

**EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD  
POR EL PODER LEGISLATIVO**

CARLOS NORBERTO VALERO FLORES<sup>\*</sup>

---

<sup>\*</sup>Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



## INTRODUCCIÓN

La actividad legislativa, presenta rasgos y características que la distinguen de las actividades de los otros dos Poderes, la ejecutiva y la judicial; sin perder su pertenencia al quehacer gubernativo. La Ley producto de esta actividad, ya sea federal o local, presupone las características de generalidad y abstracción, aplicables a un indeterminado número de situaciones previstas en la norma; una Ley existe para dar seguridad jurídica; su generalidad y permanencia evitan la incertidumbre y la injusticia; esto se logra cuando la Ley es aprobada libremente, y el texto definitivo de la norma publicada coincide plenamente con la voluntad del legislador; sin embargo, en su elaboración pudieran presentarse algunas irregularidades sin variar su naturaleza general y abstracta, así como la de su permanencia indefinida, lo que origina que la voluntad del legislador aun cuando se haya manifestado en la Ley, ésta presente errores, incidiendo en el principio de seguridad jurídica; y cuya corrección la realiza otro órgano diferente y no quien emitió la norma.<sup>1</sup>

En el caso anterior, se habla de un control externo, que por lo general lo realiza el Poder Judicial a través de sus facultades constitucionales.

Se ha escrito mucho sobre el tema del Control Constitucional; sin embargo, la inmensa mayoría de los autores se refieren a esta actividad como parte medular del Poder Judicial, derivado de las enseñanzas de Montesquieu, al hablar sobre la división de Poderes, donde se adjudica al Poder Judicial la *facultad de impedir*, oponible a la *facultad de estatuir*, concerniente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo; es decir, nos referimos a las teorías de *checks and balances*<sup>2</sup> (pesos y contrapesos); donde un Poder controla a otro Poder.

En este trabajo de investigación, se pretende desarrollar una versión distinta de control de la constitucionalidad, incorporando al proceso legislativo la figura de autocontrol o autocontrol *a priori*, que tendría por objeto preservar ante todo la *supremacía constitucional* y no sólo el cumplimiento de los aspectos formales y materiales dentro del proceso legislativo; este autocontrol le corresponde, sin duda alguna, a quien es el

---

<sup>1</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, volumen 1, Biblioteca de Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 1999, 373.

<sup>2</sup> Término usado para designar la relación que tienen el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial en un sistema político. Este sistema de balance entre Poderes evita que algún Poder abuse de sus facultades obteniendo más de las establecidas en la Constitución.

único facultado para reformar o adicionar la Constitución; es decir, al Poder Legislativo (Congreso Federal), potestad que comparte con la mayoría de las Legislaturas de los Estados, en un ejercicio de refrendo federalista, después de cumplir invariablemente con el requisito de haber sido aprobada con una votación de mayoría calificada (dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas Cámaras).

Durante el procedimiento legislativo se pueden presentar ciertas irregularidades, las que se detallan en el capítulo I, y es precisamente la posible presencia de éstas, las que inciden sobre los principios constitucionales; el buscar evitarlas, por parte de los legisladores, fue la principal motivación del autor para presentar una propuesta de solución por medio de la creación de un proceso preventivo dentro del procedimiento legislativo, que funcione como un autocontrol o control *a priori*, a través de un órgano legislativo consistente en la creación de la *Comisión de Control Constitucional* que sustituya a la Comisión de Puntos Constitucionales. Es mediante la aplicación de este proceso, que el Poder Legislativo se aseguraría, en la medida de lo posible, de no producir Leyes o Decretos que violenten la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; evitando con ello, que ciertas Leyes o Decretos del Congreso sean considerados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ejercer el control externo *a posteriori*.

En el capítulo II, se estudian los principios del Estado de Derecho en el procedimiento legislativo y su aplicación para preservar la supremacía constitucional.

El capítulo III se refiere a las diversas teorías del control, haciendo énfasis en las del Poder Legislativo.

Por su parte, en el capítulo IV se estudian los diversos sistemas de control constitucional, los órganos encargados del mismo, así como sus facultades.

El componente sustantivo de este trabajo, se desarrolla en el capítulo V, que corresponde al control interno de la constitucionalidad por el propio Poder Legislativo, destacando la función de autocontrol *a priori* por las Comisiones de las Cámaras, donde se propone incluir en el procedimiento de control de la constitucionalidad, al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de la Cámara de Diputados.

Finalmente, se agrega un capítulo VI, a manera de complemento, relativo a la inconstitucionalidad por omisión legislativa, como una figura externa de control *a posteriori*.

Vale la pena comentar que esta investigación representa en sí, una continuación y por tanto el complemento de mi anterior denominada: *El trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados. Una aproximación al Derecho Comparado*.

## I. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función natural del Congreso es, sin duda alguna, la legislativa; es decir, la creación de Leyes. Esta función se encuentra fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en su artículo 72, relacionado con los artículos 71 y 122 Constitucionales, así como en la Ley Orgánica del Congreso General, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General<sup>3</sup> y en el Código Civil.

La función legislativa se desarrolla a través de un procedimiento que consta de 8 etapas: *iniciación, discusión, revisión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia*.<sup>4</sup>

Las primeras cuatro etapas del procedimiento legislativo son conocidas como fase de *interna corporis*, y representan las actividades *materiales* más importantes del procedimiento de elaboración de las Leyes, a las cuatro últimas etapas se les denomina fase de *externa corporis*, y se refieren a las actividades *formales*, las cuales requieren de la intervención del Ejecutivo para su ingreso al mundo jurídico -siempre y cuando no haya enviado sus observaciones-; pero, sin esta característica de formalidad, la Ley no tendrá valor legal ni aplicación alguna.

La etapa de *iniciativa* es con la que se arranca el procedimiento legislativo, mediante la presentación de una propuesta de texto normativo a una de las Cámaras del Congreso; el artículo 71 Constitucional precisa claramente quiénes tienen el derecho de iniciar Leyes o Decretos; siendo éstos: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados; facultad que se amplía y se comparte en el artículo 122 con la Asamblea Legislativa, para que presenten iniciativas de Leyes o Decretos al Congreso de la Unión, pero sólo en aquellas materias relativas al Distrito Federal.

La segunda etapa del proceso legislativo ordinario, es la *discusión*, y consiste en el acto por el cual las Cámaras del Congreso de la Unión

---

<sup>3</sup> En lo sucesivo les denominaremos: Ley Orgánica o Reglamento, dependiendo del caso.

<sup>4</sup> VALERO FLORES, Carlos Norberto, *El trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados*, Expediente Parlamentario núm. 21, LXI Legislatura, Cámara de Diputados 2009.

deliberan sobre las iniciativas de proyectos de Ley o Decreto recibidas, con el fin de determinar si deben o no ser aprobadas. Esta etapa se encuentra regulada por el artículo 72 constitucional y se relaciona con los artículos del 95 al 134 del *Reglamento*.

Aprobado el Dictamen por la Comisión, éste se somete a la consideración del Pleno, quien a su vez podrá ratificarlo o desecharlo; devolviéndolo, en su caso, a dicha Comisión para que la *iniciativa* sea estudiada de nuevo y se elabore otro Dictamen en sustitución del que fue rechazado por el Pleno.

Para que las Cámaras puedan conocer de la iniciativa de un proyecto de Ley o Decreto, es indispensable, en primer lugar, contar con el *quórum* necesario para iniciar la sesión; es decir, estar presente en su apertura la mitad más uno de sus integrantes, 251 en el caso de la Cámara de Diputados y 75 en la de Senadores.

Las iniciativas a discusión se publican íntegra y previamente, acompañadas del Dictamen correspondiente en la Gaceta Parlamentaria. Listado el asunto en el orden del día, la Presidencia de la Mesa Directiva integrará dos listas con los nombres de los legisladores, para que se pronuncien y expresen sus razones para hablar a favor o en contra de la iniciativa presentada a consideración del Pleno; previo a ello, un miembro de la Comisión que la hubiese dictaminado, explicará el contenido y sentido de la iniciativa sujeta a discusión y aprobación. Terminadas las intervenciones de los legisladores, la Presidencia de la Cámara preguntará al Pleno si ya fue suficientemente tratado el asunto y en caso de que así lo determine la mayoría de los presentes, se procederá a su votación. (Artículo 58 del Reglamento).

Aprobada por la Cámara de origen, la otra Cámara desarrollará su función de *revisión* de las iniciativas turnadas por medio de *Minutas*, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 72 Constitucional y los artículos del 135 al 145 del *Reglamento*. Cuando la Cámara revisora considere que procede realizar observaciones o modificaciones a un proyecto de ley, o éstas se hagan por el Ejecutivo, las observaciones se turnarán a la Comisión que dictaminó. Sólo se podrán discutir y votar, en lo particular, los artículos observados, modificados o adicionados. Los proyectos que pasen de una Cámara a otra para su revisión, irán firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes; sólo en los casos graves o urgentes, se podrá omitir el extracto referido, pero pasará a una Comisión nombrada por el Presidente de la Cámara.

La *aprobación* es el acto legislativo por el cual las Cámaras dan su anuencia a un proyecto de Ley o Decreto, de conformidad con el artículo 72 Constitucional.

El *Reglamento* contempla las votaciones en los artículos 146 al 164, e indica que habrá tres clases de votaciones: *nominales*, *económicas* y *por cédula*, prohibiendo las votaciones por aclamación.

Las votaciones para aprobar un proyecto de Ley o Decreto, serán siempre *nominales*; actualmente se lleva a cabo la votación utilizando un sistema de pizarrón electrónico -en la Cámara de Diputados- a la vista de todos, cuyo resultado debe asentarse en el Acta de la Sesión correspondiente, consignando los votos en pro, los votos en contra y las abstenciones. Si la *aprobación* corresponde a una *Minuta* de la Cámara de origen, se incluirán en el Acta las votaciones de ambas Cámaras.

Con relación a la *sanción*, a cargo del Presidente de la República, se encuentra en proceso una reforma a este artículo con el fin de evitar que el Ejecutivo mantenga sin devolver algún proyecto de Ley o Decreto aprobado por ambas Cámaras; a esta actitud del titular del Ejecutivo se la ha denominado *veto de bolsillo*.

El artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, establece que:

*Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes.*

A la *votación*, que requiere de por lo menos las dos terceras partes del número total de votos de ambas Cámaras, se le denomina *calificada*; y de conformidad con la Constitución, es un requisito indispensable cuando el Ejecutivo desecha parcial o totalmente un proyecto de Ley o Decreto aprobado por ambas Cámaras, sea de manera conjunta o sólo por una de ellas cuando se trate de sus facultades exclusivas; tal es el caso del decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, donde la Cámara de Diputados realiza la doble función de *origen y revisora*.

Se requiere, de igual manera, una *votación calificada*, cuando se presente un proyecto de iniciativa tendente a adicionar o reformar algún artículo de la Constitución; sólo que en este caso, por motivos desconocidos, las dos terceras partes corresponderán a los individuos presentes; suena un poco raro pero el requisito en esta situación es inferior al requerido para oponerse a las observaciones del Presidente de la República sobre cualquier Ley.

La *sanción* consiste en la aceptación por el Ejecutivo de una iniciativa de Ley o Decreto aprobada por las dos Cámaras del Congreso; o bien por la Cámara de Diputados cuando se refiera al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya aprobación compete de manera exclusiva a esta última.

Si el proyecto es devuelto con observaciones a la Cámara de origen, ésta lo volverá a discutir, y si lo aprobare de nuevo, en los términos en que fueron enviados al Ejecutivo, por las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores, se pasará a la Cámara revisora para su *discusión* y *aprobación*, y si ésta la aprueba también con la misma mayoría calificada, se remitirá de regreso al Ejecutivo para que la promulgue inmediatamente, y sobre ésta iniciativa el Presidente ya no tendrá posibilidad alguna de rechazo total o parcial; es decir, se considerará sancionada.

La *promulgación*, es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo sobre la Ley o Decreto que han sido aprobados previamente por el Congreso, y, por tanto, deben ser obedecidos. De esta manera el Ejecutivo la avala y certifica su autenticidad.

La etapa de *publicación* concluye el procedimiento, la que se realiza en el Diario Oficial de la Federación; debiendo precisarse el *inicio de vigencia* de la Ley promulgada para que sea obedecida por los sujetos a los que va dirigida.

Sólo hay algunas resoluciones legislativas en donde no interviene el Ejecutivo, siendo éstas las indicadas en los artículos 70 (segundo, tercero y cuarto párrafos) y 72 (fracción J); que se refieren a la expedición de la Ley Orgánica del Congreso y a la prohibición de hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de sus Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá el Presidente de la República hacer observaciones al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

### ***1. 1. Vicios o irregularidades en el proceso legislativo.***

En el desarrollo del proceso legislativo, se pueden presentar tres clases de vicios o irregularidades, incidiendo en el principio de seguridad jurídica:<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, p. 374.

- a) Cuando la elaboración y aprobación de una Ley o Decreto, no se realiza de conformidad con las normas que regulan su producción;
- b) Cuando una Ley o Decreto, no obstante haber sido elaborados bajo el procedimiento legislativo previsto en la Constitución, en la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso, contradicen algún principio constitucional; y
- c) Cuando una Ley o Decreto han sido elaborados y aprobados formalmente, pero la voluntad de los integrantes del cuerpo legislativo fue objeto de algún vicio del consentimiento sea por: *error, dolo o violencia*.

Con relación a las dos primeras clases de vicios o irregularidades (*error o dolo*) señaladas por Arteaga Nava, éstos pueden ser impugnados por la vía del Juicio de Amparo si se trata de afectaciones a particulares; o por personas morales oficiales, si la Ley reclamada afecta sus intereses patrimoniales; también por causa del *dolo* puede aprobarse alguna Ley general que se oponga a la Ley Suprema, en tal situación la Ley viciada se combate a través de la Acción de Inconstitucionalidad, por quienes tienen este derecho y bajo los lineamientos previstos en la fracción II del artículo 105 Constitucional:

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

*Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:*

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;*
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;*
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;*

*d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y*

*e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.*

*f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.*

*g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

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

*Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.*

*Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.*

Respecto de la tercera irregularidad (violencia), aun cuando parezca poco probable sí puede presentarse, dependiendo de la relevancia de los grupos parlamentarios en las Cámaras, que decidan en función de sus intereses o del Ejecutivo. Valga la pena recordar que hasta la LVII Legislatura, la influencia del Titular del Ejecutivo sobre el Legislativo era prácticamente determinante; tal hegemonía política sobre Diputados y Senadores e incluso sobre los Ministros de la Suprema Corte, dio origen a las

denominadas *facultades metaconstitucionales* del Presidente de la República; etapa que algunos estudiosos como Jorge Carpizo denominaron *El Presidencialismo Mexicano*.<sup>6</sup>

El Presidente era el gran y casi único iniciador de Leyes; si alguna llegaba a modificarse respecto al proyecto original, era por decisión del propio Ejecutivo sin tener que llegar a hacer observaciones a las Leyes aprobadas por el Congreso.

La necesidad de establecer un Estado de Derecho, conforme los principios del constitucionalismo moderno, prevé la existencia de asambleas representativas que funcionan con espíritu de grupo en dos Cámaras, donde se admiten y se discuten las iniciativas de Ley o de Decreto para su aprobación, modificación o rechazo. En este sentido, se busca que la toma de decisiones por la mayoría de los legisladores se desarrolle en un ejercicio libre, para que las Leyes o Decretos que aprueben tengan el aval moral de la mayoría de los mexicanos a quienes representan, y evitar en la medida de lo posible, aun cuando pudiera tener cierta validez el interés particular del Ejecutivo o de algunos grupos influyentes de la sociedad. Son precisamente estos últimos, los que pudiesen ocasionar que en el desarrollo de sus facultades legislativas los Diputados y los Senadores incurran en algún vicio del consentimiento.<sup>7</sup>

Al respecto, el Código Civil para el Distrito Federal, estatuye en su artículo 1812:

*El consentimiento no es válido si ha sido dado por error, arrancado por violencia o sorprendido por dolo.*

#### **a) El error.**

La Real Academia de la Lengua Española lo define, en su acepción jurídica, como: *Vicio del consentimiento causado por equivocación de buena fe, que anula el acto jurídico si afecta a lo esencial de él o de su objeto*.<sup>8</sup>

Por su parte De Pina Vara, Rafael, en su *Diccionario de Derecho* lo identifica como *Conocimiento equivocado de una cosa, de un hecho o de un derecho, que invalida el acto producido con tal vicio*.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, decimotercera edición, Siglo Veintiuno Editores, S. A. de C. V., México., 1996, pp. 200 y ss.

<sup>7</sup> ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, pp. 375-380.

<sup>8</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición.

<sup>9</sup> DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, primera edición, Editorial Porrúa, México 1965, p. 271.

El Código Civil para el Distrito Federal considera los efectos jurídicos del *error* en su artículo 1813:

*El error de derecho o de hecho invalida el contrato cuando recae sobre el motivo determinante de la voluntad de cualquiera de los que contratan, si en el acto de la celebración se declara ese motivo o si se prueba por las circunstancias del mismo contrato que se celebró éste en el falso supuesto que lo motivó y no por otra causa.*

Aplicada la analogía al procedimiento legislativo, la Ley producto del error, debería ser considerada inválida y por tanto combatirse para que no produzca efectos sobre los gobernados. Sin embargo, si se tratase de un error de cálculo, conforme el artículo 1814 del Código Civil, éste debe corregirse.

*El error de cálculo sólo da lugar a que se rectifique.*

Expresado lo anterior, nos debe quedar claro que el *error* es la falta de conocimiento o ignorancia sobre la norma jurídica que regula el acto.

Si bien la estructura orgánica de nuestro sistema jurídico pretende evitar el *error*; puesto que se basa en un procedimiento legislativo donde se establecen claramente las reglas de actuación, derivadas tanto de la Constitución como de la Ley Orgánica y su Reglamento, que limita a ciertas personas físicas y morales oficiales el derecho de iniciativa; su remisión a la Comisión respectiva para su discusión y dictaminación de manera colegiada, guardando la misma proporcionalidad de la integración del Pleno; lo que garantiza que la decisión refleje la misma representación mayoritaria en la toma de decisiones, y más aún el Dictamen se encuentra sujeto a una ratificación de la mayoría, mediante el voto de la asamblea, previo posicionamiento a favor y en contra de la iniciativa. Además, de requerir una etapa posterior de revisión por la colegisladora, donde el procedimiento legislativo guarda también una estricta formalidad a semejanza de la Cámara de origen; situación que procura no caer en un *error* por parte de los legisladores sustentada en la decisión libre y democrática de la mayoría, al decidir sobre una minoría, lo que en teoría ofrecería menos riesgos de equivocarse; sin embargo, se puede dar el caso de que por situaciones de premura, cuando existen términos legales muy limitados, y además se presentan divergencias entre los integrantes de las Cámaras, las prisas pudiesen ocasionar errores involuntarios en la redacción de los Acuerdos y consecuentemente en los Dictámenes, que pudiesen incluso contravenir ciertos principios constitucionales; tal es el caso de las Leyes fiscales, cuya recurrencia se da cada año, por las diferentes

posiciones de los legisladores en un período relativamente muy corto, que va del 8 de septiembre al 20 de octubre en la Cámara de Diputados y del 21 de octubre al 31 del mismo mes, en la de Senadores; y del 1 al 15 de noviembre, en lo que respecta a la discusión y aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por la Cámara de Diputados, puesto que sólo puede Dictaminarse una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

La manera de prevenir el *error*, y evitar la posible inconstitucionalidad de las Leyes o Decretos, en el caso de la Cámara de Diputados, puede reducirse a su mínima expresión si la Cámara incorpora dentro del procedimiento legislativo un proceso de control de la constitucionalidad, mediante la creación de una *Comisión de Control Constitucional*, o bien la reforma a la actual Comisión de Puntos Constitucionales, ampliando sus facultades y señalando en la Ley Orgánica el necesario apoyo jurídico del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, quien deberá emitir su opinión técnica-jurídica sobre la posible inconstitucionalidad de los proyectos de Ley o Decretos que le sean consultados.

#### **b) El dolo.**

La Real Academia de la Lengua Española, en su acepción jurídica, previene que se presenta el *dolo*: *En los actos jurídicos, (con) voluntad maliciosa de engañar a alguien o de incumplir una obligación contraída.*

Por cuanto a De Pina Vara, éste define al *dolo* como: *Maquinación o artificio de que se sirve un contratante para engañar a otro.*<sup>10</sup>

En cuanto al Código Civil para el Distrito Federal, trata del *dolo* en los siguientes artículos:

*Artículo 1815. Se entiende por dolo en los contratos, cualquiera sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes; y por mala fe, la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido.*

*Artículo 1816. El dolo o mala fe de una de las partes y el dolo que proviene de un tercero, sabiéndolo aquélla, anulan el contrato si ha sido la causa determinante de este acto jurídico.*

Aplicado este vicio del consentimiento dentro del procedimiento legislativo, provoca su nulidad cesando sus efectos jurídicos; sin embargo, debe probarse ante la autoridad jurisdiccional para que declare inválida la Ley o Decreto impugnado.

---

<sup>10</sup> DE PINA VARA, *op. cit.*, p. 256.

El *dolo*, es toda afirmación de lo que es falso o ficción de lo verdadero; mediante el uso de cualquier artificio, astucia o maquinación, por una de las partes, con el fin de conseguir a su favor la ejecución del acto jurídico. Dice Arteaga Nava, que el engaño no es ajeno al derecho público; por lo que todo órgano gubernativo debe contar con los elementos suficientes para eludir ser engañado por los particulares al adoptar sus determinaciones.<sup>11</sup>

En el caso particular del ejercicio legislativo, teóricamente, el *dolo* hacia o dentro del Congreso, pudiera provenir de aquellos que tienen el derecho de iniciar Leyes o Decretos; esto es: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y las Legislaturas de los Estados; además de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aun cuando en este último caso sea sólo sobre las materias relativas al Distrito Federal; con el fin de obtener un beneficio destinado hacia algún sector de la sociedad, que en condiciones normales no podría otorgarse; esta situación se puede presentar, por ejemplo, cuando se trata de legislar en alguna materia donde los conceptos técnicos de la Ley requieran de conocimientos científicos de los que los integrantes de las Cámaras del Congreso carecen para poder tomar determinaciones correctas. De ahí, que para prevenir esta posible situación, sea indispensable acudir a asesores debidamente calificados y reconocidos en las materias, y, de preferencia de la academia e independientes, que le den certeza a las determinaciones de las Comisiones.

Quizás valdría la pena crear un registro de peritos especializados, formalmente reconocidos por las dos Cámaras del Congreso, tal como sucede en los tribunales locales y federales; para que coadyuven con las Comisiones cuando éstas determinen que es indispensable para optimizar y profesionalizar el trabajo legislativo, y evitar así incurrir en algún vicio de consentimiento como el *error* o el *dolo*.

### **c) La violencia.**

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define a la violencia como la *Acción violenta o contra el natural modo de proceder*.

Para De Pina Vara se presenta la violencia, como vicio de consentimiento, cuando se da una: *Acción física o moral lo suficientemente eficaz para anular la capacidad de reacción de la persona sobre quien se ejerce*.

El Código Civil para el Distrito Federal establece en el artículo 1819, que:

---

<sup>11</sup> ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, pp. 376-377.

*Hay violencia cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud, o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado.*

El mismo Código en su artículo 1818, califica de nulo el acto jurídico derivado de la violencia:

*Es nulo el contrato celebrado por violencia, ya provenga ésta de alguno de los contratantes o ya de un tercero, interesado o no en el contrato.*

Aplicando por analogía la existencia de los vicios del consentimiento del Código Civil al procedimiento legislativo, el resultado, Ley o Decreto, deberá declararse calificado de nulidad por la autoridad jurisdiccional; pero al igual que los vicios anteriores, tendrán que probarse en el juicio respectivo.

El caso de la violencia quizás sea la más difícil de comprobar; lo cual no significa que no pueda presentarse. La violencia, se manifiesta cuando se emplea contra el sujeto una fuerza irresistible o se inspire un temor fundado de sufrir un mal inminente y grave, en su persona, libertad, honra o bienes, o de su cónyuge, descendientes o ascendientes, legítimos o ilegítimos, para conseguir la ejecución del acto jurídico. En este concepto, quedan comprendidas tanto la violencia física como la violencia moral o la intimidación. La violencia moral, como vicio del consentimiento, debe tratarse de una amenaza injusta y generar un temor fundado en la persona a la que va dirigida.

Existe, además, una prevención expresa en el artículo 1820 del Código Civil, que no reconoce el efecto jurídico de la violencia; es el caso de cuando sólo proviene de un temor a las personas a las que se debe sumisión y respeto.

El temor reverencial, esto es, el solo temor de desagradar a las personas a quienes se debe sumisión y respeto, no basta para viciar el consentimiento.

Aplicada la violencia al caso concreto de los integrantes del Congreso, la presión mediática utilizada por los factores reales de poder, entre ellos los empresarios e incluso el Ejecutivo, pudieran tener los mismos efectos de la violencia moral y determinar alguna resolución legislativa a favor de sus intereses económicos o políticos.

#### **d) Controversias entre el Derecho común y el Derecho Internacional privado.**

En ocasiones se presentan situaciones en las que los criterios de Derecho Constitucional no tienen una respuesta técnica; por ejemplo, los casos donde se aplica el Derecho Internacional Privado y donde no hay una reglamentación precisa para su aplicación en los casos de controversias competenciales, materia del derecho común. Actualmente estas relaciones presentan tres tipos de problemas jurídicos:<sup>12</sup>

1. *Conflictos que surgen por la actuación de autoridades y particulares de un Estado que recurren a otro sistema normativo con el fin de eludir el principio de supremacía constitucional, salvar la distribución de competencias o evitar injerencias del centro (Federación) en los Estados, a pesar de estar autorizada por el sistema normativo.*

2. *Conflictos que se dan con motivo de la actuación de las autoridades federales, que procuran eludir el principio de supremacía constitucional y la distribución de competencias en perjuicio de los Estados.*

3. *Conflictos que se presentan entre autoridades y particulares de un Estado con la intención de invadir la jurisdicción de otro Estado y evadir el principio de territorialidad del derecho de los Estados. En este último caso se tiene conciencia de que el artículo 121 constitucional establece algunas bases que, aunque inciertas, tienen las características de ser derecho positivo.*

La solución de los problemas que se originan por la coexistencia de los dos sistemas jurídicos: el federal y el local, debe buscarse en una interpretación de los textos legales que permita la subsistencia del principio de supremacía constitucional.

#### **e) El fraude a la ley.**

El *fraude a la ley* se concibe como una especie de abuso del poder y de abuso del derecho; tal situación acontece cuando los actos que lo originan están previstos en las normas. Sin embargo, la actividad realizada en el abuso de poder carece de fundamento legal y por tanto es sancionada; en tanto que en el abuso del derecho, si está previsto en la ley, y se puede considerar como derivada de un escaso manejo del legislador, sobre todo en la etapa procesal de cualquier materia.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, p. 84.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 88.

Existe *fraude a la ley* cuando con medios lícitos, apegados al texto de la norma, se obtiene lo que ésta prohíbe y que constituye su espíritu.<sup>14</sup>

Para que se presente esta figura legal, es necesario que estén presentes los siguientes elementos: 1) una norma imperativa; 2) un sujeto idóneo; 3) una conducta real y lícita; 4) la obtención de la finalidad prohibida; y 5) la alteración del mandato jurídico.<sup>15</sup>

1) Para eludir una norma, es necesario que ésta sea obligatoria (imperativa); es decir, que la conducta en ella prevista no sea potestativa para el sujeto; sin embargo, el sujeto puede sustraerse a su aplicación, evitando colocarse en el supuesto normativo. El problema no se presenta, por lo general, en las normas penales y fiscales por ser de interpretación estricta.

2) Es indispensable la existencia de un sujeto idóneo, en quien se realicen los elementos personales del supuesto jurídico a eludir. Una norma es imperativa para quien tiene un interés específico respecto de su disposición; esto constituye una vinculación especial que se debe a una conexión, aunque sea mínima, con la hipótesis de la norma. Esta vinculación es la que impele al sujeto a cumplir con la orden contenida en la norma o, en su caso, a buscar eludir la sujeción a la norma.

3) Debe haber una conducta real y lícita; es decir, no puede concebirse un fraude a la ley, si la conducta para lograr evadir una norma no se realiza con una intención clara y precisa de lo que quiere lograrse. La presencia del elemento de mala fe; es decir, la intención, es la constitutiva de la figura del *fraude a la ley*, por lo que no puede pensarse en ella sin la presencia del dolo.

4) La utilización de los medios legales permisibles para concretar el *fraude a la ley*, deben ser eficaces; tanto desde el punto de vista material para obtener la finalidad deseada, como del jurídico. Por ejemplo, todas las argucias legales para retardar un proceso, haciendo dilatorio el cumplimiento de un mandato. Conviene precisar que si la conducta realiza la hipótesis normativa y no cumple con lo mandado, se da una violación a los preceptos legales, pero no un fraude a la ley. Una cosa es evadir la ley y otra es eludirla; la primera, está expresamente prohibida y la segunda, está permitida, no obstante que se considere injusta; esta situación se presenta claramente en las leyes fiscales.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 85-87.

5) Se presenta una alteración del mandato jurídico, cuando existe más de una norma con sentido distinto pero referido a la misma materia con competencias diferentes. Este *fraude a la ley* da origen a una Controversia Constitucional, prevista en la fracción I del artículo 105 Constitucional; competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La aplicación del fraude a la ley, para evitar la violación de los objetivos implícitos en la normativa jurídica, sólo puede fundarse en los principios de interpretación jurídica.<sup>16</sup>

El fundamento para el uso del fraude a la ley, proviene de la falta de conocimiento y de respeto a los principios de Supremacía Constitucional, por parte de quienes tienen el deber de interpretarla; esto vale tanto para quienes la hacen (el Legislativo), quien la aplica (el Ejecutivo) y quienes resuelven los litigios (el Judicial).

---

<sup>16</sup> ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, p. 89.

## II. LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO COMO ELEMENTOS FUNDAMENTALES

El Estado de derecho es un Estado limitado por el derecho positivo, dentro del cual se encuentra la Constitución como ley suprema del mismo; pero no basta con proclamar tal limitación; sino que es preciso establecer las garantías suficientes que acoten al Estado para evitar que éste rompa con los límites impuestos por el derecho; tales garantías, son de naturaleza jurídica, política y social, y en ciertos casos toman la figura de controles. Al respecto, Jellinek señala que las garantías en el derecho público pueden ser: a) sociales; b) políticas, que incluyen la división de poderes y la protesta del cargo; y c) jurídicas, que contienen: I. La fiscalización en sus dos aspectos: 1. Jurídica (administrativa y financiera) y 2. Política (parlamentaria). II. La responsabilidad de los servidores públicos (civil, penal, administrativa y el *impeachment*). III. La jurisdicción en sus dos aspectos: 1. Control de legalidad y 2. Control de constitucionalidad. IV. Lo que denomina *medios jurídicos*; es decir, los procedimientos de protección de los derechos humanos.<sup>17</sup>

Limitar y controlar son dos cosas distintas; lo primero, significa poner término o lindero, confinar una acción o cosa, es acotar, ceñir, restringir; lo segundo, por el contrario, denota ejercer comprobación, inspección, fiscalización; es decir, vigilar, examinar, verificar. De tal forma que en el Estado de Derecho no sólo se establecen límites al poder, sino que también se crean controles que eviten que tales límites sean violados, y en algunos casos reparan las infracciones cometidas. Limitar, significa establecer barreras, señalar fronteras al poder del Estado, con el fin de impedir que éste se convierta en una amenaza incontrolable para los individuos.<sup>18</sup>

Los antecedentes de este tipo de controles, ya más definidos, los encontramos en las revoluciones americana y francesa que consagraron dos grandes límites al poder omnímodo del Estado: la división de poderes y los derechos de los individuos. Anteriormente, en la Inglaterra medieval, *the*

---

<sup>17</sup> JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1970, pp. 591 y ss, citado por BÁEZ SILVA, Carlos, *La Omisión Legislativa y su Inconstitucionalidad en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre, 2002, pp. 741-796.

<sup>18</sup> BÁEZ SILVA, Carlos, *La Omisión Legislativa y su Inconstitucionalidad en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre, 2002, pp. 748-749.

*rule of law* se había ya consolidado como la principal barrera al poder despótico del rey.<sup>19</sup>

En los sistemas jurídicos occidentales más desarrollados, los *Principios del Estado de Derecho (the rule of law)*, suelen incluir determinados requisitos que le dan consistencia y por supuesto legalidad; por ejemplo, que el derecho esté compuesto por reglas claras, públicas y generalmente prospectivas.<sup>20</sup>

Los *Principios del Estado de Derecho*, de acuerdo con Robert Summers, tienen un carácter normativo general; es decir, se colocan en un nivel superior sobre el resto de los principios jurídicos generales que se denominan normas *de primer orden* o del sistema primario.

Para diferenciarse de los *principios de primer orden*, los *Principios del Estado de Derecho* pueden llamarse *principios de segundo orden* o de segundo nivel; esto es, ordenan al *primer orden*, abarcando no sólo sus principios, sino también las reglas, decretos o cualquier otro tipo de norma relativa al *primer orden*. De esta manera, los *principios de segundo orden* se sitúan jerárquicamente encima de los de *primer orden*, en el sentido de que son normas superiores que dirigen y limitan la manera en que las normas de *primer orden* deben ser creadas e implantadas.<sup>21</sup>

Cuando la creación o implantación de los principios de cualquier norma de *primer orden* se lleva a cabo apegada estrictamente a las normas de *segundo orden*, se dice que se han satisfecho los requisitos del Estado de Derecho.<sup>22</sup>

Haciendo una analogía sobre las ideas de Summers, las normas de *segundo orden* a atender dentro del procedimiento legislativo del Congreso mexicano, lo son la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

Los principios que componen el Estado de Derecho, mediante su aplicación, sirven tanto a las políticas sustantivas básicas, a los principios y valores incorporados en los *principios de primer orden*, así como a las reglas y normas que rigen a las de *primer orden*.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 749.

<sup>20</sup> SUMMERS, Robert, *Los Principios del Estado de Derecho*, colaboración en *Estado de Derecho. Concepto, Fundamentos y Democratización en América Latina*, Miguel Carbonell y otros, coordinadores, primera edición, UNAM, ITAM, Siglo XXI editores, México 2002, p. 37.

<sup>21</sup> SUMMERS, op. cit., pp., 37-38.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p., 38.

Summers identifica los Principios del Estado de Derecho, como aquellos reconocidos en todos los sistemas jurídicos occidentales desarrollados y que disciplinan la manera en que debe crearse y aplicarse el derecho. Los Principios del Estado de Derecho en la creación del orden normativo, según este autor, son los siguientes:<sup>23</sup>

- a) Que todo tipo de derecho tiene que ser autorizado de manera adecuada conforme a los criterios de validez establecidos;*
- b) Que los criterios para determinar la validez del derecho deben estar claros generalmente y que deben incluir criterios para resolver los conflictos entre normas jurídicas válidas;*
- c) Que el derecho de origen estatal relativo a una materia debe ser uniforme dentro de los límites del Estado; que, en la medida de lo posible y de lo apropiado, debe adoptar la forma de reglas generales y definidas aplicables a clases de sujetos, conductas, circunstancias, etc., y que, cuando sea apropiado debe aplicarse por igual a las autoridades y a los ciudadanos;*
- d) Que todas las formas de derecho deben ser apropiadamente claras y estar determinadas en su sentido;*
- e) Que el derecho de creación estatal y otras formas normativas apropiadas, deben tener forma escrita y ser promulgadas, publicadas, o de otro modo puestas en conocimiento de sus destinatarios;*
- f) Que las normas y sus cambios deben ser generalmente prospectivas y no retroactivas (véase también 13 y 14);*
- g) Que las conductas exigidas por el derecho deben estar dentro de lo que puedan cumplir los destinatarios de las normas;*
- h) Que las normas en relación con una materia, una vez emitidas y puestas en funcionamiento, no deben modificarse con frecuencia, de modo que los destinatarios no tengan problemas para conformar su conducta a ellas y puedan planificar su conducta a largo plazo;*
- i) Que los cambios en el derecho deben llevarse a cabo mediante procedimientos apropiados, por instituciones, autoridades o personas debidamente autorizadas para ello;*
- j) Que las distintas formas de derecho deben interpretarse o aplicarse de acuerdo con métodos interpretativos uniformes, respetuosos de la forma de expresión y del contenido del tipo de derecho en cuestión;*

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 39-41.

- k) *Que cualquier solución, sanción, anulación o cualquier tipo de consecuencia que sea resultado del incumplimiento de una forma de derecho, debe ser conocida o cognoscible antes de que pueda darse la acción o decisión que sea contenido de la norma;*
- l) *Que en los casos de disputas existe un sistema de tribunales y órganos administrativos independiente e imparcial con poderes para: a) determinar la validez del derecho en cuestión; b) resolver las cuestiones acerca de los hechos de acuerdo con criterios procedimentales y sustanciales relevantes, y c) aplicar las normas válidas de acuerdo con los métodos de interpretación y de aplicación adecuados;*
- m) *Que cuando un método de interpretación o de aplicación da lugar a un resultado incompatible con derecho precedente, el juez o tribunal se vea obligado (en ocasiones como resultado de la aplicación del propio método) a modificar o alejarse del derecho, debe tener un poder muy limitado y excepcional para modificar o apartarse de la ley o de cualquier otra forma de derecho, de modo que las razones para la acción o para la decisión por parte de los destinatarios de las normas conserve su carácter perentorio, tanto para los ciudadanos como para los jueces o tribunales;*
- n) *Que todo poder excepcional que se otorgue a los jueces o tribunales para apartarse del derecho precedente en el momento de la aplicación debe ser especificado de manera explícita y regulado por reglas, de modo que el ejercicio de dicho poder sea controlado por el derecho;*
- o) *Que la víctima de cualquier delito, violación reglamentaria, daño, incumplimiento de contrato, privación injustificada de un bien público, acción administrativa ilegítima o cualquier otro perjuicio jurídicamente relevante, debe tener el derecho de iniciar un proceso penal en el caso en que sea procedente (y con la colaboración de las autoridades correspondientes), o de buscar cualquier otro tipo de compensación adecuada frente a un tribunal independiente e imparcial con el poder de obligar al causante del daño o la autoridad correspondiente a responder por ello;*
- p) *Que, excepto en cuestiones de una mínima importancia, no puede imponerse una sanción como resultado de un delito, violación reglamentaria, daño, incumplimiento de contrato, privación injustificada de un bien público, acción administrativa ilegítima o cualquier otro perjuicio jurídicamente relevante, sin que el perjuicio tenga conocimiento previo de ello y una oportunidad justa para impugnar,*

*frente a un tribunal independiente e imparcial, las normas y los hechos sobre los que se fundamenta tal perjuicio;*

*q) Que una parte, sea la presunta víctima o el presunto infractor, que no tiene éxito en la defensa de sus intereses en las instancias señaladas en (15) y (16), debe tener, como medida de revisión, la oportunidad de, al menos, una instancia de apelación frente a un tribunal;*

*r) Que el sistema y sus instituciones deben ser generalmente accesibles; esto es, a) que existe una profesión independiente, reconocida, organizada y facultada para presentar asesoría jurídica y para abogar causas frente a los tribunales u otras instituciones similares; y b) que, al menos en los casos en los que una parte es acusada de un delito o ilícito significativo, en el caso de no contar con medios para su defensa, dicha parte será provista por el Estado de dicha defensa.*

## **II. 1 Los Principios del Estado de Derecho en el procedimiento legislativo.**

Haciendo un ejercicio didáctico, tendente a transpolar los *Principios del Estado de Derecho* de Summers al procedimiento legislativo del Congreso mexicano previsto en la Constitución, éstos se pueden enunciar de la siguiente manera:

*1) Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los Diputados o los Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates. (Art. 71 CPEUM).*

*2) A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. (Art. 14).*

*3) Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. (Art. 70 CPEUM).*

*4) El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. (Art. 70 CPEUM).*

*5) Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.*

6) *Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.*

7) *Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.*

8) *Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.*

9) *Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que*

*ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.*

*10) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.*

*11) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.*

*12) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.*

*13 Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda Dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.*

*14) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.*

*(Los principios indicados en los numerales 5 al 14 corresponden al Art. 72 CPEUM)*

Como parte del procedimiento legislativo, es posible también colocar las facultades que la Constitución otorga al Congreso Federal en cuanto a la expedición de leyes de observancia y aplicación en todo el territorio nacional; así como las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados dentro de las cuales destacan: las relativas a: 1) la expedición del Bando Solemne para dar a conocer la declaración de Presidente Electo; 2) la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación; y 3) señalar dentro del Presupuesto la retribución que corresponda a cada empleo federal (Art. 74 CPEUM); por lo que respecta a la Cámara de Senadores: 1) aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar,

suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; y 2) declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado (*Art. 76 CPEUM*).

## ***II. 2 Los Principios de Supremacía Constitucional.***

La supremacía constitucional compuesta por los principios de: libertad e igualdad, división de poderes, imperio de la ley, y participación popular en el proceso político (ideas de soberanía popular y representación política), integra el fundamento del Estado democrático de derecho, prototipo contemporáneo de la organización política de las naciones. Hoy tales principios plasmados en un texto representan la Constitución. Sin embargo, este diseño institucional ideal no está exento de disfunciones o vicios; por ello, es necesario que la misma Constitución prevea los mecanismos que reparen la normalidad trastornada. Esos mecanismos reparadores son los controles, los cuales garantizan la buena marcha del diseño institucional, siendo parte del mismo.<sup>24</sup>

Los límites impuestos son la esencia de la Constitución, forman el modo de ser del Estado, su identidad; los controles, si bien están insertos en la misma Constitución, no funcionan normalmente, sino que se accionan cuando la normalidad instituida por la Constitución se trastorna. Los controles, por tanto, integran lo que se ha llamado "defensa de la Constitución" o "garantías constitucionales": son instrumentos de naturaleza eminentemente procesal o procedimental que tiene como objetivo reparar y, en su caso, castigar, el trastorno de la normalidad constitucional.<sup>25</sup>

Al aplicarse los principios del Estado de Derecho sobre las normas de *segundo orden*, siguiendo la idea de Summers, se preservan los valores políticos y jurídicos fundamentales, accediendo y ascendiendo a un orden superior de Supremacía Constitucional; así pues, no sólo se cumplen los principios del Estado de Derecho sino que al mismo tiempo nos encontramos en un orden por encima de todo; es decir, en un Estado de Derecho al que yo agregaría el calificativo de *Constitucional*; y le llamaría un *tercer orden*.

Así, dentro de los *Principios del Estado de Derecho Constitucional*, y quizás de los más importantes, por tratarse del reconocimiento expreso de la *supremacía constitucional*; así como de la *rigidez para adicionar y*

---

<sup>24</sup> BÁEZ SILVA, op. Cit., pp. 750-751.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 751.

*reformular a la Constitución, está lo preceptuado en el artículo 133 y lo estatuido en el artículo 135.*

*15) Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. (Art. 133 CPEUM).*

Es decir, ninguna Ley o Decreto aprobados por el Congreso, aun cuando hayan cumplido puntualmente con todo el procedimiento legislativo, tendrá validez si no está de acuerdo con la misma.

*16) La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.(Art. 135 CPEUM).*

Este artículo complementa el procedimiento legislativo, pero no lo acota refiriéndolo al artículo 133; ni tampoco lo condiciona a que deberá mantenerse la forma de gobierno, así como la participación del Estado en la economía y el respeto a las garantías individuales y sociales; por lo que se dan frecuentes casos de violaciones a la Constitución por los propios legisladores, dando origen a los Juicios de Amparo contra los actos del Legislativo por los afectados, e incluso las Acciones de Inconstitucionalidad, entre otros, por una minoría de Diputados o Senadores, conforme lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Ley Suprema.

Valga la pena, en este contexto, hacer referencia al reporte del primer Congreso Internacional de Juristas, referida a la obligación del legislador de someter su actuación al Estado de Derecho.

*La función del legislador en una sociedad libre, sometida al Estado de derecho, es crear y mantener las condiciones que defiendan la dignidad del hombre como individuo. Esta dignidad requiere no sólo conocimiento de sus derechos civiles o políticos, sino, también, el establecimiento de las*

*condiciones sociales, económicas, educativas y culturales que son esenciales para el completo desarrollo de su personalidad.*<sup>26</sup>

Nuestra Constitución es el instrumento jurídico que consagra los dos principios liberales fundamentales: los derechos fundamentales y la división de poderes; funciona así como base del sistema normativo que rige la comunidad mexicana. Este instrumento, al ser el fundamento del resto de las normas jurídicas nacionales, adquiere una superioridad tanto formal como material; tal superioridad formal se refuerza por la imposibilidad de modificar la Constitución mediante los mecanismos simples utilizados para cambiar cualquier norma secundaria. Esto significa que cualquier norma cuyo contenido o interpretación se oponga al contenido o interpretación de algún precepto constitucional debe perder su validez.

La Constitución mexicana establece en su artículo 133 la supremacía sobre cualquier Ley, en virtud de lo cual se obliga a:

*Toda institución o dependencia, y a todo individuo, cualquiera que sea su jerarquía pública, o privada, a someterse a las disposiciones del orden jurídico que tiene su origen precisamente en la Constitución, razón por la que ninguna ley, tratado, reglamento, decreto, circular u orden pueden vulnerar las garantías y postulados de la Ley Suprema, como tampoco ningún individuo puede obrar al margen de ella.*<sup>27</sup>

De esta manera, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones.<sup>28</sup>

La Constitución no sólo crea al Estado y lo divide en órganos (Poderes), sino que le atribuye a dichos órganos facultades y obligaciones; de la misma forma, al regular la relación entre los individuos y el Estado, otorga derechos y obligaciones a los primeros y establece límites a la acción del segundo. Por otra parte, en tanto que la Constitución es producto de la actividad del poder constituyente, es ajena a la voluntad de los sujetos normados, a los cuales les es impuesta y prevé mecanismos para forzar el cumplimiento de las obligaciones que impone; al mismo tiempo, resguarda los derechos que consagra y establece sanciones a quienes se resistan a cumplirla o realicen conductas no permitidas por la misma. De donde se

---

<sup>26</sup> Artículo primero del Reporte del I Comité del Congreso Internacional de Juristas celebrado en Nueva Delhi, India, en 1959.

<sup>27</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Apéndice de 1995, t. VI, parte Tribunales Colegiados de Circuito.*

<sup>28</sup> BAEZ SILVA, *op. cit.*, pp. 747-748.

puede afirmar que la Constitución es una norma jurídica, o mejor dicho, un conjunto de normas jurídicas supremas, fundamentales.<sup>29</sup>

Tales normas son consideradas supremas porque:

a) Su creación corresponde a un órgano superior (Congreso Constituyente), diferente a los órganos instituidos en mismas normas fundamentales.

b) Para su modificación se sigue un procedimiento distinto (rígido), mucho más complicado que el requerido para cambiar las normas que derivan de ellas.

c) Establecen los mecanismos de creación del resto de las normas jurídicas.

d) Ninguna norma derivada puede ser contraria ni formal (procedimiento) ni materialmente (contenido) a estas normas fundamentales.

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 753-754.

### III. LAS TEORÍAS DEL CONTROL

Para entender el funcionamiento del control del poder, es importante conocer su desarrollo histórico, y, en consecuencia, prever su desenvolvimiento a futuro.

Nos dice Diego Valadés que uno de los problemas medulares de los sistemas políticos, corresponde a la forma en que el poder es susceptible de ser controlado. Esta idea del control es tan antigua que fue tratada por Platón en su obra *La República*, donde mencionaba la necesaria existencia de guardianes (epístates) que tenían una doble función, la de ejercer el poder e impedir su abuso sobre los ciudadanos. De igual manera, Cicerón desarrolló la idea de un equilibrio en el uso del poder en su escrito *Sobre las leyes*, al usar la expresión *temperationem rei publicae*. A su vez, el atributo de la autolimitación del poder aparece en su dicho *se et suos continendo*, que significa contenerse a sí mismo o autocontrolarse.<sup>30</sup>

El control del poder representó un constante interés en el estudio de los clásicos como Hobbes, Bodino, Altusio, Maquiavelo, Montesquieu y Rousseau; el acercamiento al conocimiento de la historia también se dio con Marx y Weber. Estos pensadores continuaron la tradición de Tomás de Aquino, Dante, Marsilio de Papua, Nicolás de Cusa y Guillermo de Okhan. Vale la pena reflexionar que el comportamiento humano ha sido siempre el mismo, la lucha por el poder; lo que ha cambiado son sólo las circunstancias y los mecanismos para alcanzar este propósito.

#### **III. 1. La Teoría Tridimensional del Control.**

De acuerdo con la teoría tridimensional del control como fenómeno jurídico-político, el control tiene tres dimensiones fundamentales: la *dimensión normativa*, la *dimensión fáctica* y la *dimensión axiológica*.<sup>31</sup>

##### **a) La dimensión normativa.**

Procede de los postulados expresos en la Constitución Política y se despliega en toda la normatividad derivada del orden constitucional, leyes reglamentarias y leyes secundarias en general.

---

<sup>30</sup> VALADÉS, Diego, *El Control del Poder*, Serie G, Estudios Doctrinales; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, pp. 137-140.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 11.

### **b) La dimensión fáctica.**

Se conforma con los comportamientos humanos de realización o cumplimiento, pero también con los de omisión o de evasión, referidos todos a las reglas normativas.

### **c) La dimensión axiológica.**

Vinculada con los valores jurídico-políticos en juego, que se encuentran influenciados por los valores provenientes de la ideología política imperante, así como por los usos y costumbres reconocidos socialmente en una comunidad.

## **III. 2. El control funcional.**

Daniel Márquez refiere otras clases de control, que se derivan de la función del órgano del Estado que realiza la actividad de control, y los divide en legislativo o político, en judicial o jurisdiccional, y ejecutivo o administrativo.<sup>32</sup>

Manuel González Oropeza, por su parte, expresa que: *si bien la ley es la fuente del Derecho por antonomasia, por ser expresión de la voluntad general, ésta no puede contravenir el texto expreso de la Constitución, cuya jerarquía es superior. Sin embargo, cuando se presenta esta contradicción, existen dos paradigmas para anular la ley inconstitucional: el Legislativo y el Judicial.* El Acta de Reformas de 1847, con base en las ideas de Mariano Otero, propuso dos soluciones: la primera, que es la judicial, cuando una Ley o un acto de autoridad afectara las garantías individuales o derechos del hombre, sería suspendido a través de una resolución del Poder Judicial de la Federación; y la segunda, la anulación legislativa, por la cual la Ley o el Decreto que incurriera en dicho vicio, sería derogado explícitamente por otra Ley o Decreto que el Legislador expida.<sup>33</sup>

### **a) El control legislativo o político.**

El control legislativo, conocido también como *control político*, es el que ejerce el órgano encargado de expedir leyes,<sup>34</sup> -el Congreso General

<sup>32</sup> MÁRQUEZ, Daniel. *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 242, Primera edición. México, 2005., p. 22.

<sup>33</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Pasado y Futuro de la anulación de leyes según el Acta de Reformas (1847-1857)*, Ensayo, Maestría en Derecho Constitucional, México 2009, pp. 1-2.

<sup>34</sup> Artículo 70, CPEUM. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. (...)

integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores-, cuyas potestades y funciones se encuentran explícitas en el Capítulo II, del Título Tercero, artículos 50 al 79, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde el punto de vista material, el *control* que ejerce cada una de las Cámaras, de manera individual o conjunta, sobre el Ejecutivo, se puede clasificar *en: control legislativo, control presupuestal y de supervisión, y control político.*<sup>35</sup>

El *control legislativo*, corresponde a la facultad que tiene el Congreso General para intervenir en el proceso de generación de Leyes; se refiere no sólo al ejercicio del derecho que tiene de iniciar leyes, sino de que todas sus resoluciones tienen el carácter de ley o decreto.

El ejercicio de esta forma de control tiene como propósito fundamental participar en la regulación de los planes y programas del gobierno federal. Se trata de la aplicación del *check and balance* referido al *control legislativo*, el que se encuentra contemplado en la Sección II, artículos 71 y 72 de la Constitución, que regulan el proceso legislativo, que principia con una iniciativa de ley, que compete tanto al Presidente de la República, como a los Diputados y Senadores, y a las Legislaturas de los Estados.

Una vez aprobado el proyecto de Ley, éste es remitido al Poder Ejecutivo para su *revisión*; quien, si no tuviese *observaciones*, procede a su *sanción*. En caso contrario, el Ejecutivo puede regresarlo a la Cámara de origen para ser discutido nuevamente, lo que se conoce coloquialmente como el *derecho de veto*.

Sin embargo, la Cámara de origen puede insistir en su proyecto original, si éste fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará a la Cámara revisora que lo volverá a votar, y si fuese sancionada por la misma mayoría, el proyecto será Ley o Decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación; el Ejecutivo tendrá que aceptarla y publicarla luego en el Diario Oficial de la Nación. Hasta aquí nos referimos a una forma de *control legislativo a priori*.

Hay otras formas de *control legislativo a posteriori*, siendo ésta la que aplica la minoría parlamentaria (equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados, o de los Senadores y de las Legislaturas de los Estados; así como de la Asamblea, siempre y cuando se refiera a Leyes expedidas por sus propios órganos). También podrán presentar Acciones de Inconstitucionalidad: el Procurador General de la

---

<sup>35</sup> MÁRQUEZ, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

República; los Partidos Políticos con registro ante el IFE; y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sobre las Acciones de Inconstitucionalidad, resolverá la Suprema Corte de Justicia, declarando la invalidez de las normas impugnadas, siempre y cuando fuesen aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Así pues, la Suprema Corte de Justicia de la Nación participa dentro del *control legislativo a posteriori*, al resolver todos los actos tendentes a combatir las Leyes del Congreso que atenten contra las garantías por medio del Juicio de Amparo; o bien resolver sobre las posibles contradicciones entre normas de carácter general y la Constitución a través de las Acciones de Inconstitucionalidad.

Otra forma de control por parte de la Cámara de Diputados, lo es el *control presupuestal y de supervisión*, el que tiene por objeto el examen, la discusión, la modificación y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; así como la revisión de la Cuenta Pública, de conformidad con lo establecido en los artículos 74 y 79 de la nuestra Constitución Política.

Por último, tenemos el denominado *control político*, aplicado por ambas Cámaras del Congreso; el cual está constituido por el conjunto de disposiciones y actividades que permiten mantener el equilibrio de las instituciones, con el fin de evitar que se desvíen de las atribuciones constitucionales que les corresponden.

La idea de *control político* comprende los siguientes elementos: a) normas jurídicas, b) acciones jurídicas, c) acciones políticas, d) equilibrio institucional, e) atribuciones constitucionales, f) eficacia institucional, y g) efectividad institucional.<sup>36</sup>

El fundamento Constitucional de la eficacia y la efectividad institucional lo encontramos en el Título Cuarto, artículos 108 al 114 de nuestra Carta Magna, referido a las responsabilidades de los servidores públicos, y patrimonial del Estado.

### ***b) El control judicial o jurisdiccional.***

Este tipo de control lo realizan los tribunales encargados de impartir justicia y está relacionado directamente con las funciones de dichos órganos. Su fundamento Constitucional lo encontramos en el Título Tercero, Capítulo IV, artículos 94 al 107 de la Constitución, que regula al Poder Judicial de la Federación, integrado por la Suprema Corte de Justicia,

---

<sup>36</sup> VALADÉS, *op. cit.*, p. 179.

el Tribunal Federal Electoral, el Consejo de la Judicatura, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

Se entiende por control judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, sin importar si se encuentran dentro del Poder Judicial de la Federación o de la Administración Pública Federal. Su característica fundamental consiste en que pueden aplicar el derecho en casos concretos, de conformidad con sus atribuciones legales; es decir, el orden normativo faculta a tales órganos para resolver controversias entre las partes involucradas, emitiendo una resolución o sentencia. También forman parte de la función jurisdiccional de control, las que realizan los tribunales de anulación o contencioso-administrativo, que se ocupan de velar por la conformidad de los actos de administración con la ley, a través de un proceso o juicio, resolviendo las controversias que les formulen las partes.<sup>37</sup>

Esta clase de control se puede plantear de dos maneras: como *control de la constitucionalidad* o como *control de la legalidad*:<sup>38</sup>

Como *control de la constitucionalidad*, analiza si determinados actos de autoridad se apegan al contenido puntual de la ley suprema, o si algún acto de autoridad viola garantías individuales. Encontramos así al Juicio de Amparo, a las Controversias Constitucionales y a las Acciones de Inconstitucionalidad. El fundamento constitucional se encuentra en los artículos 103, 104, 105 y 107.

Como *control de la legalidad*, se da cuando en una determinada controversia se imprime certeza jurídica a los actos de autoridad, sometiéndolos a la prueba de la revisión jurisdiccional. Este tipo de control lo ejercen los tribunales facultados para dirimir controversias y aplicar el derecho al caso concreto; son parte de este mecanismo de *control de la legalidad*, cualquier medio de impugnación que se otorgue legalmente a los ciudadanos para combatir las determinaciones de la autoridad contrarias al derecho, y la actividad de los tribunales de lo contencioso-administrativo.<sup>39</sup>

### **c) El control administrativo o ejecutivo.**

Esta categoría de control se deposita en el Poder Ejecutivo y se encuentra regulado por la Constitución Política en sus artículos 25, 26, 89, fracción I, 90, 108, primer párrafo, fracción III, 113 y 134, así como en las

---

<sup>37</sup> MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 24.

<sup>38</sup> *Ibídem*, p. 25.

<sup>39</sup> *Ibídem*, p. 25

leyes secundarias de carácter administrativo; y se traduce en la realización de actos jurídicos relacionados con la función de los servidores públicos. Estos actos jurídicos reciben la denominación de actos administrativos y su objeto estriba en pugnar por la juridicidad de los actos derivados de la administración pública.<sup>40</sup>

A esta clase de control se le conoce como fiscalización y está a cargo de órganos formal y materialmente administrativos, y consiste en el uso de medios jurídicos para anular, rectificar o sancionar la gestión pública que se aparta de la legalidad, a través de medios técnicos denominados procedimientos administrativos: supervisión y auditorías, que tienen por objeto determinar la legalidad o ilegalidad de los actos de las autoridades administrativas en el desempeño de sus funciones legales.<sup>41</sup>

Son una especie de *control interórganos* y están a cargo de los denominados órganos internos de control o contralorías internas. Daniel Márquez subdivide este tipo de control en seis clasificaciones:<sup>42</sup>

✓ *Según la clase de actos que realicen para controlar a los órganos de la administración pública; pueden ser de vigilancia, de recomendación, decisión, evaluación, corrección y sanción;*

✓ *Por el objeto del control, de legalidad, de fiscalización, de oportunidad, de gestión y de eficiencia;*

✓ *Por el tiempo o momento en que se realiza la función de control, puede ser de control preventivo o a priori, concurrente o coincidente, y conclusivo o a posteriori;*

*Por la forma de actuar de los órganos administrativos, el control puede ser de oficio, a petición de parte y obligatorio;*

✓ *Desde el punto de vista del sujeto que realiza el control, éste puede ser interno, si lo realizan órganos de la propia administración; externo, si su ejercicio se encomienda a órganos ajenos a la administración;*

*f) Por los efectos o resultados del control se puede clasificar en formal o material, los primeros se plasman en la Constitución y en sus leyes reglamentarias y los segundos van más allá de la relación entre los órganos regulados constitucionalmente.<sup>43</sup>*

---

<sup>40</sup> *Ibídem*, p. 30.

<sup>41</sup> MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 31.

<sup>42</sup> *Ibídem*, p. 31.

<sup>43</sup> *Ibídem*, p. 16.

Se puede entender como control interno al conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para asegurar que alcanzará los fines y metas propuestas. Se le define también como un sistema integrado por esquemas de organización y por un conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación, adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas sus actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de su información y de sus recursos humanos, materiales y financieros, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes; dentro de las políticas trazadas por la administración central y en atención a las metas u objetivos previstos. Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control interno es:

*Un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad, que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.*<sup>44</sup>

El autocontrol en la administración pública de los tres niveles de gobierno y en la administración descentralizada, lo realizan contralorías internas u órganos internos de control, que emiten observaciones sobre los errores u omisiones detectados.

#### IV. LOS SISTEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

La figura de autocontrol que realiza el Poder Legislativo, se conoce como *control de la constitucionalidad*, y, representa el mecanismo jurídico por medio del cual, el propio creador de la Ley invalida las normas que, aun cuando hayan sido elaboradas material y formalmente por el Congreso, se opongan o vulneren los principios fundamentales de la Constitución.

Respecto al *control de la constitucionalidad*, Duez<sup>45</sup> considera que se presentan dos variantes: en primer lugar, el *control a priori*; es decir, aquel que debe ejercerse durante el periodo de elaboración de la Ley, hasta antes de su promulgación, tal y como acaecía, por ejemplo, en las constituciones francesas de 22 Frimaire, año VIII y de 14 de febrero de 1852; en segundo

---

<sup>44</sup> *Ibídem*, p. 33.

<sup>45</sup> VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar, *El Control de la Constitucionalidad de la Ley*, Porrúa, México 1978, pp. 8-9.

lugar, el *control a posteriori*, que se utiliza una vez que la ley ha sido publicada y trata de aplicarse; en el primer caso, se trata de un autocontrol que efectúa el órgano creador de la Ley, y como tal tiene la potestad de derogarla parcialmente o abrogarla en su totalidad, si el texto se opone a la Constitución; en el segundo caso, corresponde a un control de defensa de aquellos que acuden ante el Poder Judicial para que ejerza el control de la constitucionalidad en defensa de sus derechos constitucionales amenazados por la norma.

En el caso nuestro, el control constitucional previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sufrido modificaciones desde la de 1824 hasta la vigente de 1917, relacionadas con la posibilidad de realizar reformas constitucionales; en seguida, reproduzco a manera de extracto las ideas derivadas del Voto particular del Ministro José Fernando Franco González Salas, Amparo en Revisión 186/2008; mismas que iré comentando.<sup>46</sup>

A decir del Ministro Franco González, la reforma constitucional, en las Constituciones del Estado mexicano tuvo el siguiente desarrollo:

*El Constituyente de 1824 estableció, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos expedida el 5 de octubre de ese año, diversas reglas en torno a la posibilidad de realizar reformas constitucionales,*

---

<sup>46</sup> Ni en los Elementos Constitucionales de Rayón, ni en los Sentimientos de la Nación de Morelos, ni la llamada Constitución de Apatzingán hubo referencia al procedimiento de reformas a los textos fundamentales; sin embargo, en la última de las mencionadas, concretamente en el artículo 237, se prohibía la: alteración, adición o supresión de los artículos en que se prescribe esencialmente la forma de gobierno. Sin embargo, el primer antecedente de control constitucional lo encontramos en la Constitución de Cádiz, en sus artículos 375 al 384; donde se hace referencia a un procedimiento sumamente complicado: en principio la iniciativa de reforma constitucional requería la firma de al menos 20 diputados; después debían hacerse tres lecturas, espaciadas por seis días entre ellas, para determinar si se sometía a discusión; admitida a trámite y discusión, la iniciativa se sometía al mismo procedimiento prescrito para la formación de las leyes; se tenía que aprobar por dos terceras partes de los legisladores si se pasaba a la siguiente diputación general; la siguiente diputación, siguiendo los mismos trámites, la tenía que aprobar por las dos terceras partes de los votos “que ha lugar al otorgamiento de poderes especiales para hacer la reforma; después la declaración se tenía que comunicar a todas las provincias para otorgar poderes especiales a la diputación inmediata siguiente, posible según el tiempo, poderes que debían ser otorgados por las juntas electorales de provincia; hecho lo anterior, la reforma propuesta se tenía que discutir de nuevo y si se aprobaba por dos terceras partes de los diputados pasaba al Rey para su publicación y circulación. El Acta Constitutiva de la Federación, firmada en enero de 1824, solamente señalaba en su artículo 35: *Esta acta sólo podrá variarse en el tiempo y términos que prescriba la constitución general.*

referidas tanto a la temporalidad, al prescribir en su artículo 166<sup>47</sup> que la mismas pudieran realizarse antes de 1830; así como a la materia de fondo, al prohibir en el numeral 171<sup>48</sup> que se modificaran los artículos relacionados con la libertad e independencia de la Nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos tanto de la Federación como de los Estados. En lo que se refiere al procedimiento, dicho ordenamiento dispuso la participación no sólo del Congreso en funciones al momento en que se presentara la iniciativa de reforma, sino también la del Congreso electo posteriormente, tal como se desprende de los artículos 167, 168, 169 y 170 del texto constitucional.<sup>49</sup>

En las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 29 de diciembre de 1836 (centralistas), al regular lo relativo al procedimiento de reforma constitucional, los Constituyentes dispusieron que durante los 6 siguientes años a su expedición no se podían realizar reformas; pero se estableció la posibilidad de su reforma por el Congreso, pasado un sexenio del inicio de su vigencia, pero sujeto a la decisión del Supremo Poder Conservador, que era el superpoder creado sobre los demás poderes del Estado, el que, por tanto, tenía la decisión final sobre la consumación de la reforma; y que se seguirían, en lo general, las reglas para las reformas de

---

<sup>47</sup> Artículo 166. Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados Artículos de esta Constitución y de la(sic) Acta Constitutiva; pero el Congreso General no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.

<sup>48</sup> Artículo 171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la(sic) Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la Federación, y de los Estados.

<sup>49</sup> Artículo 167. El Congreso en este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del Congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al presidente, quien la publicará y circulará sin poder hacer observaciones.

Artículo 168. El Congreso siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser uno mismo el Congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas.

Artículo 169. Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de treinta, se tomarán en consideración por el Congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el Congreso siguiente se ocupe de ellas.

Artículo 170. Para reformar o adicionar esta Constitución o la (sic) Acta Constitutiva, se observará además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106.

las leyes secundarias.<sup>50</sup> De igual manera, resulta interesante señalar que en el artículo 12, fracción I, de la Ley Segunda, se le otorgó al Supremo Poder Conservador la facultad para, de oficio o a petición del Ejecutivo, de la Corte de Justicia o de parte de los miembros del Legislativo, declarar la nulidad de una ley o decreto cuando fuesen contrarios a un artículo expreso de la Constitución.

En las Bases de Organización Política de la República Mexicana (también conocidas como Bases Orgánicas) de mil ochocientos cuarenta y tres, se eliminaron las limitantes de los ordenamientos predecesores en torno a la posibilidad de reformar la Constitución, pues en el artículo 202 se precisó que en cualquier tiempo podrían hacerse alteraciones o reformas, para lo cual se debía seguir el procedimiento ordinario legislativo, con la única distinción de que las reformas o adiciones debían ser aprobadas por las dos terceras partes de los votos tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores.<sup>51</sup>

El Acta Constitutiva y de Reformas de mil ochocientos cuarenta y siete, documento constitucional singularmente importante dado que reinstauraba el régimen federal en México, retomó diversos límites materiales a la reforma constitucional, pues prohibió que se modificaran los artículos relacionados con la independencia de la Nación, su forma de gobierno, así como la división, tanto de los poderes federales, como los de los Estados.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> La Ley Séptima, bajo el título: “Variación de las leyes constitucionales” señalaba:

1. En seis años, contados desde la publicación de esta Constitución, no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos.
2. En las variaciones que pasado ese periodo se intenten hacer en ellos, se observarán indispensablemente los requisitos prevenidos en el artículo 12, párrafo 10 de la Segunda Ley Constitucional, en el artículo 26, párrafos 1 y 3, en los 28, 29 y 38 de la Tercera Ley Constitucional, y en el 17, párrafo 2 de la Cuarta.
3. En las iniciativas de variación, lo mismo que en las de todas las otras leyes, puede la Cámara de Diputados no sólo alterar la redacción, sino aun añadir y modificar, para darle perfección al proyecto.
4. Los proyectos de variación, que estuvieren en el caso del artículo 38 de la Tercera Ley Constitucional, se sujetarán a lo que él previene.

<sup>51</sup> Artículo 202. En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas bases. En las leyes que se dieren sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos terceros de votos en las dos Cámaras. El Ejecutivo tendrá en estos casos la facultad 20 del artículo 87.

<sup>52</sup> Artículo 29. En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la Nación, su forma de Gobierno republicano representativo, popular, federal y la división, tanto de los poderes generales, como de los de los Estados.

*Por lo que se refiere al procedimiento, dicha Acta Constitutiva dispuso que la reforma debía ser aprobada por los dos tercios de los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores, o bien por la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos, en el entendido de que, si la reforma se refería a la limitación en la extensión del territorio de los Estados, debía contarse, además, con la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales.<sup>53</sup>*

*El desarrollo de los debates en el Constituyente de 1856-57 resulta esencial para entender nuestro sistema vigente de reformas a la Constitución; recuérdese que entonces se propuso y se aprobó un sistema unicameral. En ese sistema, el artículo 125 del Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana de dieciséis de junio de mil ochocientos cincuenta y seis planteaba un procedimiento de reforma constitucional complejo con la participación de dos Congresos sucesivos y sujeto a un doble referéndum popular.<sup>54</sup>*

*El texto original fue retirado por la Comisión del Proyecto Constitucional en la sesión del dieciocho de noviembre de mil ochocientos cincuenta y seis, en virtud de la impugnación formulada principalmente por el diputado Francisco Zarco, relacionada con la participación popular en la votación de las reformas constitucionales propuestas.*

*Con base en estas ideas, la Comisión presentó un nuevo texto que fue aprobado en el Congreso Constituyente, convirtiéndose así en el artículo 127 de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, el cual quedó redactado en los siguientes términos:*

---

<sup>53</sup> Artículo 28. *En cualquier tiempo podrán reformarse los artículos de la (sic) Acta constitutiva, de la Constitución Federal y de la presente Acta, siempre que las reformas se acuerden por los dos tercios de ambas Cámaras o por la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos. Las reformas que en lo sucesivo se propusieren limitando en algún punto la extensión de los Poderes de los Estados, necesitarán además la aprobación de la mayoría de las Legislaturas. En todo proyecto de reformas se observará la dilación establecida en el artículo anterior.*

<sup>54</sup> Artículo 125. *La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Más para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere: que un Congreso, por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores, al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare a favor de las reformas, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.*

*Artículo 127. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*

*Como se desprende del precepto mencionado, la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete exigía, para la reforma constitucional, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión (funcionando en asamblea única), así como el de la mayoría de las legislaturas de los Estados.*

*Resulta importante tener presente que ese sistema era totalmente congruente con un esquema de Congreso de la Unión conformado únicamente por Diputados.<sup>55</sup>*

*En mil ochocientos setenta y cuatro, cuando se reformó el texto constitucional para incorporar nuevamente el sistema bicameral, no se modificó el texto del artículo 127, relacionado con el procedimiento de reforma constitucional, pasando por alto que, a partir de la reforma indicada, dicho órgano legislativo se encontraba conformado tanto por la Cámara de Diputados como por la Cámara de Senadores, las cuales no sesionaban necesariamente en forma conjunta.<sup>56</sup>*

*De igual manera, en mil ochocientos setenta y cuatro no se señaló expresamente, como sí se hizo en los textos constitucionales de mil ochocientos veinticuatro, mil ochocientos treinta y seis y mil ochocientos cuarenta y tres, el procedimiento que debía seguirse para la reforma constitucional, dado que se había reinstaurado el sistema bicameral. No obstante, desde entonces, por práctica y usos parlamentarios, se siguió el procedimiento señalado hoy en el artículo 72 para la expedición de las*

---

<sup>55</sup> De la Historia del Congreso Constituyente 1856-1857 de Francisco Zarco, resulta conveniente rescatar la opinión formulada por el diputado García Granados en contra de la instauración del Senado, expresada en los siguientes términos: "...El señor García Granados se declara en contra del Senado porque lo considera funesto. Le ocurre la dificultad de que, cuando haya discordia entre las dos cámaras, será imposible formar un gabinete parlamentario, porque, si sale del Senado, tendrá en contra a la Cámara de Diputados, y viceversa, siendo imposible que el gobierno se conforme a lo que exige el sistema representativo. Por más que se haga por popularizar el Senado, los senadores se crearán siempre más distinguidos que los diputados y tendrán aspiraciones aristocráticas...".

<sup>56</sup> No se pudo encontrar explicación alguna a esa circunstancia, lo que hace presumir que se trata de una omisión por parte de los Constituyentes de 1874.

leyes, es decir, un procedimiento que implica la intervención sucesiva, no conjunta, de ambas Cámaras.<sup>57</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete, en torno al procedimiento de reforma constitucional adoptó, prácticamente sin discusión, el mismo modelo y texto de su predecesora, al disponer en su artículo 135 lo siguiente:

*“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”*

Dicho precepto fue adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de octubre de mil novecientos sesenta y seis (como se hizo notar en la resolución de la Comisión de Receso ahora impugnada), sólo en cuanto a que el cómputo del voto de las legislaturas en lo que atañe a las reformas o adiciones constitucionales y la declaración de que éstas queden incorporadas a la Constitución, pueden formularse tanto por el Congreso de la Unión, cuando esté en sesiones, como por la Comisión Permanente durante sus períodos de receso, para quedar redactado, con su texto vigente hasta ahora.<sup>58</sup>

De acuerdo con lo antes descrito, resulta indiscutible que en México el Constituyente optó porque la función de reforma constitucional sea realizada por un órgano integrado por el Congreso General (dos Cámaras y, en su caso, para la declaración, la Comisión Permanente) y las Legislaturas de los Estados Federados, sin que tenga injerencia alguna el Poder Judicial de la Federación. Así lo establece el artículo 135 cuando dispone que una

---

<sup>57</sup> En ninguno de los Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso, como tampoco en las dos Leyes Orgánicas expedidas en 1979 y 1999, respectivamente, ha existido precepto alguno respecto al procedimiento de reforma constitucional.

<sup>58</sup> *Art. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.*

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

*reforma o adición solamente llega a formar parte de la Constitución, cuando: a) ha sido aprobada por mayoría calificada en ambas Cámaras; b) con el voto aprobatorio a la reforma o adición aprobada por el Congreso de por lo menos más de la mitad de las Legislaturas Estatales, y; c) ha sido formulada la declaración de aprobación por el Congreso (en sede de Cámaras actuando sucesivamente) o, en su caso, por la Comisión Permanente, una vez que se ha realizado el cómputo de los votos de las Legislaturas Estatales.*

*De ahí que la reforma constitucional, adquirirá la calidad de norma suprema cuando cumpla con esos requisitos, porque conforme lo dispuso el Constituyente, ello es producto de la decisión de quienes electos democráticamente son únicos depositarios de la soberanía popular, para el efecto de introducir adiciones o modificaciones a la Ley Fundamental.*

*Conforme a lo anteriormente expuesto, se confirma —como lo consideré en el voto de minoría del precedente antes citado—, que las diversas denominaciones que hemos mencionado, como son: Órgano Revisor, Poder Constituyente Permanente, Poder Revisor, entre otras,<sup>59</sup> lo que hacen es connotar la fuente formal instituida por el Constituyente originario para la generación de normas fundamentales, mediante reformas o adiciones al texto primigenio aprobado por él.*

#### **IV. 1. Sistemas de control de legitimidad.**

Los sistemas de control de legitimidad se pueden clasificar: 1) por su objeto; 2) por el órgano que lo ejerce; y 3) por sus efectos.<sup>60</sup>

Por el objeto, esto es, por la naturaleza de los vicios que dieron origen a la inconstitucionalidad y que puede ser en el sentido formal, derivado de la irregularidad presentada en el procedimiento formativo de la ley, o bien, proveniente del contenido de la ley controvertida.

Por el órgano que lo ejerce, que regularmente se trata de un órgano del Poder Judicial, pudiendo ser también un órgano autónomo creado especialmente para que desarrolle esta función (Tribunal Constitucional).

Por sus efectos, el control se puede distinguir en general o especial. General, si la sentencia que declara la ilegitimidad invalida la ley *erga*

---

<sup>59</sup> Denominaciones que se aplican para identificar al órgano complejo (que se constituye con el concurso de órganos federales y estatales) que realiza la función de reforma constitucional. Se utiliza preferentemente el vocablo *Constituyente Permanente* por considerar que refleja cabalmente la naturaleza del órgano que tiene a su cargo la superior potestad de alterar los contenidos de la Ley Fundamental.

<sup>60</sup> VÁSQUEZ DEL MERCADO, *op. cit.*, pp. 9-10.

*omnes* (acción de inconstitucionalidad) y la hace perder su eficacia para siempre; especial, si la sentencia determina que la ley es aplicable al caso concreto y limita sus efectos al mismo (amparo).

#### **IV.2. La jurisdicción constitucional.**

Di Ruffia manifiesta que, en el vasto campo de la función jurisdiccional, se pueden diferenciar determinadas aplicaciones que presentan un típico carácter constitucional y que dan origen a la noción material de la jurisdicción constitucional; la que se distingue, de igual manera, según su *objeto* y de acuerdo con el *órgano* que la ejerce.<sup>61</sup>

Según su *objeto*; es decir, desde el punto de vista objetivo o material, la jurisdicción constitucional consiste en la actividad jurisdiccional aplicada:

##### **1. En orden a las materias de manifiesta naturaleza constitucional.**

Las que se pueden clasificar en:

- a) El control de la constitucionalidad de las leyes;
- b) Los conflictos y atribuciones entre los diversos poderes del Estado o entre el Estado y sus miembros, y
- c) Algunas acciones que se conceden a los ciudadanos en defensa de ciertos derechos públicos subjetivos, constitucionalmente garantizados.

El llamado control de la constitucionalidad de las leyes, deriva del principio fundamental de la jerarquía de las fuentes del derecho, donde la Constitución mantiene la supremacía sobre el resto del orden normativo nacional.

##### **2. En consideración a las facultades de algunos órganos constitucionales.**

Las atribuciones de naturaleza constitucional de los diversos Poderes del Estado y de los mencionados entes territoriales, son establecidas por la Constitución misma, y cualquier controversia jurídica que pudiese surgir sobre tal propósito asumiría una delicadeza tal, que no sería aconsejable asimilarla a una controversia cualquiera entre particulares o entre entes públicos de carácter puramente administrativo. Precisamente, con base en dichas consideraciones, los conflictos señalados se han definido técnicamente como constitucionales.<sup>62</sup>

Análoga naturaleza constitucional se ha conferido a acciones de particulares, para tutelar los derechos públicos subjetivos de los

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, pp. 10 y sigs.

<sup>62</sup> VÁSQUEZ DEL MERCADO, *op. cit.*, p. 12.

ciudadanos, expresamente garantizados por la Constitución; por ejemplo, el procedimiento de *amparo*, institución típica del derecho constitucional mexicano, que se introdujo por reforma constitucional en 1857 y se consolidó en el artículo 107 de la Constitución de 1917; posteriormente acogido, además de algunas constituciones de América Latina, por la Constitución de Baviera de 1919, en el artículo 93, y por la Constitución Española de 1931, en su artículo 121.<sup>63</sup>

Por lo que respecta a los órganos que ejercen la jurisdicción constitucional y a las formas que asume dicho ejercicio, Di Ruffia afirma que revisten caracteres muy variados y disímiles en los diferentes ordenamientos estatales modernos; sin embargo, es posible encuadrarlos en el siguiente esquema: a) órganos jurisdiccionales ordinarios; b) órganos legislativos; y c) órganos de naturaleza político-judicial.<sup>64</sup>

#### **a) Órganos jurisdiccionales ordinarios.**

Ejercer la jurisdicción constitucional por medio de los órganos judiciales ordinarios para resolver problemas de constitucionalidad, parecería ser la más simple y natural; ya sea que se haga bajo la llamada *jurisdicción difusa* (cualquier órgano judicial puede conocer el asunto); o por la denominada *jurisdicción concentrada* (únicamente conoce el órgano judicial superior).

Normalmente se ha atribuido a los órganos jurisdiccionales el control de la constitucionalidad de las leyes (el ejemplo clásico de *jurisdicción difusa* es el de los Estados Unidos de América). En el caso mexicano, esta función se realiza con la forma de una *jurisdicción concentrada* a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **b) Órganos legislativos.**

Atribuirle a los órganos legislativos la jurisdicción constitucional, se ha presentado con una mayor frecuencia en la época moderna. Uno de los procedimientos que más ha sido utilizado por las Cámaras para decidir sobre las cuestiones controvertidas, respecto al control de la constitucionalidad, es el procedimiento legislativo; por ejemplo, el de las leyes de 1875 en Francia; en casos más recientes, se han adoptado otros procedimientos, *verbigracia*, el *impeachment* británico (la denuncia por la primera Cámara y el juicio por la segunda, para los procedimientos penales intentados contra el Presidente de la República o los Ministros); así como el

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. 12-13.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 13-16.

de la reunión de la segunda Cámara en foro especial, para juzgar los delitos de sus propios miembros; o el de la denuncia de los altos funcionarios del Estado, que son juzgados por órganos políticos judiciales, después del juicio de procedencia que les retiró el fuero constitucional.<sup>65</sup>

### ***c) Órganos de naturaleza político-judicial.***

La tendencia de conferir el ejercicio de la jurisdicción constitucional a órganos de naturaleza político–judicial, creados ex profeso, ha encontrado numerosas aplicaciones. Pero, mientras en algunos ordenamientos estatales se les ha conferido una competencia genérica a un órgano único, respecto de todas las materias objeto de la jurisdicción constitucional; en otros casos, se han instituido este tipo de órganos sólo con una competencia específica y restringida.<sup>66</sup>

La creación de un órgano único de carácter político-judicial de jurisdicción constitucional, competente en todas las materias, ha encontrado dificultades en la práctica; sin embargo, la Corte Constitucional creada en Austria en 1919, reformada por la Constitución de 1930 y por la ley de 1931, y el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Constitución Española de 1931, representan buenos ejemplos de este tipo de órganos.<sup>67</sup>

Generalmente, los órganos de jurisdicción constitucional tienen una competencia específica y restringida; bien sea que se configure uno solo, proveyendo en otra forma a las tareas restantes, o por el contrario, que se creen al menos dos dividiendo entre ellos las tareas de control constitucional; ejemplo del primer caso, lo fue el Tribunal Constitucional de Checoslovaquia que se constituyó por Ley de 29 de febrero de 1920, con la tarea exclusiva de controlar la constitucionalidad de las Leyes de la República Checoslovaca y del Territorio de la Rusia Subcarpática; otro caso, lo es la Alta Corte de Turquía, instituida por la Constitución de 1924 (modificada en 1937) con la sola atribución de *juzgar a los miembros del Gobierno, a los Presidentes, a los miembros del Consejo de Estado y de la Corte de Casación, además del Procurador General de la República, por hechos particulares derivados del ejercicio de sus funciones*. En cuanto al segundo caso, lo encontramos en la Constitución Francesa de 1946, que instituyó un Comité Constitucional, con competencia para ejercer un control preventivo de la constitucionalidad de las Leyes; y una Alta Corte de

---

<sup>65</sup> VÁSQUEZ DEL MERCADO, *op. cit.*, p. 15.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 16.

Justicia para juzgar al Presidente de la República y los Ministros cuando medie acusación de parte de la Asamblea Nacional.<sup>68</sup>

En esta tercera hipótesis, se presenta la eventualidad de que la Constitución, aun cuando ha predispuesto un órgano único de naturaleza político-judicial, varíe la composición de dicho órgano según las funciones que vaya a desarrollar. Así, por ejemplo, lo había establecido la Constitución Germánica de Weimar, en relación con el Tribunal Constitucional para el Reich, cuando fuese llamado a juzgar en materia penal o bien que debiese dirimir las controversias surgidas entre el Reich y el Länder (sustrayéndole, sin embargo, el control de constitucionalidad frente a las leyes del Reich).<sup>69</sup>

En forma similar, la Constitución Italiana ha establecido una Corte Constitucional compuesta por 15 jueces, cuando resuelva sobre las controversias de legitimidad constitucional de las Leyes, y de los actos con fuerza de Ley emanados del Estado y de las Regiones; de igual forma, si se trata de conflictos de competencias que se presenten: entre los Poderes del Estado; entre el Estado y las Regiones; o de las Regiones entre sí; en el caso de que la Corte Constitucional sea llamada a juzgar, por denuncia del Parlamento, al Presidente de la República, o bien al Presidente del Consejo y a los Ministros, deberá integrarse por 16 miembros más (31 en total).<sup>70</sup>

Los órganos de naturaleza político-judicial revisten la calidad de órganos constitucionales, y, no pueden equipararse, en sentido estricto, a ninguno de los tres Poderes del Estado; no obstante su calidad de órganos constitucionales, tienen independencia plena para dictar sus resoluciones, así como autonomía financiera. Y en su actuar, se valen de procedimientos jurisdiccionales, toda vez que tienen una naturaleza prevalentemente judicial (por ejemplo la Corte Constitucional Italiana); pudiendo asumir formas distintas cuando se presentan bajo un aspecto prevalentemente político (por ejemplo, el Comité Constitucional Francés).<sup>71</sup>

#### **IV. 3. El carácter rígido de la Constitución.**

El control de la constitucionalidad de las leyes, se presenta como una consecuencia lógica del carácter rígido de una Constitución. En efecto, en aquellos ordenamientos en los cuales existe una diferencia jerárquica, entre las Leyes ordinarias y las Leyes constitucionales, superordenadas a las

---

<sup>68</sup> VÁSQUEZ DEL MERCADO, *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 17-18.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pp. 18-19.

procedentes, es indispensable establecer procedimientos adecuados con el fin de examinar el contenido de las primeras, para declarar su conformidad respecto a lo que ya se haya establecido por las segundas. La expresión inconstitucionalidad de una Ley, deberá indicarnos la incompatibilidad de una norma jerárquicamente inferior frente a una norma superior, la Constitución; y, los efectos relevantes de tal declaración de inconstitucionalidad, proporcionarán un alcance efectivo a las distintas disposiciones que marquen límites al Poder Legislativo ordinario.<sup>72</sup>

Nos dice Biscaretti di Ruffia, que en todos los ordenamientos constitucionales rígidos, se ha sentido la necesidad de configurar un método de control de la constitucionalidad; sin embargo, éstos no han sido homogéneos y han variado dependiendo de: I) el *objeto*; II) los *órganos*, y III) las *formas*.<sup>73</sup>

- En cuanto al *objeto* del control; además de estar constituido por la declaración de la correspondencia formal de la Ley ordinaria al procedimiento establecido por la Constitución (control extrínseco o formal), debe guardar la correspondencia material de la misma con las normas constitucionales (control intrínseco o material). Sin embargo, no podría ser tomada como ejemplo la extensión conferida a la materia normativa constitucional, pues se ha presentado en los diversos ordenamientos en forma muy variada.
- Respecto a los órganos encargados del control de la constitucionalidad de las Leyes, se pueden subdividir en tres categorías, en orden a la actuación de la jurisdicción constitucional, presentándose en las siguientes hipótesis: a) como órganos judiciales ordinarios (en los dos sistemas de la jurisdicción difusa y de la jurisdicción concentrada); o bien b) como órganos legislativos normales, y, en fin, c) como órganos político-judiciales creados a propósito.
- Con relación a las *formas* de los actos, se clasifican de acuerdo con el procedimiento escogido en cada caso.

El problema del control de la constitucionalidad de las leyes, ya de por sí bastante complicado, afirma Di Ruffia, aparece aún más complejo si se examina en su conjunto; esto es, en las diversas y concretas combinaciones de los elementos que actúan en los ordenamientos estatales modernos. Para llegar a un conocimiento más claro de la

---

<sup>72</sup> VÁSQUEZ DEL MERCADO, *op. cit.*, p. 19.

<sup>73</sup> *Ibidem*, pp. 19-21.

cuestión, es indispensable considerar los diversos sistemas positivos de control de la constitucionalidad, tomando como punto de partida las distintas categorías de órganos competentes para realizarlo.<sup>74</sup>

Cuando se ha dicho que deben ser los órganos judiciales ordinarios quienes deban ejercitar el control de la constitucionalidad (control difuso), se ha establecido al mismo tiempo, la mayor parte de las veces, que tal control debiera efectuarse con motivo del examen de los casos particulares controvertidos; y siempre que resultare (a consecuencia de una excepción opuesta por una parte o de oficio) inconstitucional la norma que debería ser aplicada. El procedimiento de la acción de inconstitucionalidad, ha sido poco adoptado; y en tal caso, de una manera general, sólo se ha consentido su posibilidad ante la Corte Suprema.<sup>75</sup>

El modelo clásico de jurisdicción difusa en el control de la constitucionalidad de las leyes, se presenta en los Estados Unidos de América, el cual se ha estructurado con base en la interpretación dada a algunas disposiciones de la Constitución de 1787. El sistema de jurisdicción difusa del modelo estadounidense, ha tenido cierta acogida en las Constituciones de algunas Repúblicas de América Latina, en los dominios Británicos y, en varios Estados europeos (Constituciones de Portugal de 1911 y 1932, artículos 63 y 122 respectivamente; Constitución de Grecia de 1928, artículo 5). De aplicación menor ha sido el sistema de la jurisdicción concentrada, mediante el cual se confiere el control de la constitucionalidad al órgano más alto de la magistratura ordinaria (Constituciones de Rumanía de 1923, artículos 103, y de 1938, artículo 75).<sup>76</sup>

Es importante destacar algunos ordenamientos constitucionales que admiten un *control preventivo* de la constitucionalidad, conferido al órgano más alto de la magistratura ordinaria por el Jefe del Estado, antes de proceder a la promulgación del proyecto de ley ya aprobado por la asamblea parlamentaria. El parecer afirmativo, dado al Presidente de la República por este órgano de control sobre la constitucionalidad de la ley en cuestión, lo obliga a promulgarla sin más trámites; la opinión negativa, por el contrario, impide su promulgación.<sup>77</sup>

En la mayoría de los Estados europeos, especialmente durante el siglo XIX, se mantuvo predominante el principio de que el control material de la

---

<sup>74</sup> *Ibídem*, p. 21.

<sup>75</sup> *Ibídem*, p. 21.

<sup>76</sup> VÁSQUEZ DEL MERCADO, *op. cit.*, p. 22.

<sup>77</sup> *Ibídem*, p. 22.

constitucionalidad de las leyes, no debería corresponder a los jueces, sino a los propios órganos legislativos. Así, la ley cuando hubiese cumplido con todo el procedimiento legislativo, debería aplicarse sin discusión por los órganos del Poder Judicial; en tanto que, las directrices y prohibiciones impuestas por la Constitución al Poder Legislativo, dado su carácter eminentemente político, no tendrían más garantía que la concienzuda valoración llevada a cabo por los componentes de las asambleas parlamentarias y su responsabilidad frente al cuerpo electoral. Correspondería, por tanto, a las Cámaras decidir en cada caso si se seguía puntualmente el procedimiento legislativo establecido para las leyes constitucionales; o bien, el más simple, establecido para las leyes ordinarias. Esta tesis fue acogida por primera vez en Francia, en la Asamblea Constituyente de 1790, y, posteriormente, en el Ordenamiento Constitucional de la Tercera República de 1875 a 1940.<sup>78</sup>

Si bien este pensamiento tiene cierta lógica, de que sólo el que crea puede modificar; nada garantiza que las presiones externas puedan traducirse en valoraciones no siempre a favor de los derechos de las mayorías, pudiendo caer en una situación donde el legislador es juez y parte; y en consecuencia, correr el riesgo de que sus determinaciones, traducidas en Leyes o Decretos aprobados por las asambleas, contravengan la Constitución, no obstante haber cumplido puntualmente con el procedimiento legislativo.

Lo anterior propició, que ante la dificultad de configurar una magistratura más allá de toda sospecha y dotada de un elevado y amplio prestigio, algunas Constituciones europeas de la primera y de la segunda postguerra, hayan preferido recurrir a la solución de confiar el control mismo a órganos de naturaleza político-judicial, creados a propósito. Dentro de esta hipótesis, se ha dado preferencia al elemento judicial, y así, al lado de los miembros designados en consideración a su carácter político, se escogieron de preferencia miembros provenientes de la Magistratura, del Foro y de la Universidad, adoptándose procedimientos jurisdiccionales que culminan en típicas sentencias de inconstitucionalidad (por ejemplo, Austria 1919-20-30-34; Checoslovaquia 1920; España 1931; Italia 1947). No obstante ello, también se ha tratado, en algunos casos como en Francia, darle una prevalencia al elemento político, imponiendo un carácter preventivo al control, y haciendo no jurisdiccional el procedimiento, que

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, pp. 22-23.

culmina en un parecer dado al Jefe del Estado sobre un proyecto de ley aún por promulgar (Francia, 1946).<sup>79</sup>

Cuando los mencionados órganos político-judiciales ejercen el control de la constitucionalidad con procedimientos jurisdiccionales, sus sentencias suelen asumir valor *erga omnes*, ya sea que ellas determinen la anulación de la ley o bien que simplemente la hagan ineficaz, y, por lo mismo, inaplicable (dejando con mayor respeto, en aras del principio de la división de poderes, a los órganos legislativos ordinarios, la tarea de abrogarla, sustituyéndola con otra), tal es el caso de las Acciones de Inconstitucionalidad en el derecho constitucional mexicano; sin embargo, para que se declare inválida una norma impugnada, se requiere del voto mayoritario de cuando menos ocho Ministros de la Suprema Corte; tal como lo estatuye el último párrafo de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A propósito de la jurisdicción constitucional, pueden distinguirse tres categorías de órganos de control: 1a) que sean competentes para desarrollar genéricamente toda la jurisdicción constitucional; 2a) que desarrollen sólo el control de la constitucionalidad; y 3a) que asuman una formación particular de acuerdo con la tarea por realizar.<sup>80</sup>

Entre los órganos que caen en la primera categoría están: la Corte Constitucional Austriaca y del Tribunal de Garantías Constitucionales Español.

Por lo que respecta a la segunda, puede mencionarse el Tribunal Constitucional Checoslovaco, instituido por Ley de 29 de febrero de 1920, anterior a la Constitución, y que tenía la tarea específica de controlar la constitucionalidad de las leyes de la Rusia Subcarpática. Esta mención sólo es de carácter didáctico por haber cambiado las condiciones políticas en ambos países.

En cuanto a la tercera, se encuentra la Corte Constitucional Italiana, creada por la Constitución de 1946, que tiene la tarea de juzgar sobre las controversias relativas a la legitimidad constitucional de las leyes, y de los actos con fuerza de ley, del Estado y de las Regiones.

En aquellos casos en los que se da preponderancia al elemento político, este control no ha sido configurado para ser ejercido por los mencionados órganos político-judiciales mediante un procedimiento judicial, sino en forma de una tentativa de conciliación entre las decisiones opuestas de las

---

<sup>79</sup> VÁSQUEZ DEL MERCADO, *op. cit.*, pp. 23-24.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 25.

asambleas parlamentarias, o bien, mediante un simple parecer dado al jefe del Estado, antes de que el proyecto de ley se promulgue, que puede impedir su promulgación. Un buen ejemplo lo es el Consejo Constitucional Francés, como operatividad se encuentra regulada por los artículos 61 y 62 de la Ley Constitucional Francesa vigente:

*Artículo 61. Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de su aplicación, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.*

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

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

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

*Artículo 62. No podrá ser promulgada ni entrar en vigor una disposición declarada inconstitucional.*

*Las decisiones del Consejo Constitucional no son susceptibles de recurso. Se imponen a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales.*

El Consejo Constitucional Francés, creado por la Constitución de 1946, tiene la facultad de examinar si las leyes votadas por la Asamblea Nacional se oponen a la Constitución. Para tal fin, dentro del término fijado para la promulgación de la ley, el Consejo puede ser requerido por el Presidente de la República; el Primer Ministro; el Presidente de la Asamblea Nacional; el Presidente del Senado; así como por 60 Diputados ó 60 Senadores, para que se pronuncie al respecto.

La institución del control constitucional, hizo su aparición en el viejo mundo durante el siglo XIX; sin embargo, su desarrollo, con cierta relevancia, ha sido a partir de las últimas décadas del siglo pasado; *nunca ha sido el de Europa un ambiente propicio para el arraigo y desenvolvimiento de la figura procesal que estudiamos (el recurso de inconstitucionalidad); tratadistas por una parte, gobierno por otra, pueblos sin exigir la necesidad, todos contribuyeron con sus desvíos a que jamás las*

*Constituciones estamparan en sus títulos garantías solemnes y especiales para los derechos que en ella se consignaban.*<sup>81</sup>

*En Europa los pueblos contaban con un viejísimo historial; el consentimiento de la nacionalidad claramente definido, arraigado en la conciencia, el hecho de ser causa de sí, de regirse libremente... Las Constituciones no fueron, por tanto, sino cambios más o menos bruscos en su organización interna, en una palabra, la función de gobernarse por sí propio, de antaño se conocía y ningún peligro serio la amenazaba; las constituciones solamente supusieron la perfección del órgano existente. No eran, pues, apremiantes e imprescindibles las garantías de la inalterabilidad.*<sup>82</sup>

*Portugal fue la única nación que hasta 1914, admitía de modo soberano con su Código fundamental de 21 de agosto de 1911, la existencia de la inconstitucionalidad de las leyes y confería al Poder Judicial la siguiente atribución para hacer esa declaración. En el artículo 3º, caso 38, se dice que ninguno de los poderes del Estado pueden suspender separadamente o conjuntamente la Constitución o limitar los derechos en ella consignados, excepto en los casos taxativamente determinados en la misma. Y en el artículo 63, agrega que el Poder Judicial desde el momento que tratándose de hechos sometidos a su fallo, alguna de las partes impugnare la realidad de la ley o resoluciones emanadas del Poder Legislativo o Corporaciones legítimamente autorizadas, los cuales hubieren sido alegados, deberán apreciar su legitimidad constitucional o conformidad con la Constitución y sus principios en ella establecidos.*

*En Francia se han efectuado diversas tentativas: en la Constitución de 1852, de Napoleón III, se introdujo la innovación de conceder al Senado el derecho de oponerse a las leyes inconstitucionales, pero sólo antes de la promulgación. En 1894, Naquet propuso a las Cámaras la creación de un Tribunal Superior facultado para relevar a los ciudadanos del cumplimiento de la ley, si ésta era tachada de inconstitucional. Más tarde, en 1903, se presentó al Parlamento una proposición de ley en sentido análogo; se trataba de establecer una jurisdicción especial que conociera exclusivamente de la custodia y garantía de los derechos fundamentales del ciudadano. Por último, la jurisprudencia francesa tiende en la actualidad a considerar como propias de su esfera de acción, las resoluciones de casos litigiosos donde se ventile el problema de inconstitucionalidad de las leyes.*

---

<sup>81</sup> VÁSQUEZ DEL MERCADO, *op. cit.*, p. 26.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 27.

*En Alemania, el recurso no halló eco en el derecho positivo; de manera contundente así lo estimó además el Supremo Tribunal del Imperio. El profesor Thayer, citando la obra de Coxe, El Poder Judicial, alude a un caso de Garbade contra el Estado de Bremen, en 1875; la Corte de Apelación de este último dictó sentencia contra la validez de la Ley de Bremen, porque contravenía la Constitución del Estado. Pero esta sentencia fue expresamente revocada en 1883 por el Tribunal Federal del Imperio en el caso de X contra la Junta de Diques de Niedervieland; de modo categórico en la resolución que puso término al litigio, el Alto Tribunal mencionado negó al Poder Judicial atribución para decidir sobre la validez constitucional de las leyes.*

*En Suiza, algunos Tribunales cantonales están facultados para decidir las controversias en que se invoquen como opuestos a la Constitución del Cantón, preceptos del Poder legislativo de éste. Pero la Carta fundamental de la Federación no consigna disposición alguna que haga extensiva la facultad a los casos de leyes votadas por las Cámaras del Estado Suizo, contrarias a la Constitución Federal.*

*En Inglaterra, ni se conoce la institución ni tiene razón de implantarse: “ese pueblo, tan celoso de sus leyes básicas, no consentiría en momento alguno el menor conato de atropello a los derechos inviolables de la ciudadanía, ni que se atacase ilegalmente la organización política de su Estado”.<sup>83</sup>*

Como podemos apreciar, la inquietud de preservar los principios constitucionales, ha sido una constante en el constitucionalismo moderno para mantener la supremacía de la Constitución, aun la no escrita como es el caso de Inglaterra, que considera inviolables los derechos individuales así como su organización política, que es la una monarquía parlamentaria.

---

<sup>83</sup> ALVARADO, Jorge A., *El recurso contra la inconstitucionalidad de las leyes*, Madrid, 1920, p. 79, citado por VÁSQUEZ DEL MERCADO, *op. cit.*, p. 29.

## V. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR EL PODER LEGISLATIVO

Tradicionalmente, el ejercicio del control ha sido una función típica e histórica de los Parlamentos en el mundo. De esta manera, se entiende por control las actividades de supervisión, fiscalización y comprobación, cuyo objeto es establecer medidas preventivas, de corrección y de sanción a los entes controlados por el Legislativo: el Poder Ejecutivo y los Órganos Autónomos Constitucionales. El control es pues, el desarrollo de actos de fiscalización que con fundamento en la Constitución efectúa el Poder Legislativo, por sí, mediante las figuras parlamentarias de: comparecencias, preguntas, interpelaciones, mociones, puntos de acuerdo y encuestas públicas; o bien a través del examen que realice la Auditoría Superior de la Federación con el fin de revisar la Cuenta Pública.<sup>84</sup>

El control que realiza el Legislativo sobre el Ejecutivo, tiene su fundamento en la Constitución. Las principales funciones de control constitucional se encuentran establecidas en los artículos 73 y 74, que se complementan con el control de fiscalización establecido en el artículo 79, que realiza el Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación.

El control legislativo, de acuerdo con Lanz Cárdenas, se realiza de tres maneras:<sup>85</sup>

- a) El control legislativo, comprende la implementación de medios de control a través de leyes o decretos que establecen una normatividad tendente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos.
- b) El control presupuestal, abarca tanto la aprobación inicial del Presupuesto de Egresos de la Federación, como la revisión de la Cuenta Pública.
- c) El control político, se ejerce a través de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal, que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre su desempeño,

---

<sup>84</sup> VALERO FLORES, Carlos Norberto, *Instrumentos Constitucionales de Control Legislativo en Materia Económica*, Expediente Parlamentario núm. 15, LX Legislatura, Cámara de Diputados, marzo de 2007, pp. 40-41.

<sup>85</sup> LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el control interno en México*, FCE, p. 469, citado por Huerta Ochoa Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México 2001, pp. 128-129.

relacionado con el cumplimiento de programas y los ejercicios presupuestales.

En el idioma inglés, la palabra *control* se refiere a *dominio*, mientras que en el francés, la voz *control* se interpreta como *comprobación*; ante tales significados, Guillermo Cabanellas subraya que en el idioma español existe un amplio repertorio de palabras, que denotan mejor los contenidos que se asignan al término *control*, tales como: *comprobación, fiscalización, inspección, intervención, registro, vigilancia, mando, gobierno, dominio, predominio, hegemonía, supremacía, dirección, guía, freno, contención, regulador, factor, causa, agente* (en física), *estación de aterrizaje, aeródromo de auxilio, puesto de vigilancia, tutela, veto, aprobación y suspensión*.<sup>86</sup>

De estas formas de control, seleccionaré exclusivamente las que se identifican más directamente con el objeto de nuestro estudio, que es el control ejercido por el Poder Legislativo; es decir, los correspondientes a:

- *Comprobación*, acción de comprobar, del latín *comprobare*, que significa examinar o confirmar algo para ver si es verdad o exacto; y aplicado a nuestro estudio, la comprobación estaría encaminada a verificar que las resoluciones del Congreso se apeguen estrictamente a la Constitución.
- *Inspección*, del latín *inspectio-onis*, que consiste en explorar para determinar su estado, o bien encontrar algo, en materia procesal es el examen que hace un juez por sí mismo o con la asistencia de los interesados y peritos o de testigos, de un lugar o de una cosa, para hacer constar en acta o diligencia los resultados de sus observaciones; en este caso, se estudiará si se cumplió con el procedimiento previsto tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Congreso.
- *Vigilancia*, del latín *vigilāre*, relativo a velar sobre alguien o algo, o atender exacta y cuidadosamente a él o a ello; en esta situación, las Cámaras del Congreso deben mantener una supervisión oportuna de carácter preventivo con el fin de evitar que se aprueben en Comisiones leyes inconstitucionales.
- *Dominio*, del latín *dominiūm*, que se interpreta como el poder que tiene alguien de usar y disponer de lo suyo; es decir, la facultad que

---

<sup>86</sup> MÁRQUEZ *op. cit.*, pp. 11-12.

tiene el Congreso de aprobar o no las iniciativas presentadas a su consideración, así como la de modificarlas.

- *Supremacía*, que se entiende como grado supremo en cualquier línea y también como preeminencia, superioridad jerárquica; el primer obligado a respetar la Constitución, son las Cámaras del Congreso que junto con las Legislaturas de los Estados integran el Constituyente Permanente.
- *Dirección*, del latín *directiō-ōnis* que se traduce como acción y efecto de dirigir; es decir, gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión; la naturaleza jurídica del Poder Legislativo consiste precisamente en realizar la función legislativa.
- *Regulación*, del latín *regulāre*, acción o efecto de regular, que se manifiesta como determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo; lo que se traduce en la creación de las normas.
- *Modificación*, del latín *modificāre*, que se refiere a transformar o cambiar algo, mudando alguno de sus componentes; y que se refiere a la, potestad de modificar y extinguir las normas creadas por el Congreso o por alguna de sus Cámaras cuando actúa en uso de una facultad exclusiva.
- *Aprobación*, del latín *approbatō-ōnis*, acción o efecto de aprobar, cuyo significado es calificar o dar por bueno o suficiente algo o a alguien; que corresponde a la conclusión del proceso legislativo antes de su sanción.
- A estas facultades

### **V. 1. El control del poder.**

El control del poder, a decir de Diego Valadés, es en la actualidad el eje de la vida institucional; su ejercicio está condicionado por múltiples factores identificados con la lucha por el poder. 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; el nivel de libertad o de opresión de los ciudadanos; la capacidad de gobernar (gobernanza); así como para la toma de decisiones.<sup>87</sup>

El control del poder, admite dos niveles distintos, el del Poder que se autocontrola y el que se realiza por otro de los Poderes; en nuestro caso de estudio se presentan las dos características:

---

<sup>87</sup> VALADÉS, *op. cit.*, p. 11.

- El autocontrol o control interno, que se efectúa dentro del procedimiento legislativo al discutir y revisar las iniciativas admitidas por las Cámaras del Congreso (Diputados o Senadores).
- El control externo, cuando se realiza por el Poder Judicial después de que la Ley o Decreto entró en vigor; por ejemplo el *Juicio de Amparo*, la *Acción de Inconstitucionalidad* y la *Controversia Constitucional*.

Los controles para que sean efectivos deben funcionar como un sistema, donde cada uno de los instrumentos actúa de manera coordinada y tiene efectos sobre los demás; sin embargo, los resultados no siempre resultan iguales, puesto que se ven determinados por el entorno social y político, incluso el económico, que en los últimos años ha alcanzado una mayor relevancia.

Así pues, los instrumentos de control constitucionales del Legislativo, presentan de hecho y de derecho múltiples facetas: en primer lugar, el orden normativo; en segundo lugar, el entorno político; en tercer lugar, las expectativas de la población sobre la aplicación de la ley en el caso concreto; en cuarto lugar, la confianza de los ciudadanos sobre las actuaciones del Congreso; y en quinto lugar, la composición política de las Cámaras del Congreso General.

El Control Constitucional a ejercer por el Poder Legislativo, debe verse desde una perspectiva triple, que se traduce en los siguientes enunciados: *lo que es* (correlación de fuerzas políticas dentro del Congreso); *lo que será* (el impacto mediático); *lo que debe ser* (la sensación ciudadana sobre sus efectos).<sup>88</sup>

Una característica del Poder en su capacidad de mutar; es decir, de adaptarse a las circunstancias, aquí los mecanismos de control constitucional juegan un papel de gran importancia en función de los principios de legalidad que fundamentan la actuación del Congreso.

El control del poder en un sistema constitucional, se enfrenta a problemas jurídicos estrictamente instrumentales; se trata pues de una cuestión de técnica constitucional; pero para que la limitación del control funcione, el constitucionalismo organiza diversas expresiones del poder y establece instrumentos de control recíproco; los que tienen una función política pero con fundamento jurídico.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 441,

La fundamentación jurídica reside en las modalidades de control, desarrolladas por la práctica parlamentaria y corresponden a los instrumentos básicos que les han sido atribuidos por la Constitución.

La doctrina suele confundir el control parlamentario con el control político; asume que el órgano de control por excelencia es el integrado por los representantes, y el órgano controlado por naturaleza es el gobierno; por lo que podemos llegar a la conclusión, de que sí el órgano de representación, el Parlamento, es el único capaz de desarrollar instrumentos complementarios de control, se asume, sin discusión, que el Poder Legislativo puede y debe interpretar la Constitución; puesto que es el operador Constitucional por excelencia; si dicta leyes, debe hacerlo conforme al procedimiento previsto en la Constitución y salvaguardar sus principios fundamentales.<sup>90</sup>

## **V. 2. La facultad interpretativa del Congreso.**

Haciendo una analogía de lo que Constant llamó el *poder moderador*<sup>91</sup>- traducido en la *facultad de impedir*-, aplicado al Poder Judicial, trataré de dar una interpretación sencilla sobre el control de la constitucionalidad por el Poder Legislativo; partiré de los supuestos teóricos desarrollados por Montesquieu relativos a la *facultad de estatuir*, aplicada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y la *facultad de impedir*, atribuida al Poder Judicial, dentro del esquema concebido de división y equilibrio de Poderes en su obra *El Espíritu de las Leyes*.

Si bien el Poder Judicial, representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación actúa con fundamento en su *facultad de impedir*, cuando se ven violados los principios constitucionales, la Ley Suprema no estatuye en ningún momento un mandato al Congreso, órgano fundante de la Constitución, para regularse asimismo; en consecuencia, me propongo desarrollar la idea de un control de la constitucionalidad desde un punto de vista diferente; es decir, un control interno o autocontrol, partiendo de la función originaria del Poder Legislativo que consiste en: hacer, *reformular* o *abrogar* las leyes, y, como Poder Constituyente, desarrollar estas mismas facultades respecto a la Ley Suprema; aun cuando en este caso requiera de

---

<sup>90</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro, *El Congreso como intérprete de la Constitución*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 101.

<sup>91</sup> CONSTANT, Benjamín, *De la responsabilité des ministres*, Paris, Belun, 1815, citado por DE VEGA, Pedro, *El Poder Moderador*, Cuestiones Constitucionales, núm. 7, julio-diciembre de 2002, pp. 215-238.

la concurrencia de la mayoría de los Poderes Legislativos locales, en un sano ejercicio del sistema federal del que forman parte los Estados que representan.

Se trata de desarrollar un sistema de autocontrol *a priori*, haciendo coincidir en sus funciones internas las facultades de *estatuir* y de *impedir*, cuando se aprueben Leyes o Decretos que contravengan los principios constitucionales; es decir, vigilar que en el procedimiento legislativo para la creación, reforma o adición de las Leyes, no sólo se observen estrictamente los aspectos formales y materiales, sino que estos procesos se ajusten a lo preceptuado por la Constitución.

La constitucionalidad de una ley, desde el punto de vista formal, la entendemos como la correspondencia que debe guardar su elaboración con las normas que fijan el procedimiento legislativo; es decir, partiendo del derecho de iniciar y el desarrollo de todas las etapas (iniciativa, discusión, revisión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia). Del lado material, la constitucionalidad de una Ley se examina en cuanto a su contenido normativo, y a su total conformidad con la Constitución, a la que no puede contradecir, ni total ni parcialmente; no importando que la legislación secundaria emitida por el Congreso haya cumplido puntualmente con la parte formal del procedimiento legislativo si se dejaron de estudiar las posibles contradicciones del proyecto con la Ley Suprema, quien quiera que haya sido el promovente de la iniciativa.<sup>92</sup>

En consecuencia, la nueva visión del Congreso tiene que referirse a la interpretación completa de la Constitución, no sólo cuando realiza el procedimiento legislativo, conforme a lo establecido por la Constitución, sino que debe avanzar hacia el punto de convertirse en un garante de los principios constitucionales, ejerciendo la vigilancia para desaprobado iniciativas de Leyes presuntamente inconstitucionales; e incluso, por oficio, derogar parcialmente o abrogar totalmente aquellas Leyes aprobadas por el mismo Congreso, que fueron declaradas contrarias a la Constitución por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La facultad interpretativa del Congreso se deriva de la fracción F del artículo 72, cuando expresa:

*En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.*

---

<sup>92</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A. C., 1ª reimpression, México, 2004, p. 1.

Es decir, el Congreso requiere necesariamente tener que interpretar la Constitución para poder ser adicionada o reformada, conforme el artículo 135 que establece el procedimiento para llevarla a cabo.

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

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

### **V. 3. El control de la constitucionalidad por el Legislativo.**

De las formas de control antes mencionadas, me referiré en los siguientes numerales al correspondiente al control legislativo, y, específicamente, al que debe realizarse de manera interna; es decir, el que corresponde a un autocontrol previo a la aprobación de las Leyes o Decretos, con el fin de preservar la supremacía constitucional.

El control de la constitucionalidad por el Legislativo significa entonces, no sólo la simple interpretación de la Constitución, sino ejercer la facultad de oponerse a aprobar un texto legislativo cuando resulte contrario a la misma.

Interpretar la Constitución en un proyecto de iniciativa, es buscar la voluntad de su autor con la intención de someterla a ella, control *a priori*; situación distinta sería si se trata de controlar *a posteriori*, los efectos de la inconstitucionalidad de la Ley aprobada; en este último caso, significa para el juez competente abordar la controversia con la intención de dejar sin efecto la voluntad viciada del legislador.

En un sentido sencillo de autocontrol interno *a priori*, podemos pensar, en principio, que el estudio de la inconstitucionalidad caería dentro de las funciones de la Cámara revisora; sin embargo, en la práctica no se realiza por la falta de disposición legal expresa, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Congreso; por lo que la revisión de la probable inconstitucionalidad de una Ley o Decreto se realiza *a posteriori* y de manera externa, a través del Poder Judicial de la Federación, mediante las Acciones de Inconstitucionalidad o del Juicio de Amparo.

### **V. 3.1. El autocontrol realizado por las Comisiones del Congreso.**

La única forma de autocontrol existente actualmente sobre el trabajo de las Comisiones de la Cámara de Diputados, se encuentra prevista en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, concretamente en el tercer párrafo del artículo 18, que previene la obligación de las Comisiones de realizar una valoración de impacto presupuestario al emitir sus dictámenes, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

*Artículo 18.-*

...

*Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de Dictamen correspondiente.*

Tanto en la Constitución como en Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso General, no existe prevención alguna sobre el estudio de la constitucionalidad de los proyectos de Ley o Decretos puestos a consideración de las Comisiones, incluyendo la Comisión de Puntos Constitucionales.

El Reglamento sólo refiere en su artículo 135 el apego al procedimiento estatuido en el artículo 72 constitucional y no hace referencia alguna al respeto a la Constitución.

*Artículo 135.- Las Cámaras procederán en la revisión de los proyectos de ley de conformidad con lo que preceptúa sobre la materia el artículo 72 de la Constitución.*

Por tal motivo, he considerado importante proponer adicionar el numeral 6 al artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General, para crear un órgano interno de autocontrol que pudiera denominarse *Comisión de Control Constitucional* y reformar el numeral 2 de la fracción XXIX del artículo 39 de la Ley Orgánica referida, sustituyendo la *Comisión de Puntos Constitucionales* por la *Comisión de Control Constitucional*, otorgándole la facultades siguientes:

**6.** *La Comisión de Control Constitucional se integrará con veintiún miembros de entre los Diputados con más experiencia legislativa y/o conocimientos constitucionales, procurando que dentro de la misma se encuentren representados todos los Grupos Parlamentarios.*

*Se encargará de atender la petición de la Presidencia de la Mesa Directiva, así como de los Presidentes de las Comisiones Ordinarias, con el fin de:*

**a)** *Revisar, que las Iniciativas de Ley, objeto de un Dictamen por la Comisión a la que le fue turnada por la Mesa Directiva, hayan cumplido con el procedimiento legislativo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Congreso General y en su Reglamento.*

**b)** *Estudiar, a solicitud de los Presidentes de las Comisiones Ordinarias o de cuando menos una tercera parte ponderada de los Diputados representantes en una Comisión Ordinaria, si las Iniciativas de creación, adición o reforma de Leyes o Decretos, recibidas para estudio de la misma, cumplen con los principios constitucionales. En este estudio, la Comisión de Control Constitucional solicitará la opinión técnica jurídica del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, sobre la constitucionalidad de los proyectos.*

Respecto a la necesidad de establecer un control de la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Legislativo, resulta interesante conocer el modelo francés, previsto en su Constitución, que establece la figura de un *Consejo Constitucional*,<sup>93</sup> que corresponde a una institución colegiada integrada por nueve miembros renovables en una tercera parte cada tres años, y nombrados a razón de tres por el Presidente de la República, tres por el Presidente del Senado y tres por el Presidente de la Asamblea Nacional (Diputados); cuya responsabilidad específica es la de verificar la conformidad de las leyes votadas por el Parlamento con respecto a la Constitución (artículos 61 y 62 de la Constitución francesa).<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> 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.*

*Además de los nueve miembros arriba mencionados, los ex-Presidentes de la República serán miembros vitalicios de pleno derecho del Consejo Constitucional.*

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

<sup>94</sup> Artículo 61. *Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de su aplicación, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.*

La verificación tendrá lugar de oficio con respecto a las leyes denominadas orgánicas, contempladas de manera expresa como tales por la Constitución y que tienen por objeto aplicar disposiciones constitucionales. Con respecto a las otras leyes, denominadas ordinarias, esta verificación sólo será efectuada por solicitud de ciertas autoridades: el Presidente de la República; el Primer Ministro; el Presidente del Senado; el Presidente de la Asamblea Nacional; y, a partir de una reforma de la Constitución realizada en 1974, sesenta Diputados o sesenta Senadores.

La remisión deberá tener lugar dentro del plazo de promulgación de la Ley y suspenderá dicho plazo. El *Consejo Constitucional*, al ser requerido, dispone de un mes para pronunciar su decisión, o de ocho días si el Gobierno formuló la solicitud. Sus decisiones se consideran definitivas y se imponen a todos, y no pueden ser objeto de ningún recurso.

Cuando el *Consejo Constitucional* declara que la Ley examinada se encuentra conforme con la Constitución, ésta puede ser promulgada; en caso contrario, la resolución del *Consejo Constitucional* que declare la inconstitucionalidad de una Ley, tendrá como consecuencia que el procedimiento legislativo pierda su validez y la Ley aprobada será declarada nula.

El *Consejo Constitucional*, si así lo determina, podrá dictaminar que el texto de la Ley sólo se opone en alguna de sus partes a la Constitución y que puede, en tal caso, ser promulgada, exceptuando aquellos artículos o partes de los mismos declarados inconstitucionales.

Dentro del plazo de promulgación, el Presidente de la República podrá solicitar una nueva deliberación sobre la ley en particular, para solucionar una declaración de inconstitucionalidad (segundo párrafo del artículo 10 de la Constitución).<sup>95</sup>

---

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

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

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

*Artículo 62. No podrá ser promulgada ni entrar en vigor una disposición declarada inconstitucional.*

*Las decisiones del Consejo Constitucional no son susceptibles de recurso. Se imponen a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales.*

Este procedimiento que sólo se ha utilizado dos veces en Francia, desde 1958, se abre mediante un decreto del Presidente de la República refrendado por el Primer Ministro. El plazo de promulgación se suspenderá. Entonces, se procederá a iniciar una fase complementaria del procedimiento legislativo ya que de esta manera se solicitará al Parlamento que reanude, total o parcialmente, el examen del texto que acaba de aprobar: esta fase complementaria responde, con unas cuantas excepciones, a las normas del procedimiento legislativo ordinario precedentemente descritas (presentación del texto, idas y vueltas por lecturas sucesivas y, si fuese necesario, procedimiento de conciliación y finalmente adopción definitiva).

En cuanto a establecer un autocontrol *a priori*, en el caso mexicano, es indispensable que dentro de la reforma del Congreso, se proponga una adición (inciso K) al artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de hacer una prevención que mandate a ambas Cámaras del Congreso, a hacer un estudio de constitucionalidad sobre los proyectos de ley o decreto que se presenten a su consideración; previendo, de igual manera, el marco normativo del Congreso General la obligación de establecer un proceso, inserto en el procedimiento legislativo, tendente a que dentro de la etapa de discusión, después del Dictamen preliminar de la iniciativa por parte de la Comisión competente, se realice un estudio de constitucionalidad, como si fuese una *prueba de agua fuerte*, para tener la certeza de que la iniciativa a discutir no violenta los principios constitucionales; etapa que deberá desarrollar una *Comisión de Control de la Constitucionalidad*, que puede ser de nueva creación o bien la adecuación de la actual Comisión de Puntos Constitucionales, mediante la ampliación de sus facultades.

Con el fin de hacer más eficaz este trabajo de autocontrol *a priori*, se estatuya la obligación de que la *Comisión de Control de la Constitucionalidad*, requiera la opinión técnica-jurídica del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, para contar con mayores elementos al determinar la inconstitucionalidad del proyecto de Ley o Decreto sujeto a su consideración.

---

<sup>95</sup> Artículo 10. El Presidente de la República promulgará las leyes dentro de los quince días siguientes a la comunicación al Gobierno de la ley definitivamente aprobada. El Presidente de la República podrá, antes de la expiración de dicho plazo, pedir al Parlamento una nueva deliberación sobre la ley o algunos de sus artículos. No podrá denegarse esta nueva deliberación.

Si al discutirse la iniciativa en la Comisión dictaminadora, se concluye que ésta no cumple con los principios de constitucionalidad, se dictaminará en sentido negativo, señalando los conceptos de violación a la Ley Suprema, debiendo ser regresada a su promovente para su debida corrección, si el caso lo amerita; en caso contrario, se desechará de plano.

La experiencia francesa, nos da luz sobre una forma de poder resolver el problema del autocontrol de manera *a priori*; y, consecuentemente, hacer una propuesta para corregir esta omisión en el procedimiento legislativo, previniendo expresamente en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la nulidad de las Leyes o Decretos que se opongan a la Constitución; y en el artículo 135 de la misma, referente a las reformas o adiciones a la Constitución, *la prohibición expresa de cualquier acto del Poder Legislativo que implique disminuir tanto las garantías individuales como las garantías sociales*; dejando intocados los principios del respeto a los derechos humanos; la no contravención al pacto federal y el mantenimiento del concepto de la soberanía nacional. Es decir, la parte dogmática de la Constitución debe preservarse.<sup>96</sup>

Es importante subrayar, que la justificación legal para la creación de la *Comisión de Control Constitucional*, se sustenta en el principio del Estado de Derecho Constitucional de preservar la supremacía de la Constitución, derivado de lo preceptuado en el artículo 133.

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

Por lo que se propone también adicionar a este artículo constitucional el precepto de que: *cualquier ley o decreto, así como los Tratados que contravengan los principios constitucionales serán nulos de pleno derecho.*

---

<sup>96</sup> Carl Schmitt, uno de los más brillantes constitucionalistas, dejó asentado en su Teoría de la Constitución, que las decisiones político-jurídicas fundamentales; es decir las garantías individuales, son producto de la soberanía, por lo cual sólo pueden ser cambiadas por el Poder Constituyente y no por el órgano reformador de la Constitución.

## VI. LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

La palabra *omisión*, según el diccionario de la Lengua Española, significa abstención de hacer o decir; flojedad o descuido del que está encargado de un asunto, implica también una falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado. De estas acepciones se desprende, que sólo se omite algo en un contexto en que es relevante una actuación determinada; en el caso de la omisión del legislador se pretende indicar que éste *no ha actuado como se esperaba*. ¿Qué conducta, probable, se espera del legislador? Pues, esencialmente, que legisle, que dicte textos normativos con el carácter de leyes. Así, la expresión "omisión del legislador" denota que el facultado para dar o crear la ley no ha ejercido tal facultad, no ha creado alguna ley o lo ha hecho insuficientemente, cuando se esperaba que lo hiciera.<sup>97</sup>

Dentro del Estado de Derecho, el órgano del poder político facultado constitucionalmente para legislar, lo es el Congreso Federal en las materias que la propia Constitución le señala en el artículo 73 constitucional, que contiene el catálogo de facultades legislativas del Congreso de la Unión. Sin embargo, al cumplir con sus atribuciones para legislar, se puede presentar la situación que el legislador cree leyes incompletas o que las haga deficientes. Esto último indica que puede haber diversos tipos de *omisiones legislativas*:

a) Absolutas o totales; que implica la ausencia total de una ley, cuya emisión está prevista en el texto de la Constitución o en sus artículos transitorios.

b) Relativas o parciales; lo que se conoce como *laguna de la ley*; es decir, el legislador crea una ley, con lo que ejerce su facultad constitucional e incluso desarrolla algún precepto de la propia Constitución; sin embargo, en tal ejercicio, el legislador viola el principio de igualdad al no contemplar en los supuestos de aplicación de la norma expedida a ciertos sujetos o casos en los que también podría o debería ser aplicada la ley creada; por lo que los aplicadores e intérpretes la aplican extensivamente utilizando argumentos de mayoría de razón o de analogía; que pueden ser combatidos por inconstitucionales a través del Juicio de Amparo.<sup>98</sup>

La *omisión legislativa* deviene inconstitucional, únicamente cuando el órgano legislativo con su no actuar deja incompleto el contenido normativo

---

<sup>97</sup> BÁEZ SILVA, *op. cit.*, p. 757.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 758.

de la Constitución; de donde se colige que el objeto de control, en este caso, no es la conducta del órgano puesto que no se verifica la corrección de su acción u omisión, sino las consecuencias que de éstas se derivan. No se trata pues, de que el legislador haya cometido una infracción constitucional con su inactividad por el mero incumplimiento de una obligación o deber de legislar; ya que tal obligación o deber no existen como tales, puesto que son sólo atribuciones.<sup>99</sup>

No obstante ello, la omisión del legislador pudiera originar una situación jurídica contraria a la Constitución, que debería ser motivo de alguna corrección disciplinaria. Al respecto, valdría la pena legislar para que esta irregularidad se subsane dentro de la Ley Orgánica del Congreso.

### **VI. 1 La Omisión Legislativa en el Derecho Comparado.**

Algunos países han tratado de dar una solución al problema de la *omisión legislativa*, considerando varios supuestos sobre a quién le corresponde esta responsabilidad y al órgano facultado para exigir su corrección; por considerar interesante su estudio me referiré a Portugal, Brasil, Argentina, Alemania y España.

#### **a) La Omisión Legislativa en Portugal.**

La Constitución portuguesa, promulgada el 2 de abril de 1976, institucionalizó la figura de la inconstitucionalidad por omisión, la que se ha mantenido vigente en el artículo 283.<sup>100</sup>

*a)... [en los supuestos de violación de los derechos de las regiones autónomas, la legitimación activa viene concedida a los presidentes de las asambleas regionales, en cuyo caso] el Tribunal Constitucional aprecia y verifica el no cumplimiento de la Constitución, por omisión de las medidas legislativas necesarias para tornar exequibles las normas constitucionales.*

*b) Cuando el Tribunal Constitucional verificase la existencia de inconstitucionalidad por omisión, dará de ello conocimiento al órgano legislativo competente.*

En el caso de Portugal, están facultados para iniciar la acción contra la omisión legislativa, el Presidente de la República y el Proveedor de Justicia y, con fundamento en la violación de los derechos de las regiones

---

<sup>99</sup> *Ibidem*, pp. 759-760.

<sup>100</sup> Fue consagrada en el artículo 279 de la Constitución de 1976, pero por enmienda constitucional de 1982 pasó a ser el artículo 283.

autónomas, a los presidentes de las asambleas legislativas regionales. Por cuanto al destinatario de la orden, que puede emanar del Tribunal Constitucional, lo es el legislador. El carácter del control de la inconstitucionalidad omisiva es a posteriori (y no, preventivo), exitándose la fiscalización del Tribunal Constitucional, a consecuencia de una omisión jurídicamente relevante o trascendente. Los presupuestos para la procedencia de la acción, son: a) que el incumplimiento constitucional derive de la violación de una cierta y determinada norma; b) que se refiere a una norma constitucional programática; y c) que no se hayan dictado las providencias (medidas) legislativas necesarias para *operativizar* tal norma. En cuanto a los efectos del pronunciamiento, el Tribunal dará conocimiento de ello al órgano legislativo competente.<sup>101</sup>

### **b) La Omisión Legislativa en Brasil.**

El artículo 103, párrafo segundo, de la Constitución de la República Federativa de Brasil (de 1988), incluye la *acción de inconstitucionalidad por omisión*:

*Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida necesaria para tornar efectiva la norma constitucional, se dará conocimiento al Poder competente para la adopción de las medidas necesarias y, tratándose de un órgano administrativo, para que lo haga en treinta días.*

En Brasil se encuentran legitimados para iniciar la *acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa*: el Presidente de la República; la Mesa Directiva del Senado Federal; la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa; los Gobernadores de los Estados; el Procurador General de la República; el Consejo Federal de la Orden de Abogados de Brasil; los partidos políticos con representación parlamentaria nacional; las confederaciones sindicales; y las entidades de clase con alcance nacional (Art. 103, primera parte).<sup>102</sup> Es decir, pueden hacer uso de esta potestad tanto autoridades como organismos políticos y particulares con representación nacional.

En cuanto al propósito de la *acción de inconstitucionalidad por omisión*, el mismo no se dirige a la protección de un derecho subjetivo, sino a la defensa de la Constitución; o sea, a la plena realización de la voluntad del constituyente. Respecto a la naturaleza jurídica de la sentencia de la acción

---

<sup>101</sup> BAZÁN, Víctor, coordinador, *Desafíos del Control de Constitucionalidad*, Editorial Ciudad Argentina, Argentina, 1966, pp. 177-178.

<sup>102</sup> BAZÁN, *op. cit.*, pp. 180-181.

de inconstitucionalidad por omisión; aquélla será meramente declarativa y tendrá alcance *erga omnes*, y deberá ser notificada al Poder omiso.<sup>103</sup>

En el Derecho Constitucional brasileño, existe además de la *acción de inconstitucionalidad por omisión*, otra figura procesal denominada *mandado de injuncao*, la que de conformidad con el artículo 5, inciso LXXI, de la Constitución brasileña, que dispone *in verbis*: *Concédese el mandado de injuncao siempre que la falta de norma reglamentaria torne inviable el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía popular y a la ciudadanía*. Se trata de una acción particular tendente a la defensa de derechos y garantías individuales y tiene por objeto la solución de casos concretos, en los que la omisión impugnada es suplida por orden judicial, produciendo efectos estrictamente inter partes.<sup>104</sup>

Como se aprecia, el *mandado de injuncao*, tiene cierta semejanza con el Juicio de Amparo mexicano contra leyes, con la modalidad de que en Brasil se protege al promovente ante la falta de una norma, en tanto que en México, se demanda contra el efecto de la ley.

Las diferencias entre la *acción de inconstitucionalidad por omisión* y el *mandado de injuncao* son: En cuanto a la competencia, en la *acción de inconstitucionalidad por omisión*, ésta le corresponde exclusivamente al Supremo Tribunal Federal; en tanto que en el *mandado de injuncao*, la competencia se da casuísticamente; por ejemplo, son competentes: el Supremo Tribunal Federal (cuando la elaboración de la norma es atribución del Presidente de la República; del Congreso Nacional; de la Cámara de Diputados; del Senado Federal; de las Mesas de ambas Cámaras Legislativas; del Tribunal de Cuentas de la Unión; de uno de los Tribunales Superiores o del propio Supremo Tribunal Federal); también es competente para conocer de la *acción de inconstitucionalidad por omisión*, el Superior Tribunal de Justicia (cuando la elaboración de la norma es atribución de un órgano, entidad o autoridad federal, de la administración directa o indirecta, exceptuados los casos de competencia del Supremo Tribunal Federal y de los órganos de la Justicia Militar; de la Justicia Electoral; de la Justicia del Trabajo de la Justicia Federal); en los demás casos, la competencia –residual- corresponde a todo el Poder Judicial.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, pp. 180-182.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 182.

<sup>105</sup> *Ibidem*, pp. 182-183.

Respecto de la legitimación activa, la *acción de inconstitucionalidad por omisión* podrá ser interpuesta por: el Presidente de la República; la Mesa del Senado Federal; la Mesa de la Cámara de Diputados; la Mesa de la Asamblea Legislativa; el Gobernador de Estado; el Procurador General de la República; el Consejo Federal de la Orden de Abogados de Brasil; un partido político con representación en el Congreso Nacional; y una confederación sindical o entidad de clase con alcance nacional. Por su parte, el *mandado de injuncao* podrá ser actuado por cualquier persona; ya sea de manera individual o colectiva.<sup>106</sup>

Puede demandarse la *acción de inconstitucionalidad por omisión* contra la persona o entidad competente para la elaboración de la norma en cuestión; es decir, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En tanto que el *mandado de injuncao* deberá dirigirse contra el sujeto (autoridad) que inhibe o impide el ejercicio de un derecho. En relación con el objeto, la *acción de inconstitucionalidad por omisión*, es una modalidad de fiscalización abstracta, que persigue la defensa de la Constitución cuya efectividad queda afectada por la ausencia de una norma reglamentaria; mientras que el *mandado de injuncao* es una acción particular, dirigida a garantizar la satisfacción del derecho o de la libertad cuyo ejercicio ha sido violentado por la inexistencia de la norma reglamentaria. Sobre la naturaleza y los efectos de la sentencia que dirima la cuestión planteada, en la *acción de inconstitucionalidad por omisión* aquélla será declarativa y tendrá efectos *erga omnes*; por su parte, en el caso del *mandado de injuncao*, la resolución será constitutiva o condenatoria e inter partes. El plazo de cumplimiento para la emisión de la norma omitida es de treinta días (siempre que se trate de un órgano administrativo).<sup>107</sup>

### **c) La Omisión Legislativa en Argentina.**

La Constitución de la Provincia de Río Negro (1988), en Argentina, prevé la *acción de inconstitucionalidad por omisión*, en el capítulo II de la sección relativa al Poder Judicial, como competencia exclusiva del Superior Tribunal de Justicia para conocer de la *acción de inconstitucionalidad por omisión* al no darle cumplimiento a lo dictado por una norma, que impone un deber concreto al Estado provincial o a los municipios (Art. 207, inc. 2, ap. ´d´). La acción prevista en este artículo, es una de las formas de la acción de inconstitucionalidad, que tiene la denominación de “inconstitucionalidad

<sup>106</sup> BAZÁN, *op. cit.*, p. 183.

<sup>107</sup> *Ibidem*, pp. 183-185.

por mora”; la que circunscribe la acción a la hipótesis de que el Estado provincial o los municipios omitan cumplir la obligación de dictar una norma que impone un deber concreto a dichos órganos.<sup>108</sup>

La Constitución provincial referida, contempla también otra figura semejante denominada *mandamus* (Art. 44 de la Constitución provincial); la que se diferencia de la *acción de inconstitucionalidad por omisión* en la determinación del sujeto pasivo; mientras que en esta última los obligados al cumplimiento de la resolución son: el Estado provincial o los municipios; en el *mandamus*, el sujeto pasivo es todo funcionario o ente público administrativo, al que se le ha impuesto un deber concreto a cumplir. En cuanto al objeto de la *acción de inconstitucionalidad por omisión*, es el dictado de una norma por el Estado provincial o los municipios; mientras que en el *mandamus*, es el cumplimiento por parte del funcionario o ente administrativo, del deber fijado por la Constitución, una ley, decreto, ordenanza o resolución. En cuanto a la finalidad, en la *acción de inconstitucionalidad por omisión*, el Superior Tribunal de Justicia establece el plazo para que se subsane la omisión o, en su defecto, integra el orden normativo y, de no ser posible, dispone un resarcimiento; por lo que respecta al *mandamus*, libra mandamiento exigiendo el cumplimiento inmediato del deber ya fijado normativamente y que ha sido desobedecido.<sup>109</sup>

#### **d) La Omisión Legislativa en Alemania.**

La figura de la *inconstitucionalidad por omisión* tuvo su desarrollo inicial en la República Federal de Alemania. Tal protección es procedente en dos tipos de hipótesis: 1. Cuando la omisión legislativa produce la violación de un derecho fundamental constitucionalmente reconocido; en tal situación, se carece de la norma, o sea, se trata de una omisión total. 2. En el supuesto de que el legislador no hubiera ajustado la norma en el sentido establecido por el Tribunal Constitucional en sus sentencia, en tal caso, la disposición legislativa existe, pero es incompleta o se encuentra desfasada en relación con lo que el Tribunal ha dispuesto para corregir su deficiencia; tal hipótesis, corresponde a una omisión parcial.<sup>110</sup>

La sentencia que requiere la medida legislativa omitida, en el caso de su inexistencia, o bien modificada, cuando ésta es vigente, fija un plazo para que la reglamentación sea elaborada; a este proceso se le llama de

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>109</sup> BAZÁN, *op. cit.*, p. 188.

<sup>110</sup> *Ibidem*, pp. 195-196.

concretización: (*Konkretisierung*). Una vez concluido ese plazo, compete al Tribunal Constitucional resolverla, existiendo una sanción política para el órgano omitente: Legislativo o Ejecutivo. Todos los órganos constitucionales están vinculados a las decisiones del Tribunal Constitucional, no pudiendo dejar de cumplir cuando están advertidos de su omisión; a esta situación jurídica se le conoce como el principio de finalidad constitucional (*Verfassungsorganentreue*).<sup>111</sup>

### **e) La Omisión Legislativa en España.**

En España, la omisión legislativa presenta una gama de opciones a cargo del Tribunal Constitucional; por ejemplo, hacer recomendaciones al Legislativo; dictar sentencias aditivas, creativas o apelativas; etcétera. Una de ellas se concreta a través de la fórmula de dar un contenido material a las normas básicas, a que alude el artículo 149 de la Constitución Española. Ello, para evitar que la pasividad del legislador del Estado bloquee la producción legislativa (a partir de la Sentencia del 28 de julio de 1981). Otra de las fórmulas utilizadas ha sido ampliar la vigencia de una norma a aquellos sectores de población no previstos por el legislador, en los casos de omisión inconstitucional relativa o parcial; garantizando el principio de igualdad ante la ley. Por último, la tercera técnica se ha dado en la órbita de los casos de *inconstitucionalidad por omisión* que vulneran derechos fundamentales.<sup>112</sup>

### **f) La Omisión Legislativa en México.**

#### **1. El caso de la Constitución de Tlaxcala.**

La figura de la *omisión legislativa* ha tenido una admisión imperceptible en el constitucionalismo mexicano, tal es así que no se contempla en la Constitución General y sólo está presente en unos cuantos Estados de la República, este es el caso de Tlaxcala, donde desde el 1 de agosto de 2008, en que se publicó la reforma al artículo 81 de la Constitución del Estado de Tlaxcala, se incorporó dentro de las facultades del Tribunal superior de Justicia, la *Acción de Inconstitucionalidad por omisión legislativa*, imputables al Congreso, al Gobernador y a los ayuntamientos o concejos municipales; por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que están obligados, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado Libre

---

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 197.

<sup>112</sup> *Ibidem*, pp. 199-200.

y Soberano de Tlaxcala; así como de las leyes aplicable en el Estado; otorgándole esta facultad a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado.

## **2. El caso de la Constitución de Veracruz.**

El Estado de Veracruz, también adicionó a su Constitución Política la Sección Primera, denominada *Del control Constitucional*, que en los artículos 64 y 65 establece facultades al Tribunal Superior de Justicia para contar con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para conocer y resolver del juicio de protección por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos; de igual manera sustanciará los procedimientos en materia de controversias constitucionales, *acciones de inconstitucionalidad* y las *acciones por omisión legislativa*. Instaure también como una obligación del Tribunal Superior de Justicia, dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la ley. Las *acciones de inconstitucionalidad* procederán contra leyes o decretos que se consideren contrarios a la Constitución, y podrán ejercitarse dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación por el Gobernador del Estado, o cuando menos por la tercera parte de los miembros del Congreso. En cuanto a sus efectos serán *erga omnes* (generales) cuando hubieren sido aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del pleno del Tribunal Superior de Justicia, y surtirán efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado, sin poder aplicarse retroactivamente excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculpado. En cuanto a las acciones por *omisión legislativa*, podrán demandarse ante el Tribunal Superior de Justicia cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga; los facultados para interponerla, únicamente son: el Gobernador del Estado y los ayuntamientos, siempre y cuando representen cuando menos a la tercera parte de los mismos. La *omisión legislativa* surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenderá dos períodos de sesiones

ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Haciendo la aclaración de que transcurrido este plazo no se atiende la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto. Es decir, asume la facultad de iniciar leyes por omisión legislativa.



## CONCLUSIONES

Por mucho tiempo se pensó que la Ley, por ser producto de la expresión de la voluntad general representada en el Congreso era infalible, y por tanto soberana; de ahí que pensar en crear un control sobre la misma era más que inadmisible; tal situación ha cambiado, y, en la actualidad un número importante de países han considerado necesario contar con mecanismos que hagan más eficaz el trabajo legislativo, sobre todo guardando los principios fundamentales tutelados por la Constitución, así nació el control de la constitucionalidad para mantener su supremacía sobre cualquier acción de las autoridades, incluyendo por supuesto el órgano generador de la Ley, el Congreso.

Como se ha visto durante el desarrollo de este trabajo de investigación, existen diversas formas de control, las que se dividen en controles internos y controles externos; de igual manera, los controles pueden ser: *a priori* o *a posteriori*.

Mi propuesta en este sentido es que el Legislativo debe crear a modo de control interno o de autocontrol, la figura de control interno *a priori*, que haga más eficaz el trabajo de las Comisiones, que son las que realmente realizan el trabajo legislativo consistente en el estudio concienzudo de las iniciativas, turnadas por el Pleno, de proyectos de Ley. Es precisamente en la etapa de *discusión*, donde los integrantes de los órganos legislativos analizan los pros y contras de las iniciativas estudiadas; discusiones que se desarrollan habitualmente a partir de los intereses políticos representados en las Comisiones, los que guardan una relación proporcional a la integración del Pleno de las Cámaras, lo que les da cierta garantía de democratización en las decisiones tomadas; sin embargo, no existen disposiciones expresas ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica del Congreso, ni en su Reglamento, que mandaten a las Cámaras del Legislativo para que durante el ejercicio de crear, modificar o adicionar las leyes, garanticen la Supremacía Constitucional como precepto fundamental. La única forma de control existente, que por cierto no se refiere a cuestiones de constitucionalidad, es la prevista como parte del procedimiento legislativo, en el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece como obligación de las Comisiones el realizar una valoración del impacto presupuestario, apoyándose en el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Por lo tanto, es indispensable que dentro de la reforma del Congreso, se proponga adicionar la Constitución y el marco normativo del Congreso General, incorporando en su texto la obligación de establecer un proceso, inserto en el procedimiento legislativo, tendente a que dentro de la etapa de discusión, después del Dictamen preliminar de la iniciativa por parte de la Comisión competente, se realice un estudio de constitucionalidad, como si fuese una *prueba de agua fuerte*, para tener la certeza de que la iniciativa a discutir no violenta los principios constitucionales; etapa que deberá desarrollar una *Comisión de Control de la Constitucionalidad*, que puede ser de nueva creación o bien la adecuación de la actual Comisión de Puntos Constitucionales, mediante la ampliación de sus facultades; así como, y con el fin de hacer más eficaz este trabajo de autocontrol *a priori*, se estatuya la obligación de que la *Comisión de Control de la Constitucionalidad*, requiera la opinión técnica-jurídica del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, para contar con mayores elementos al determinar la inconstitucionalidad del proyecto de Ley o Decreto sujeto a su consideración. Si la iniciativa no cumple con los principios de constitucionalidad, se dictaminará en sentido negativo, señalando los conceptos de violación a la Ley Suprema, regresándola a su promovente para su corrección, si el caso lo amerita, o bien desechándola de plano.

La justificación para la creación de la *Comisión de Control Constitucional*, se sustenta en el principio del Estado de Derecho Constitucional de preservar la supremacía de la Constitución, derivado de lo preceptuado en el artículo 133.

Como complemento a la figura de autocontrol de la constitucionalidad propuesto en este trabajo, se propone también la creación de otra forma de control de la constitucionalidad *a posteriori*, consistente en la *acción de constitucionalidad por omisión*, dentro del artículo 105 de la Constitución, lo que fortalecería los mecanismos de control constitucional y por ende la Supremacía de nuestra Carta Magna; de esta manera quedaría el Poder Legislativo, tanto Federal como de los Estados y del Distrito Federal, obligado a legislar oportunamente en aquellos temas previstos en los preceptos constitucionales, tanto federales como locales, que no han sido perfeccionados con la legislación secundaria prevista. En este último caso, valga decir, que las legislaturas de algunos Estados han avanzado más que la del sistema federal que se mantiene a la zaga; un buen ejemplo lo son los Estados de Tlaxcala y Veracruz, que han incorporado a sus Constituciones la *Acción de Inconstitucionalidad por omisión legislativa*.

## BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, Jorge A., *El recurso contra la inconstitucionalidad de las leyes*, Madrid, 1920.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, volumen 1, Biblioteca de Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 1999.

BÁEZ SILVA, Carlos, *La Omisión Legislativa y su Inconstitucionalidad en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre, 2002.

BAZÁN, Víctor, *Desafíos del Control de Constitucionalidad*, Editorial Ciudad Argentina, Argentina, 1966.

CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, decimotercera edición, Siglo Veintiuno Editores, S. A. de C. V., México, 1996.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (vigente).

COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A. C., 1ª reimpresión, México, 2004.

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, primera edición, Editorial Porrúa, México 1965.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Pasado y Futuro de la anulación de leyes según el Acta de Reformas (1847-1857)*, Ensayo, Maestría en Derecho Constitucional, México 2009.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el control interno en México*, FCE, p. 469, citado por Huerta Ochoa Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México 2001.

LEY CONSTITUCIONAL FRANCESA (vigente).

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

MÁRQUEZ Daniel. *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 242, Primera edición. México, 2005.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

SAGÜÉS, Néstor Pedro, *El Congreso como intérprete de la Constitución*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Antecedentes Históricos y Constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, segunda edición, México 2007.

SUMMERS, Robert, *Los Principios del Estado de Derecho*, colaboración en *Estado de Derecho. Concepto, Fundamentos y Democratización en América Latina*, Miguel Carbonell y otros, coordinadores, primera edición, UNAM, ITAM, Siglo XXI editores, México 2002.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Apéndice de 1995, t. VI, parte Tribunales Colegiados de Circuito*.

VALADÉS, Diego, *El Control del Poder*, Serie G, Estudios Doctrinales; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.

VALERO FLORES, Carlos Norberto, *Instrumentos Constitucionales de Control Legislativo en Materia Económica*, Expediente Parlamentario núm. 15, LX Legislatura, Cámara de Diputados, marzo de 2007.-----

*El trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados*, Expediente Parlamentario núm. 21, LXI Legislatura, Cámara de Diputados 2009.

VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar, *El Control de la Constitucionalidad de la Ley*, Porrúa, México 1978.