



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
FACULTAD DE DERECHO
CAMPUS III



Maestría en Derecho
Constitucional y Amparo

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**“LA CONTROVERSIA Y LOS MEDIOS DE CONTROL
CONSTITUCIONAL DE NATURALEZA POLÍTICA: EN EL DILEMA
ENTRE EL FEDERALISMO JUDICIAL Y EL GARANTISMO”**

DIRECTORA:
DRA. GUADALUPE CORDERO PINTO

PRESENTA:
LUIS ENRIQUE GARGÍA GARCÍA

San Cristóbal de las Casas, Chiapas.
Mayo 2013.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

FACULTAD DE DERECHO - III



COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

OFICIO NO. No. CIP/08031009/10/2013

ASUNTO: Se libera y se autoriza imprimir
Tesis
San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.
13 de Mayo de 2013

C. LIC. LUIS ENRIQUE GARCÍA GARCÍA
CANDIDATO A MAESTRO EN
DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO
PRESENTE.

Por este medio, me permito notificarle que los Sinodales titulares y suplentes han
emitido su voto aprobatorio, por lo que me permito **LIBERAR** su trabajo de Tesis para
que proceda a la impresión de la misma y continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, quedo de usted.

ATENTAMENTE
"POR LA CONCIENCIA DE LA NECESIDAD"



DR. GUADALUPE CORDERO PINTO
Coordinadora de Investigación y Posgrado.

C.c.p. Expediente/minutario

Av. Adolfo Sánchez 400 - C.P. 29200,
San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Tel: (961) 471 67 8 (Ext. 21).
Fax: (961) 471 67 8 (Ext. 10).
E-mail: registro@unach.mx

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	V
CAPÍTULO I HACIA UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL	
Introducción	1
1.1. LA TEORÍA DEL CONTROL	3
1.2. TIPOLOGÍA DE LOS CONTROLES	9
1.3. ENFOQUE CONSTITUCIONAL DE LOS MEDIOS DE CONTROL	18
1.4. DEFENSA CONSTITUCIONAL	21
1.5. PROTECCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN	22
1.6. JUSTICIA CONSTITUCIONAL	26
1.7. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES	30
1.8. CONCLUSIÓN	32
CAPÍTULO II DERECHO COMPARADO	
Introducción	36
2.1. ACLARACIÓN PRELIMINAR	39
2.2. MODELOS BÁSICOS	42
A. El modelo político o francés	42
a. El Consejo Constitucional francés	44
b. El control preventivo y abstracto del modelo francés	47
c. La reforma constitucional francesa de 2010	49

B. El modelo norteamericano o judicial y su influencia en el caso mexicano	51
a. Original jurisdiction	53
b. Judicial review	57
C. El modelo Europeo Austriaco-Kelseniano	60
2.3. FAMILIA Y TRADICIÓN JURÍDICA	66

CAPÍTULO III

EL MODELO PRESCRITO: LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO

Introducción	72
3.1. EL GARANTISMO COMO EXPRESIÓN CULTURAL	75
3.2. LA REFORMA JUDICIAL MEXICANA DE 1994 Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL	78
A. El impulso internacional	80
B. La pluralidad política y social alcanzada en el ámbito interno en la década de los noventa	87
3.3. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA MEXICANA: EN TRÁNSITO HACIA UN AUTÉNTICO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	92

CAPÍTULO IV

LA CRISIS DEL MODELO: LA REGRESIÓN A UN DERECHO JURISPRUDENCIAL

Introducción	102
4.1. LA CRISIS DEL MODELO: LA REGRESIÓN A	

UN DERECHO JURISPRUDENCIAL PROPIO DEL ESTADO PREMODERNO	105
4.2. EL TRIPLE PARADIGMA DEL ESTADO CONSTITUCIONAL	111
CONCLUSIONES	121
FUENTES DE INFORMACIÓN	127

Introducción

Las sociedades democráticas de nuestros días, caracterizadas por su pluralismo social y político, están acudiendo a la constitucionalización de su vida pública y a la construcción del Estado constitucional de derecho en el que el Garantismo es su filosofía política. Es la constitucionalización del derecho que caracteriza al modelo Democrático Constitucional, cuyo desarrollo ha sido objeto de múltiples contradicciones en los últimos años y, en el caso de la jurisdicción constitucional, causa frecuente de tensión política, tanto en el ámbito centro-periferia como en la vertiente vertical del andamiaje institucional propio de todo Estado.

La justicia constitucional cumple en él un papel esencial. Así del acierto de los árbitros a quienes se confía la última interpretación constitucional o de sus extravíos, depende el éxito de este nuevo intento de los teóricos de la democracia.

El garantismo, es una nueva racionalidad del derecho que se sustenta en la protección ante todo, de las libertades y derechos individuales, concibiendo al Estado tan sólo como un mecanismo para hacer efectivos esos derechos y esas libertades y es, a la par, un fenómeno cultural y una filosofía política que viene empujando fuerte desde Europa: en nuestra época no se puede concebir a ninguna norma suprema que aspire a la categoría de Constitución Democrática, sino viene previsto de los mecanismos suficientes para garantizar el cumplimiento de estas prerrogativas.

Como filosofía política, nos dice precisamente *Luigi Ferrajoli*, el *garantismo* funda el Estado sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos y precisamente del reconocimiento y de la efectiva protección, no basta su reconocimiento, también es necesario contar con la capacidad de renovarse sin recurrir a la violencia subversiva.

El sistema de medios de control constitucional en nuestro país, ha entrado en crisis a partir de la nueva conformación plural del poder público y reclama su armonización para darle viabilidad en esta etapa de maduración democrática por la que atraviesa el Estado mexicano. Dos

significativas reformas al orden fundamental producidas durante la década de los 90's han marcado el parte aguas de la circunstancia apuntada: la reforma judicial de 1994 y la electoral de 1996, sin que desde entonces se haya producido la actualización de conjunto y de fondo que reclama la nueva dinámica de la vida política nacional.

El primer capítulo de esta investigación intitulada *LA CONTROVERSIA Y LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE NATURALEZA POLÍTICA: EN EL DILEMA ENTRE EL FEDERALISMO JUDICIAL Y EL GARANTISMO*, tiene como principal objetivo explicar la teoría del control y sus tipologías, con la finalidad de aproximarnos a una teoría epistemológica que satisfaga a la ciencia jurídica y a la ciencia política.

El segundo capítulo hace referencia al estado que guardan los medios de control (político y jurídico) en los sistemas contemporáneos, especialmente basados en tres modelos, así como la importancia que tiene el modelo que se está construyendo en nuestro país.

El tercer capítulo tiene como finalidad establecer la importancia del garantismo como una expresión cultural y como elemento que aunado al neoliberalismo y la nueva gobernancia, constituyen el diseño de las nuevas democracias; es un capítulo que puntualiza, cómo su estudio puede ser tema no sólo de juristas, sino de políticos y sociólogos al encontrar en la Constitución la herramienta ideal para establecer las libertades y su eficaz respeto.

Finalmente reconocer la crisis del modelo actual y la regresión a un derecho jurisprudencial es el dilema que se plantea desde el inicio de la investigación pero como la alternativa de lograr los objetivos trazados por la inercia que vive la humanidad en mundo globalizado.

CAPÍTULO I

HACIA UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

SUMARIO: *Introducción. 1.1. La Teoría del control. 1.2. Tipología de los controles. 1.3. Enfoque constitucional de los medios de control. 1.4. Defensa constitucional. 1.5. Protección de la Constitución. 1.6. Justicia constitucional. 1.7. Garantías Constitucionales. Conclusión.*

Introducción

El objeto de estudio de la presente tesis de grado lo constituyen los medios de control constitucional en México, en lo específico la Controversia Constitucional en relación con el Juicio Político y aquellos procedimientos instaurados ante órganos legislativos tendentes a la destitución o separación del cargo de funcionarios públicos, primordialmente de elección popular, que gozan de cierta protección constitucional para su remoción.

Como instrumentos de control del poder (el género), los medios de control constitucional (la especie) resultan, en ese orden, de interés tanto para la Ciencia Política como para el Derecho Constitucional, así como para el Derecho Procesal Constitucional; disciplinas las dos últimas encuadradas en el Derecho Público e íntimamente relacionadas con los conceptos de *defensa, protección, justicia y garantías constitucionales*; en todos los casos, la doctrina es prolífica pero muy discutible y variada tanto en su conceptualización como en su sistematización.

En ese contexto, es objeto del presente capítulo hacer una recreación sobre lo más relevante del tratamiento, que cada autor, le da a los medios de control, entre ellos los constitucionales, procurando analizar los pormenores, coincidencias y diferencias que entre unos y otros se encuentran, estimando necesario hacerlo para estar en posibilidades, más adelante de conducir sin mayores complejidades la comprensión de la tesis que se sostiene y que no es otra que la falta de

armonización, entre los diferentes medios de control constitucional de naturaleza *política* y los de naturaleza *jurídica*, a partir de la Reforma judicial de 1994.

En razón de lo expuesto, primeramente habré de establecer las dificultades que la doctrina enfrenta para pergeñar una teoría *pura* del control del poder y señalar su acusada dependencia de una teoría *constitucional* del control; seguidamente intentaremos una tipología básica de los controles, hasta definir a los denominados constitucionales y lograr un encuadramiento de los que son materia de este trabajo de tesis de grado, y, a manera de conclusión dar paso a una conceptualización sobre los mismos.

1.1. LA TEORÍA DEL CONTROL

Muy variados esfuerzos se han hecho para el diseño de una teoría del control, no obstante, la tarea no ha sido fácil y difícilmente se puede afirmar su autonomía de una teoría constitucional del control, más aún cuando la doctrina ha coincidido en que dicha teoría debe hacerse en base a un tipo específico de Estado, por lo tanto *una teoría constitucionalmente adecuada*. La pluralidad conceptual producto de la heterogeneidad de medios e instrumentos de control, dificulta la posibilidad de un concepto único del mismo; el referente más próximo lo constituye el sentido del control, que según Manuel Aragón, ___el tratadista contemporáneo de mayor consulta y referencia en la doctrina___ sí tiene un sentido único en la multiplicidad de formas que el conjunto adopta: “el de considerar al control como el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder.”¹

Así, Manuel Aragón, en su imprescindible obra *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional de control*, nos proporciona, lo que sin duda constituye la tesis fundamental de la que parte la doctrina vigente en el mundo occidental sobre el control del poder, dicho por nuestra parte en una apretada síntesis: el control del poder es una condición indisoluble del Estado social y democrático de derecho, es un elemento inseparable del concepto de Constitución, aun cuando no hay un concepto unívoco del término control y por el contrario el

¹ Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder introducción a una teoría constitucional de control*, Madrid, ediciones ciudad Argentina, 1995, p. 121.

tema enfrenta una *pluralidad conceptual* a causa, en gran medida, de la heterogeneidad de medios e instrumentos de control, circunstancia que, a su vez, ha impactado en la dificultad de concretar una teoría del control autónoma de la teoría constitucional.²

En efecto, para *Jacobsohn* traído a cuenta en la obra en cita de Aragón:

“...hablar de Constitución tiene sentido cuando se la concibe como un instrumento de limitación y control del poder. Efectivamente, el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución si se quiere dotar de operatividad al mismo, es decir, si se pretende que la Constitución se “realice”, en expresión bien conocida de Hesse; o, dicho en otras palabras, si la Constitución es norma y no mero programa puramente retórico.”³

Por su parte, Aragón, ahora citado en expresión propia, afirma que dado el papel capital que desempeña el concepto de Constitución y, por lo mismo, en el significado del Estado Constitucional, las dudas sobre la pertinencia de una teoría del control son pocas; a la par, nos informa de las dificultades que dicha tarea enfrenta en el mundo doctrinal, como se advierte en el pasaje de su obra que a continuación se reproduce:

...para la teoría de la Constitución, el fenómeno del control (como después veremos) escapa al corsé de una única definición conceptual, pero ello no significa que posea una pluralidad de sentidos. Por el contrario, es justamente la existencia de un sentido “constitucionalmente” unívoco del control lo que le permite ser, como ya se ha expuesto más atrás, elemento inseparable de un concepto unívoco de Constitución. Unidad de sentido que se deriva, pues, de la Constitución, pero también de la misma teoría del control: considerada la íntima relación que existe entre Constitución y control, parece evidente que la teoría de aquella ha de incluir a la teoría de éste y que, a su vez, cualquier intento de teorización del control ha de dotar a éste de un sentido unívoco que sea capaz de englobar coherentemente las variadas formas que el control adopta en el Estado

² Cfr. *Ibídem*, p. 120.

³ *Ibídem*, p.81.

constitucional. Tal sentido no es otro que el de considerar al control como el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder.⁴

Ahora bien, Diego Valadés, el tratadista mexicano quien, a juicio propio, de mejor manera ha ensayado sobre el tema, en su obra *El control del poder*, afirma, en resumen, que el problema del control del poder es en nuestro tiempo el eje de la vida institucional, que es una necesidad para la subsistencia de la libertad, que el ejercicio de los controles está condicionado por múltiples factores que tienen que ver con la lucha por el poder y que de la forma en que se aplican los instrumentos constitucionales para el control del poder depende el grado de cohesión o de entropía de un sistema, por tanto, nos confirma que el papel de la Constitución es, precisamente, el de fijar las formas de expresión del poder y su control, pues dejado a su suerte grave riesgo correrían las relaciones sociales.⁵ En ese contexto, el enfoque que le da es instrumental y le resta valor al problema de la pluralidad conceptual, como lo expresa a continuación:

La limitación del poder no presenta problemas conceptuales en un sistema constitucional, sino problemas estrictamente instrumentales. Es una cuestión de técnica constitucional. De ahí que uno de los aspectos centrales del constitucionalismo sea la técnica de limitación del poder instituido, como decisión del poder instituyente. Para que esa limitación funcione, el constitucionalismo organiza diversas expresiones orgánicas del poder y establece instrumentos de control recíproco. Como producto específicamente constitucional, estos instrumentos pueden tener una función política, pero siempre tienen una naturaleza jurídica. Corresponden al deber ser del poder instituido.⁶

Por su parte, el insigne constitucionalista mexicano Héctor Fix-Zamudio, en su obra *Derecho constitucional mexicano y comparado*, con un enfoque propio de su disciplina, nos dice que desde sus orígenes, la Constitución fue concebida como un instrumento de control y de limitación del poder, pero ahora esta concepción tiene en el Estado un peso específico mucho

⁴ *Ibidem*, pp. 120-121.

⁵ Cfr. Valadés, Diego, *El control del poder*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 11.

⁶ *Ídem*, p. 441.

mayor⁷ y plantea como *líneas maestras* del constitucionalismo moderno, seis conclusiones, de las cuales las primeras tres, nos parecen de entera trascendencia para el tema que aquí nos ocupa:

...Las líneas maestras a que nos referimos son, principalmente, las siguientes: a) el derecho constitucional constituye a la vez una técnica de la libertad y una técnica del poder, que se estima indispensable para el funcionamiento de la democracia; b) el derecho constitucional tiene una vinculación muy estrecha y precisa estudiarlo dentro del contexto de las instituciones políticas; c) para que una Constitución tenga pleno sentido en la actualidad, debe estar concebida esencialmente como un instrumento de control y limitación del poder ...⁸

Así las cosas y en una apretada síntesis de lo hasta aquí expuesto, a manera de recapitulación, podemos concluir en la inexistencia de un concepto unívoco de control; que existe una pluralidad conceptual atento a la diversidad de medios e instrumentos de control, que dificulta la concreción de una teoría *pura* del control, que el mismo forma parte inseparable del concepto de Constitución y que, por lo tanto, es consustancial al Estado constitucional de derecho.

1.2. TIPOLOGÍA DE LOS CONTROLES

Habiendo establecido las dificultades que enfrenta la doctrina para determinar un concepto unívoco de control y que el medio más próximo para lograrlo es atendiendo al sentido invariable del término, esto es: *considerar al control como el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder*, procede ahora ocuparnos de una tipología en la que podamos encuadrar a los diversos medios e instrumentos de control, hasta llegar a los denominados constitucionales.

⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2001, p.30.

⁸ *Ídem*, pp. 27 y 28.

Siguiendo Aragón podemos afirmar que, efectivamente, el control del poder se manifiesta en el Estado constitucional, a través de formas que poseen caracteres muy variados: por objeto, por agentes que lo ejercen, por modalidades (previo, posterior, de constitucionalidad, de legalidad, etc.).⁹ Esta multiplicidad de formas da como resultado una tipología muy diversa, más aun dependiendo del enfoque que le dé el autor que se consulte (jurídico o político, entre otros). Un recorrido por la literatura al respecto, nos hace advertir sobre la utilidad que para un encuadramiento teórico del tema objeto de estudio del presente trabajo de tesis, representan las clasificaciones elaboradas por Aragón, Loewenstein, Valadés, Faverau y Fix Zamudio.

Corresponde a Karl Loewenstein el mérito de haber destacado el lugar central que corresponde a la teoría del control en el Estado constitucional, según nos informa Fix-Zamudio;¹⁰ al respecto podemos anticipar que dicha tipología, al clasificarlos, configura en cruz los controles del poder, esto es, parte de una división elemental entre controles *horizontales* y *verticales*:

Se dividen según este autor, en controles horizontales, llamados así porque se dan teóricamente al mismo nivel entre los poderes del Estado, y los controles verticales, que surgen de los individuos, de los grupos o de la distribución del poder hacia los órganos del Estado. A su vez los controles pueden ser intraórganos o interórganos aquellos se presentan dentro de un mismo órgano del Estado como sucede con el bicameralismo o el ejecutivo dual y el colegiado, y cuando un órgano del Estado controla a otro órgano del estado, como acontece con los controles que tiene el Poder Legislativo frente al ejecutivo o la influencia que éste puede ejercer en las cámaras. Por su parte, los controles verticales se actualizan en el federalismo, en las libertades individuales que los ciudadanos tienen frente al poder, en la influencia de diversas organizaciones y grupos que caracterizan a la sociedad plural, como los partidos, los sindicatos o las asociaciones.¹¹

Por su parte, Manuel Aragón establece una tipología que nos parece básica pero muy completa, al grado de considerarla de mayor utilidad para acercarnos a una visión clara del

⁹ Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 1, p. 124.

¹⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 7, p.30.

¹¹ *Ibidem*, p. 31.

espectro de controles según su naturaleza: primeramente Aragón establece las categorías de controles institucionalizados y controles no institucionalizados y, posteriormente pasa a referir a los controles sociales, políticos y jurídicos. A continuación expongo una breve reseña de lo apuntado al respecto por el autor en cita.

Para Aragón los controles no institucionales son controles generales y difusos que se manifiestan a través del juego de la opinión pública e incluso por medios no públicos de presión, son los que deben denominarse, nos dice: *controles sociales*, no institucionalizados porque sus agentes (quienes ejercen el control) no han de someterse a un procedimiento reglado y específico de control.¹² Por cierto, está muy de moda hoy en nuestros días la discusión sobre la necesidad de regular a los “poderes fácticos”.

En cuanto a los controles institucionales, sin entrar a definición alguna, los explica a partir de la clasificación de estos, en controles políticos y jurídicos:

siendo propio de los primeros su carácter subjetivo y su ejercicio voluntario, por el órgano, autoridad o sujeto de poder que en cada caso se encuentra en situación de supremacía o jerarquía mientras que lo peculiar de los segundos (los controles jurídicos) es su carácter objetivado, es decir, basado en razones jurídicas y su ejercicio, necesario, no por el órgano que en cada momento aparezca gozando de superioridad, sino por un órgano independiente e imparcial, dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de derecho.¹³

Es menester precisar que Aragón señala como paradigma del control jurídico al control jurisdiccional y al control parlamentario como paradigma del control político;¹⁴ en ese tenor y, por nuestra parte, no encontramos obstáculo para encuadrar a la *controversia constitucional* en los controles de tipo jurídico mientras que el *juicio político* y aquellos procedimientos instaurados ante órganos legislativos tendentes a la destitución o separación del cargo de funcionarios públicos, primordialmente de elección popular, que gozan de cierta protección constitucional para su remoción, por ahora nos ajustaremos a la denominación de controles *políticos*, en tanto dicha

¹² *Ibídem*, p. 130.

¹³ *Ibídem pp.* 130-131.

¹⁴ *Ibídem*, p. 136.

denominación y sobre todo la caracterización que del mismo se hace por la doctrina más aceptada, nos parece harto discutible, confusa y, como trataremos de demostrar en el desarrollo de la presente tesis: en vías de superación por la tendencia garantista que recorre el mundo de la jurisdicción constitucional.

En ese contexto, cabe ahora comentar los cuatro referentes de diferenciación que el propio autor proporciona respecto de los controles jurídicos y los políticos.

Primeramente y a manera de explicación de los conceptos *objetivado* y *subjetivo* del control jurídico y del control político, respectivamente, el autor en cita se refiere a lo que él denomina *parámetros del control* o sea de valoración. En los de tipo jurídico es *objetivado* porque el canon de valoración lo es un *cuerpo normativo, preexistente y no disponible para el órgano que ejerce el control jurídico*; mientras que tratándose de los controles de tipo político sería *subjetivo* porque *no existe canon fijo y predeterminado de valoración, ya que esta descansa en la libre apreciación realizada por el órgano controlante, es decir, que el parámetro es la composición eventual y plenamente disponible*.¹⁵ La siguiente cita es elocuente:

Quando un órgano político acude a la Constitución, o a otra norma, para juzgar una determinada conducta o acto, está interpretando la regla, por supuesto, pero interpretándola políticamente y no jurídicamente. A diferencia de la judicial, su interpretación es enteramente libre, sustentada no en motivos de derecho, sino de oportunidad, esto es, se trata de una valoración efectuada con razones políticas y no con método jurídico.¹⁶

En segundo término y advirtiendo, el mismo autor, nos dice que en el caso de los controles jurídicos la valoración del objeto sometido a control está basado en razones sometidas a reglas de verificación, jurídicas y, en el caso de los controles políticos en razones políticas, de oportunidad.¹⁷

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ *Ídem.*

La tercera diferencia entre control jurídico y político que señala el autor es la del carácter *necesario* del primero frente al *voluntario* del segundo. Esto es: el carácter del control jurídico es *necesario* porque si el órgano que ejerce el control, en este caso un órgano judicial, encuentra un resultado negativo (que amerita una sanción) obligadamente debe imponerla, mientras que en los controles de tipo político sería potestativa, o sea que el órgano que ejerce el control es libre para imponer o no una sanción.¹⁸

La cuarta y última diferencia marcada por el autor en comentario, es de estimarse no reclama mayores explicaciones, en tanto tiene que ver con la naturaleza y características del órgano controlante:

...El control jurídico es realizado por órganos imparciales, independientes, dotados de especial conocimiento técnico para entender de cuestiones de derecho: en esencia, los órganos judiciales; mientras que el control político está a cargo precisamente de sujetos u órganos políticos...¹⁹

En lo personal, esta última característica distintiva es la única que me parece de peso y trascendencia para el objeto del presente estudio, en tanto es una diferenciación que no deja lugar a dudas.

La denominación que se les da a los controles *jurídicos*, de entrada me parece inexacta, me resulta provisionalmente más propia la de *jurisdiccionales* que *jurídicas*, por las razones que en su oportunidad expondré.

Ahora bien, Diego Valadés, en su obra *El control del poder*, nos advierte de la multiplicidad de clasificaciones que los mismos admiten; por ahora, nos parece de particular relevancia la que, atento de la oportunidad de su operancia, nos presenta:

Los controles, pese a todos los obstáculos para su ejercicio, pueden ser considerados en cuanto a su oportunidad por la función correctiva y la función preventiva que desempeñan. La función correctiva de los controles consiste en la posibilidad de que, sin

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ *Ídem.*

imponer sanciones al otro órgano político, lo pongan en situación de corregir, así sea parcialmente, su decisión. La función preventiva resulta que la sola posibilidad de su ejercicio condiciona las decisiones del otro órgano.²⁰

Por último, en cuanto a la tipología mencionada, ocupémonos de lo que por controles constitucionales se entiende, previo a intentar el estudio del enfoque constitucional que la doctrina más autorizada les da, *por medios de control constitucional, en una primera y generalísima aproximación, podemos entender toda manifestación del control jurídico que se presenta en el ámbito de las relaciones de derecho constitucional* nos dice Galeotti,²¹ y por ahora nos parece suficiente la definición. En ese contexto nos resulta oportuno establecer, a manera de contraposición, como control de legalidad a la verificación de la regularidad de normas secundarias.

En cuanto a los tipos de control constitucional, es de señalarse que según Luis Favoreu, en su ensayo *Los Contenciosos Constitucionales: aproximación teórico comparada*, la justicia constitucional suele ocuparse, en síntesis, de dos materias de conflicto: 1. *El respeto de las prescripciones constitucionales relativas a la repartición horizontal y vertical de poderes* y 2. *Asegurar la protección de los derechos y libertades fundamentales.*²²

²⁰ Valadés, Diego, *op cit.* nota. 5, pp. 438 y 439.

²¹ Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 1, 125.

²² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 5ª. ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, t. I. p. 139.

1.3. ENFOQUE CONSTITUCIONAL DE LOS MEDIOS DE CONTROL

En líneas precedentes nos hemos dedicado a analizar el interés que despiertan para la doctrina los medios de control en general, desde un enfoque político, desde la perspectiva de la técnica del control del poder; procede ahora ocuparnos del enfoque constitucional, para ello es menester no perder de vista que los mecanismos e instrumentos de control que un conjunto normativo fundamental puede contener, es muy variado. En ese sentido es importante recordar que ese conjunto normativo fundamental puede tener previsiones de carácter sustantivo y dispositivos de carácter procedimental tendientes al cumplimiento de la propia normatividad fundamental, ejemplo de las primeras es la división de poderes y, de las segundas, los que tienen forma de juicio, sin que esto constituya el único referente. Lo anterior guarda relación con las disciplinas del derecho público que tienen un interés primordial en los medios e instrumentos de control constitucional: el derecho constitucional y el derecho procesal constitucional.

Toda vez que el objeto de estudio del presente trabajo de tesis lo constituyen instrumentos de carácter procedimental, es momento de dilucidar su tratamiento en el derecho procesal constitucional. Al efecto, habremos de ocuparnos primero, de establecer el concepto que sobre dicha disciplina aporta el tratadista mexicano que, a nuestro juicio ha sido, por lo menos, más prolífico en el particular: Héctor Fix-Zamudio.

En ese contexto, cabe informar que el autor en cita, en su ensayo *Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional*, nos aporta la siguiente definición del derecho procesal constitucional:

....podemos describir el derecho procesal constitucional como la disciplina jurídica, situada dentro del campo del derecho procesal, que se ocupa del estudio sistemático de las instituciones y de los órganos por medio de los cuales pueden resolverse los conflictos

relativos a los principios, valores y disposiciones fundamentales, con el objeto de reparar las violaciones de los mismos.²³

Ahora bien, Fix-Zamudio, en su obra *Derecho constitucional mexicano y comparado*,²⁴ aborda el tema de los controles constitucionales definiendo en primera instancia lo que debemos entender por defensa constitucional, a la que subdivide en sus dos componentes: 1. *La Protección Constitucional* y 2. *La Justicia Constitucional*. Esta última categoría, a su vez, tiene como objeto de estudio a las garantías constitucionales en su concepción *kelseniana*, más actual; dicho de otra forma: concebidas, dichas garantías, no como derechos fundamentales sino como instrumentos procesales de carácter restitutivo del orden constitucional, entre los que se encuentran la Controversia Constitucional, el Juicio Político y el Juicio de Amparo. Por otra parte, cabe precisar que este esfuerzo metodológico, realizado por el tratadista mexicano, está soportado en las tesis que en su momento establecieron diversos autores como George Jellinek, León Duguit, Hans Kelsen y Manuel García Pelayo.

En ese orden y en consonancia con las ideas expuestas anteriormente en este capítulo, respecto de lo imprescindible que resulta el control para hacer efectiva la Constitución y para limitar el poder en lo específico, pero también no sin antes habernos informado sobre la dispersión que acusa en la doctrina el examen de la propia defensa constitucional y las categorías que la integran; es de comentarse que Fix-Zamudio nos proporciona, de manera *provisional* y *aproximada*, las siguientes consideraciones y conceptos.

²³ *Ibídem*, p. 283.

²⁴ *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 7, p. 171.

1.4. DEFENSA CONSTITUCIONAL

Evidentemente resulta básico establecer de inicio la aproximación que nos hace el referido autor sobre el concepto de *defensa constitucional*; para que, con posterioridad, estemos en la posibilidad de desglosar su contenido:

...la defensa constitucional está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y 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 la evolución de las propias disposiciones constitucionales.²⁵

Atento a la definición arriba inserta podemos afirmar que la idea de los controles constitucionales de la que Fix-Zamudio parte, nos arroja a la vista la apreciación de dos circunstancias que tiene que ver, respectivamente, por una parte con la denominación de *constitucionales* y por la otra con la aproximación de este autor a las sistematizaciones presentadas por Aragón y Valadés:

- 1) Por más que tengan la denominación de *constitucionales*, no se circunscriben a los instrumentos meramente procesales o jurisdiccionales que se contienen en una carta fundamental; ya es un lugar común entre nosotros concebir a todos estos instrumentos como mecanismos de diversa índole o naturaleza, más allá de lo *jurídico*; y
- 2) Las categorías que integran la clasificación de Fix-Zamudio respecto del concepto de *defensa constitucional* y el sentido de oportunidad del tipo de controles que en la misma se advierten, presentan cierta aproximación a las categorías aportadas por Valadés, como lo hemos visto líneas arriba. En efecto, nos estamos refiriendo a las cuestiones de oportunidad señaladas por este último autor, a las categorías de controles preventivos y controles correctivos.

²⁵ *Ibidem*, p. 177.

1.5. PROTECCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Siguiendo la misma ruta metodológica, podemos advertir ahora que respecto de este primer sector de la *defensa constitucional*, dado en la sistematización de Fix-Zamudio, esto es, en la conceptualización de la *protección constitucional*, existe también aproximación a las categorías establecidas por Aragón al abordar la tipología de los medios de control en general y a las señaladas por Valadés y Favoreu.

Previo a pasar a la definición que el autor nos da de la *protección constitucional*, nos parece oportuno y trascendente precisar primero que, el propio Fix-Zamudio, les da a los dispositivos constitucionales que integran la protección constitucional un carácter estrictamente preventivo, en un símil con la medicina y recordemos aquí que a la *defensa constitucional* la integran los sectores de la *protección constitucional* y de la *justicia constitucional*, establece que el primero es de naturaleza preventiva pues *con estos instrumentos se pretende lograr la marcha armónica, equilibrada y normal de los poderes públicos y, en general, de todo órgano de autoridad. Mientras que a la justicia constitucional, la ve como segundo, sector dedicado a la corrección de fenómenos de la patología constitucional.*²⁶ Dicho sea de paso: al hacer una clasificación de la protección constitucional tomando como referente la oportunidad con que operan, esto es a priori o a posteriori, se aproxima a la sistematización que hace Valadés.²⁷

Así las cosas, procedamos ahora a traer a cuenta la definición que sobre *protección constitucional* nos da Fix-Zamudio:

...la protección de la Constitución, se integra por todos aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica, que han sido canalizados por normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en

²⁶ *Ibídem*, p. 178.

²⁷ *Ibídem*, pp. 437 y 438.

la propia carta fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones como también, y de manera esencial, en cuanto al respeto a los derechos humanos de los gobernados.²⁸

Ahora bien, vista la definición transcrita y desahogada previamente la aproximación entre las categorías establecidas por Fix-Zamudio con las de Valadés, hagamos lo propio con respecto a la relación que guardan las que nos da este autor con las que nos proporciona Aragón previamente estudiadas en este capítulo.

En efecto, la naturaleza de dispositivos de control que Fix-Zamudio considera dentro de la protección constitucional, se aproxima a las categorías señaladas por Aragón en tanto también, el primero de los referidos, en su consideración sobre los medios de control va más allá de los mecanismos *judiciales* o *jurisdiccionales* que se contienen en los conjuntos normativos fundamentales para su propio cumplimiento, al considerar Fix-Zamudio en su loable sistematización a los de controles de contenido social y político y más aun de índole económica; pero, por otra parte, existe una diferencia de fondo: el tratadista mexicano les da tal denominación, no tanto por el órgano que los implementa (control político vs control jurídico según las categorías de Aragón), sino precisamente por su contenido: económico, social, etc.

En realidad Fix-Zamudio se está refiriendo a mecanismos preventivos que establece la propia Constitución, para asegurar su cumplimiento respecto de sus disposiciones en materia económica, política y social.

Por otra parte, es coincidente la clasificación de Aragón con la aportada por *Favoreu*, en tanto incluye no sólo las garantías de carácter orgánico, esto es las que tienen que ver con el carácter estructural del Estado, sino también con la protección de los derechos humanos.

Por último y en otro orden de cosas, es de precisarse que como sectores de la *protección constitucional*, Fix-Zamudio señala a: 1. *La protección política*, citando como ejemplo a la división de poderes; 2. *La institucionalización de los factores sociales*, esto es: la incorporación al texto constitucional de mecanismos de participación de ciertos grupos de presión, como sindicatos, organizaciones campesinas y cámaras empresariales; 3. *La regulación fundamental de*

²⁸ *Ibídem*, p.177.

los instrumentos financieros del Estado y la participación de este en la economía, circunstancias que refiere como *derecho constitucional económico* y, 4. La técnica jurídica, englobando esta, a su vez, a los principios de supremacía constitucional y procedimiento difícil de reformar a la norma fundamental, de sobra conocidos.²⁹

1.6. JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Respecto del segundo sector que, según la clasificación Fix-Zamudio, integran el concepto genérico de *defensa constitucional*, esto es la *Justicia Constitucional*, es menester primero citar textualmente las definiciones conceptuales que, el propio autor en comento, nos da sobre el particular en el transcurso de sus obras y por ende del tiempo; para, con posterioridad, dar paso a las dilucidaciones y precisiones pertinentes:

En su obra *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*, se lee una aproximación conceptual sobre *Justicia Constitucional*, que nos parece relevante como punto de partida:

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.³⁰

²⁹ *Ibídem*, p. 179.

³⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de la evolución de la justicia constitucional 1940-1965*, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 1968, p.15.

El mismo autor advierte en párrafos siguientes las limitaciones del concepto y se inconforma con la propia aproximación referida, en razón, nos dice, que solo comprende la actividad de verdaderos tribunales y aunque la tendencia es creciente hacia la especialización jurisdiccional, existen numerosos regímenes donde las normas de *carácter justicial constitucional se atribuyen a órganos políticos*.³¹

Así las cosas, de la conceptualización transcrita, en primer orden, podemos advertir que las características de la *justicia constitucional* que se desprenden de tal definición son:

- 1) Que la constituyen instrumentos de carácter procesal;
- 2) Que tienen por objeto la imposición forzosa de las disposiciones constitucionales a aquellos órganos que las han transgredido, esto indica que son de carácter, repositivo, a posteriori;
- 3) Que son de los del tipo de control institucional, en tanto están encomendados a órganos del Estado.

Atentos a lo anterior, nos anticipamos al planteamiento de la duda que con ello surge, en el sentido de que si, con tal caracterización, podrán ser considerados por este autor, dentro de la *justicia constitucional* el *Juicio Político* y aquellos procedimientos instaurados ante órganos legislativos tendentes a la destitución o separación del cargo de funcionarios públicos, primordialmente de elección popular, que gozan de cierta protección constitucional para su remoción, en tanto no están encomendados a *tribunales* sino a órganos políticos, circunstancia que definiremos al abordar en el apartado siguiente el tema de las garantías constitucionales, como objeto de estudio de la justicia constitucional.

Por lo pronto, en aras de la objetividad y sin menoscabo del respeto debido al prominente procesalista constitucional mexicano, no podemos dejar de comentar que en obras posteriores a la comentada, ha señalado que el concepto de *justicia constitucional* esta en evolución doctrinal y

³¹ *Ídem.*

que no es un concepto lejos de contradicciones, a veces rebasado, incluso podemos ver en sus diferentes obras cómo, él mismo, va variando las concepciones sobre lo que engloba, lo veremos a continuación, al enumerar las garantías constitucionales en voz propia.³²

Para efectos expositivos, en la obra de *Derecho Constitucional Mexicano* Fix Zamudio sistematiza y compara a la justicia constitucional en las siguientes tres categorías: 1) jurisdicción constitucional de libertad, en franca referencia en los derechos humanos; 2) jurisdicción constitucional orgánica, en referencia al procesamiento de los órganos del propio Estado, cuando se ha transgredido el mandamiento fundamental y 3) la jurisdicción constitucional internacional y transnacional, en referencia a conflictos que se suscitan entre las disposiciones constitucionales de carácter interno y aquellas *que pertenecen al campo transnacional, algunas de las cuales forman parte directa o por mecanismos de incorporación, del orden jurídico interno.*

1.7. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Íntimamente ligadas y a veces confundidas con la justicia constitucional, ahora aparecen las *garantías constitucionales* como segundo sector de la defensa constitucional y advertimos tal confusión por el tratamiento que el propio Fix-Zamudio les va dando en sus diferentes obras: en algunas ocasiones señala a las garantías constitucionales como *segundo sector de la justicia constitucional* y, en otras, como objeto de estudio de la misma justicia.³³

Por otra parte es oportuno precisar, que el autor en comento, aborda el tratamiento del particular, anticipándonos que el término *garantías constitucionales* debe ser interpretado aquí en su sentido más evolucionado, esto es en su concepción Kelseniana: como instrumentos de tutela de las disposiciones fundamentales para lograr su restitución cuando hubiesen sido desconocidas o violadas.³⁴

³² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 24, p. 269.

³³ *Ibidem*, pp.269-301.

³⁴ *Ídem*.

Así las cosas y a resumidas cuentas, siguiendo a Fix-Zamudio, las garantías constitucionales, para los efectos que nos ocupan, comprenden aquellos instrumentos predominantemente procesales, establecidos en la Constitución y que tienen por objeto el reencauzamiento del orden constitucional cuando ha sido desconocido o violado por los órganos del poder.

En la Constitución mexicana fundamentalmente, nos dice Fix-Zamudio, se prevén como garantías las siguientes ocho:

- a) *El Juicio Político (Artículo 110);*
- b) *La Controversia Constitucional (Artículo 105-fracción 1a);*
- c) *La Acción de Inconstitucionalidad (Artículo 105 fracción 2a);*
- d) *El Procedimiento de Investigación de la Suprema Corte de Justicia (Artículo 97).³⁵*
- e) *El Juicio de Amparo (Artículos 103 y 107);*
- f) *El Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales (Artículo 99 fracción 5a);*
- g) *El Juicio de revisión en Materia Electoral (Artículo 199 fracción 4a); y*
- h) *Los Organismos Autónomos no jurisdiccionales de los Derechos Humanos (Artículo 102, apartado B).³⁶*

1.8 CONCLUSIÓN

A manera de conclusiones del capítulo, nos resulta de utilidad ensayar, brevemente, un encuadramiento teórico-constitucional de los medios de control constitucional, objeto del presente trabajo de tesis, a saber: 1) *La controversia constitucional*, 2) *El juicio político* y, 3) *Aquellos procedimientos instaurados ante órganos legislativos* tendentes a la destitución o separación del cargo de funcionarios públicos, primordialmente de elección popular, que gozan

³⁵ Desaparece la Facultad mediante reforma publicada en el DOF de fecha 10-06-2011.

³⁶ *Ibidem*, p. 299.

de cierta protección constitucional para su remoción. En ese orden de ideas procedemos a continuación:

1. La *controversia constitucional*, como medio de control del poder, corresponde conforme a la tipología mencionada en este capítulo, en primera instancia a los denominados controles institucionales *jurídicos*, en tanto es tramitada y resuelta por un órgano jurisdiccional; es al mismo tiempo considerada una de las garantías constitucionales, al reunir las características de instrumento procesal y tener por objeto la restauración del orden fundamental desviado. En consecuencia es un control a posteriori en razón de la oportunidad de su operancia y se ocupa sustantivamente de la protección del sistema federal y el sistema de distribución de competencias entre los poderes de los diversos órdenes, visto así confluyen en ella las formas horizontal y vertical de los controles del poder conforme a la tipología antes referida. Por último, es de destacarse su carácter de jurisdicción orgánica, en tanto se debe ocupar fundamentalmente de los conflictos entre órganos del poder.

2. El *juicio político*, por su parte, también es un mecanismo de control institucional pero de naturaleza política, al estar a cargo de órganos políticos; es también, acertadamente, considerado como una garantía constitucional porque se desahoga mediante un procedimiento reglado, evidenciándose así su naturaleza de instrumento de carácter procesal y su objeto es, al mismo tiempo, la restauración del orden fundamental desviado. Por las mismas razones expuestas con anterioridad en el caso de las controversias constitucionales, es un control a posteriori del poder; y es de jurisdicción orgánica, al ocuparse de la conducta de los titulares de los órganos de poder.

3. En cuanto a aquellos procedimientos, que con independencia del juicio político, tienen por objeto la separación del cargo de funcionarios públicos, primordialmente de elección popular, que gozan de cierta protección constitucional para su remoción, en franca referencia al ámbito de las entidades federativas, como pueden ser miembros de los ayuntamientos, de los poderes judiciales y legislaturas locales, por ahora, nos habremos de limitar a ubicarlos como controles institucionales, de tipo *político*, en tanto se desahogan en órganos que, por lo general, tienen ese carácter; a nuestro juicio, deben considerarse también garantías constitucionales, pues tienen por

objeto también la salvaguarda de principios consagrados en la propia norma fundamental, a saber la división de poderes en las entidades federativas, la integridad de las mismas y la de los ayuntamientos. El que no tengan un procedimiento suficientemente normado, no debe ser condición para negarles el carácter de instrumentos procesales que deben tener y hacia allá habrá que empujar.

CAPÍTULO II

DERECHO COMPARADO

Sumario: *Introducción. 2.1. Aclaración preliminar. 2.2. Modelos básicos: A. El modelo político o francés: a. El Consejo Constitucional francés; b. El control preventivo y abstracto del modelo francés; c. La reforma constitucional francesa de 2010. B. El modelo norteamericano o judicial y su influencia en el caso mexicano: a. Original jurisdiction; b. Judicial review. C. El modelo Europeo Austriaco-Kelseniano. 2.3. Familia y tradición jurídica.*

Introducción

Los senderos que ha particularizado cada país en la construcción del *Estado constitucional de Derecho* y, en vía de consecuencia, de su sistema interno de control de la constitucionalidad, evidentemente están en consonancia directa con sus vivencias históricas y el grado de democracia, por ende de su desarrollo político. El estado actual de cosas es resultado en gran medida de las fobias y de los mitos desarrollados por cada pueblo, de las experiencias vividas durante su devenir histórico y más recientemente por la pluralidad alcanzada en la sociedad globalizada de nuestros días. El constitucionalismo moderno apunta hacia los órganos jurisdiccionales.³⁷

¹ Groppi Tania et al. (Coords), *La justicia constitucional en europa*, México, Fundap, 2004, pp. 17-32.

Desde 1972, cada tres años, los tribunales constitucionales europeos se reúnen en Conferencia para debatir temas de interés común. Al principio, la Conferencia reunía a los tribunales de cuatro países: la República Federal de Alemania, Austria, la República Federal de Yugoslavia e Italia. Hoy los tribunales constitucionales (o los tribunales supremos con funciones de garantía constitucional) que participan como miembros ordinarios en la Conferencia son treinta y seis (los tribunales de Austria, Andorra, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Federación Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suiza y Turquía, a los que, en 2002, se han unido los tribunales de

A pesar de la diversidad de formatos en los que se desenvuelve el control de la constitucionalidad en cada país, podemos agruparlos en tres modelos básicos: el Francés o de control por órgano político; el Norteamericano o Judicial, que inspira en una parte al de nuestro país, y que nace con dos instituciones jurídicas del derecho de EU: la *original jurisdiction* y la *judicial review*; y por último, el Europeo o Austriaco-Kelseniano, creación del genio jurídico de Viena al proyectar la Constitución Austriaca de 1920 y cuya nota esencial es la creación de un órgano jurisdiccional distinto del poder judicial y de los otros poderes, a quien le confía la solución de los conflictos constitucionales.

Una clasificación básica como la anterior, evidentemente atiende al referente más socorrido por la doctrina para determinar, en una primera instancia, la pertenecía a alguno de los modelos mencionados: la ubicación del órgano a quien el orden jurídico le confía el control de la constitucionalidad en el andamiaje institucional de cada Estado. No obstante, es de anticiparse que existen otros elementos adicionales que sirven de referentes para entender los sistemas que adopta cada país: la tradición jurídica a la que se deba el orden de cada Estado soberano y por ende el tipo de control que en la misma se estile, ya bien sea concentrado o difuso, en ese orden se aborda la exposición en el presente capítulo.

Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Letonia, Moldavia, Ucrania, Luxemburgo y en 2003, los de Estonia, Irlanda y Noruega). Están actualmente pendientes las solicitudes de admisión de los tribunales de Serbia-Montenegro y de Bielorrusia. Permanecen fuera de esta organización de los tribunales constitucionales, por que carecen de Justicia Constitucional o por que no han presentado todavía su candidatura, además del Reino Unido, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Islandia, Países Bajos, San Marino y entre los países recientemente independizados, Kazajstán, Kirguistán y Tadyikistán. Este panorama geográfico-político muestra las “oleadas” sobre cuya cresta, desde la segunda posguerra hasta nuestros días, la Justicia Constitucional se ha difundido en el continente europeo (por no decir en otros lados). La que, a mitad del siglo pasado, podía ser definida d forma plausible como una rareza”, ha demostrado ser una semilla fecunda que se ha convertido en norma. Hoy su ausencia constituye un problema y produce interrogantes.

La justicia Constitucional se ha convertido en la piedra de toque del tipo de democracia –la democracia del Estado Constitucional del Derecho- que se considera la típica de la cultura político-constitucional europea.

2.1. ACLARACIÓN PRELIMINAR

Resulta oportuno precisar, que al respecto de la solución tomada por nuestro país a partir de su Constitución como Estado soberano en 1824, Don José Ramón Cossío Díaz, después de realizar un exhaustivo recorrido por la historia patria, en su imprescindible obra *La controversia constitucional*, concluye en el hecho de que el sistema para dirimir conflictos competenciales, se ha visto influenciado por las fórmulas implícitas tanto en el derecho norteamericano como en el derecho francés de las postrimerías del siglo XVIII, inclusive oscilante “entre la aceptación plenamente jurisdiccional de los estadounidenses y el modelo político de los franceses”:

En lo que concierne a los antecedentes, nos parece que son dos los casos a considerar. Por un lado, los provenientes del derecho norteamericano en tanto el modelo de original *jurisdiction* fue considerado explícitamente en diversos textos constitucionales mexicanos a efectos de dar la competencia a la Suprema Corte para conocer de asuntos que de un modo u otro, se asemejan a los que actualmente regula el artículo 105 constitucional; por otro los provenientes de derecho francés, dada la influencia en el diseño de órganos políticos mediante los cuales trataron de realizarse algunas de sus funciones que hoy realiza la Suprema Corte por vía de controversia. Lo acontecido a lo largo del siglo XIX e, inclusive, en los debates del constituyente de 1916-1917, permite reconocer la oscilación entre la aceptación del modelo plenamente jurisdiccional de los estadounidenses y el modelo político de los franceses.³⁸

En el particular, es necesario precisar que Cossío en la cita de referencia se refiere a la evolución del sistema de solución de conflictos de competencia entre órganos de poder; no obstante, en el desarrollo de la obra, es posible advertir que esa oscilación entre el modelo francés que otorga el control de la constitucionalidad y el judicial o norteamericano a un órgano jurisdiccional, está presente, no solo en la evolución de lo que hoy conocemos como artículo 105 constitucional sino en los formatos de las diversas cartas constitucionales del Estado mexicano,

³⁸ Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa 2008, pp 13-14.

que desde su fundación, fueron incorporando y que se ocuparon mas allá de la solución de conflictos entre entidades federativas. En ellos también es posible advertir tal oscilación.

2.2. **MODELOS BÁSICOS**

En el orden de ideas a continuación se hace una breve recreación sobre los tres modelos básicos a que hemos hecho referencia.

A. *El modelo político o francés*

El modelo francés, como es sabido, se caracteriza por confiar el control constitucional a un órgano político, generalmente de carácter parlamentario producto de la concepción dominante en las proximidades de la revolución francesa, en la que se pensó en evitar toda posibilidad de interferencia y de control de los jueces en la esfera del Parlamento, además de que este último era estimado como la manifestación de la soberanía popular, según nos informa Capelleti.³⁹

Ciertamente de la época de Sieyés (1795 en adelante), y del Senado Conservador a quien debía corresponder la confirmación o anulación de los actos planteados por el tribunado o por el gobierno (*a juicio de Cossío “esa fue la única posibilidad de la constitucionalidad en Francia hasta la constitución de 1958”*),⁴⁰ a la época actual, ha transitado de un aparente desprendimiento del parlamento hacia una relativa autonomía con el actual Consejo Constitucional y este órgano comparte conjuntamente con el Consejo de Estado y la Corte de Casación, la tutela tanto el

³⁹ Capelleti, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de la leyes en el derecho comparado*, trad. De Cipriano Gómez Lara y Héctor Fix-Zamudio, Revista de la Facultad de Derecho, México, t. XVI, núm. 61, enero-marzo de 1966, p. 51.

⁴⁰ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 2, p. 52.

régimen competencial de los órganos del Estado francés como los derechos humanos incorporados al régimen constitucional.⁴¹

Con el ánimo de no extraviarnos más adelante y con el propósito de lograr una mejor comprensión sobre la concurrencia de estos tres órganos en cuanto al papel que juegan en este entramado de control, resulta oportuno traer a cuenta al profesor *Stéphane Pinon* de la Universidad de La Rochelle quien nos precisa la misión de cada uno de ellos en el orden jurídico francés.

La justicia francesa tiene tres órdenes jurisdiccionales: el orden constitucional, en el cual se encuentra exclusivamente el Consejo Constitucional; el orden administrativo, a la cabeza del cual se encuentra el Consejo de Estado; y el judicial coronado por el Tribunal de Casación. Esquemáticamente: el primero monopoliza el denominado control de "constitucionalidad de las leyes"; el segundo resuelve los procesos de carácter administrativo (acerca de la administración y las relaciones con los administrados); y el tercero, conoce de los procesos entre privados que enfrentan a particulares y que son resueltos por el derecho privado...⁴²

a. El Consejo Constitucional francés

El Consejo Constitucional introducido por la V República en 1958 es un órgano, integrado en la forma y términos con los que enseguida damos cuenta (artículo 56 de la Constitución Francesa) tiene a su cargo el control de la constitucionalidad de todas las leyes orgánicas y de los tratados internacionales; no obstante, amplios sectores de la doctrina suelen considerarlo como un órgano político y no jurisdiccional: cuestionan tanto la falta de independencia producto del

⁴¹ Castrillón Luna Víctor M., *El control constitucional en el derecho comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 54, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2897/5.pdf>

⁴² Pinon, Stéphane, *El sistema constitucional de Francia*, trad. Enrique Guillén López, <http://www.ugr.es/~redce/REDCE14/articulos/001SPinon.htm#tres>

formato de los mecanismos designación como el perfil de sus miembros a quienes no se les requiere la pericia en derecho necesaria para desempeñarse en las tareas jurisdiccionales.⁴³

Artículo 56

El Consejo Constitucional estará compuesto por nueve miembros, cuyo mandato durará nueve años y no será renovable. El Consejo Constitucional se renovará por tercios cada tres años. Tres de sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. El procedimiento previsto en el último párrafo del artículo 13 será aplicable a estos nombramientos. Los nombramientos realizados por el Presidente de cada Cámara serán sometidos únicamente al dictamen de la comisión permanente competente de la Cámara correspondiente.

El Presidente será nombrado por el Presidente de la República. Tendrá voto de calidad en caso de empate.

En ese contexto, resulta oportuno recordar que Aragón Reyes precisa las diferencias que existen entre un modelo de control por órgano político del que deposita la función en órganos jurisdiccionales, partiendo de los cánones de valoración de la conducta juzgada:

Cuando un órgano político acude a la Constitución, o a otra norma, para juzgar una determinada conducta o acto, está interpretando la regla, por supuesto, pero interpretándola

⁴³ Castrillón y Luna, Víctor M., *El control constitucional en el derecho comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 54, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2897/5.pdf>

El consejo Constitucional, por su parte, se ha encargado de ejercer el control político de la constitucionalidad de las leyes, pero al mismo se realizan diversas críticas, por que su intervención ha provocado algunos inconvenientes, tales como el hecho de que el propio cuerpo parlamentario se convierta en juez de si mismo, lo que en forma alguna garantiza una absoluta imparcialidad de sus decisiones, además de que el órgano carece de los conocimientos técnico-jurídicos para llevar a cabo la calificación de las normas y finalmente se mantiene latente el peligro de que su función se desvirtúe convirtiéndose en política, más que en estrictamente jurídica

políticamente y no jurídicamente. A diferencia de la judicial, su interpretación es enteramente libre, sustentada no en motivos de derecho, sino de oportunidad, esto es, se trata de una valoración efectuada con razones políticas y no con método jurídico.⁴⁴

Como consecuencia de lo anterior, nos dice el mismo autor, en el caso de los controles jurídicos la valoración del objeto sometido a control está basado en razones sometidas a reglas de verificación, jurídicas y, en el caso de los controles confiados a órganos políticos, en razones políticas, de oportunidad.⁴⁵

b. El control preventivo y abstracto del modelo francés.

Ahora bien, el modelo francés de control de la constitucionalidad, no solo se caracteriza por confiarle a un órgano político el control de la constitucionalidad de las leyes, inclusive las que versen sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social o que proponga la ratificación de un tratado al igual que los reglamentos de las cámaras parlamentarias, todas antes de su promulgación. También se caracteriza por el control preventivo incluso de las leyes que previamente van a someter a referéndum.

Artículo 61-1

Cuando, con motivo de una instancia pendiente ante una jurisdicción, se alegue que una disposición legislativa perjudica a los derechos y las libertades que garantiza la Constitución, se podrá someter el asunto, tras su remisión por parte del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación, al Consejo Constitucional que se pronunciará en un plazo determinado.

Una ley orgánica determinará las condiciones de aplicación del presente artículo.

Artículo 62

⁴⁴ Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Madrid, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 178.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 177.

No podrá promulgarse ni entrar en vigor una disposición declarada inconstitucional en base al artículo 61.

Una disposición declarada inconstitucional en base al artículo 61-1 será derogada a partir de la publicación de la decisión del Tribunal Constitucional o una fecha posterior fijada en dicha decisión. El Tribunal Constitucional determinará las condiciones y los límites en que los efectos producidos por la disposición puedan cuestionarse.

Contra las decisiones del Consejo Constitucional no cabrá recurso alguno. Se impondrán a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Por su parte, el referido artículo 11 versa sobre la atribución del Presidente de la República, quien a propuesta del Gobierno y mientras dure el periodo de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos cámaras, podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones.

c. La reforma constitucional francesa de 2010

En el año de 2010 entró en vigencia una reforma constitucional en Francia, que deja atrás la existencia de un solo control concentrado y por vía de acción de la constitucionalidad de leyes; con anterioridad a esta reforma existía la posibilidad pasarlas por ese filtro, en el momento que se da entre la expedición por el parlamento y su promulgación, y solo a instancias del Presidente de la República, del Primer Ministro, de los presidentes de alguna de las dos cámaras que conforman al parlamento o de una minoría parlamentaria conformada con por lo menos sesenta diputados o senadores. Si no era instado el mecanismo de control por alguno de ellos antes de su promulgación, el juez ordinario no tenía otra opción que aplicarla a pesar de su inconstitucionalidad, hasta que fuera modificada por otra disposición legal posterior.

La gran novedad que implanta esta reforma es el control constitucional de las leyes por vía de excepción; no obstante que la ley orgánica a la que alude el transcrito artículo 61-1 de la Constitución francesa negó a los jueces ordinarios la facultad de desaplicar una ley frente a un caso concreto sometido a su consideración (como en el modelo norteamericano). Los jueces ordinarios pueden remitirla para su resolución al Consejo Constitucional, siempre y cuando consideren a juicio propio que existen razones para dudar de su constitucionalidad.

B. El modelo norteamericano o judicial y su influencia en el caso mexicano

Para la mayoría de los tratadistas, el sistema mexicano de control constitucionales por órgano judicial adoptado en México, tiene sus orígenes en dos instituciones del derecho procesal constitucional de ese país: la *original jurisdiction* y la *judicial review*. La primera tiene un origen directo en la Constitución de ese país, mientras que la segunda es una creación jurisprudencial que se perfila con el célebre caso *Marbury vs Madison*: un juez en problemas, dice el profesor Manuel González Oropeza.⁴⁶

No obstante, resulta oportuno precisar que si bien es cierto, el sistema de control de la constitucionalidad imperante en nuestro país, tiene sus orígenes en el modelo norteamericano, mismo que se caracteriza por confiarle dicho control al poder judicial, lo cierto es también que no siempre ha sido así ni lo ha sido en todos los ámbitos de dicho control. En cuanto a lo primero es conveniente recordar la expresión de Cossío al referirse al desarrollo de este sistema en México antes traída a cuenta: “lo acontecido a lo largo del siglo XIX e, inclusive, en los debates del constituyente de 1916-1917⁴⁷ permite reconocer la oscilación entre la aceptación plenamente

⁴⁶González Oropeza, Manuel, *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, México, Porrúa, 2009, p. 82.

⁴⁷ Cossío Díaz, José Ramón, *op cit.*, nota 2, p. 13.

jurisdiccional de los estadounidenses y el modelo político de los franceses”. En cuanto a lo segundo, es importante tener presente que en México no todos los instrumentos de control están confiados al poder judicial, más allá de los “contenciosos” otros como el juicio político y la declaratoria de procedencia vulgarmente denominada “Desafuero” sigue en manos de órganos políticos.

Aclaración aparte y siguiendo nuevamente a Cossío, habremos de precisar que la *judicial review* consiste en un procedimiento tendente a valorar la constitucionalidad de leyes o actos, procedimiento que puede concluir con la anulación de los mismos; la *original jurisdiction* para resolver conflictos entre entidades federativas, los cuales pueden surgir en razón del desconocimiento por parte de uno de ellos de lo establecido en la Constitución. En ambos casos fueron confiados al poder judicial norteamericano.⁴⁸

a. Original jurisdiction

La *original jurisdiction*, entendida como la facultad de la Suprema Corte de los Estados Unidos de conocer en primera y única instancia de los conflictos de constitucionalidad entre las partes integrantes del pacto federal de ese país, surge con la propia Constitución de los Estados Unidos de América, en su expedición el 17 de septiembre de 1787.

Fue la sección 2 del artículo III de la Constitución Política de los Estados Unidos de América, la que *parió* esta institución del derecho; a efectos de conocer sus alcances.

Sección. 2 El Poder Judicial se extenderá a todas las Controversias, tanto de Derecho como de Equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las Leyes de los Estados Unidos y de los Tratados celebrados o que se celebren bajo su Autoridad; a todas las Controversias que se relacionen con Embajadores, otros Ministros públicos y Cónsules;

⁴⁸ *Ibidem*, p. 26.

a todas las Controversias de la Jurisdicción marítima y de almirantazgo; a las Controversias en que tome parte los Estados Unidos; a las Controversias entre dos o más Estados, [entre un Estado y los Ciudadanos de otro], entre Ciudadanos de Estados diferentes, entre Ciudadanos del mismo Estado que reclamen Tierras en virtud de Concesiones de diferentes Estados [y entre un Estado o los Ciudadanos del mismo y Estados, Ciudadanos o Súbditos extranjeros].

En todos los Casos relativos a Embajadores, otros Ministros públicos y Cónsules, así como en aquellos en que sea parte un Estado, la Corte suprema poseerá la Jurisdicción en primera instancia. En todos los demás Casos que antes se mencionaron, la Corte suprema tendrá la Jurisdicción en Caso de Apelación, tanto en cuestiones de Hecho como de Derecho, con las Excepciones y con arreglo a la Reglamentación que estipule el Congreso.

Todos los Delitos serán juzgados por medio de un Jurado excepto en los Casos de Acusación por Responsabilidades oficiales...

En suma Cossío nos dice que en el artículo III de la Constitución estadounidense se establecen, por un lado, las competencias generales del Poder Judicial Federal (entre ellas las de conocer de todas aquellas en que sean parte los Estados Unidos) y, por otro, se establece que la Suprema Corte conocerá de todas ellas en apelación, salvo los casos de jurisdicción originaria antes aludido⁴⁹.

Por nuestra parte, habremos de apuntar que no parece sorprendernos el hecho de que en la Constitución norteamericana, desde su expedición en 1787, haya considerado otorgarle al tribunal supremo de ese país la solución de conflictos entre las partes que conforman su federación: es una circunstancia previsible en tanto la coexistencia de dos órdenes jurídicos y la multiplicidad de órganos que en ellos cobran vida en razón del principio de simetría constitucional; esto es: la necesaria correspondencia entre las formas de organización del poder central y los poderes locales.

⁴⁹ *Ibídem*, p. 23.

Al respecto es útil traer a cuenta a don José Gamas Torruco, quien en su ensayo *El estado federal: orígenes, realidades y perspectivas*, nos advierte que todo Estado Federal presenta una serie de elementos que son los únicos que pueden diferenciarlos de otros tipos de unidades políticas. Dichos elementos se desprenden del estudio comparativo de las constituciones federales vigentes, que en el ensayo mismo nos presenta y cuyas características de los elementos que le son comunes a todo estado federal y que resultan de interés, se reproducen literalmente a continuación:

En nuestra opinión los elementos fundamentales del Estado Federal son los siguientes:

I. Un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, la Constitución, que crea a su vez dos tipos de órdenes jurídicos: el de la Federación y el de los estados-miembros o provincias de la misma...

....IV. Mecanismo de preservación de la integridad del orden o sea, establecimiento de reglas que eviten que las competencias de Federación y estados sean mutuamente vulneradas. c) Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos que surjan entre la Federación y los estados-miembros y entre estos últimos entre sí. Los conflictos pueden ser políticos o de competencia.⁵⁰

Con respecto a la similitud que deben guardar las entidades federativas con respecto a los órganos de poder de las entidades federativas y los órganos centrales, Gamas Torruco, nos dice:

El federalismo debe ser simétrico. El federalismo, como esquema normativo, permite resolver un problema político de fondo: conciliar demandas regionales con la necesidad de formar un gobierno nacional. El contenido de las respectivas zonas de competencia y la “tensión” que entre ellas se da, presentan diversos matices que varían de estado a estado y dan a cada federalismo una operatividad diversa.⁵¹

⁵⁰ Gamas Torruco, José, *El estado federal: orígenes, realidades y perspectivas*, México, Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal, 1996, pp. 117-119.

⁵¹ *Ídem*.

En conclusión pues, nos parece que la adopción de “un sistema adecuado para la resolución de los conflictos que surjan entre la Federación y los estados-miembros y entre estos últimos entre sí” era una consecuencia previsible y obligada para el naciente Estado federal norteamericano, en razón del complejo normativo y la multiplicidad de entidades y órganos que concurren en un sistema federal.

b. Judicial review

Mientras la *original jurisdiction* nace con el mismo texto constitucional en 1787, la segunda de las instituciones norteamericanas que constituye un paradigma constitucional, la *judicial review*, es una creación jurisprudencial que se perfila con el célebre caso *Marbury vs Madison*.⁵²

En el ánimo de no extraviarnos de los objetivos planteados en la presente tesis y a sabiendas de que hay disponible y suficiente bibliografía al respecto de los pormenores y circunstancias históricas en el que la institución surge en el derecho estadounidense, habremos de acudir a lo señalado por el profesor González Oropeza en su obra *Constitución y Derechos Humanos: orígenes del control jurisdiccional*:

La raíces y motivaciones políticas de la decisión aquí analizada no se refieren exclusivamente a la naturaleza de un poder político, como el Judicial, sino incluso a las luchas de facciones políticas en la gestión de los nacientes partidos de los Estados Unidos, por lo que la decisión *Marbury vs Madison*, además de marcar el inicio para el *Judicial Review*, es importante para comprender el surgimiento del Poder Judicial como poder político, así como para explicar el nacimiento de los dos partidos tradicionales del escenario político estadounidense.

⁵² González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 10, p. 82.

No resulta extraño que en los Estados Unidos se haya resuelto el caso *Marbury* en un entorno totalmente político. La propia historia constitucional de Inglaterra que, a su vez, sirve, de fundamento para el *Judicial Review*, respalda la relación política con la administración de justicia. Como lo hemos apreciado, el Magistrado Presidente *Edward Coke* paradigma del constitucionalismo, se caracteriza por la unión que de la justicia hizo con la realidad política.⁵³

Habría que recordar que Marshall fue el cuarto presidente de la Corte de los Estados Unidos, a designación de su primo el Presidente John Adams, a quien apoyó para la frustrada reelección en un segundo periodo misma que ganó Thomas Jefferson. Marshall continuó como Presidente de la Corte, pero Jefferson nunca se lo perdonó y en ese contexto de rivalidad se gesta el célebre caso *Marbury vs Madison* y con él la facultad de revisión judicial de las leyes o *Judicial review*.

Como podemos ver en la estadounidense se le confió al Poder Judicial Federal la facultad de conocer de las controversias en que fuere parte el ente federal y a las controversias entre estados, mientras que en la mexicana de 1824 se circunscribió, en el particular, a las que se susciten entre dos o más estados.

C. *El modelo Europeo Austriaco-Kelseniano*

Como es sabido, el modelo Europeo o Austriaco del control de la constitucionalidad, atribuido al genio jurídico de Viena Hans Kelsen, inspiró, inicialmente, la Constitución Austriaca de 1920, y después trascendiendo al resto de ese continente y otros. Es un modelo que al igual que el norteamericano confía el control de la constitucionalidad a un órgano jurisdiccional pero se diferencia de este por dos características esenciales: en el modelo Europeo ese órgano está fuera de la órbita institucional del gobierno (Ejecutivo), y del Legislativo, al igual que de las

⁵³ *Ibidem*, p. 82.

instancias de justicia ordinaria; en consecuencia, mientras que en Estados Unidos el tipo de control es difuso, en el modelo Austriaco es concentrado.

Córdova Vianello, nos explica las razones en las que Kelsen se inspiró para situar al órgano con la ubicación en el andamiaje institucional a la que nos hemos referido:

El enorme poder derivado del ejercicio del control de constitucionalidad no escapa la atención de Kelsen, todo lo contrario; es precisamente en razón de ese poder que sostiene esa función no debe ser atribuida ni al órgano ejecutivo ni al órgano legislativo. Ello significaría, en efecto, contravenir el principio de la división de poderes que se funda en la idea de los pesos y contrapesos (*checks and balances*) entre los diversos órganos del estado. En este sentido, confiar la jurisdicción constitucional de la corte específica, y volverla independiente de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de la jurisdicción ordinaria, representa un reforzamiento del principio de equilibrio y balance del poder de los diversos órganos del Estado, que es esencial para la democracia.⁵⁴

El desarrollo de la Justicia Constitucional en Europa, nos dice Tania Groppi, se produce al mismo tiempo que la democratización y está íntimamente ligado al pluralismo social y político. Donde quiera que se ha asistido a un proceso de democratización, este ha sido acompañado de órganos de Justicia Constitucional; sin embargo, admite que también ha sentado sus reales en ordenamientos ya democráticos, de por sí. En el pensamiento Kelseniano original, nos dice, el nexo entre Justicia Constitucional y Democracia está bien definido: la Justicia Constitucional se configura como un instrumento puesto en defensa de las minorías contra las manifestaciones de voluntad, contrarias a la Constitución, de la mayoría parlamentaria, funcionando como dique a la dictadura de la mayoría.⁵⁵

Con respecto a los avances que ha tenido la Justicia Constitucional en ese continente, nos informa que en Europa el desarrollo de la Justicia Constitucional ha sido continuo y generalizado

⁵⁴ Córdova Vianello Lorenzo, *Derecho y poder Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de la cultura económica- UNAM, 2010, p. 282.

⁵⁵ Groppi, Tania, *et al.*, (coord.), *op cit.*, nota 1, pp 17-32.

en cuatro “oleadas” constitucionales nos dice Tania Groppi, en su ensayo titulado *A la búsqueda de un modelo europeo de Justicia Constitucional*, preparado como introducción de un reporte colectivo sobre la situación que guarda la materia en Europa:

Una primera oleada se produjo en el periodo de entreguerras y comprende las experiencias constitucionales en Austria (1920), de Checoslovaquia (1920), de Rumania (1923), de la Alemania de Weimar (1925), de la segunda República Española (1931) y de Irlanda (1937). Dejando de lado el caso irlandés, se trata de experiencias que tuvieron una breve y que sucumbieron como consecuencia de cada regímenes democráticos, cuya defensa le había sido encomendada bajo regímenes autoritarios una prueba más que de contextos caracterizados por un fuerte conflicto social es bastante difícil que la garantía de la Constitución pueda ser realizada por la vía “fría” de la jurisdicción.

Una segunda oleada se produce en el periodo posterior a la segunda guerra mundial. Cuando, además del restablecimiento del Tribunal Austriaco (1945), se prevén tribunales constitucionales en Italia (1948); también la Constitución de la V República francesa (1958) y la Turca de 1961, puede ser incluida en esta fase.

Una tercera oleada tiene lugar en los años setenta, con la Constitución griega (1975), Portuguesa (1978), y la revisión de las constituciones suecas (1979) y belga (1980).

La cuarta oleada afecta principalmente a los países de la Europa centro-oriental, a partir de la reforma Constitucional húngara de 1989 para llegar hasta la nueva constitución albanesa de 1998 pero comprende también a Luxemburgo (que revisa su Constitución en 1966) y a Finlandia (con su nueva Constitución de 1999).⁵⁶

En ese contexto, Groppi, afirma que hoy es inconcebible la adopción de una nueva Constitución democrática que no prevea formas de garantía jurisdiccional de su supremacía; más aún: *“hoy se asume generalmente que es necesario establecer formas de defensa jurisdiccional*

⁵⁶ *Ibidem*, p. 20.

de la Constitución de tal forma que ningún tipo de acto (ni siquiera la ley parlamentaria) y ningún comportamiento político de este carezca de un juez que lo controle."⁵⁷

En efecto, esa es una concepción congruente con las ideas del creador del modelo austriaco, según Córdova Vianello: para Kelsen, "*toda controversia jurídica es una controversia política, y todo conflicto que sea calificado como conflicto de intereses, de poder o político, puede ser decidido como una controversia jurídica*".⁵⁸

Por otra parte, Groppi, refiriéndose a las razones jurídicas y políticas por las que en EU se optó por el control judicial y las de su rechazo en Europa, nos da luces al respecto:

En el plano jurídico, debe recordarse la inexistencia, en los sistemas europeos de *civil law*, en los que la libertad interpretativa de los jueces vale en los límites de la ley, de un principio comparable al de *stare decisis*, a la regla del precedente vinculante, que en los sistemas de *common law*, como el estadounidense, hace que cuando se declara la inconstitucionalidad de una ley por el Tribunal Supremo la eficacia de la sentencia sea prácticamente operante *erga omnes*, porque todos los jueces deben conformarse a ésta. En ausencia de *stare decisis* el riesgo de que se establezca una jurisprudencia discorde acerca de una cuestión tan crucial como la de aplicación o desaplicación de una ley es elevado, con relevantes consecuencias sobre los principios de seguridad Jurídica y de igualdad de los ciudadanos ante la ley.

Sobre el plano político-institucional es determinante la distinta concepción existente en Europa del principio de separación de poderes y, sobre todo, del papel del poder judicial, madurada en la lucha contra el absolutismo real. Si en los Estados Unidos el juez asumía un papel de liberador frente a la opresión del Parlamento inglés, el juez europeo era visto, por el contrario, como un funcionario del Rey, y como auxiliar en la realización del tal opresión, mientras que el Parlamento aparecía como el verdadero defensor de los derechos

⁵⁷ *Ibídem* p. 22.

⁵⁸ Córdova Vianello, Lorenzo, *op cit.*, nota 18, p. 284.

de libertad, en cuanto expresión de la soberanía nacional. La desconfianza frente al Poder Judicial, heredada de la Revolución francesa (baste pensar en el *référé* législatif, en virtud del cual correspondía el Poder Legislativo la función de interpretar en última instancia la ley oscura), es difícil de eliminar sobre todo en Francia.⁵⁹

2.3. *FAMILIA Y TRADICIÓN JURÍDICA*

El tipo de órgano a quien el orden jurídico interno confía el control constitucional, es un factor determinante para entender las características de los diversos modelos que suelen adoptarse por los estados soberanos, es el modo en el que ese control se activa y esto, a su vez, está influenciado por la familia a la que el orden jurídico interno de cada uno de ellos pertenece.

En efecto, la tradición jurídica de cada país, imprime en sus orígenes ciertas características a su sistema de control de la constitucionalidad, una principalísima es el modo en el que dicho control se insta o se activa y esto tiene que ver con el tipo de control que se aplique, ya bien sea concentrado o difuso. La siguiente cita de Joaquín Brage Camazano, nos parece ilustrativa al acercarnos a las características que en el particular tiene el modelo mexicano, atento a que comparte con el europeo el mismo tipo de control, concentrado y en ambos el control de la constitucionalidad es confiado a órganos jurisdiccionales:

Como es sabido, el control de constitucionalidad puede adoptar hoy una multiplicidad de formas, pero, con todo, sigue plenamente vigente la diferenciación entre el sistema concentrado y el difuso o, si se prefiere, more geographico, entre el sistema europeo (o austriaco-kelseniano) y el norteamericano. En principio, el sistema europeo se caracterizaría, en síntesis, por la concentración de la competencia de conocer de la constitucionalidad de las normas legales en un órgano ad hoc, conocimientos que tiene de

⁵⁹ Groppi, Tania, *et al.*, (coord.), *op. cit.*, nota 1, p. 25.

manera directa y no incidental, a instancia sólo de determinados órganos políticos, y con efectos *erga omnes*.

Frente a tal sistema, el americano o difuso se caracterizaría por la atribución de cualesquier cuestiones relativas a la constitucionalidad de las normas a todos los tribunales en el ejercicio ordinario de la potestad jurisdiccional, de forma tal que, si un juez estima inconstitucionalidad la ley a aplicar a un determinado caso de que esté conociendo, simplemente la inaplica en ese caso concreto: por tanto, el juicio sobre la constitucionalidad es aquí incidental (en cuanto que surgido con ocasión de un litigio concreto y real), realizado por cualquier juez o tribunal (es “en cierto modo el derecho natural del Magistrado”, nos dirá Tocqueville) y con efectos inter partes, e instado por cualquier parte en un proceso en el que deba ser aplicada la ley en cuestión.⁶⁰

Ahora bien, es preciso señalar que no existe una propuesta única en la doctrina para la clasificación de las familias jurídicas, varía en función del autor consultado; no obstante, un sector mayoritario de los estudiosos del tema, coincide en afirmar la existencia, de tres familias principales y dos grandes grupos a los que denomina “sistemas” y les niega la categoría anterior, en razón de que no comparten una misma tradición jurídica, de hecho el único punto de encuentro lo constituyen la naturaleza religiosa o filosófica del derecho.⁶¹

En ese contexto, con Zarate podemos hablar de la familia jurídica Neorrománica, que como su nombre lo indica está integrada por aquellos sistemas contemporáneos estructurados por el derecho romano; es también conocida como romano-canónica, romano-germánica o del *Civil Law*, misma que en su evolución privilegió el desarrollo del derecho civil. Es, entre las vigentes en la actualidad, la familia más antigua y la más difundida en el mundo, principalmente en Europa y Latinoamérica. Seguidamente tenemos a la familia del *Common Law*, misma que se adhiere a una tradición jurídica surgida en el siglo XI en Inglaterra y que en la actualidad es asimilada por la mayor parte de los países de habla inglesa y se distingue, principalmente, por la creación de sus normas jurídicas mediante decisiones judiciales denominadas precedentes. Ello

⁶⁰ Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, p. 51-52.

⁶¹ Zárate Humberto, José, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, McGRAW-HILL, 1997, pp. 4 – 11.

significa, nos dice Zarate, que el derecho es producto de la labor de los jueces al resolver controversias entre particulares, por lo que dicha solución a pesar de no regular en forma abstracta conductas futuras, es aplicable cuando surgen nuevos conflictos similares. Por último tenemos a la familia Socialista, que conservó los elementos característicos de la tradición romanista pero es adicionada con los postulados revolucionarios contenidos en la doctrina política del marxismo-leninismo.⁶²

Como es ampliamente sabido el derecho mexicano pertenece a la familia jurídica del *Civil Law* y por ello el tipo de control constitucional es concentrado. Ciertamente el modelo mexicano se inspira en el judicial o norteamericano pero el control difuso de Estados Unidos propio de la tradición jurídica del *Common Law* y *stare decisis* o la regla del precedente vinculante, es un factor determinante para el modo en que el control constitucional se activa: mientras que allá, con excepción de la competencia originaria de la Corte para conocer conflictos entre entidades federativas, los mecanismos de control se pueden activar ante cualesquier juez y litigio ordinario, aquí es una actividad concentrada en el poder judicial federal.

Los tres sistemas expuestos pueden también interpretarse como el sistema americano o difuso y el europeo o concentrado, que se diferencian porque en el primero, el control se ejerce por cualquier juez para desaplicar normas inconstitucionales al caso concreto, mientras que el segundo, se reserva a un tribunal especializado.

El estudio que hace Cossío sobre el modelo Mexicano requiere de ciertos datos históricos.

- 1814-1856 Antecedentes
- 1857-1917 Formación
- 1917-1987 Reiteración
- 1987- Constitucionalización

Durante estos períodos transitamos de un control fundamentalmente político a uno judicial, destacándose que el amparo se constituyó como el control por excelencia antes y después de la Revolución, a partir de 1917 se compartió este instrumento con la controversia

⁶² *Ídem.*

constitucional promovida escasamente. En 1994-1995 se reglamentó éste último y se le da vida a un nuevo control constitucional abstracto las acciones de inconstitucionalidad.

CAPÍTULO III

EL MODELO PRESCRITO: LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO

Sumario: *Introducción 3.1. El garantismo como expresión cultural. 3.2. La Reforma judicial mexicana de 1994 y el contexto internacional: A. El impulso internacional; B. La pluralidad política y social alcanzada en el ámbito interno en la década de los noventa. 3.3. La Suprema Corte de Justicia mexicana: en tránsito hacia un auténtico Tribunal Constitucional*

Introducción

Sin duda estamos viviendo en una época en la que democracia, constitucionalismo y derechos humanos son los signos distintivos del nuevo modelo por el que están empujando las sociedades modernas; en ese modelo, la Constitución, que nació vinculada a la necesidad de limitar el poder político, es ahora concebida con un único fin: garantizar el pleno cumplimiento de las libertades individuales.

Estas concepciones son acordes con las prescripciones de los organismos financieros internacionales quienes las impulsan y las promueven como fórmulas para garantizar la estabilidad social y política que se requiere para el fortalecimiento de las economías y de los mercados.

La justicia constitucional en ese cometido cumple un papel esencial. Del acierto de los árbitros a quienes se confía la última interpretación constitucional o de sus extravíos, depende el éxito de este nuevo intento de los teóricos de la democracia; siguiendo a Díaz Revorio: “El establecimiento de fórmulas que articulen el papel de la jurisdicción constitucional –allí donde exista- es la garantía de los derechos humanos constitucionalmente reconocidos, sin que esa

función bloquee a los propios órganos de la jurisdicción constitucional, ni les lleve a enfrentamientos con otros tribunales.’’⁶³

Parece ser que estamos acudiendo a la confluencia *neoliberalismo-garantismo* en el diseño de las nuevas democracias del mundo, el punto de encuentro es el modelo democrático de gobernancia al que se le denomina *Estado constitucional de derecho*, lo impulsan desde hace décadas los organismos de cooperación internacional que como fórmula para crear la estabilidad social y política necesaria para el florecimiento de las economías y de los mercados, están recomendando redimensionar al Estado cuyo único objeto sería, en adelante, garantizar las libertades individuales.⁶⁴

El garantismo, como es sabido, es una nueva “racionalidad” (utilizando las palabras de González Graff),⁶⁵ del derecho que se sustenta en la protección ante todo, de las libertades y derechos individuales, concibiendo al Estado tan sólo como un mecanismo para hacer efectivos esos derechos y esas libertades. En nuestra época no se podrá concebir a ninguna norma suprema que aspire a la categoría de Constitución Democrática, sino viene previsto de los mecanismos

⁶³ Uribe Zarate, Enrique y Carrasco Padilla, Pedro José, (Coords), *Tendencias recientes de la justicia constitucional en el mundo ensayos escogidos*, México, Porrúa, 2011, p.9.

²González Graf, Jaime, *Los problemas políticos de la política económica del Estado*, Revista del senado de la república, México, vol. 4, núm. 10, enero-marzo de 1998, p. 77.

“El neoliberalismo es una nueva racionalidad para la organización de la vida social. Está fincado en la globalización de la economía mundial. Se diferencia del liberalismo clásico por su sesgo economicista. Sostiene que las leyes del mercado no sólo constituyen la forma idónea de asignación de los recursos en la economía, sino que, como reglas de comportamiento, son susceptibles de ser aplicadas a todos los participantes del juego social. Postula también que las leyes del mercado son la mejor garantía de la libertad y son la expresión de la forma más válida de justicia: la conmutativa, la regida por los contratos. Los aspectos medulares del neoliberalismo en lo relativo a la economía son: la apuesta a favor de la apertura comercial, el libre mercado, el libre cambio, la privatización, la desregulación y la disciplina fiscal, como los ejes rectores de la política económica.

³ *Ídem*.

suficientes para “garantizar” la traducción efectiva de esas prerrogativas en el mundo de las realidades prácticas.⁶⁶

3.1. EL GARANTISMO COMO EXPRESIÓN CULTURAL

La constitucionalización del derecho que caracteriza al modelo Democrático Constitucional y con ello, una nueva manera de entender el derecho constitucional por parte de abogados, juristas y jueces latinoamericanos, ha sido objeto de múltiples reflexiones, reflejo a su vez, de esa nueva concepción impulsada desde Europa, según nos informa Pedro Salazar Ugarte:

En sintonía con esta mutación y de la mano de teóricos como Dworkin, Ferrajoli, Garzón Valdez, Zagrebelsky, Alexy y, desde una perspectiva política, Bovero, en las facultades de jurisprudencia de importantes universidades latinoamericanas comienza a imponerse una nueva manera de entender al derecho constitucional. Si bien se trata de una empresa intelectual reciente de resultados, inciertos, no es improbable que las futuras generaciones de abogados, juristas, y jueces latinoamericanos identificarán al concepto de Constitución con un documento normativo con contenidos específicos –los que, siguiendo la Declaración de 1789 en su artículo 16, recogen derechos fundamentales y separan, para limitar, a los poderes-, abandonarán muchos de los presupuestos del positivismo teórico y metodológico y defenderán convencidos la importancia de que operadores y estudiosos realicen una “*moral reading*” del texto constitucional. Cuando esto suceda –decimos los promotores de esta gesta intelectual- el *garantismo* de los derechos habrá ganado terreno al

⁴ Gascón Abellán, Mariana, *La teoría general del garantismo a propósito de la obra de L. Ferrajoli derecho y razón*, p.195,-203.<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/31/pr/pr13.pdf>.

decisionismo arbitrario, al formalismo legalista y a la retórica jurídica tradicional de los políticos y operadores jurídicos latinoamericanos.⁶⁷

Esa tendencia hacia la constitucionalización del Estado democrático, hasta muy recientemente en América Latina, viene siendo objeto de estudio, más allá de los juristas, por parte de los politólogos de la región quienes han visto impactados por la promoción de *la fórmula del constitucionalismo de los derechos-rigidez, principios y control de la constitucionalidad*. A decir de Salazar Ugarte, en los años de la transición a la democracia en América Latina, la atención de los politólogos de la región se centró en la conformación de los poderes legislativos y su relación con el poder ejecutivo correspondiente y preciso que sobre el Poder Judicial y la Justicia Constitucional, hasta hace unos años era inexistente:

En todo caso se discutía la necesidad de garantizar la independencia del Poder Judicial ante el Presidente para edificar un Estado de Derecho. Una necesidad que, aunque no carecía de importancia, subestimaba el papel que jugarían las Cortes con el tránsito hacia el constitucionalismo democrático. Nadie contaba con que, como ya lo había previsto Kelsen, la fórmula del constitucionalismo de los derechos-rigidez, principios y control de la constitucionalidad- convertirían a los jueces latinoamericanos en un poder político relevante.⁶⁸

⁵ Salazar Ugarte, Pedro, *et. al.*, *Garantismo espurio*, Madrid-México, Fontorama-Fundación coloquio jurídico europeo, 2011, pp 14-15.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 19-20.

3.2. LA REFORMA JUDICIAL MEXICANA DE 1994 Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL

En Iberoamérica son pocos los tribunales que pertenecen formalmente a los poderes judiciales, a diferencia de México que en 1994 optó por conservarse dentro del ámbito de ese poder. En América Latina, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se establecieron jurisdicciones constitucionales con jurisdicción independiente del Poder judicial o integrada a éste y salas adscritas a los tribunales supremos de cada país con funciones de control concentrado. Así se puede corroborar en el legajo preparado por la VII Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional: con jurisdicción independiente están Guatemala, Chile, Ecuador y Perú, mientras que en Bolivia y Colombia los tribunales constitucionales quedaron integrados a sus poderes judiciales, y en El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Paraguay, Venezuela y Honduras surgen como salas constitucionales integradas a sus tribunales supremos.⁶⁹

A juicio propio, son dos las razones que en el fondo animaron la Reforma Judicial mexicana de 1994, mediante la cual se le confirmó a la Suprema Corte su carácter de *Tribunal Supremo* y se amplió su espectro de control constitucional, presumiéndose un tránsito hacia un auténtico *Tribunal Constitucional*: una que mira al orden interno prevaleciente (la pluralidad social y política alcanzada hacia la década de los noventa en nuestro país) y otra que tiene que ver con factores externos, con precisión, me estoy refiriendo al impulso, promoción o prescripción del orden financiero internacional como parte de las reformas estructurales y de segunda generación a través de, en su momento, los mecanismos auspiciados por el *Consenso de Washington*, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y más recientemente el Programa para Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).

⁶⁹ *Estructura y atribuciones de los tribunales y salas constitucionales de Iberoamérica*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, p. XI.

Para facilitar la exposición invertiremos el orden: primero habré de referirme a las razones de carácter externo en tanto causa esencial y con posterioridad a las razones que miraban al orden interno de nuestro país hacia 1990 como causa refleja.

A. El impulso internacional

Fix- Fierro nos da noticia de la participación de los organismos de cooperación internacional, en la construcción de un nuevo modelo de justicia para los países como una necesidad advertida por dichos organismos para la consolidación de las economías:

Durante las dos décadas anteriores, los países de América Latina se han visto forzados a reorientar sus políticas económicas hacia mercados cada vez más abiertos e integrados, y muchos de ellos han retornado a la democracia después de un periodo de gobierno militar o, como en el caso de México, después de décadas de gobierno autoritario. En este contexto, la reforma judicial y el Estado de derecho se consideran como elementos indispensables para consolidar la liberalización económica y la democratización política. En consecuencia, muchos países latinoamericanos han iniciado un proceso de transformación de sus sistemas judiciales, frecuentemente con la promoción y el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Si bien los resultados no han sido satisfactorios hasta ahora, es improbable que el proceso de reforma se detenga por completo, en la medida que se siga viendo como pieza de un proceso más amplio de modernización institucional.⁷⁰

⁸ Fix-Fierro, Héctor, *Reforma judicial, Revista mexicana de justicia, comisión nacional de tribunales superiores de justicia de los estados unidos mexicanos*, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, pp. 251-252, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/2/rjf/rjf15.pdf>.

En efecto, como antecedentes de esa reforma constitucional, se encontraron durante el desarrollo de la investigación que aquí se reporta, interesantes datos que nos informan sobre la influencia y promoción o prescripción, si se quiere, de este modelo de operación jurídica, política y social, como el que se insertó en México, como parte de las acciones regulares de organismos de cooperación internacional, entre ellos los financieros, en aras de sentar la estabilidad necesaria para el florecimiento de los mercados. Nos referimos en una primera época al *Consenso de Washington* (con las *reformas estructurales* prescritas) y de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales en la promoción de modelos como el que incorporó México para el resto de América Latina (*reformas de segunda generación*) necesarias para revertir los efectos de la *década perdida* (80's) con motivo del réquiem al modelo de desarrollo de posguerra: del estado proteccionista al “clientelismo del mercado” como señala Ludolfo Paramio. Interesante hilo conductor que nos lleva hasta un documento más reciente: el PNUD.

El sociólogo español Ludolfo Paramio, en su artículo *Reforma del Estado y reforma política* publicado por la Unidad de Políticas Comparadas (CSIC-Madrid, 2004), nos da luces para entender la forma en la que la inmensa mayoría de los cambios al modelo económico (incluidos en dicho modelo los aspectos de operatividad política) de los Estados soberanos, corresponden a prescripciones de organismos extra nacionales (FMI y Banco Mundial, entre otros) con especial énfasis en los países subdesarrollados.

Para el caso que nos ocupa, recrea dos tipos de cambios al modelo económico de los países que han impactado fundamentalmente en los denominados “en vías de desarrollo” tal y como antes lo anticipamos: las *reformas estructurales* y las *reformas de segunda generación* prescritas por el orden financiero internacional.⁷¹

De las reformas estructurales, antecedente de las *reformas de segunda generación* (estas últimas son las que resultan de particular interés), Paramio nos informa que:

⁹ Paramio, Ludolfo, *Reforma del estado y reforma política, documento de trabajo 04-06, unidad de políticas comparadas*, 2004, <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1603/1/dt-0406.pdf>.

Durante los años ochenta -la década perdida-, planteó drásticamente a los gobiernos latinoamericanos los límites del desarrollo de posguerra. En el marco de un replanteamiento global de las ideas económicas, se fraguó gradualmente lo que se ha dado en llamar el *consenso de Washington* (Williamson, 1990): los problemas económicos de la región no eran reflejo de una crisis de liquidez –como aún sostenía el propio FMI a comienzos de la década-, sino fruto de un déficit estructural que debía ser controlado reduciendo el peso del Estado, abriendo las economías nacionales al comercio global y creando nuevas condiciones de estabilidad macroeconómica y monetaria para atraer inversiones.⁷²

A estas reformas prescritas se les llama *Reformas Estructurales* y consisten, en esencia, en una autolimitación del Estado respecto de su intervención en la economía, implicando adicionalmente una reducción de las dimensiones del propio Estado y que desembocó en la privatización de las empresas públicas.

Por otra parte, comenta Paramio, a mediados de los noventa se evidenció el equívoco de las políticas públicas prescritas por el *consenso de Washington* y se dio paso, bajo el impulso del mismo FMI, a las denominadas reformas de “segunda generación” claramente “*destinadas a mejorar la cualificación de la administración pública, del Sistema Judicial, de la Policía y de las fuerzas del orden*”. En síntesis, encontramos el origen de las reformas zedillistas en materia de justicia:

En los momentos en que las transiciones a la democracia centraban el debate sobre la política latinoamericana, Guillermo O'Donnell (1993) llamó la atención sobre la desigual efectividad de los derechos civiles en los países de la región: existían amplias *zonas marrones* en las que no se podía afirmar la existencia real del estado de derecho, y en la que para poder ejercer los derechos individuales eran preciso contar con un acceso (discrecional, no igualitario) a los recursos humanos y administrativos del poder local. Los que deberían ser universales- a la sanidad o a la justicia, por ejemplo- en la práctica

¹⁰ *Ibídem*, p. 1.

dependían de los contactos que se tuvieran en la administración local o de la benevolencia de ésta, a menudo, en función de la existencia de vínculos clientelares.⁷³

Por su parte, el *Informe PNUD-2004: La Democracia en América Latina*, nos advierte que en los últimos años, los economistas y las agencias de desarrollo han vuelto la mirada sobre las instituciones, sobre las opciones y sobre los conflictos. Vale decir, afirma Elena Martínez, directora del PNUD para América Latina: han vuelto a descubrir la política (aunque prefieren no decirlo) y agrega:⁷⁴

En la práctica, el desafío también implica construir instituciones legislativas y judiciales que protejan los derechos humanos y generen un espacio para un debate político vigoroso pero pacífico; una fuerza policial que garantice calles y fronteras seguras; un poder descentralizado para que la gente en cada localidad pueda movilizarse para asegurar escuelas con maestros bien capacitados y hospitales con equipo y medicamentos apropiados; una floreciente sociedad civil y una prensa libre que participen plenamente en la profundización de la democracia y estén en la vanguardia de la lucha contra la corrupción y la mala administración de los gobiernos y empresas por igual.⁷⁵

Así pues, la mirada de teóricos sociales y de organismos de cooperación internacional ha iniciado el proceso de evaluación de la “creciente independencia” de los jueces constitucionales y de los poderes judiciales, para medir el grado de utilidad política y social de las reformas impulsadas en la década de los noventa; mientras que a la par, corre un sutil frenesí a causa del garantismo como filosofía política del Estado Constitucional Democrático.

¹¹ *Ibídem*, p. 3.

¹² Dante, Caputo, *La democracia en américa latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, p. 17, <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>.

¹³ *Ibídem*, p. 14.

B. La pluralidad política y social alcanzada en el ámbito interno en la década de los noventa

En el caso mexicano se puede afirmar en tanto circunstancia plenamente conocida, que el mapa político del país había cambiado hacia la décadas de los noventa del siglo pasado y con él las relaciones entre las diversas instancias y órganos que en su conjunto conforman el poder público; decimos con *Woldemberg* que:

Es ahora un hecho cotidiano que entre gobernadores y presidentes municipales, entre aquellos y el gobierno federal, se den relaciones de obligada tensión y colaboración, al igual que se modifican las fórmulas tradicionales de entendimiento entre congresos y gobernadores, y entre el Congreso de la Unión y el Presidente de la República.⁷⁶

Estos escenarios que ya se anticipaban al inicio de la década referida con el avance de los partidos opositores al PRI en los ayuntamientos y poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas, debieron traer consigo *la necesaria adecuación de las fórmulas políticas de acción, representación y gobierno a la nueva realidad plural de nuestro país*. Una realidad inducida, si se quiere:

El avance de la libertades políticas, la aparición de grupos y organismos que demandan y proponen sus puntos de vista, las sucesivas reformas electorales, el progresivo fortalecimiento de los partidos políticos, y las competencias electorales cada vez más intensas son todos síntomas de ese proceso, del esfuerzo para modelar normas e instrumentos a la nueva realidad social.⁷⁷

El régimen de Estado sustentado en la hegemonía partidista y su identificación con las estructuras burocráticas, con el sindicalismo y las otras organizaciones gremiales y campesinas que fundó Plutarco Elías Calles en 1929, hacia innecesario hasta la década de los noventa del siglo XX, en la que el sistema entra en crisis -y por lo menos, desde la perspectiva de la

¹⁴ Becerra, Ricardo, *et. al.*, *La reforma electoral de 1996 una descripción general*, México, Fondo de cultura económica, 1997, pp. 7-21.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 12.

operatividad política de dicho régimen- la consideración de cualquier mecanismo de solución jurisdiccional de conflictos entre entidades de poder, estos eran resueltos mediante el “entendimiento institucional” entre sus titulares.

Poco a poco, la geografía política del país fue cambiando y con ello, la falta de correspondencia partidista entre los referidos titulares de las entidades de poder. Los partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional fueron ganando ayuntamientos en el norte y centro del país, principalmente las capitales de las entidades federativas, por parte del Partido Acción Nacional, esto contribuyó también, en buena medida, a la lucha por la legitimación de los municipios para controvertir los actos y las normas jurídicas de carácter Estatal y Federal. Más adelante vendría el triunfo del PAN en la gubernatura de Baja California 1989 y con ella, las gubernaturas de otras entidades federativas, inclusive, para la autodenominada izquierda mexicana, representada en el Partido de la Revolución Democrática, nada más y nada menos que el Distrito Federal, cuyo entramado normativo dificulta la coexistencia funcional de ambos poderes en un mismo espacio.

Por otra parte, la presencia en México, casi masiva, de organizaciones no gubernamentales previas, durante y con posterioridad al levantamiento “Zapatista” de 1994, dio un impulso adicional a la reivindicación, tanto de ciertos derechos sociales como de libertades públicas.

Cossío, por su parte, nos da su versión resumida sobre las causas que precedieron a la reforma:

La creciente competencia electoral; la pluralidad social y la composición diversificada, a partir de esa pluralidad, de los órganos públicos; la imposibilidad de considerar más a la Constitución desde una perspectiva puramente política; los cambios en los supuestos de legitimidad de los regímenes jurídicos modernos a partir de la adopción de estándares constitucionales; la necesidad de considerar a la constitución en términos normativos a efecto de regular las relaciones de competencia entre los diversos medios de la sociedad (poderes e individuos); la necesidad de contar con un árbitro que resolviera los conflictos atendiendo a la racionalidad constitucional y no la política (en tanto esta tiene tantas

visiones como actores que participen en ella), son los fundamentos de la reforma constitucional de 1994, en lo que se refiere a los cambios al artículo 105 constitucional.⁷⁸

Así las cosas, ciertamente, más allá de la pluralidad social y política alcanzada por la sociedad mexicana de finales del siglo XX como principal detonante de la Reforma Judicial de 1994, también pesaron en el ánimo del Estado mexicano las prescripciones de los organismos financieros internacionales para abatir la crisis de democracia, de seguridad, tanto pública como jurídica, indicadores que se estaban presentando en esa década en América Latina, constituyéndose en una causa advertida del desaliento de la inversión y por ende, de las economías.

Entendemos que, entre ambos factores (los internos y los externos a los que nos hemos referido) encontramos las razones reales de la Reforma Judicial de 1994 impulsadas en México por el entonces presidente Zedillo, escenario político en el que se avanzaría más tarde con la Reforma Electoral de 1996, que facilitó, por primera vez en 70 años, que en el año de 1997, el PRI perdiera la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, seguida de la alternancia en la presidencia de la república con el Partido Acción Nacional durante dos sexenios y el retorno del Revolucionario Institucional a partir del 01 de diciembre de 2012, época en la que se sustenta la presente tesis. En el ámbito de las garantías constitucionales también se ha avanzado ahora con las más recientes reformas en materia de derechos humanos y amparo en junio de 2011.

3.3. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA MEXICANA: EN TRÁNSITO HACIA UN AUTÉNTICO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En diciembre de 1994, Ernesto Zedillo, Presidente de la República (1994-2000), presenta ante el Senado la iniciativa de reformas a la Constitución en materia judicial y de seguridad

¹⁶ Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, p. 111.

pública, para ser más precisos en su denominación, bajo la premisa de que: “*hoy, los mexicanos nos encontramos frente a la apremiante necesidad de adecuar las instituciones responsables de la seguridad pública y la justicia para que el derecho siga siendo garantía de convivencia pacífica e instrumento de cambio;*”⁷⁹ y en efecto, como lo veremos más adelante, a lo que hoy referimos como Reforma Judicial de 1994, comprendió no sólo más atribuciones a la Suprema Corte de Justicia en materia de control constitucional, que ciertamente lo acercan a un auténtico Tribunal Constitucional; también, mediante la misma reforma a la Constitución Mexicana, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que obliga a las diversas instancias a coordinar entre sí sus respectivos cuerpos policiacos.⁸⁰

Sobre las circunstancias que motivaban la reforma que se pretendía, en la propia iniciativa se aceptó el doble propósito:

El mejoramiento de la justicia y la seguridad son dos de los imperativos más urgentes que enfrenta nuestro país. El bienestar de los mexicanos se funda en la seguridad de sus personas y de sus bienes. Ante la comisión de ilícitos, incluso por quienes debieran vigilar el cumplimiento de la ley, se ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impetración y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz, y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio.⁸¹

En ese contexto, el actual diseño de control jurisdiccional constitucional entre órganos de poder y el control previo y abstracto de la constitucionalidad de las leyes en México de nuestros días, data de la Reforma Judicial que en 1994 impulsó el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo, y fue aprobada con el más amplio consenso entre todas las fuerzas electorales

¹⁷ *Iniciativa del ejecutivo, Poder Judicial de la Federación decreto de fecha 31 de diciembre de 1994, XI, <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=133&nIdPL=6&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=31/12/1994&cCateg=DECRETO&cDescPL=DISCUSION/REVISORA>.*

⁸⁰ Tema interesante porque desaparece la Secretaría de Seguridad Pública, pero no el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁸ *Ídem.*

con representación en el Congreso Federal, aun cuando debe precisarse que fue objeto de reformas en 1996 para incorporar la materia electoral en 1996 y en el año 2009 para legitimar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para presentar controversias y acciones de inconstitucionalidad.

Por otra parte, en el subsistema de defensa de las libertades individuales, más recientemente se operaron también reformas constitucionales que inciden en el control de la constitucionalidad en el país (las reformas a la Constitución en materia de Derechos Humanos y Amparo 2012). Seguramente con estas últimas reformas constitucionales que obligan a respetar el principio *pro persona* y elevan a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como la tendencia garantista de la Corte mexicana, sus resoluciones habrán de marcar nuevos derroteros.

Así las cosas, las reformas a la Constitución mexicana promovidas formalmente por Ernesto Zedillo en 1994 e impulsadas por el concierto internacional, propusieron *el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia*, lo que se tradujo en una nueva integración de la Suprema Corte mexicana que redujo de 21 a 11 el número de ministros (artículo 94); en la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano responsable de la administración del poder judicial (artículo 100); un nuevo diseño de la Controversia Constitucional, la incorporación de la Acción de Inconstitucionalidad, así como la facultad de atracción de la Corte en apelaciones que tengan un impacto nacional (artículo 105); el cumplimiento sustituto de la sentencia (artículo 107); la impugnabilidad de las resoluciones del ministerio público cuando determinen el no ejercicio de la acción penal (artículo 21)⁸² y la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que planteó la coordinación obligada entre los cuerpos policiales de la federación, estados y municipios.

Ahora bien, de esa reforma judicial de 1994, dos cuestiones tienen particular importancia para nuestro objeto de estudio: los avances que se dan para transformar a la Suprema Corte de

⁸² Actualmente modificado. Ver artículo 21 párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.”

Justicia de la Nación en un auténtico Tribunal Constitucional y los medios de control de naturaleza jurisdiccional que se introducen como complemento a un preexistente, pero precario sistema de garantías, producto decimonónico por cierto, que no ha estado a la altura de las necesidades de la sociedad mexicana.

En efecto, con la reforma de 1994 se dotó a la Suprema Corte de Justicia mexicana de nuevas atribuciones que la proyectan como un auténtico Tribunal Constitucional, a semejanza del modelo europeo o austriaco, creación de Kelsen al redactar la Constitución de Austria de 1920, paradigma de los sistemas modernos de control constitucional, pero con la peculiaridad de que, aun siendo, este último, un órgano con funciones jurisdiccionales en estricto sentido, queda fuera del andamiaje tradicional del poder judicial.

Entre esas nuevas atribuciones de la Suprema Corte, en materia de control constitucional, como se anticipó, se le confiaron la resolución de controversias constitucionales entre entidades de poder y el control preventivo y abstracto de la constitucionalidad de las leyes ordinarias que cualquiera de las dos instancias legislativas del país expida.

La controversia constitucional con un nuevo formato que posibilita su ejercicio en el mundo de las realidades prácticas y la acción de inconstitucionalidad de nueva incorporación al orden jurídico mexicano, como se recordará después de haber caído en desuso y de haberse retirado del escenario político y jurídico, desde que la misma fue confiada al Congreso de la Unión en el siglo XIX, por cierto a inspiración entonces de un voto particular de Otero, durante las Actas de Reformas de 1847.⁸³

¹⁹ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 16, p. 77.

segmento del voto particular de Otero el 05 de abril de 1847: “... indispensable dar al congreso de la unión el derecho de declarar nulas las leyes de los estados que importen violación del pacto federal o que sean contrarias a las leyes generales, porque de otra manera el poder de un Estado será superior al de la Unión, y el de este se convertirá en irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes solo puedan iniciarse en la Cámara de Senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección, y además se

En la exposición de motivos de la iniciativa fechada por Zedillo el 5 de diciembre de 1994, argumentó también que la reforma que con ella se pretendía, se inscribía en la larga tradición mexicana que incluía los pensamientos de Rejón, Otero y Vallarta:

La reforma se inscribe en la larga tradición nacional que ha buscado subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y a las leyes. Esa tradición comprende el establecimiento por Don Manuel Crescencio Rejón del juicio de amparo del estado de Yucatán, la federalización del propio juicio de amparo por Mariano Otero y el establecimiento de un sistema de control de constitucionalidad de leyes. Esa tradición incluye también los importantes criterios que en materia de constitucionalidad fijó Ignacio Vallarta. En fin, una tradición que comprende la creación de los tribunales colegiados de circuito y el otorgamiento a la Suprema Corte, en 1987, de facultades exclusivas en materia de constitucionalidad.⁸⁴

A partir del otorgamiento de mayores facultades de control constitucional, amplios sectores del foro jurídico señalan que la Suprema Corte, pese a su nombre, es un auténtico Tribunal Constitucional, sin embargo, según opinión de Joaquín Bague Camazano, ese sólo elemento no es suficiente para otorgarle tal categoría y hace esfuerzos el autor por demostrar obsequiosamente que el Tribunal Supremo mexicano está en tránsito de convertirse en un auténtico Tribunal Constitucional:

Quiere decirse que, incluso si se llegase a la conclusión de que hay elementos que impidan considerar a la Suprema Corte un Tribunal Constitucional en estricto sentido, ello no serviría para desvirtuar la tesis de que la Suprema Corte resultante de la reforma de 1994 se aproxima materialmente a un tribunal constitucional por cuanto elementos clave de la misma –me refiero no sólo a sus más relevantes competencias, sino también a su organización, a la

establece que la mayoría de las legislaturas de los Estados tengan el derecho de declarar en todo caso, si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales.”

²⁰ Iniciativa del Ejecutivo, Poder Judicial de la Federación decreto de fecha 31 de diciembre de 1994, op. cit., nota 17.

configuración por norma de rango constitucional, a los mecanismos de designación de los magistrados, o a sus poderes de legislador negativo- que le permiten que llegue a desempeñar un funcionalmente análogo a cualquiera de estos tribunales.⁸⁵

Por su parte, el informe del PNUD denominado La Democracia en América Latina (2004) al proponer algunas respuestas a la incertidumbre y a los cuestionamientos de las sociedades latinoamericanas sobre su democracia, asume como tema (*que deberá merecer mayor consideración cuando exista adecuada información*), el uso que, al menos en algunos países, hace el Poder Judicial de su creciente independencia:

Por sí misma, esa independencia no proviene (y, en varias hipótesis, puede facilitar) tentaciones corporativas de interés sectorial y hasta la corrupción de este poder. Esperamos que los ingentes esfuerzos y las absolutas sumas de ayuda internacional que se están dedicando a la reforma del Poder Judicial tomen con mayor cuidado que hasta ahora la preocupación que dejamos enunciada. La independencia, el creciente profesionalismo y un adecuado poder de esta rama del Estado adquieren pleno sentido cuando sirven generosamente a la instauración no ya de un estado de derecho, sino de un estado democrático de derecho.⁸⁶

²¹ Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, s.a., p. 22-49.

⁸⁶ Caputo, Dante, (coord.), *op cit.*, nota 12, p. 95.

CAPITULO IV

LA CRISIS DEL MODELO: LA REGRESIÓN A UN DERECHO JURISPRUDENCIAL

SUMARIO: *Introducción. 4.1. La crisis del modelo: la regresión a un derecho jurisprudencial propio del Estado premoderno. 4.2. El triple paradigma del Estado constitucional.*

Introducción

Las sociedades democráticas de nuestros días, caracterizadas por su pluralismo social y político, están acudiendo a la constitucionalización de su vida pública y a la construcción del Estado constitucional de derecho en el que el Garantismo es su filosofía política. Es la constitucionalización del derecho que caracteriza al modelo Democrático Constitucional, cuyo desarrollo ha sido objeto de múltiples contradicciones en los últimos años y, en el caso de la jurisdicción constitucional, causa frecuente de la tensión tanto en el ámbito centro-periferia como en la vertiente vertical del aparato institucional propio de todo Estado.

Como se ha logrado establecer el modelo democrático de gobernancia que se contiene en el *Estado constitucional de derecho*, goza de la promoción de los organismos de cooperación internacional como instrumento eficaz para generar las condiciones de gobernabilidad necesarias para el florecimiento de los mercados internos de las naciones en una economía globalizada.

Ferrajoli señala que al *Estado constitucional de Derecho* -producto de la difusión en Europa de las constituciones rígidas y del control de la constitucionalidad de leyes ordinarias- le precede el *Estado legislativo de Derecho* mismo surge con el nacimiento del *Estado moderno* como monopolio de la producción jurídica; y a este último, a su vez, le precede el Estado pre-

moderno caracterizado por la pluralidad de fuentes y ordenamientos procedentes de instituciones muy variadas: el Imperio, la Iglesia, los príncipes, los municipios, las corporaciones, etc.⁸⁷

El Garantismo, por su parte, es una nueva *racionalidad* del derecho que se sustenta en la protección ante todo de las libertades y derechos individuales, concibiendo al Estado tan solo como un mecanismo para hacer efectivos esos derechos y esas libertades.⁸⁸ En nuestra época no se podrá concebir a ninguna norma suprema que aspire a la categoría de Constitución democrática sino viene previsto de los mecanismos suficientes para “garantizar” la traducción efectiva de esas prerrogativas en el mundo de las realidades prácticas, inclusive dejando de lado el mandato del legislador.

En el contexto narrado con anterioridad, en el modelo democrático de gobernancia que se promueve en nuestra época, el *Estado constitucional de derecho* parte de la idea central de un orden jurídico supremo con relación al resto del andamiaje jurídico interno y en vía de consecuencia la fórmula rígida de la modificación de ese orden superior como nota esencial; de igual manera la consideración de valores democráticos en el código fundamental, a semejanza de la Constitución Francesa de 1791, y de una serie de mecanismos que “garanticen” las libertades públicas y hagan posible los derechos humanos universalmente reconocidos, en franco avance - esa es una consideración propia- hacia un derecho supranacional *ad hoc* a la vida globalizada de nuestros días.

Por otra parte, así como el Estado constitucional es consustancial a las democracias de nuestros días: un árbitro que se asuma como el máximo garante y último intérprete de ese orden supremo, son también consustanciales al Estado constitucional de Derecho: hacia allá camina gran parte de nuestra civilización.

¹ Cfr. Luigi Ferrajoli, “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, en Carbonell, Miguel (comp.) *Neoconstitucionalismo* (s), s.l.i., Trotta, pp. 14-15.

² Gascón Abellán, Mariana, *Jurídica anuario de derecho de la universidad iberoamericana, La teoría general del garantismo a propósito de la obra de I. Ferrajoli “derecho y razón”,* núm. 31, 2001, Universidad Iberoamericana A. C., pp. 195-196, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/31/pr/pr13.pdf>.

4.1. LA CRISIS DEL MODELO: LA REGRESIÓN A UN DERECHO JURISPRUDENCIAL PROPIO DEL ESTADO PREMODERNO

Ahora bien, curiosamente es el máximo exponente del garantismo, Luigi Ferrajoli, quien nos advierte de la desviación que en la actualidad presenta el modelo, por la tendencia casi generalizada, a la que la Corte mexicana no es ajena: la regresión del Estado constitucional a un derecho jurisprudencial propio del Derecho premoderno cuyo origen lo atribuye a la *inflación legislativa y la disfunción del lenguaje legal*.⁸⁹

En efecto, El Ministro Gudiño Pelayo, el más destacado defensor del Federalismo entre los miembros de la Suprema Corte mexicana y crítico de las posturas que una mayoría diversa del propio órgano colegiado ha adoptado en el particular, nos advierte que ese *Tribunal Supremo* ha transitado de manera rápida de la *autorestricción* hacia posturas propias del garantismo:

*...[en] la evolución de los alcances que la Corte ha determinado de su propia competencia, la cual, tanto en el amparo como en la controversia constitucional, ha transitado de manera rápida y sin mayor trámite, de la autorestricción, es decir, del reconocimiento de límites claros y precisos, a la posición que sostiene que cualquier violación a cualquier norma jurídica es reparable, si se cometió en perjuicio de un particular, a través del amparo, y si lo fue contra un órgano del Estado o un nivel del gobierno, por la controversia constitucional.*⁹⁰

En el caso mexicano esto se traduce, esencialmente, en la ampliación del espectro de control de la constitucionalidad al de *legalidad* por la vía jurisprudencial, que el propio *Tribunal Supremo* se adjudica en tratándose de la solución de conflictos entre poderes, las controversias constitucionales 31/97, 34/97 y 91/2003 dan cuenta de ello.

³. Cfr. Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 1, p. 13.

⁴ Gudiño Pelayo, Juan José, *Las controversias constitucionales y la competencia de la suprema corte*, p. 1, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/Eventos/2doCI/Textos/12.pdf>.

En efecto a través de la evolución de diversos criterios la Corte ha sostenido que en las controversias constitucionales también es posible conocer de *violaciones indirectas a la constitución*, esto es de la parte dogmática de la norma fundamental, con la pretensión de hacer efectivas, a favor de los titulares de los diversos órganos en conflicto las garantías de legalidad y debido proceso previstas (artículos 14 y 16 constitucionales). Fundamentalmente en los procedimientos de responsabilidad política de los servidores públicos, en el comúnmente denominado “desafuero” y en los que tienden a la revocación del mandato de miembros de los ayuntamientos municipales seguidos ante los poderes legislativos de las entidades federativas, los que a la par son considerados por la doctrina, aun cuando en una concepción *decisionista* por cierto, como medios de control constitucional de naturaleza política y cuya misión también constitucional es garantizar la vida republicana y el desarrollo normal de las instituciones.

La justificación es sencilla: en el Estado Constitucional al que aspiramos, el Tribunal Constitucional se ensalza como el máximo intérprete y vigía de la Constitución y por otra parte, como resultado del Garantismo (sustento esencial de esa forma política y jurídica de Estado) aparece ese mismo Estado con el único fin de garantizar los derechos, y en adelante todo cuanto el poder público haga, inclusive el dirimir controversias entre órganos de poder público para inducir la *vigencia efectiva* (en términos de Ferrajoli) de la Constitución, debe estar precisamente dirigido a hacer realidad los derechos individuales. En el particular, los contenidos en el principio de la legalidad, pues en un orden jurídico democrático, enmarca el derecho al debido proceso y a la debida defensa, aun cuando se trate de entidades públicas.

En voz de Gudiño Pelayo:

En nuestra cultura judicial, que por supuesto incluye al foro y a los justiciables, la ampliación de la competencia de los órganos de control constitucional: Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera y, en realidad lo es, que éstas medidas extienden la cobertura protectora que se brinda a los justiciables, sean estos particulares, órganos del Estado, o niveles de gobierno

y en consecuencia, se valora de manera positiva, porque refleja, al decir de muchos, un espíritu liberal y progresista, hoy se diría además garantista.⁹¹

En complemento a la trama expuesta, un uso caprichoso de la figura de la *suspensión* del acto combatido por vía de la controversia constitucional, en contra de cualquiera acto de trámite de dichos procedimientos, prevista por la legislación reglamentaria de este contencioso constitucional como atribución de un Ministro Instructor, y con ello la nugatoria de las atribuciones que la misma Constitución prevé a favor de las legislaturas locales, para la reconducción del orden público en las entidades federativas, cuando este se ha desviado, es causa frecuente de señalamiento hacia la Corte de prestarse a los juegos políticos del poder.

Los casos como los descritos plantean dos problemas adicionales: el primero es la disyuntiva que se le presenta al *ministro instructor* de optar por privilegiar el interés público o el interés particular y, en caso de optar por privilegiar el interés particular de quien detenta la titularidad del órgano de poder, está generando el segundo problema: la nugatoria que hace el propio Tribunal Constitucional mexicano de las atribuciones que el mismo orden fundamental prevé para garantizar la vida republicana y el desarrollo normal de las instituciones y que confía a entidades diversas al poder judicial, en este caso, en franca alusión a los poderes legislativos de las entidades federativas. Son pues, a juicio propio, inconstitucional las actuaciones del ministro instructor que concede la suspensión en esos términos.

En contrapartida, es preciso denunciar el uso faccioso que de la defensa de las tesis que sostiene el federalismo en el particular, que no son otras que el respeto a los principios de definitividad,⁹² está entreverada con la defensa que hacen ciertos sectores de la comunidad

⁵ *Ídem*.

⁹² Tesis: P./J. 136/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 917.

El principio de definitividad está próximo a desaparecer, toda vez que en diversos criterios jurisprudenciales la SCJN ha sostenido que es posible promover la Controversia Constitucional de manera directa sin haberse agotado los medios de defensa locales, con el argumento de que si se reclaman violaciones directas a la constitución no es necesario agotar los medios de defensa locales tal y

mexicana en torno a la soberanía política y judicial de las entidades federativas, circunstancia que, por cierto, en muchos de los casos encubre las pretensiones de un manejo arbitrario y patrimonialista del poder público en las entidades federativas. A juicio propio, existe una alarmante tendencia a convertir las tesis del *federalismo*, en la justificación idónea para la consolidación de los espacios del poder geográficamente distribuido al amparo de la arbitrariedad de los gobernantes locales.

4.2. EL TRIPLE PARADIGMA DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

El autor de Derecho y Razón, obra inspiradora por cierto de una teoría general del garantismo, Luigi Ferrajoli, sostiene, en esencia, que con la aparición en su momento, tanto del *Estado legislativo de Derecho* como del *Estado constitucional de Derecho* se reflejan experiencias históricas diferentes, desarrolladas en el continente Europeo y fruto de cada uno de ellas de un triple cambio de paradigma: a) en la naturaleza y estructura del Derecho; b) en la naturaleza de la ciencia jurídica; y c) en la jurisdicción⁹³.

Previamente recrea el tránsito del Estado premoderno al Estado Constitucional de derecho pasando por el Estado legislativo, en los términos en los que dimos cuenta líneas arriba.

En cuanto a los cambios en la naturaleza y estructura del Derecho, como primero de los paradigmas, nos dice que cada una de las etapas referidas se corresponde con una escuela del pensamiento jurídico, así el iusnaturalismo era la teoría del Derecho premoderno, mientras que el positivismo jurídico se corresponde con el *Estado legislativo de derecho* y puntualiza:

como lo sostuvo en la jurisprudencia No. P./J.136/2001, y como se dará cuenta más adelante de las controversias constitucionales 65, 67, 68, 106 las mismas fueron promovidas en contra de actos de trámite que no causaban perjuicio alguno.

⁹³ Cfr. Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 1, p. 14-15.

iusnaturalismo y positivismo jurídico, Derecho natural y Derecho positivo bien pueden entenderse como las dos culturas y las dos experiencias jurídicas que están en la base de estos opuestos paradigmas:

En el Estado constitucional de Derecho y constitucionalismo rígido este paradigma se cumple con la subordinación de la legalidad misma -garantizada por una específica jurisdicción de legitimidad a Constituciones rígidas, jerárquicamente supra ordenadas a las leyes como normas de reconocimiento de su validez.⁹⁴

En cuanto a los cambios en la naturaleza de la ciencia jurídica, como segundo de los paradigmas, en el tránsito del estado premoderno -que albergó al iusnaturalismo como escuela del pensamiento jurídico dominante durante la época- hacia el Estado constitucional de Derecho, Ferrajoli nos dice que en la experiencia premoderna el derecho era fundamentalmente normativo y de origen doctrinal y jurisprudencial, en tanto era producto de la experiencia y la sabiduría de los doctores; en el camino del Estado premoderno al Estado legislativo de Derecho, *la ciencia jurídica deja de ser una ciencia inmediatamente normativa para convertirse en una disciplina tendencialmente cognoscitiva, es decir, explicativa de un objeto –el Derecho positivo- autónomo y separado de ella*; veamos como lo expresa el autor:

En la experiencia premoderna la ciencia jurídica, al ser el derecho no <<puesto>> como su <<objeto>> sino recibido por tradición y constantemente reelaborado por la sabiduría de los doctores, era inmediatamente normativa y se identificaba, de hecho, con el Derecho mismo. Por el contrario, con la afirmación del principio de legalidad como norma de reconocimiento de Derecho existente, la ciencia jurídica deja de ser una ciencia inmediatamente normativa para convertirse en una disciplina tendencialmente cognoscitiva, es decir, explicativa de un objeto – el Derecho positivo- autónomo y separado de ella. Nuestros manuales de Derecho privado, más allá de las semejanzas de contenido, difieren de los tratados civilistas, de la época premoderna porque ya no son sistemas de tesis y conceptos inmediatamente normativos, sino interpretaciones, comentarios o explicaciones

⁸ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 1, p. 18.

del código civil, única base a partir de la cual son argumentables o sostenibles, más allá de las inevitables y siempre opinables opciones interpretativas.⁹⁵

Por lo que respecta al cambio que sufre la ciencia jurídica en el Estado constitucional de derecho, Ferrajoli, nos dice que el *estatuto epistemológico* de esta ciencia cambia: en él la posible divergencia entre Constitución y legislación, ya no cumple un papel simplemente explicativo sino crítico:

... en el Estado constitucional de Derecho la Constitución no solo disciplina las formas de producción legislativa sino que impone también a ésta prohibiciones y obligaciones de contenido, correlativas unas a los derechos de libertad y las otras a los derechos sociales, cuya violación genera antinomias o lagunas que la ciencia jurídica tiene el deber de constatar para que sean eliminadas o corregidas...⁹⁶

En relación a los cambios en la jurisdicción como tercer paradigma en el tránsito del Estado premoderno hacia el Estado constitucional, Ferrajoli, afirma que con la llegada del *Estado legislativo de Derecho*, el derecho deja de ser creación jurisprudencial y con ello obliga a la sujeción del juez al principio de legalidad como única fuente de legitimación:

Precisamente el hecho, que la ley sea preestablecida, convencionalmente por una autoridad, según la fórmula hobbesiana, sirve en efecto, para transformar el juicio en verificación de lo que ha sido preestablecido por la ley, según el principio simétrico y *opuesto veritas, non auctoritas facit iudicium*. Y sirve, pues para dar el fundamento a todo el complejo de las garantías; desde la certeza del Derecho a la igualdad ante la ley y la libertad frente a la arbitrariedad, de la independencia del juez a la carga de la prueba para la acusación y a los derechos de la defensa.⁹⁷

Ahora bien, en el tránsito entre el estado legislativo y el constitucional, el paradigma en la jurisdicción también se cumple:

⁹ *Ibidem*, p. 16.

¹⁰ *Ibidem*, p. 18.

¹¹ *Ibidem*, p. 16

Paralelamente, se altera el papel de la jurisdicción, que es aplicar la ley solo si es constitucionalmente válida, y cuya interpretación y aplicación son siempre, por esto, también, un juicio sobre la ley misma que el juez tiene el deber de sancionar como inválida mediante la denuncia de su inconstitucionalidad, cuando no sea posible interpretarla en sentido constitucional. De aquí que se deriva, tanto para la cultura jurídica como para la jurisdicción, una dimensión pragmática y una responsabilidad cívica, desconocidas para la razón jurídica propia del viejo iuspositivismo formalista: el señalamiento de antinomias y lagunas, y la promoción de su interpretación por medio de las garantías existentes, o la proyección de las garantías que falten.⁹⁸

Por último Ferrajoli, nos informa de un cuarto paradigma que de manera específica se da con la llegada del Estado constitucional:

La subordinación de la ley a los principios constitucionales equivale a introducir una dimensión sustancial no solo en las condiciones de validez de las normas, sino también en la naturaleza de la democracia, para la que representa un límite, a la vez que la completa. Un límite porque a los derechos constitucionalmente establecidos corresponde prohibiciones y obligaciones impuestas a los poderes de la mayoría, que de otra forma serían absolutos. Y la completa porque éstas mismas prohibiciones y obligaciones se configuran como otras tantas garantías de los derechos de todos, frente a los abusos de tales poderes que –como la experiencia enseña– podrían de otro modo arrollar, junto con los derechos, al propio método democrático.⁹⁹

Así las cosas, todo indica que la Controversia Constitucional producto de esa reforma, está siguiendo el mismo círculo de desgaste que sufrió y sigue sufriendo el Amparo, desde antaño hasta los días que transcurren y reaparece también en la controversia constitucional, como causa de dicho desgaste, el *principio de legalidad* incorporado mediante creación jurisprudencial en ambos casos; los registros parlamentarios del constituyente mexicano de 1917 así lo demuestra:

¹² *Ibidem*, p. 18.

¹³ *Ibidem*, p. 19

Dijo Carranza al Constituyente:

... El recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó, hasta quedar, primero, convertido en arma política; y, después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados; pues de hecho quedaron sujetos de la revisión de la suprema corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquellos.

... hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera de su alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos...

*El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en juicios civiles para liberarse de las arbitrariedades de los jueces que el Gobierno a mi cargo ha creído que sería no solo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso,...*¹⁰⁰

Por otra parte, en los días que transcurren, han trascendido en el foro jurídico las opiniones de Salazar Ugarte, Aguiló Regla, Presno Linera y Córdova Vianello, ciertamente por resoluciones de la Corte también en sus funciones de interprete constitucional pero en materias diversas al tema de las controversias entre poderes; las referidas críticas a las actuaciones de la Corte mexicana en asuntos de trascendencia nacional, acusan una suplantación del “poder reformador”

¹⁴ Hernández Chong Cuy, María Amparo, “Mito y riesgos de la controversia constitucional”, *Distribución de responsabilidades y facultades en las democracias federales. El caso de México*, 14 de agosto de 2003, p. 13, <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Frealidadjuridica.uabc.mx%2Frealidad%2Ffiles%2Flegado.doc&ei=ScKrUJvTH5PzrAGHqICwAg&usg=AFQjCNGFtN-Zs3qWNqcWVzySRmenhig9pA>.

de la Constitución por vía de los hechos al amparo de un *Garantismo exacerbado* y se advierte con ello de la tendencia de los órganos judiciales a confundir la moral con el derecho.¹⁰¹

En ese contexto, en el debate teórico, se advierte la confrontación ante el “desplazamiento del legislador democrático por los jueces” y se escuchan voces que alertan sobre lo peligroso que puede resultar el “gobierno de los togados” en una sociedad como la nuestra, en la que persiste la desconfianza hacia un presidencialismo autoritario, que se construyó a partir de los postulados de la Revolución Mexicana y que encontró en ellos la justificación del modelo decisionista de ejercicio del poder. El Legislativo, por su parte, vive una crisis de legitimidad derivada, a su vez, de la crisis que vive el sistema de partidos políticos en México.

¹⁵ Salazar Ugarte, Pedro, *et al.*, *Garantismo espurio*, Madrid- México, Fontorama, Fundación coloquio europeo, 2011, pp. 21- 49.

CONCLUSIONES

PRIMERA

La ciencia política y la ciencia jurídica pretenden sistematizar los medios de control constitucional, con la finalidad de alcanzar la justicia y el Estado de Derecho Democrático; los instrumentos de control del poder han sido siempre mecanismos que garantizan que éste no sea arbitrario. La dificultad que la doctrina enfrenta para delinear una teoría pura sobre el control del poder, encuentra su principal causa en lo determinante que es el contexto en el que se ejerce, las diferentes perspectivas dependen de varios factores, esencialmente de la teoría constitucional que define el tipo de estado-nación en la que se aplica. México, en el año de 1994 transforma el sistema jurídico-político con la llamada Reforma Judicial, iniciándose un nuevo paradigma.

La Reforma Judicial de 1994, se da en reconocimiento a la nueva pluralidad política, inserta en la fase final de un proceso de hegemonización representado en el Partido Revolucionario Institucional, cuya edificación inicia con Plutarco Elías Calles en 1929 con la fundación del Partido Nacional Revolucionario y coincide, a partir de entonces, con la evolución del Estado mexicano por lo menos hasta el año 2000. Durante el apuntado lapso el *entendimiento institucional* era la nota característica de las relaciones entre entidades y órganos del poder público en nuestro país, circunstancia propia de la correspondencia partidista entre sus titulares; así, los conflictos se procesaban políticamente mediante el acuerdo o, en el caso extremo, mediante el mecanismo de *Desaparición de Poderes* instruido por el Senado de la República.

Previo a 1997 los partidos opositores al que ostentaba el poder, ya venían obteniendo triunfos en la elección de ayuntamientos y en los poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas, modificando el mapa y las relaciones políticas, impactando dichas relaciones entre los poderes, tanto en su coordenada vertical como horizontal. Es ahora un hecho cotidiano que entre gobernadores y presidentes municipales, entre aquellos y el Gobierno Federal, se dan relaciones de obligada tensión y colaboración, al igual que se modifican las fórmulas tradicionales de entendimiento entre congresos y gobernadores, y entre el Congreso de la Unión y el Presidente de la República. Esto debió traer consigo la necesaria adecuación de las fórmulas políticas de acción, representación y gobierno a la realidad plural de nuestro país; pero a nuestro

juicio, ésta sigue siendo una asignatura pendiente en el ámbito de los medios de control constitucional, más allá de las prescripciones de la reforma constitucional en materia judicial de referencia, que ciertamente incorporó una nueva legislación secundaria para dirimir los multicitados conflictos entre poderes a través de la Controversia Constitucional e hizo avanzar a la Suprema Corte de Justicia mexicana en el camino de un auténtico Tribunal Constitucional, pero no se produjo una armonización con los demás medios de control constitucional, sustantivamente con los de naturaleza política, lo que llegado el caso hace nugatorias las atribuciones que en la materia les confiere la propia Constitución Federal a los otros poderes públicos, sustancialmente a los poderes legislativos de las entidades federativas.

Estas apreciaciones pueden ahora analizarse a través de figuras como el Pacto por México cuya naturaleza es de un acuerdo político nacional, su importancia para la programación de políticas públicas es vital y fue firmado el 2 de diciembre del año próximo pasado.

SEGUNDA

En la Constitución se fijan las formas de expresión del poder y su control, éste último debe ser el medio a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder, por ello la doctrina ha llevado a cabo múltiples clasificaciones o tipologías; llamándonos la atención la denominada clasificación de cruz, es decir, controles horizontales y verticales; los primeros llamados así porque están al mismo nivel jerárquico y los verticales que surgen de los individuos, grupos o del poder hacia los órganos del Estado.

El control jurídico por excelencia es el jurisdiccional y el control parlamentario es político; sin embargo, su efectividad está directamente ligada con la nueva gerencia o gobernanza, lo que trae aparejada la garantía de que estos controles se manifestaran en caso de que se requieran, así Aragón citado en varias ocasiones, sostiene la existencia de controles no institucionales los cuales por su propia naturaleza son generales y difusos, manifestados por la opinión pública.

TERCERA

El constitucionalismo moderno apunta hacia una justicia constitucional que apunte la democracia del Estado Constitucional del Derecho y a pesar de la diversidad de formatos en los

que se desenvuelve el control de constitucionalidad en cada país, un hilo catalizador es la pluralidad alcanzada en la sociedad a través de la globalización. Sin embargo, existen tres modelos básicos de control constitucional, el Francés o de control por órgano político; el Norteamericano o Judicial, que inspira en una parte al de nuestro país, y que nace con dos instituciones jurídicas del derecho de Estados Unidos de América, la *original jurisdiction* y la *judicial review*; y por último, el Europeo o Austriaco-Kelseniano, cuya nota esencial es la creación de un órgano jurisdiccional distinto del poder judicial y de los otros poderes, a quien le confía la solución de los conflictos constitucionales.

Los modelos previamente establecidos no riñen con la posibilidad de marcar diferencias y crear nuevos modelos que se ajusten a lo que sin duda representa sus vivencias históricas y el grado de desarrollo político de cada sistema.

CUARTA

La democracia, el constitucionalismo y los derechos humanos son los signos distintivos del nuevo modelo por el que están empujando las sociedades modernas. La Constitución, que nació vinculada a la necesidad de limitar el poder político, es ahora concebida para garantizar el pleno cumplimiento de las libertades individuales.

La confluencia del *neoliberalismo-garantismo* en el diseño de las nuevas democracias del mundo, cuyo punto de encuentro es el modelo democrático de gobernancia al que se le denomina *Estado constitucional de derecho*, son impulsadas desde hace décadas por los organismos de cooperación internacional como fórmula para crear la estabilidad social y política necesaria para el florecimiento de las economías y de los mercados.

En este modelo el Estado tiene como único objeto, garantizar las libertades individuales. México está pugnando por ello, las adecuaciones actuales son prueba fehaciente; la reforma constitucional publicada en junio de 2011 en la que se incorpora al llamado bloque de constitucionalidad a los tratados internacionales sobre derechos humanos, y su fortalecimiento mediante el reconocimiento que hace nuestro máximo tribunal en julio de ese mismo año, al atender la sentencia condenatoria emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en

el caso Rosendo Radilla Pacheco Vs Estados Unidos Mexicanos, admitió que todos los jueces nacionales deben ejercer un control de convencionalidad e implícitamente un control constitucional. Por lo anterior, el objetivo de la ciencia política y la ciencia jurídica se endereza a racionalizar que la Constitución es el instrumento para la protección ante todo de las libertades y derechos humanos, concibiendo al Estado como el obligado a hacer efectivas estas prerrogativas en el mundo práctico. Finalmente, no es de sorprenderse que la jurisprudencia entendida como el precedente judicial dentro del marco constitucional se incorpore para el logro del fin supremo: garantizar las libertades.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

- Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder introducción a una teoría constitucional de control*, Madrid, ediciones ciudad Argentina, 1995.
- Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM.
- Capelleti, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de la leyes en el derecho comparado*, trad. De Cipriano Gómez Lara y Héctor Fix-Zamudio, Revista de la Facultad de Derecho, México, t. XVI, núm. 61, enero-marzo de 1966.
- Castrillón Luna Víctor M., *El control constitucional en el derecho comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa 2008.
- Córdova Vianello Lorenzo, *Derecho y poder Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de la cultura económica- UNAM, 2010
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 5ª. ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, t. I.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2001.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de la evolución de la justicia constitucional 1940-1965*, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 1968.
- Gamas Torruco, José, *El estado federal: orígenes, realidades y perspectivas*, México, Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal.
- González Graf, Jaime, *Los problemas políticos de la política económica del Estado*, Revista del senado de la república, México, vol. 4, núm. 10, enero-marzo de 1998.
- González Oropeza, Manuel, *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, México, Porrúa, 2009.
- Groppi Tania et al. (Coords), *La justicia constitucional en europa*, México, Fundap, 2004.
- Hernández Chong Cuy, María Amparo, “Mito y riesgos de la controversia constitucional”, *Distribución de responsabilidades y facultades en las democracias federales. El caso de México*, 14 de agosto de 2003,

<http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Frealidadjuridica.uabc.mx%2Frealidad%2Ffiles%2Flegado.doc&ei=ScKrUJvTH5PzrAGHqICwAg&usg=AFQjCNGFtN-Zs3qWNqcWVzySRmenhig9pA>.

- Pinon, Stéphane, *El sistema constitucional de Francia*, trad. Enrique Guillén López, <http://www.ugr.es/~redce/REDCE14/articulos/001SPinon.htm#tres>
- Salazar Ugarte, Pedro, *et. al., Garantismo espurio*, Madrid-México, Fontoroma-Fundación coloquio jurídico europeo, 2011
- Uribe Zarate, Enrique y Carrasco Padilla, Pedro José, (Coords), *Tendencias recientes de la justicia constitucional en el mundo ensayos escogidos*, México, Porrúa, 2011.
- Valadés, Diego, *El control del poder*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000.
- Zárate Humberto, José, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, McGRAW-HILL, 1997

LEGISGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones de los estados de la federación.
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

HEMEROGRÁFICAS:

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, *Quórum*, 2da. Época, Año VI, N°. 57, septiembre-octubre, 1997.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, *Quórum*, Año VII, N°. 60, Mayo-Junio, 1998.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, *Quórum*, Año VII, N°. 61, Julio-Agosto, 1998.

REVISTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, *Políticas de estado, posiciones, ideas, debate, crónica, visitas de estado, documentos*, Vol. 4, N° 10, enero-marzo, 1998.

REVISTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, *Debate legislativo, ideas, debate y crónica, testimonios, actividad legislativa*, Vol. 4, N° 11, abril-junio, 1998.

ELECTRÓNICAS

- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2897/5.pdf>