instancia los que la obedecen, ¿qué impide que las autoridades administrativas no lo hagan?, ¿por qué es legal que un órgano administrativo cometa una violación al aplicar una ley que ha sido declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Corte? El fundamento legal de la aplicación —por parte de las autoridades administrativas— de una norma declarada inconstitucional por nuestro máximo órgano judicial se encuentra en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo. El desacato flagrante, la ignominia lacerante, la violación o el quebranto constitucional de los órganos del Poder Ejecutivo se actualiza cuando con sus actos atenta contra el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que a la letra determina:

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Es éste el punto toral del problema; es justo aquí donde el esquema se rompe; es aquí donde diversos constitucionalistas —entre los que destaca José de Jesús Gudiño Pelayo— categóricos, afirman que el sistema jurídico mexicano adolece de una falla estructural.³⁸⁵ En efecto, si una ley previamente declarada inconstitucional por el Pleno del Poder Judicial es atentatoria del precepto referido, es lógico pensar que la autoridad administrativa jamás podrá comprobar la fundamentación de su actuación, puesto que ésta deviene de una ley que ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

Por tanto, el gobernado que recurra al amparo obtendrá la protección de la justicia federal, por cuanto que su esfera de protección en cualesquiera de los rubros que contempla el artículo 16 constitucional —o de todos, inclusive— pretende ser vulnerado por la trasgresión del órgano administrativo. La siguiente jurisprudencia resulta de importancia para nuestro tema:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas

³⁸⁵ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "La obligatoriedad de la jurisprudencia", *Reflexiones en torno a la estructura, alcance y contenido de una nueva Ley de Amparo*, op. cit., p. 52.

Es éste el punto toral del problema; es justo aquí donde el esquema se rompe; es aquí donde diversos constitucionalistas —entre los que destaca José de Jesús Gudiño Pelayo— categóricos, afirman que el sistema jurídico mexicano adolece de una falla estructural.³⁹⁵ En efecto, si una ley previamente declarada inconstitucional por el Pleno del Poder Judicial es atentatoria del precepto referido, es lógico pensar que la autoridad administrativa jamás podrá comprobar la fundamentación de su actuación, puesto que ésta deviene de una ley que ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

Por tanto, el gobernado que recurra al amparo obtendrá la protección de la justicia federal, por cuanto que su esfera de protección en cualesquiera de los rubros que contempla el artículo 16 constitucional —o de todos, inclusive— pretende ser vulnerado por la trasgresión del órgano administrativo. La siguiente jurisprudencia resulta de importancia para nuestro tema:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas

³⁹⁵ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "La obligatoriedad de la jurisprudencia", *Reflexiones en torno a la estructura, alcance y contenido de una nueva Ley de Amparo*, op. cit., p. 52.

aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.³⁸⁶

Sea cual fuere la violación —procesal o formal— proveniente de las autoridades administrativas, lo cierto es que la violación existe, y el daño ha de corregirse a favor del gobernado.³⁸⁷

Todo lo que hemos referido se relaciona de manera importante con el principio de legalidad, que equivale a decir que “las autoridades sólo pueden realizar aquello que les permita en forma expresa la ley; en consecuencia, todo lo demás les queda vedado, es decir, prohibido.”³⁸⁸ Más todavía, si se consiente la validez constitucional de los primeros párrafos respectivos de los artículos 192 y 193, entonces se podrá estimar que una ley tiene dos significados, según sea a quién va dirigida la norma, y según el órgano a quien le corresponde exigir su cumplimiento. Así, tenemos la existencia de la ley depurada y la ley en bruto. Gudiño Pelayo señala que la primera es la ley declarada inconstitucional por la Suprema Corte, y sus destinatarios son todos los órganos jurisdiccionales del país, para quienes es obligatorio su acatamiento. La segunda, no se necesita que —cualquiera que ella sea— sea interpretada literalmente por la jurisprudencia para que sea acatada por las autoridades, sino que es obligación de

³⁸⁶ Séptima Época:

Amparo en revisión. 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968. Cinco votos.

Amparo en revisión. 3713/69. Elías Chahín. 20 de febrero de 1970. Cinco votos.

Amparo en revisión. 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y coags. 26 de abril de 1971. Cinco votos.

Amparo en revisión. 2478/76. María del Socorro Castrejón C., y otros. 31 de marzo de 1977. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión. 5724/76. Tarango R. Ramiro, y otros, 28 de abril de 1977. Cinco votos. Segunda Sala, tesis 902, Apéndice 1988, Segunda Parte, p. 1481.

³⁸⁷ Cuando no se funde la causa legal del procedimiento, estamos en presencia de lo que el maestro Gudiño Pelayo señala como violación procesal; en tanto que, cuando se funde de manera indebida, será una violación formal. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, “La obligatoriedad de la jurisprudencia”, *Reflexiones en torno a la estructura, alcance y contenido de una nueva Ley de Amparo*, op. cit., p. 60.

³⁸⁸ *Ibidem*, pp. 64-68; véase, también, FRAGA, Gabino, “Las funciones de la Constitución mexicana”, *Derecho administrativo*, 31ª edición, México, Ed. Porrúa, 1992, pp. 99 y ss.

éstas acatar el precepto legal, tal como lo entiendan, y a la postre cuando los tribunales federales interpreten ese acto de autoridad, llegando a la conclusión de que el acto se fundó en una ley inconstitucional, procederán, desde luego, a la anulación del acto. Pero estos razonamientos no impedirán que las autoridades que fundaron el acto en una ley declarada inconstitucional vuelvan a repetirlo, reincidiendo en su interpretación errónea.

En tal caso, el gobernado no tendrá otra alternativa más que promover el amparo, y que en resumen es: contratar un abogado, desembolso económico importante, la incertidumbre y angustia de varios meses, incluso años, del fallo definitivo por el que se le conceda el amparo o que se le niegue,³⁸⁹ y que se traduce en decir: si se le concede, que efectivamente el acto proveniente de la autoridad se fundó en una ley inconstitucional conforme a una jurisprudencia preestablecida por la Suprema Corte; si se le niega, que el amparo fue presentado en forma extemporánea, y su resultado será la preclusión de los derechos del gobernado.³⁹⁰

Al principio de legalidad también se le puede denominar como el imperio de la ley para que los órganos y dependencias del poder público cumplan con sus presupuestos y podamos estimar que es la esencia ontológica y deontológica, del deber ser que justifica al estado de derecho. Este principio necesariamente en sus aspectos de motivación y fundamentación debe vincularse con otros principios del derecho como el de proporcionalidad, universalidad, personalidad, beneficio, defensa y demás especies,

³⁸⁹ “¿A qué se debe que nuestras cárceles, nuestras penas y nuestras injusticias alcancen con mayor frecuencia a la gente pobre?” Así se pronunció el ilustre Ponciano Arriaga en el punto tres de su tesis propuesta como modelo paradigmático de la defensa de los pobres. *Cfr.* BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Ponciano Arriaga: defensor paradigmático de los pobres, op. cit.*, p. 123.

³⁹⁰ *Ibidem*, pp. 66-67.

y también el principio de legalidad debe vincularse con los principios generales que aplicados por los juristas de mente lúcida y prudente harán realidad la justicia que exige el pueblo, porque la inteligencia humana es capaz de distinguir hasta dónde llega la influencia de los hechos y desde dónde arranca la determinación del hombre.³⁹¹

Los argumentos esgrimidos sirven como fundamento y nos llevan a adherirnos a la tesis defendida por el maestro Gudiño Pelayo en el sentido de que la jurisprudencia debe acatarse por todas las autoridades administrativas, las que se encuentran obligadas conforme al contenido del primer párrafo del artículo 16 Constitucional, pero para que ello suceda deben reformarse los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

Es menester destacar que la inquietud, por encontrar una fórmula intermedia, ha existido con anterioridad; en el Primer Congreso Nacional de Amparo, celebrado en Guadalajara en 1990, el maestro Roberto del Arenal Martínez, catedrático de la Universidad de Guadalajara, propuso en una de sus conclusiones: "ampliar el alcance obligatorio de la Jurisprudencia, para que en lo que se refiere al amparo contra leyes, todas las autoridades, por respeto al principio de supremacía constitucional, por la precisa interpretación que de la ley inconstitucional haga la Suprema Corte de Justicia, dejen de aplicarlas, como posición intermedia entre el principio de relatividad y el principio *erga omnes sin que esto implique la nulidad de la ley*".

³⁹¹ BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, "Alternativa filosófica de la procuración de justicia", *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, op. cit., p. 140.

De igual forma, coincide con la propuesta del ministro Gudiño Pelayo, en el sentido de no establecer precisamente la declaración general o los efectos *erga omnes*, pero sí de evitar que las leyes declaradas inconstitucionales se sigan aplicando.

Esta alternativa que plantean el ministro Gudiño Pelayo y en su momento el maestro jalisciense Roberto del Arenal, debemos tomarla muy en cuenta, no desecharla ni en el ámbito federal ni mucho menos en nuestra propuesta concreta en el Estado de México, ya que, en caso de que se creara la Corte Constitucional mexiquense y no procediera que sus resoluciones fueran con efectos *erga omnes*, como analizamos en el apartado anterior, la fórmula Gudiño podría ser la más adecuada.

SECRET

DEPARTMENT OF DEFENSE
OFFICE OF THE SECRETARY



Consideraciones finales

Con la creación de la Corte Constitucional del Estado de México se fortalecería el control constitucional local, en beneficio del constitucionalismo estatal de México y en especial del Estado de México.

La creación de la Corte traería importantes ventajas, como el establecer más medios de defensa a favor de los gobernados frente a los actos de las autoridades municipales y de los tres Poderes. La referida Corte equivaldría al guardián de la Constitución local y ésta dejaría de tener el trato injusto y ordinario que hoy en día le otorga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como cualquier otra Ley. La Supremacía Constitucional local quedaría salvaguardada, el federalismo sería robustecido.

De acuerdo con Zippelius, el control permitirá que ningún poder adquiera superioridad respecto a los otros, sino que permanezcan en equilibrio. Su función será evitar que el poder político sobrepase a la norma jurídica.

Figuras similares a la Corte que se propone han tenido éxito en diferentes países del mundo, en el ámbito nacional y en el ámbito local también. Tal es el caso, entre otros, de Alemania, cuyos *länder* cuentan con órganos encargados del control constitucional local, así como Argentina, que en sus provincias cuenta con órganos similares.

Es importante considerar la propuesta alternativa que formulamos, con el ánimo de fortalecer el control constitucional local, y es la creación de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, que tendría prácticamente las mismas funciones que la Corte, aunque con una diferencia importante: que la Corte Constitucional gozaría de plena autonomía. En el Derecho Comparado, la tendencia que se consolida es cada vez mayor en el sentido de crear órganos autónomos encargados del control constitucional. De cualquier forma, la creación de una Sala Constitucional en el Estado más importante de México lo consolidaría como vanguardista e innovador.

Con la creación de la Corte o, en su caso, de la Sala Constitucional, se propone el establecimiento de la Declaración General de Inconstitucionalidad de Leyes en el Estado; es decir, que las decisiones que la Corte o la Sala llegaran a emitir, tuvieran efectos *erga omnes* y así dar paso a una nueva etapa del constitucionalismo, dando fin a los injustos efectos particulares que hoy, en pleno siglo XXI, prevalecen en el ámbito federal, y máxime que una gran mayoría de países que cuentan con órganos encargados del control constitucional ya la han establecido.

Otra alternativa que sometemos a consideración, es el establecimiento de lo que sería la obligatoriedad de la Jurisprudencia que emita la Corte o la Sala Constitucional para las autoridades administrativas, evitando así que se sigan cometiendo injusticias al permitir que una disposición que haya sido declarada inconstitucional por la Corte o por la Sala, sólo beneficie al que promovió el juicio respectivo; aún la ley quedaría intacta, a diferencia de la declaración general con fines y alcances similares.

Así pues, apreciable lector, dejamos a su respetable juicio las propuestas y las razones aquí expuestas, con la esperanza de que este sólo sea un documento que pueda ser enriquecido con su sabia crítica.

Bertrand Rusell decía: "No temas sustentar ideas excéntricas, porque todas las que hoy aceptamos fueron excéntricas alguna vez". Espero que las nuestras no sean tan excéntricas y sean aceptadas alguna vez.

Erubiel Ávila Villegas

La Creación de la Corte Constitucional del Estado de México,
como una alternativa para fortalecer el control constitucional local.

Fuentes de consulta

Bibliografía

AGUILAR ÁLVAREZ y DE ALBA, Horacio, *El amparo contra Leyes*, México, Ed. Trillas, 1989.

ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa. Contribución a los fines del proceso*, 3ª edición, México, UNAM, 1991.

ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *Justicia constitucional y control preventivo*, España, Ed. Universidad de León, 1995.

ALMAGRO NOSETE, José, *Justicia constitucional. Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 2ª. edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 1989.

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Derecho Constitucional Estatal*, México, Ed. IJ-UNAM, 2001.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio de amparo*, 2ª. edición, México, Porrúa, 1983.

ARTEAGANAVALA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México, Ed. Porrúa, 1988.

- _____, *Derecho Constitucional*, México, Ed. Oxford, 2001.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, México, Ed. IIJ—UNAM, 1987.
- BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, 3ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1994.
- _____, *Ponciano Arriaga, defensor paradigmático de los pobres*, México, Ed. UAEM, 1998.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Ed. FCE, 1995.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Ed. IIJ-UNAM, 2000.
- BREWER-CARÍAS, Allan R., *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, México, Ed. IIJ-UNAM, 1992.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 29ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1992.
- CALAMANDREI, Piero, *Estudios sobre el proceso civil*, traducción de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1967.
- CAPPELLETTI, Mauro, *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo (cuatro estudios de derecho comparado)*, traducción de Héctor Fix-Fierro, México, Ed. Porrúa, 1993.
- _____, *El control judicial de la constitucionalidad de leyes en el derecho comparado*, México, Ed. UNAM, 1966.
- CARPISO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Ed. UNAM, 1980.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Ed. Porrúa, 2000.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, versión española de José León Depetre, México, Ed. FCE, 1948.
- CASTRO, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, 3ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1986.
- _____, *El artículo 105 constitucional*, México, Ed. Porrúa, 1997.

- CLARK, David S., *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, Ed. IJ, UNAM, Tomo I, 1990.
- CHAVEZ PADRÓN, Martha, *Evolución del juicio de amparo y del Poder Judicial federal mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1990.
- COLLÍ BORGES, Víctor Manuel, "La Constitución yucateca de 1841", *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, Origen Federal del Juicio de Amparo Mexicano*, México, Ed. SCJN-UNAM, 1997.
- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *Emilio Rabasa: teórico de la dictadura necesaria*, México, Ed. IJ-UNAM-PORRÚA, 1991.
- ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita, *Estudio teórico-práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, Ed. TEPJF, 1997.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, Origen Federal del Juicio de Amparo Mexicano*, México, Ed. SCJN-UNAM, 1997.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, Ed. IJ-UNAM, 1989, Tomo IV, *Latinoamérica, Constitución, proceso y derechos humanos*.
- _____, *Asamblea Nacional Extraordinaria de Amparo*, Xalapa de Enríquez, Veracruz, Gobierno del Estado de Veracruz-Instituto Mexicano del Amparo-Universidad Veracruzana, junio de 2000.
- _____, *La Constitución y su defensa*, México, Ed. IJ- UNAM, 1984.
- _____, *El significado actual de la Constitución*, México, Ed. IJ- UNAM, 1998.
- _____, *Justicia Constitucional. Ombudsman y Derechos Humanos*, México, Ed. CNDH, 2001.
- _____, *El juicio de amparo*, México, Ed. UNAM, 1964.

_____, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Ed. Civitas, 1982.

_____, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, Ed. UNAM-IIJ, 1980.

_____, *Síntesis del derecho de amparo*, México, 1965.

_____, y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1999.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 31ª edición, México, Ed. Porrúa, 1992.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2ª edición., México, Ed. IIJ-UNAM, 2000.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, Ed. IIJ—UNAM, Tomo IV, 1989.

_____, *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, número 8, Ed. UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994.

_____, *La defensa de la Constitución*, México, Ed. UNAM, 1983.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, México, Ed. Laguna, 2000.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo*, México, Ed. Limusa, 1999.

_____, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, México, Ed. Porrúa, 2000.

HAMILTON, Alexander, *The Federalist (El federalista)*, ed. Por B. F. Wright), Cambridge, Ed. Mass., 1961.

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, México, Ed. Polis, 1940.

HIRSCHBERGER, Johannes, *Historia de la filosofía. Edad Moderna. Edad Contemporánea*, presentación, traducción y síntesis de historia de la filosofía española por el profesor Luis Martínez Gómez, 14ª. Edición, Barcelona, HERDER, 1994.

HORN, Hans-Rudolf, *Estudios homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años de investigador de las ciencias jurídicas*, México, Ed. IJ-UNAM, Tomo II, 1988.

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Ed. IJ-UNAM, 1998.

IRIGOYEN TROCONIS, Martha Patricia, *Sobre el significado de las palabras (digesto 50.16)*, México, Ed. UNAM, 1997.

KELSEN, Hans, *La teoría pura del derecho*, 9ª. edición., traducción de Roberto J. Vemengo, México, Ed. Porrúa, 1997.

_____, *Teoría general del derecho y del Estado*, traducción por Eduardo García Máynez, México, Ed. UNAM, 1988.

_____, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, México, Ed. UNAM, 1974.

LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 4ª. edición, México, Imprentas L.D, 1996.

LARROYO, Francisco, *Diálogos de Platón*, México, Ed. Porrúa, 1996.

LINARES, Juan Francisco, *El debido proceso como garantía innominada en la Constitución argentina*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1944.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1964.

LOJENDIO E IRURE de, Ignacio Ma., *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio, en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, Ed. IJ-UNAM, tomo I, 1988.

LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, *Génesis y teoría general del Estado moderno*, 3ª. Edición, México, Ed. IEPES-PRI, 1976.

LOUIS FAVOREAU, *Les cours constitutionnelles*, París, Presses Universitaires de France, 1980, traducción de Vicente Villacampa, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ed. Ariel, 1994.

LUCA, *Giustizia costituzionale ed opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli Editore, 1992.

- MACÍAS, Rafael, "Contralor", *Terminología contable*, México, Ed. Trillas, 1967.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, México, Ed. Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, 1982.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1988.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Prontuario constitucional*, México, Ed. McGraw-Hill, 1997.
- METAL, Rudolf Aladir, *Hans Kelsen. Vida y obra*, traducción de Javier Esquivel, México, Ed. UNAM, 1976.
- MIRANDA J., Angélica; Jaime ESCAMILLA H., y Ramiro BAUTISTA R., *Teoría constitucional. Antología*, México, Ed. UAM-Azcapotzalco, 1990.
- MODERNE, Frank, *Justicia constitucional comparada*, México, Ed. IJ—Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1993.
- MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 9ª edición, México, Ed. Pax, 1985.
- NORIEGA ALCALÁ, Humberto, *Constitución*, Ed. Jurídica, 1988.
- PALACIO, J. Ramón, *La Suprema Corte y las leyes inconstitucionales*, México, Ed. Botas, 1962.
- RABASA, Emilio, O., *El derecho en México. Una visión de conjunto, Tomo I*, México, Ed. IJ-UNAM, 1991.
- _____, *El Pensamiento político del constituyente de 1856-1857*, México, Ed. IJ-UNAM-PORRÚA, 1991.
- _____, *Estudios Parlamentarios del Congreso*, año 2, número 12, primera época, noviembre-diciembre de 1997.
- RABELL GARCÍA, Enrique, *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, Origen Federal del Juicio de Amparo Mexicano*, México, Ed. SCJN, UNAM, 1997.

RANGEL Y VÁZQUEZ, Manuel, *La defensa integral de la Constitución*, México, Ed. Cultura, 1952.

RÉBORA, Juan Carlos, *El estado de sitio y la ley histórica del desborde institucional*, Buenos Aires, Ed. Universidad de La Plata, 1935.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, traducido del francés por A. D., Bogotá, Ed. Linotipo LTDA, 1979.

RUBIO LLORENTE, Francisco, *Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos. El tribunal constitucional federal alemán*, Caracas, Ed. Universidad de Venezuela, Facultad de Derecho, 1962.

RUIZ MIGUEL, Carlos, *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos*, Madrid, Ed. Dykinson, 1995.

SCHWARTZ, Carl. E., *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, Ed. IIJ-UNAM, Tomo I, 1990.

SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, 2ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1998.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Los tribunales de la Nueva España (antología)*, México, Ed. IIJ-UNAM, 1980.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, Ed. UNAM, 1979.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1984.

VALADÉS, Diego, y CARBONELL, Miguel, *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, Ed. IIJ-UNAM, Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000.

_____, *Constitución y política*, México, Ed. IIJ-UNAM, 1987.

_____, y Jorge MADRAZO, "Anteproyecto de Constitución Política para una entidad federativa", *IV Congreso Iberoamericano de Derechos Constitucionales*, México, Ed. IIJ-UNAM, 1992.

WATSON, Alan, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, Edimburgh, Scottish Academic Press, 1974.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. La ley, derechos, justicia.*, 2ª edición, Madrid, Ed. Trotta, 1997.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, Ed. El Colegio de México, 1956.

ZORRILA MARTÍNEZ, Pedro G., *El significado actual de la Constitución*, México, Ed. UNAM, 1998.

Hemerografía

ÁLVAREZ, Mario I., "Apostillas al tema de la justicia", *Crónica Legislativa*, México, nueva época, año IV, número 4, agosto-septiembre de 1995.

ÁVILA VILLEGAS, Eruviel, "El contencioso-administrativo en México. Innovaciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México", *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, México, núm. 33, Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., enero-marzo de 1997.

BÁEZ SILVA, Carlos, "Algunos aspectos sobre el control del poder político en México", *Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, México, año 2, número 4, julio-septiembre de 1999.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, "Sobre la naturaleza de la Suprema Corte Mexicana: hacia su conversión en un tribunal constitucional", *Dereito, Revista Jurídica da Universidade de Santiago Compostela*, España, volumen 7, número 1, Santiago de Compostela, 1998.

BRENA SESNA, Ingrid, "La iniciativa de reforma a la Constitución General de la República con relación al Poder Judicial presentada por el senador Rodolfo Brena Torres, publicada en el *Diario Debates*, número 7, 22 de septiembre de 1959", *Anuario Jurídico 1995*, México, Ed. IJ-UNAM, 1995.

CARBONELL, Miguel, "Poder Judicial y reforma del Estado en México", *Diálogo y Debate*, México, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., número 7, enero-marzo de 1999.

CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel, *ARS-IURIS, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, número 6, 1991.

CASTRO, Juventino V., "Todavía más sobre la 'Fórmula Otero'", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 12, núm. 12, Ed. Escuela Libre de Derecho, 1988.

DIETZA, Gottfried, "Judicial review in Europa", *Michigan Law Review*, volumen 55, número 4, febrero de 1957.

DÍEZ URDANIVIA F. Xavier, "El control jurisdiccional de la constitucionalidad", *Revista Armeinape*, Ed. Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C., La administración de justicia en México, número 3, enero-junio de 1997.

FIX-FIERRO, Héctor, "La otra justicia. Breves reflexiones sobre la reforma judicial en las entidades federativas", *Revista Armeinape*. Ed. Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C., La administración de justicia en México, número 3, enero-junio de 1997.

_____, "Poder Judicial en la reforma del Distrito Federal", *Diálogo y Debate*, México, números 5 y 6, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., julio-diciembre de 1998.

_____, *Revista Armeinape*, Ed. Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C., La administración de justicia en México, número III, enero-junio de 1997.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965", *Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*, México, números 59-60, mayo-junio de 1993

_____, *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, España, Universidad Complutense, 1990.

GALEANA PELÁEZ, Alejandro, "El *Judicial Review*, El Tribunal Constitucional y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución política", *Revista Jurídica de Posgrado*, Ed. Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca. Coordinación de Estudios de Posgrado e Investigación Jurídica, año 4, números 13 y 14, enero-junio de 1998.

GONZÁLEZ HERRERA, José Aben Amar, "El pacto federal y el control constitucional de los poderes locales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Diálogo y Debate*, México, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., número 4, sin año de publicación.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Fortalecimiento de los Congresos locales", *Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, México*, año 2, número 4, julio-septiembre de 1999.

_____, "División de poderes, federalismo y municipio en México", *Estudios parlamentarios del Congreso*, México, 1ª época, año 2, número 9, mayo-junio de 1997.

GRANT, J. A. C., "El control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes, Una aportación de las Américas a la ciencia política", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, Ed. UNAM, volúmenes de julio de 1962 a marzo de 1963.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "El control constitucional local: una inquietud permanente", *Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios de la Legislatura del Estado de México*, año 2, número 6, enero-marzo de 2000.

_____, *Estudios Parlamentarios del Congreso*, Academia Mexicana de Historiadores y Cronistas Parlamentarios en coordinación con la H. Cámara de Diputados y H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, año 2, número 8, primera época, marzo-abril de 1997.

HAMDAN AMAD, Fauzi, *Revista de Derecho Privado*, México, Ed. IJ-UNAM, año 1, número 2, mayo-agosto de 1990.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer la inconstitucionalidad de Leyes", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, Tomo IV, número 15, julio- septiembre de 1942.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, "Nueva vía constitucional para que los tribunales de jurisdicción denuncien la inconstitucionalidad de leyes", *Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios de la Legislatura del Estado de México, México*, año 2, núm. 6, enero-marzo de 2000.

PEMEX LEX, Revista jurídica, Petróleos Mexicanos, México, edición especial, primero de marzo, 1998.

PEMEX LEX, Revista jurídica, Petróleos Mexicanos, México, números 59-60, mayo-junio de 1993.

RABASA MISHKIN, Emilio O., *Estudios Parlamentarios del Congreso*, año 2, número 12, primera época, noviembre-diciembre de 1997.

REYES VERA, Ramón, *Derechos Humanos*, órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, número 37, mayo-junio de 1999.

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, «Breve análisis comparativo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional y de la Ley de Amparo», *Lex. Difusión y Análisis*, Torreón, Coahuila, 3ª época, año 1, número 4, octubre de 1995.

Diccionarios y enciclopedias

PIÑA, Rafael de y PIÑA VARA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, 22ª edición, Ed. Porrúa, México, 1996.

Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, 4ª edición, México, Ed. Porrúa, 1994, Tomos X y XII.

Diccionario Jurídico Mexicano, 6ª. edición, México, Ed. IIJ-UNAM-Porrúa, Tomo II, 1993.

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 4ª. edición, Buenos Aires, Ed. Heliasta, 1962, Tomo I.

Diccionario Jurídico Mexicano, 4ª. edición, México, Ed. IIJ-UNAM-Porrúa, 1991, Tomo IV.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, Ed. IIJ-UNAM-Porrúa, 1984, Tomo VIII.

Diccionario Abreviado de Sinónimos, Barcelona, Ed. Bruguera, 1980.

Diccionario de la Lengua Española, 21ª. edición, Madrid, Ed. Espasa Calpe, 1992.

Diccionario Jurídico, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot.

Diccionario de Derecho Romano, México, Ed. Sista, 2000.

Diccionario Jurídico, México, Ed. Temis.

Diccionario Etimológico Griego – Latín del Español, 7ª. edición, México, Ed. Esfinge.

Diccionario Enciclopédico Nauta, Colombia, 1994.

Enciclopedia Jurídica Orbea, Buenos Aires, Ed. Dreskill, Tomo XVIII, 1982.

Enciclopedia Jurídica Básica, Enciclopedias Jurídicas, Madrid, Ed. Civitas, 1995, volumen II.

MACHADO SCHIAFFINO, Carlos, *Diccionario Jurídico Polilingüe*, Buenos Aires, Ed. La Rocca, 1996.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo*, México, Ed. Harla, 1997, volumen III.

Nueva Enciclopedia Jurídica, F., Barcelona, Seix Editor, 1953, Tomo V.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 4ª edición, México, Ed. Porrúa, 1963.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, México, Ed. Mayo, 1981.

RENATO SALAZAR, Diego, *Diccionario de Derecho Político y Constitucional*, Ed. Librería del Profesional.

RIBÖ DURÁN, Luis, *Diccionario de Derecho*, Barcelona, Ed. Bosch, 1987.

Documentos oficiales

Amparo directo 343/70.— Central de Aduanas Consolidadores de Carga S. A.— 13 de octubre de 1971.— Unanimidad de votos.— Ponente: Guillermo Guzmán Orozco, Volumen 34, Sexta Parte.

Amparo en revisión. 2478/76. María del Socorro Castrejón C., y otros. 31 de marzo de 1977. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión. 3713/69. Elías Chahín. 20 de febrero de 1970. Cinco votos.

Amparo en revisión. 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y coags. 26 de abril de 1971. Cinco votos.

Amparo en revisión. 5724/76. Tarango R. Ramiro, y otros, 28 de abril de 1977. Cinco votos. Segunda Sala, tesis 902, Apéndice 1988, Segunda Parte.

Amparo en revisión. 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968. Cinco votos.

Diario Oficial de la Federación, primera sección, 20 de septiembre del 2000. Acuerdo General Plenario número 1/2000.

"Dictamen legislativo de la iniciativa", *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, México, Editora Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 2000.

"Dictamen legislativo del Congreso del Estado de Veracruz respecto a la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado", *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*.

"Exposición de motivos de la iniciativa presentada por el ejecutivo del Estado de Veracruz", Iniciativa de reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica la denominación del Título Quinto y se reforman los artículos 1º, 115, 116, 117 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador mexiquense Lic. Cesar Camacho Quiroz, de fecha 21 de agosto de 2002.

"Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-1999", *ius9*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999.

Jurisprudencia, primera y segunda época 1987/1999, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, 2ª ed., México, 2000.

Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SCJN, México, 2000.

Tesis de Jurisprudencia 69, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1997-1995*, tomo VI, p. 44.

Legislación

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (2000).

Código Electoral del Estado de México (2000).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 163ª edición, México, Porrúa, 2000.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2000).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave 2000, Editora del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Jalapa, Veracruz, 2000.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, comentada, Gran comisión de la H. LII Legislatura del Estado de México, 1996. Varios autores.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Ley de Amparo*, Tomo II, parte II, México, Ed. Porrúa, 2000.

Las Constituciones latinoamericanas, México, UNAM, Tomo I, 1998.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México (1999).

Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de México (1999).

Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México (1999).

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1994).

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1998*, 21ª. edición, México, Ed. Porrúa, 1998.

Memorias

RUIZ PÉREZ, Tomás, "Control de la legalidad de reglamentos, bandos y otras disposiciones generales", *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, quinta época, núm. 1, Toluca, México, Ed. Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 1997.

Tesis profesionales

ROSSAINZZ ESTRADA, Azol, "El Poder Judicial de los estados, controlador de las Constituciones locales", tesis profesional de doctorado, Tlaxcala, México, 2000.

VALDÉZ HUEZO, Josué Cirino, "La legitimación a la causa de los organismos públicos autónomos, en la controversia constitucional", tesis de licenciatura, México, Escuela Libre de Derecho, 2000.

Periódicos

"Afinan los cambios a la Ley de Amparo", *Reforma*, México, 26 de septiembre de 2000, sección A, p. 16.

"Insiste Ministro de Morelos en la creación de Cortes Estatales", *La Jornada*, México, 10 de noviembre de 2000, p. 15.

FAUZI HAMDÁN, Amad, "Las leyes declaradas inconstitucionales", *El Financiero*, México, 10 de agosto de 2000.

Otras fuentes de consulta

BENÍTEZ TREVIÑO, Humberto, Apuntes de la cátedra denominada "Teoría jurídica contemporánea I", que corresponde al plan de estudios de Maestría en Derecho, que se imparte en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, siendo el titular de la cátedra el Doctor Humberto Benítez Treviño. Semestre lectivo: 1999-1.

Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica <http://www.access.gpo.gov/congress/senate/constitution/toc.html>

ENRÍQUEZ USCANGA, Julio B. (ponente), "Sala de Control Constitucional", *Seminario en Derecho Constitucional Veracruzano. Constitución 2000*, México, Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Versión contenida en Cd. Room.

<http://www.inegi.gob.mx/>

<http://www.mi-guatemala.tripod.com/demografico.html>

<http://www.inegi.gob.mx>

http://www.presidencia.gob.mx/pages/f_ofna_presid.html

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.sfp.gov.ar>

http://194.94.238.74/tatsachen_ueber_deutschland/spanisch/buch/03/index.htm

**LA CREACIÓN DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE
MÉXICO.** Se terminó de imprimir en
el mes de junio de 2003, en los
talleres de Jano, S.A. de C.V.
Sebastián Lerdo de Tejada No. 864.
Col. Electricistas Locales. Tels: 214
54 63, 214 54 77 y 214 82 67. Con
un tiraje de 500 ejemplares



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

instituto@iapem.org.mx
www.iapem.org.mx

