



**UNIVERSIDAD MICHUACANA DE
SAN NICOLÁS DE HIDALGO**



**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

**MAESTRÍA EN DERECHO CON OPCIÓN EN
DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL**

**“EL VETO PRESIDENCIAL COMO MEDIO PREVIO DE CONTROL
CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO**

SUSTENTA:

LIC. ELIZABETH CERNA GARNICA

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. MARÍA TERESA VIZCAÍNO LÓPEZ

MORELIA, MICHOACÁN, AGOSTO 2014

ÍNDICE

RESUMEN.....	IV
PALABRAS CLAVE.....	IV
ABSTRACT.....	IV
KEYWORDS.....	IV
INTRODUCCIÓN.....	V-VI

CAPÍTULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DE LA FACULTAD DE VETO

1.1	La separación de poderes -----	1 -
1.2	La legalidad como presupuesto en el Estado-----	3 -
1.3	Definición del derecho del veto -----	5 -
1.4.	Evolución constitucional del veto-----	7 -
1.5	Función del veto -----	12 -
1.6	Tipos de veto-----	13 -
1.7	Alcances e improcedencia del veto-----	15 -

CAPÍTULO SEGUNDO

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

2.1	Supremacía constitucional -----	18 -
2.2	La defensa de la Constitución -----	26 -
2.3	Defensa y control constitucional -----	29 -
2.3.1.	El concepto moderno de la defensa de la Constitución -----	30 -
2.4.	Sistemas de control de la constitucionalidad -----	31 -
2.4.1	En sede jurisdiccional -----	34 -
2.4.1.1	Juicio de amparo -----	35 -
2.4.1.2	Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano-----	36 -

CAPÍTULO TERCERO

EL CONTROL CONVENCIONAL Y SU APLICACIÓN EN MÉXICO

3.1. El control de convencionalidad	41 -
3.1.1 Concepto.....	44 -
3.1.1.1. Juan Carlos Hitters	44 -
3.1.1.2 Sergio García Ramírez.....	45 -
3.1.1.3 Miguel Carbonell	45 -
3.1.1.4. Eduardo Ferrer MacGregor.....	46 -
3.1.1.5. Ignacio Herrerías Cuevas	46 -
3.1.2. Clases	47 -
3.2 Objeto y finalidad del control de convencionalidad en México	48 -
3.2.1. Objeto del control de convencionalidad en materia de derechos humanos en México.....	48 -
3.2.2. Finalidad del control de convencionalidad en México	49 -
3.2.3. Tesis relevantes	49 -

CAPÍTULO CUARTO

LA FACULTAD DE VETO COMO MEDIO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO

4.1 El proceso legislativo mexicano	68 -
4.1.1 Fase de iniciativa	
4.1.2 Fase de discusión y aprobación	
4.1.3 Fase integradora de la eficacia	
4.2 El veto como medio previo de control de constitucionalidad y convencionalidad en México	80 -
4.3 Perspectiva del veto presidencial desde la jurisprudencia constitucional	84 -
4.4 Facultad de veto como medio de control de constitucionalidad en el Derecho comparado	97 -

CONCLUSIONES.....	100 -
--------------------------	--------------

FUENTES DE INFORMACIÓN.....	102 -
------------------------------------	--------------

RESUMEN

El tema que se aborda en el presente trabajo de investigación relativo al veto del Ejecutivo Federal encuentra justificación al tenor de la óptica bajo la cual se analizará, que lo es no desde el enfoque tradicional político que lo constituye, según la doctrina, como mecanismo de control entre los poderes, específicamente entre el Presidente de la República frente a actos legislativos del Congreso de la Unión, que se traduce como un sistema de pesos y contrapesos de poder, más bien este derecho del veto se estudiará desde la postura procesal constitucional como medio preventivo de la constitucionalidad y convencionalidad de los actos del Congreso de la Unión.

PALABRAS CLAVE

Veto presidencial, medio previo de control constitucional, proceso legislativo mexicano, supremacía constitucional.

ABSTRACT

The subject that will tackle in the present work of investigation, relative to the veto of the Federal Executive finds justification, to the tenor of the optics under which will analyse, that is it, no from the traditional approach politician that constitutes it, according to the doctrine, like mechanism of control between the powers, specifically between the Pres.

KEYWORDS

Prior means of constitutional control, Mexican legislative process, constitutional supremacy. presidential veto.

INTRODUCCIÓN

El objetivo general de este trabajo es analizar el origen, fundamento y el desarrollo que ha tenido el derecho de veto, propiamente a partir de la reforma de junio de 2011; así como todos los aspectos del derecho de veto presidencial como un medio efectivo de la defensa de la constitucionalidad en México.

En tal sentido, recordemos que la facultad que tiene el Presidente de la República conocido como derecho de veto, se traduce en la atribución que le asiste para hacer observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto que emita el Congreso de la Unión, es decir, rechazar u objetar los proyectos de ley que emanen del Legislativo.

Por tanto, en primer término se describirá el derecho de veto y las diferentes aristas que presenta, centrándonos principalmente en el aspecto jurídico constitucional, para posteriormente presentarlo como la facultad que tiene el Presidente de la República de salvaguardar el orden constitucional y convencional en general y particularmente en materia de derechos humanos como mecanismo previo de control de constitucionalidad y convencionalidad.

Tal postura se sustenta a la luz de la premisa concebida por el Constituyente permanente y cristalizada en el reformado texto del artículo 1° constitucional que obliga a entender las atribuciones de todo órgano público estatal como tutela de la propia constitucionalidad y de los derechos humanos.

El veto del Ejecutivo Federal encuentra justificación, toda vez que se analizará como un mecanismo de control entre los poderes y no desde el enfoque político que tradicionalmente se estudia; según la doctrina, como mecanismo de control entre los poderes, específicamente entre el Presidente de la República frente a actos legislativos del Congreso de la

Unión, que se traduce como un sistema de pesos y contrapesos de poder, más bien este derecho del veto se estudiará desde la postura procesal constitucional como medio preventivo de la constitucionalidad y convencionalidad de los actos del Congreso de la Unión.

Este tenor nos permite ubicar al veto presidencial como un aparato garante de las premisas constitucionales y de los tratados internacionales en general y en particular en materia de los derechos humanos en tales instrumentos contenidos, panorama que se ha pasado por alto y que dada la actual configuración del sistema jurídico obliga a así comprenderlo.

De ahí el interés de conceptualizar al veto presidencial como medio de defensa constitucional, perspectiva hasta ahora no abordada en nuestro país.

Finalmente, se sostiene como hipótesis que el derecho de veto presidencial constituye un medio previo de control constitucional y convencional en el ordenamiento mexicano.

CAPÍTULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DE LA FACULTAD DE VETO

SUMARIO: 1.1 La separación de poderes; 1.2 La legalidad como presupuesto en el Estado; 1.3 Definición del derecho de veto; 1.4 Evolución constitucional del veto; 1.5 Función del veto; 1.6. Tipos de veto; 1.7 Improcedencia del veto

Para poder comenzar a explicar las situaciones entorno a la facultad de veto del Ejecutivo en México, es necesario hacer una semblanza que permita dilucidar la ubicación dentro del mundo del conocimiento jurídico de dicha facultad; por lo tanto, este primer capítulo estará destinado a darle una ubicación y conceptualización al derecho de veto, así como realizar una breve semblanza de hechos históricos donde ubicamos su presencia.

1.1 La separación de poderes

La teoría de la división de poderes, que aun no siendo la primera, si la más completa y aceptada, es aquélla que se desprende de la obra de Montesquieu, denominada *Del Espíritu de las Leyes*, de la cual surge aquel extracto que reza:

“En cada Estado hay tres clases de poderes; el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.¹”

¹ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, trad. Nicolás Estévanez, Buenos Aires, Claridad, 1971, p. 187.

Con dicha separación se forma la estructura del Estado moderno tal como lo conocemos actualmente, siendo esto claro, sólo una estructura básica y principal, ya que con el tiempo se ha ido evolucionando hacia una estructura tanto más compleja, que cuenta con organismos descentralizados, desconcentrados, autónomos, entre otros tantos, así como también observamos que existen entes no gubernamentales con funciones creadoras y aplicadoras del derecho, externas al propio Estado.² Dicha separación de poderes, se aprecia al revisar las constituciones históricas mexicanas.

Así, en el artículo 44 de la Constitución de Apatzingán de 1814 se ordenaba lo siguiente: “Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia”³, lo que lleva a pensar que estos diálogos jurisprudenciales que sentaron las bases del país, fueron pensadas ya con un espíritu de equilibrio entre los poderes.

En tanto, la Constitución Centralista de 1836, también conocida como Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, determinó un sistema de cuatro órganos; además de los tres que se conocen, creó otro que sometía a los tradicionales: el Supremo Poder Conservador.

En la Constitución Política de 1857, es de destacarse que se suprimió al Senado, aún y cuando se hacía referencia a un Estado Federal. Éste órgano se fusionó con la Cámara de diputados, y generó un poder legislativo hegemónico, que le dio mucha fuerza.

² Un ejemplo claro de éste tipo de organismo son los contratos y los centro de arbitraje comercial internacional.

³ Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814, consultada el 13/08/14, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>

En el actual texto constitucional está plasmada la fórmula de la división de poderes, si bien existen esbirros de presidencialismo⁴, éste ya no es tan notorio, y para combatirlo tenemos sendos mecanismos de control que permiten evitarlo.

1.2 La legalidad como presupuesto en el Estado

Si bien la división de poderes “combate el absolutismo y sirve de base a la democracia, al separar las funciones de creación de las leyes de las de ejecución y de jurisdicción, asignando cada una de ellas a un órgano diferente, independiente de los demás”⁵, es tan sólo el principio de la organización del Estado. Para su funcionamiento, los poderes constituidos emanados de la Constitución⁶ deben de apegarse estrictamente al principio de legalidad, es decir, estos sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

En sí, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; más aún, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal, la cual a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de forma y fondo consignados en la Constitución. Este principio tiene como fundamento constitucional los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, así como también se ve plasmado en los numerales 103 y 107, al establecer

⁴ “Se denomina presidencialismo o sistema presidencial a aquella forma de gobierno en el que, constituida una República, la Constitución establece una división de poderes entre el poder legislativo, poder ejecutivo y el poder judicial y el Jefe del Estado, además de ostentar la representación formal del país, es también parte activa del poder ejecutivo, como Jefe de Gobierno. Ejerciendo, pues, una doble función porque le corresponden facultades propias del Gobierno, siendo elegido de forma directa por los votantes y no por el Congreso o Parlamento. La república democrática presidencialista más conocida en la historia contemporánea es Estados Unidos. El presidente es el órgano que ostenta el poder ejecutivo mientras que el poder legislativo lo suele concentrar el congreso, sin perjuicio de las facultades que en materia legislativa posee el presidente”, consultado el 13/08/14, <https://joselopezsanchez.files.wordpress.com/2009/04/diccionario.pdf>.

⁵ Delgadillo, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, 2ª ed., México, Limusa, 2007, p. 24.

⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 39ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 12.

mecanismos de efectividad; en relación con el primero de éstos, Yee Romo señala que:

“En relación, primeramente, con el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución, el mismo expresamente establece: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

La anterior disposición constitucional corresponde a la fórmula angloamericana del “debido proceso legal”, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos, y contiene cuatro derechos fundamentales a la seguridad jurídica que concurren con el de audiencia:

- a) El de que a ninguna persona podrá imponerse sanción alguna (consistente en la privación de un bien jurídico como la vida, la libertad, sus posesiones, propiedades o derechos), sino mediante un juicio o proceso jurisdiccional;
- b) Que tal juicio se sustancie ante tribunales previamente establecidos;
- c) Que en el mismo se observen las formalidades del procedimiento, y
- d) Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación a las leyes existente con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.”⁷

Mientras que en relación al segundo de ellos, el artículo 16, se refiere de la siguiente forma:

“La primera parte del artículo 16 de la Constitución a su vez, establece: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. Como se observa, en tanto que el artículo 14 regula constitucionalmente los requisitos generales que deben satisfacer las sanciones o actos de privación, el artículo 16 establece las características, condiciones y requisitos que deben tener los actos de autoridad al seguir los procedimientos encaminados a la imposición de aquéllas, los cuales siempre deben ser previstos por una norma legal en sentido material, proporcionando así la protección al orden jurídico total.

Conforme al principio de legalidad previsto por el artículo 16 constitucional, pues, se pueden distinguir los siguientes derechos fundamentales a la seguridad jurídica:

⁷ Yee Romo, Carlos Vidal, *Principio de legalidad, hacia una cultura de respeto al orden jurídico vigente*, p.4, consultado el 02-08-14, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/65.pdf>

- a) El órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal (en sentido material) para emitirlo;
- b) El acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia, debe estar previsto, en cuanto a su sentido o alcance, por una norma legal; de aquí deriva el principio de que “los órganos o autoridades estatales sólo pueden hacer aquello que expresamente les permita la ley”;
- c) El acto que infiere la molestia debe derivar o estar ordenado en un mandamiento escrito, y
- d) El mandamiento escrito en que se ordena que se infiera una molestia debe expresar los preceptos legales en que se fundamente y las causas legales que la motivan.”⁸

Un punto bastante complicado se suscita cuando, al no estar todos los supuestos en la Constitución y la ley, dos poderes tienen un conflicto, o bien cuando el actuar de uno de los poderes transgrede la Carta Magna.

Para tratar de solucionar este tipo de posibles escenarios suele tener facultad de control otro poder, siempre viendo la necesidad de que la Constitución esté en salvaguarda, en su calidad de Ley Fundamental, siendo en la mayoría de los casos de medios de control de la Constitución, el Poder Judicial el que prevalece, puesto que es un papel perteneciente a los Tribunales Constitucionales de cada país.

Sin embargo, existe un supuesto previsto en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, en el que el Poder que tiene la facultad de prever el control de la Constitución está representado por el Ejecutivo: el derecho de veto.

1.3 Definición del derecho del veto

El derecho de veto es una facultad que poseen los jefes de estado para poder interpelar o interceptar la aprobación de una ley. En México, esta figura no está explicitada en el texto; nuestra Constitución únicamente se refiere a “observaciones” por parte del ejecutivo.

⁸ Ídem.

Para poder definir el concepto del derecho de veto, comenzaremos exponiendo las ideas de diversos estudiosos del tema, buscando ampliar los horizontes de ésta figura tan particular:

Para Ignacio Burgoa, el veto consiste en:

"la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras componentes. El veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva".⁹

Por su parte, para Felipe Tena Ramírez el veto es: "la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso".¹⁰

Por otro lado, Elisur Arteaga refiere que:

"En el nivel federal el veto es una forma de la colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo; a la vez es un medio de defensa a disposición del presidente de la República, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como leyes y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la Constitución.

*Se trata de un acto de colaboración, en virtud del veto, el presidente de la República está en posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo seguido; éstos, porque provienen del presidente de la República, es factible que determinen un cambio en el criterio de un número amplio de legisladores y deriven en votos en contra o en abstenciones cuando se levante la votación y conduzcan a la no superación de la objeción presidencial."*¹¹

⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª ed., Porrúa, México, 2009, p.780.

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 6, pp. 263-264.

¹¹ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford, México, 1999, p.315.

Para Luis Ugalde y Jerónimo Díaz Rebolledo:

“el veto es un poder legislativo que permite al presidente rechazar u obstaculizar las resoluciones emanadas de ambas Cámaras del Congreso. El veto es el vínculo presidencial más consistente y directo con el proceso legislativo. Teóricamente, es considerado como el principal contrapeso del presidente sobre el poder legislativo. Es un instrumento cuyo uso o amenaza de uso resulta fundamental para la defensa del poder Ejecutivo. Sirve para regresar al Congreso iniciativas que a juicio del presidente no mejoran el orden legal vigente, cualquiera que sean los objetivos y motivaciones.”¹²

Si bien es cierto que el derecho de veto se traduce en un medio de defensa que tiene el Presidente de la República a su alcance frente al Congreso de la Unión y una forma de colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo, considero que la naturaleza del derecho de veto es eminentemente política y es importante que se le otorgue dinamismo y practicidad jurídica al veto presidencial, para que sea considerado como un mecanismo previo y eficaz de la Constitución y con ello el Presidente de la República cumpla con la obligación que tiene de defender la Constitución.

En mi percepción, Elisur Arteaga Nava maneja la definición más válida del veto presidencial, al proporcionarnos un concepto bidimensional del veto, por contar con una doble función, esto es, funciona como un medio de defensa, mismo que tiene el Presidente de la República a su alcance y la otra es que funciona como un instrumento de pesos y contrapesos para que se pueda dar un equilibrio entre los poderes.

1.4. Evolución constitucional del veto

El derecho de veto es una de las instituciones constitucionales que tienen ya una larga trayectoria histórica; por ejemplo en la Constitución de Cádiz,

¹² Ugalde, Luis Carlos y Díaz Rebolledo, Jerónimo, “El veto presidencial en México”, *Revista Este País. Tendencias y opiniones*, México, p. 1 http://estepais.com/inicio/historicos/134/4_Ensayo1_El%20veto%20presidencial_Ugalde.pdf.

si bien bajo una modalidad totalmente diferente y haciendo referencia al Rey, el proceso era bastante similar:

“Art. 144.

Niega el Rey la sanción por esta fórmula igualmente firmada de su mano: “Vuelva a las Cortes”; acompañado al mismo tiempo una exposición de las razones que ha tenido para negarla.

Art. 145.

Tendrá el Rey treinta días para usar de esta prerrogativa: si dentro de ellos no hubiere dado o negado la sanción, por el mismo hecho se entenderá que la ha dado, y la dará en efecto.

Art. 146.

Dada o negada la sanción por el Rey, devolverá a las Cortes uno de los originales con la fórmula respectiva, para darse cuenta en ellas. Este original se conservará en el archivo de las Cortes, y el duplicado quedará en poder del Rey.

Art. 147.

Si el Rey negare la sanción, no se volverá a tratar del mismo asunto en las Cortes de aquel año; pero podrá hacerse en las del siguiente.

Art. 148.

Si en las Cortes del siguiente año fuere de nuevo propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto, presentado que sea al Rey, podrá dar la sanción, o negarla segunda vez en los términos de los artículos 143 y 144, y en el último caso, no se tratará del mismo asunto en aquel año.

Art. 149.

Si de nuevo fuere por tercera vez propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto en las Cortes del siguiente año, por el mismo hecho se entiende que el Rey da la sanción, y presentándosele, la dará en efecto por medio de la fórmula expresada en el art. 143.

Art. 150.

Si antes de que expire el término de treinta días en que el Rey ha de dar o negar la sanción, llegare el día en que las Cortes han de terminar sus sesiones, el Rey la dará o negará en los ocho primeros de las sesiones de las siguientes Cortes, y si este término pasare sin haberla dado, por esto mismo se entenderá dada, y la dará en efecto en la forma prescrita; pero si el Rey negare la sanción, podrán estas

Cortes tratar del mismo proyecto.”¹³

En nuestro país, observamos la figura del veto en la Constitución de Apatzingán; aunque se genera controversia con relación a si su texto verdaderamente tuvo o no vigencia en el territorio mexicano, para este estudio sólo interesa lo que se encuentra sobre el veto en este documento:

“Art. 128. Cualquiera de aquellas corporaciones tendrá facultad para representar en contra de la ley; pero ha de ser dentro del término perentorio de veinte días; pero no verificándolo en este tiempo, procederá el supremo gobierno a la promulgación previo aviso que comunicara oportunamente al congreso”¹⁴

Es de suma importancia señalar que cuando este texto hace referencia a corporaciones, se atañe al Supremo Gobierno, el Supremo Tribunal de Justicia y al Congreso, es decir, a los poderes constituidos.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana fue la formalidad jurídica mediante la cual los representantes legales de los gobiernos de los estados independientes, libres y soberanos, formados a partir de la disolución de facto del Primer Imperio Mexicano, reconocieron el 31 de enero de 1824, su intención de constituirse en un ente jurídico, con patrimonio propio y capacidad legal ante otras naciones, en esta acta se señala en su numeral 16, al referirse a las funciones del Poder Ejecutivo, que este puede: “XIII. Publicar, circular, y hacer guardar, la constitución general y las leyes; pudiendo por una sola vez, objetar sobre estas cuando le parezca conveniente dentro de diez días, suspendiendo su ejecución hasta la resolución del congreso.”¹⁵

Ya para la fecha en que se promulga la Constitución de 1824, el derecho de veto ha evolucionado a la figura presidencial, como lo podemos observar en sus artículos 55 y 56:

“55. Si los proyectos de ley o decreto después de discutidos, fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra cámara, se pasará al Presidente de los Estados-Unidos, quien si también los aprobare, los firmará y los publicará; y si no, los

¹³ “Constitución Política de la Monarquía Española del 19 de marzo de 1812”, *Congreso de los Diputados*, España, consultada el 28/02/14, http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

¹⁴ “Constitución de Apatzingán de 1814”, *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, México, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

¹⁵ Artículo 16, fracción XIII, Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, consultada el 07-08-14, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>

devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles, a la cámara de su origen.

56. Los proyectos de Ley o decreto devueltos por el presidente según el artículo anterior, serán segunda vez discutidos en las dos cámaras. Si en cada una de estas fueren aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarán de nuevo al presidente, quien sin excusa deberá firmarlos y publicarlos; pero si no fueren aprobadas por el voto de los dos tercios de ambas cámaras, no se podrán volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente”¹⁶

Como podemos apreciar en la Constitución de 1824 se trata de un veto simple, meramente discrecional, que funciona más como una oportunidad de que en la segunda discusión el Presidente logré impedir a los legisladores el alcanzar las dos terceras parte de una Cámara, es decir, le da una segunda oportunidad para ejercer políticamente sobre los representantes.

Tratándose de las Leyes Constitucionales de 1836, la redacción se mejora haciéndose más evidente la intención del constituyente de generar un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes más efectivo, tal como se aprecia en su redacción:

“Art. 35. Si la ley ó decreto solo hubiere tenido primera discusión en las Cámaras, y al Presidente de la República no pareciere bien, podrá dentro de quince días útiles devolverla á la Cámara de Diputados, con observaciones acordadas en el Consejo: pasado dicho término sin hacerlo, la ley quedará sancionada y se publicará.

Art. 36. Si el proyecto de ley ó decreto hubiese sufrido en las Cámaras segunda revisión, y estuviere en el caso del art. 33 puede el Presidente de la República (juzgándolo oportuno él y su consejo) negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, y avisará de su resolución al Congreso.

Art. 37. La ley ó decreto devuelto con observaciones por el Presidente de la República, deberá ser examinado de nuevo en ambas Cámaras, y si las dos terceras partes de una y otra insistieren, se pasará segunda vez al Presidente, quien ya no podrá negarle la sanción y publicación; pero si faltare en cualquiera de las Cámaras el dicho requisito, el proyecto se tendrá por desechado.”¹⁷

¹⁶ “Constitución de 1824”, *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, México, consultado el 22/03/14

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

¹⁷ “Leyes Constitucionales de 1836”, *Orden Jurídico Nacional*, México, consultado el 22/03/14, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

En cuanto a la Constitución Federal de 1857, se incluyó el derecho de veto en el marco de los pasos a cubrir de todo proyecto de ley o decreto, no estando explícito, pero sí reglamentado, tal y como se detalla a continuación:

“70. Las iniciativas ó proyectos de ley deberán sujetarse á los trámites siguientes:

I. Dictamen de comisión.

II. Una ó dos discusiones en los términos que expresan las fracciones siguientes.

III. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del congreso, conforme á reglamento.

IV. Concluida esta discusión se pasará al ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión, ó exprese que no usa de esa facultad.

V. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá sin más discusión, á la votación de la ley.

VI. Si dicha opinión discrepare en todo ó en parte, volverá el expediente á la comisión, para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.

VII. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta se procederá á la votación.

VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.”¹⁸

En esa misma Constitución Federal también se encuentra lo que se consideraría un candado para el Presidente en cuanto al veto, traduciéndose como una hegemonía legislativa a favor del congreso, el artículo en cuestión es el número 70 del mismo ordenamiento, el cual reza: “71. En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el congreso puede estrechar ó dispensar los trámites establecidos en el artículo 70.”¹⁹

En la Constitución Política de 1917, el texto original quedó de la siguiente forma en el artículo 72:

¹⁸ “Constitución Política de la República Mexicana de 1857”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, consultado el 20/04/14, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

¹⁹ *Ídem*.

“C.- 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 esta 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.”²⁰

Como se puede observar los cambios hechos hasta estos días no han variado prácticamente en nada, solo cuestión de forma, no de fondo, siendo que hoy en día el texto de dicha fracción es el siguiente:

“Artículo 72...

C.- 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 esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.”²¹

1.5 Función del veto

Respecto de la función del veto, Elisur Arteaga refiere que por medio de dicho veto se logra la cooperación entre poderes, aparte de que con ello el Presidente de la República se puede defender de las interferencias a su esfera de competencia. A través del mismo, el Ejecutivo puede optar por suspender la entrada en vigor de un acto, que al promulgarse, lesionara su administración o fuera inoportuno.²²

Por su parte, Burgoa, considera que el derecho de veto presidencial cuenta con un carácter suspensivo ya que su ejercicio no se traduce en la

²⁰ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, consultado el 06/06/14, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

²¹ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, México, consultado el 08/06/14, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

²² Arteaga, Elisur, *op. cit.*, nota 11, p. 315.

prohibición para que una ley o decreto pueda entrar en vigencia, sino que únicamente se traduce en la elaboración de objeciones para que posteriormente se puedan discutir nuevamente por las dos Cámaras y éstas a su vez la pueden declarar inoperante, para finalmente el Ejecutivo proceder de forma obligada a la promulgación respectiva.²³

Se puede entonces señalar que el veto tiene como función impedir que el Congreso apruebe leyes inconstitucionales o con deficiencias o afectaciones que fueran en contra del Estado mexicano; siendo esto el motivo por el cual la presente investigación de tesis de grado cobra importancia, porque el veto no lo utiliza el Presidente de la República siempre que existen vicios de constitucionalidad de una ley,²⁴ lo cual contraviene al espíritu del artículo 1° de la Constitución, toda vez que el veto al ser una atribución del Presidente, éste debería de maximizar los derechos humanos, y sobre todo no permitir que una ley contraria a éstos pasara inadvertida por su despacho.

1.6 Tipos de veto

Según la doctrina, podemos encontrar tres tipos de veto: el total, el parcial y el veto de bolsillo. Dentro de nuestro ordenamiento, actualmente se tienen los dos primeros; por lo que ve al último, que es el veto de bolsillo, existe mucha divergencia acerca de su vigencia entre los autores.

Por lo que respecta al veto total, éste consiste en que el Presidente rechaza de manera expresa firmar en forma completa la propuesta de ley y posteriormente la devuelve al Congreso, haciendo una explicación en

²³ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, p. 776.

²⁴ Tal es el caso de todas las leyes que presentan un conflicto de armonía con los tratados internacionales signados por nuestro país, como la Ley del Servicio Militar, que no prevé la objeción de conciencia; la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, así como una gran cantidad de leyes que poseen figuras contrarias a los derechos humanos, como lo ha establecido el derecho convencional internacional.

detalle de las razones por las cuales no la acepta o aprueba en su totalidad.²⁵

Siguiendo con la clasificación de los tipos de veto, en segundo lugar está el veto parcial; de acuerdo con Giovanni Sartori, este tipo de veto se le conoce en Estados Unidos como el veto por párrafos o artículos y lo define como “aquel que le permite al Presidente modificar una ley eliminando parte de la misma, cancelando disposiciones individuales. Aunque el veto parcial puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y el que más desean”.²⁶

Por último, dentro de los tipos de veto encontramos al veto de bolsillo, el cual señala Sartori:

“le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley (así llamado porque figuradamente pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él). Es una clase de veto definitivo, porque no puede evitársele. Si un presidente elige no actuar, esto es, no firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiere existido y nadie puede hacer nada al respecto”.²⁷

Por lo que ve al veto de bolsillo, Jorge Moreno Collado dice que: “consiste en que si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el Ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley”.²⁸ Probablemente, el caso de veto de bolsillo que en nuestro País más llama la atención fue precisamente contra la reforma que eliminaba el veto de bolsillo, el 25 de mayo de 2011; la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró la aprobación del decreto mencionado y se remitió al *Diario Oficial de la Federación* para los efectos constitucionales, pero el ejecutivo mantuvo

²⁵ Espinoza Toledo, Ricardo, *Sistemas Parlamentario y Presidencial y Semipresidencial*, Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 20, México, IFE, 1999, p. 35.

²⁶ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 3a. ed., trad. de Roberto Reyes Mazzon, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 178.

²⁷ *Idem*.

²⁸ “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”, *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México*, 1998, p. 1063, consultado el 03/05/14, http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

durante ochenta y tres días la reforma “congelada”, hasta que ordenó su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, lo que dio por finalizada la práctica del veto de bolsillo.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente se prevé el veto total y parcial en la primera parte del inciso c) del artículo 72, que dice: “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”. Por lo anterior, Jorge Carpizo y Miguel Carbonell refieren lo siguiente:

“El veto puede ser total o parcial, en virtud de que el inciso c del artículo 72 dispone que el proyecto puede ser devuelto en todo o en parte por el presidente. El veto presidencial puede ser superado por el voto de las dos terceras partes de ambas Cámaras. En ese caso el presidente está obligado a publicar la ley tal como fue aprobada por el Congreso de la Unión”.²⁹

1.7 Alcances e improcedencia del veto

El veto presidencial tiene alcances limitados, o sea, se refiere exclusivamente a los actos positivos del Congreso de la Unión; los negativos no son susceptibles del veto, en razón, de que si las Cámaras se oponen a una iniciativa, no existe acto que sea idóneo de observaciones.³⁰

El artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el inciso I (J, sic DOF 24-11-1923), preceptúa lo siguiente:

“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.”

²⁹ Carpizo, Jorge y Carbonell Miguel, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2010, pp. 124 -125.

³⁰ Arteaga, Elisur, *op. cit.*, nota 11, p. 316.

Por lo que se refiere al ejercicio del veto presidencial, Ignacio Burgoa señala que se presenta una disyuntiva, consistente en determinar si se puede ejercitar solamente tratándose de leyes ordinarias que aprueba el Congreso de la Unión, o si también se puede ejercer por lo que ve a las reformas y adiciones constitucionales que el Congreso haya convenido³¹. Al respecto, José María del Castillo Velasco sostuvo que:

“el Poder Ejecutivo no tiene injerencia en la discusión de las adiciones y reformas, ni le está concedido el derecho de concurrir a su examen con su opinión ni sus observaciones. Al poder legislativo, ejercido por el Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados es a quien exclusivamente corresponde hacer las adiciones y reformas. El ejecutivo concurre a la formación de las leyes por la ciencia de los hechos que en él se supone; pero cuando el pensamiento de la reforma constitucional es adoptado por la opinión pública; cuando la conciencia del pueblo se declara a favor de una adición o reforma, no hay otro hecho que conocer, ni es necesaria la ciencia del poder ejecutivo. La voluntad del Soberano se hace sentir en el Congreso y en las legislaturas, y la adición o la reforma tienen que verificarse. El poder ejecutivo en su calidad de poder administrativo hace observaciones a las leyes por lo que éstas puedan afectar a la administración, pero los principios constitucionales no se subordinan, sino que por el contrario, ésta tiene que subordinarse a aquéllos.”³²

Siguiendo con lo anterior, Ignacio Burgoa dice que el Presidente de la República está facultado constitucionalmente para ejercitar su facultad de veto, por lo que respecta a las reformas y adiciones a la Constitución.

“En efecto, la facultad de iniciar leyes que a favor de dicho alto funcionario establece la fracción I del artículo constitucional, comprende a nuestro entender, no sólo los ordenamientos secundarios, sino también a cualquier modificación constitucional, ya que ésta sustancialmente es una norma jurídica abstracta, impersonal y general, o sea, una ley en sentido lato. Además, en muchas ocasiones las transformaciones o los cambios sociales exigen imperativamente la introducción, en la Constitución de importantes enmiendas o adiciones, fenómeno que, por lo demás, se ha registrado frecuentemente en México. Ahora bien, el órgano estatal que por virtud de sus funciones está mejor capacitado para detectar la variadísima problemática que dichas transformaciones o cambios sociales provocan, es el Presidente como supremo administrador del Estado. Sería incongruente con la extensión e índole de las atribuciones presidenciales, que el Presidente no pudiese iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos que involucrasen reformas o adiciones a la Constitución, lo que, por otra parte, contrastaría con lo

³¹ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, p.781.

³² Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, 1871, pp. 252 y ss.

que en la realidad mexicana acontece con regular periodicidad. De estas consideraciones se concluye que si el Presidente de la República puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que haya acordado el Congreso de la Unión, antes de la intervención de las legislaturas de los Estados en el procedimiento reformativo o aditivo correspondiente en los términos del artículo 135 de nuestra Ley Fundamental.”³³

³³ Burgoa, Ignacio, op. cit., nota 9, pp.781-782.

CAPÍTULO SEGUNDO

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

SUMARIO: 2.1 Supremacía constitucional; 2.2 La defensa de la Constitución; 2.3 Defensa y control constitucional; 2.3.1 El concepto moderno de la defensa de la Constitución; 2.4 Sistema de control de la constitucionalidad; 2.4.1 En sede jurisdiccional; 2.4.1.1 Juicio de amparo; 2.4.1.2 Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano.

En el presente capítulo hemos de señalar la importancia que existe en mantener un orden constitucional, aun y cuando sean actos de las propias instituciones del Estado los que puedan vulnerar dicho orden; asimismo se manejan los medios de defensa y control con que se cuenta. En este orden de ideas, tenemos al derecho de veto, que es una herramienta de control previo de la constitucionalidad.

2.1 Supremacía constitucional

El principio de supremacía constitucional lo encontramos previsto en los artículos 15, 40, 41, 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen:

“Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

Como vemos, este precepto constitucional le impide al Estado celebrar tratados que violenten principios de libertad que están claramente delimitados en la tradición jurídica mexicana.

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Este numeral le brinda a los Estados que componen la federación un rango de soberanía, misma que por cierto, se ve cedida parcialmente al aceptar, vía Senado, los tratados internacionales, lo que permita que existan ordenamientos que obliguen a dichas soberanías a supeditarse a decisiones y ordenamientos de carácter internacional.

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”

De igual forma es cierto que nunca hemos tenido en funcionamiento un federalismo puro, a ejemplo de ello el numeral anterior que expongo, el cual impone como límite a los Estados la Carta Magna, no pudiendo, como sucede en otros países, que un Estado imponga la voluntad de sus ciudadanos contraviniendo ciertos ordenamientos.

“Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”

Este numeral precisa la forma en que se protestan los cargos públicos, a manera de un juramento, dándole fuerza y vigor a la Carta Magna.

“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.”

Dicho precepto establece que la Constitución Federal es la Máxima Ley, es la norma que se encuentra por arriba de cualquier ley, le da vida al

derecho y es considerada como la base de las instituciones. La supremacía constitucional simboliza la conformación de un sistema de normas, el cual le otorga a los ciudadanos cierta seguridad al saber que ninguna otra ley va a limitar los derechos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los cuales todos tenemos derecho y que si se diera el caso existe un medio por el cual se puede reparar dichos abusos o arbitrariedades que se cometan.³⁴

Es de señalarse que la supremacía constitucional ha sido vista como un derecho público individual³⁵, tal como lo estableció la jurisprudencia anteriormente. Una de las tesis más esclarecedoras, y que aún con las reformas no ha perdido vigencia, es aquella que señala que el artículo 133 constitucional no contiene ninguna garantía individual (hoy derecho humano), sino más bien los principios de jerarquía constitucional y de jerarquía normativa, misma que reproduzco por su importancia en el tema que se maneja:

“SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO
NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO
133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.

En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados

³⁴ Carpizo Jorge, *Estudios Constitucionales*, Porrúa, UNAM, México 2012, pp. 1-2.

³⁵ *Constitución, supremacía de la. Es un derecho público individual. Fuentes y evolución de este derecho*, [Tesis], Séptima Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Parte III del Informe de 1970.

resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.”³⁶

La tesis anterior, parece a mi juicio, ser producto de una de las grandes decisiones adoptadas por la Primera Sala de la Suprema Corte, toda vez que se adelantó mucho a su época, ya que armonizó al sistema jurídico mexicano con un proceso de globalización del derecho que surtió efectos constitucionales hasta el año 2011 en nuestro país.

Actualmente podemos hablar de una pérdida o disminución del paradigma de la supremacía constitucional, toda vez que la pirámide kelseniana se ha visto gravemente vulnerada en relación con la introducción del derecho convencional de los derechos humanos, y el hecho de que el principio *pro homine* o *pro persona* presupone que se dará el beneficio más amplio a la persona en la cuestión de una colisión de derechos o de una duda sobre cual aplicar, esto principalmente derivado de la interpretación constitucional del artículo 133 bajo los principios *pro persona* y de interpretación conforme³⁷.

Ernesto Rey Cantor se pregunta si ¿la supremacía constitucional conlleva esencialmente la jerarquización de la norma constitucional en la cúspide del ordenamiento jurídico?³⁸, contestándose esto dice que un conflicto entre estas normas le correspondería al derecho procesal constitucional resolverlo; sin duda, partiendo de esta idea podemos decir que si en algún

³⁶ *Supremacía constitucional y orden jerárquico normativo, principios de. Interpretación del artículo 133 constitucional que los contiene*, [Jurisprudencia], Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XX, octubre 2004, Jurisprudencia: 1a/J.80/2004, p. 264, (Amparo en revisión 797/2003, Banca Quadrum, S.A. Institución de Banca Múltiple, 26 de mayo de 2004, unanimidad de cuatro votos, Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luís Fernando Angulo Jacobo.

³⁷ Herreras Cuevas, Ignacio y Rosario Rodríguez, Marcos del, *El control de constitucionalidad y convencionalidad*, México, Ubijus, 2012, p. 74.

³⁸ Rey Cantor, Ernesto, “*Supremacía Constitucional*”, en Rosario Rodríguez, Marcos del (coord.), *Supremacía Constitucional*, México, Porrúa-UP, 2009, p. 179.

momento, la propia Constitución y el derecho interno entraran en conflicto con el derecho convencional, le corresponde resolver la colisión normativa al derecho procesal internacional de los derechos humanos, a la luz de los estándares internacionales de protección de los derechos fundamentales, lo que probablemente puede dejar entrever una pérdida de la supremacía constitucional en relación con el derecho convencional.

Esta pérdida de la supremacía constitucional es parcial, debido a que sólo se aplica en materia de derechos humanos; por lo tanto, no se puede ver como una violación a la soberanía nacional, sino como una mera cesión parcial, en beneficio de la persona humana. Pese a lo expuesto, hay voces que señalan que el principio de supremacía constitucional no puede ser rebasado por cuestiones de índole convencional, como es el caso de la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quien señala que las interpretaciones de nuestra Constitución realizadas por la Corte Interamericana no pueden ser acatadas por nuestro país, puesto que sería aceptar que ese tribunal está por encima de la Constitución y de la Suprema Corte.³⁹

Entre algunas de las decisiones jurisdiccionales relativas al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que más representativas resultan en cuanto a la interpretación del citado numeral tenemos las que han causado revuelo y múltiples discusiones al interior de la academia mexicana en cuanto al posicionamiento jerárquico de los instrumentos internacionales con relación a la Constitución:

“TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUIA

El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el

³⁹ Luna Ramos, Margarita Beatriz, “*Supremacía Constitucional y control de convencionalidad*”, en García Villegas Sánchez Cordero, Paula M. (Coord.), *El control de Convencionalidad y las cortes nacionales*, México, Porrúa, 2013, p. 30.

apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo."⁴⁰

Como podemos ver esta primera tesis posicionaba a las leyes federales en el mismo plano jerárquico que el derecho convencional internacional, lo cual no trastocaba ni generaba disputas algunas sobre el posicionamiento de la Constitución en relación a dicho derecho, dejando intacta la supremacía constitucional; al igual que la que prosigue, en la cual se dicta que una ley federal no puede ser declarada inconstitucional por el simple hecho de ser contraria a lo que dispone un tratado internacional:

“LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano.

Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.”

Otra de las categorías en las cuales se les ubicó jerárquicamente a los instrumentos internacionales fue manteniendo la supremacía de éstos sobre las leyes federales, pero dejando intacto el campo de acción de la Constitución Federal:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio

⁴⁰ Séptima Época. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. *Semanario Judicial de la Federación*, t. 151-156, Sexta Parte, p. 196.

la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal."⁴¹

⁴¹ Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a 28 de octubre de 1999.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Núm. 60, Octava Época, diciembre de 1992, p. 27, de rubro: "Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa.".

Al igual que la anterior tesis ubica a los tratados internacionales debajo de la Constitución, pero con un rango superior a las leyes generales, federales y locales:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.”⁴²

Finalmente, y siendo el criterio aplicable en la actualidad, se ha optado por sostener que si bien el artículo 1° de la Constitución, a raíz de la reforma del 10 de junio de 2011, establece prioritariamente el principio pro persona, criterio bajo el cual podría o debería caber la posibilidad de que la propia Constitución resultara inconvencional, la Suprema Corte decidió sostener la imposibilidad de que ello suceda.

Con el establecimiento de la posibilidad sobre que los tratados internacionales estén a la par de la Carta Magna, sin que puedan los primeros contradecir a la última, encontramos el criterio siguiente:

⁴² Tesis: P. IX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 172650, Pleno, t. XXV, Abril de 2007, p. 6. Tesis Aislada (Constitucional).

“SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO.

La reforma al artículo 10. de la Carta Magna, publicada el 10 de junio de 2011, en modo alguno contraviene el principio de supremacía constitucional consagrado desde 1917 en el artículo 133 del propio ordenamiento, que no ha sufrido reforma desde el 18 de enero de 1934, y en cuyo texto sigue determinando que "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión", lo cual implica que las leyes y los tratados internacionales se encuentran en un plano jerárquicamente inferior al de la Constitución, pues en el caso de las leyes claramente se establece que "de ella emanen" y en el de los tratados "que estén de acuerdo con la misma". Por otra parte, la reforma de 2011 no modificó los artículos 103, 105 y 107 constitucionales, en la parte en que permiten someter al control constitucional tanto el derecho interno, como los tratados internacionales, a través de la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo. Además, el propio artículo 10. reformado dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, pero categóricamente ordena que las limitaciones y restricciones a su ejercicio sólo pueden establecerse en la Constitución, no en los tratados; disposición que resulta acorde con el principio de supremacía constitucional. Principio que también es reconocido en el ámbito internacional, en el texto del artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, al prever la posibilidad de aducir como vicio en el consentimiento la existencia de una violación manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno."

2.2 La defensa de la Constitución

En un principio debe presuponerse que las autoridades no realizan lo que no les está permitido. Es debido a esto que para salvaguardar la garantía de petición de justicia previsto en la Constitución, el Estado debe de implementar su sistema de solución de conflictos⁴³, de ahí surge la defensa de la Constitución.

⁴³ Suarez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, 3ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 145.

La defensa de la Constitución se encuentra conformada por todos los instrumentos -tanto jurídicos como procesales- que se han creado con la finalidad de poder conservar la normativa constitucional y evitar que se viole o transgreda, y fundamentalmente para que se logre el desarrollo de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, partiendo de dos aspectos: esto es, desde el punto de vista de la Constitución formal que tiene como fin el que se pueda lograr una adaptación a los cambios, tanto en el ámbito político como en el social, y el otro es desde la Constitución real, esto es, como va evolucionando y transformándose, de acuerdo con las normas programáticas de la misma Constitución.⁴⁴

Respecto a las taxonomías de la defensa de la Constitución, se sigue la clasificación que propuso Fix Zamudio al dividir en dos categorías principales, mismas que se encuentran relacionadas en el campo de la práctica:

- a. Protección de la Constitución.
- b. Garantías constitucionales.

Por lo que respecta a la protección de la Constitución se dice que se compone de factores tanto políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica, que tienen como finalidad frenar al poder, apegándose a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en lo que ve a sus atribuciones, así como en los derechos humanos del gobernado. Lo que se pretende es lograr que funcionen de una manera equilibrada los poderes públicos, así como cualquier órgano de autoridad y controlar que no rebasen sus atribuciones.⁴⁵

El segundo grupo de la clasificación de la defensa de la Constitución, se conforma de las garantías constitucionales, entendiéndolas no como

⁴⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, México, UNAM, 2011, p.9.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 10 y 11.

derechos de las personas establecidos en la Constitución Política Federal, sino más bien como medios jurídicos, cuya naturaleza es eminentemente procesal y que tienen como fin la restauración del orden constitucional cuando ésta ha sufrido alguna afectación por los órganos de poder. Lo que se pretende con las garantías constitucionales es que se pueda volver nuevamente al funcionamiento normal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁶

Debe que destacarse que en nuestro país aún existen varios rubros donde no se respeta esta protección de derechos, y la propia Constitución pone candados procesales, violentando su propio espíritu, y limitando este derecho de acceso a la justicia o derecho a un recurso judicial efectivo; tal es el caso que se encuentra estipulado en el párrafo sexto, del artículo 111 de la Constitución Mexicana, el cual señala que “Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”, esto en relación con la declaración de procedencia. En este orden de ideas, también se encuentra el supuesto que impide la procedencia de los mecanismos de control constitucional en contra del contenido de reformas constitucionales, limitándolos a irregularidades en el procedimiento, el cual no radica en ninguna norma constitucional o legal, pero si en la interpretación dada por la Corte en la resolución del Amparo en revisión 186/2008⁴⁷.

Como se puede constatar, ambas hipótesis resultan en una flagrante violación al derecho humano a un recurso judicial efectivo, el cual consiste en que cada Estado debe contar con los procedimientos o recursos internos que de manera real sirvan para proteger los derechos de toda persona y custodiarlos de cualquier flagelo en su contra, derecho consagrado en múltiples instrumentos internacionales que el Estado

⁴⁶ *Ibídem*, pp. 11 y 12.

⁴⁷ Amparo en el cual se impugnó la reforma constitucional en materia electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

Mexicano ha suscrito, entre los cuales destaca la Convención Americana sobre Derechos humanos, la cual señala en su artículo 25.1 lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

2.3 Defensa y control constitucional

Se ha sostenido que existe relación entre el control de la constitucionalidad y el principio de supremacía constitucional, en razón de que -como ya lo vimos- este principio consiste en que ninguna autoridad o ley ordinaria, podrá ir en contra de la Constitución; por su parte, el control constitucional aplica dicho principio y lo hace suyo en el momento en que proporciona los principales mecanismos para garantizar que la Constitución se respete y nadie pase sobre ella. De la mano con el control constitucional se necesita que existan los medios de control o defensa de la Constitución y éstos no son otra cosa que los procedimientos que encontramos establecidos por la Constitución con la finalidad de salvaguardarla.⁴⁸

Considero conveniente establecer que debemos entender por medio de control o defensa de la Constitución o de la constitucionalidad; al respecto, García Becerra dice:

*“...al proceso instituido y debidamente previsto en la misma Constitución, encaminado a vigilar que los actos de autoridad sean conformes o que estén de acuerdo con la Ley Fundamental o Ley Suprema y para el caso de no ser cumplido tal requisito (el apego a la Constitución por parte de las autoridades al emitir los actos propios de sus funciones), se declarará su contrariedad con el texto de esa Ley, procediéndose a su anulación o invalidación por parte de la autoridad competente para conocer del juicio de constitucionalidad”.*⁴⁹

⁴⁸ García Becerra, José Antonio. *Los medios de control constitucional en México*, México, STJES, 2001, p. 6.

⁴⁹ *Ibídem*, p. 10.

Por su parte, Alberto del Castillo del Valle expresa que el control constitucional es:

“... el proceso o procedimiento previsto en la Constitución (aun cuando regulado en una ley secundaria), por virtud del cual un órgano de gobierno del Estado estudia un acto de autoridad para que, previo al trámite procedimental respectivo, haga una declaratoria sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese acto y para el caso de declarar que ese acto es contraventor del texto de la Ley Suprema, el mismo quede anulado o invalidado, restituyéndose el orden constitucional respectivo”.⁵⁰

Dicho control como ya se dijo con antelación, se trata de anular o invalidar los actos de entes públicos que sean contrarios a la Constitución, con la finalidad de mantener vigente el texto constitucional y hacer que se respete el principio de supremacía constitucional. Es necesario resaltar que la denominación de control constitucional se encuentra en el capítulo de la Constitución donde se contempla al Poder Judicial de la Federación, en razón, de que a él le corresponde estudiar y poner una solución a los problemas de constitucionalidad; en otras palabras, si la autoridad responsable transgredió o vulneró algún precepto de la Constitución, se procederá a declarar la invalidez del acto.⁵¹

2.3.1. El concepto moderno de la defensa de la Constitución

El concepto de defensa de la Constitución ha ido evolucionando con el paso del tiempo ante los diversos cambios que se han dado en todos los ámbitos, tales como el político y social, a lo largo del siglo XX. La doctrina plantea que al hablar de defensa constitucional no solamente nos referimos a una violación normativa constitucional, misma que se soluciona con los instrumentos de control que existen; dicho tema engloba una parte más amplia, como lo es la normalidad constitucional, que se conforma por los instrumentos que ayudan a que el sistema que prevé la

⁵⁰ Valle del Castillo, Alberto del. *Defensa Jurídica de la Constitución en México (Derecho Procesal Constitucional Mexicano)*, 3ª ed., México, Educación Cumorah, 2004.

⁵¹ *Ibídem*, p. 58.

Constitución funcione de manera correcta. Por el otro lado, la defensa constitucional se encarga de la regulación de los instrumentos netamente procesales los cuales permiten que funcionen las normas fundamentales cuando se dé una violación respecto de la norma.⁵²

La defensa de la Constitución puede analizarse desde dos aspectos, esto es, en un sentido amplio y de manera restringida. Por lo que ve al primero, la defensa de la Constitución se compone de instrumentos tanto jurídicos como procesales que surgieron con el fin de preservar la normatividad constitucional y evitar una violación, reprimir que se ignore o no se conozca y poder lograr una evolución de las disposiciones que establece la Constitución, aproximándose a la Constitución formal y a la materia. Y por lo que ve a su sentido estricto, se relaciona con las garantías constitucionales, o lo que se conoce también en la doctrina como justicia constitucional, jurisdicción constitucional y control de la constitucionalidad.⁵³

2.4. Sistemas de control de la constitucionalidad

Encontramos dos sistemas de control de la propia Constitución: el primero de ellos es un control jurisdiccional; mientras que el segundo es un control político, como es el caso del derecho de veto. Por lo expuesto, en este trabajo se mencionan los medios de control jurisdiccional, puesto que son medios de control judicial o en sede judicial que se acota el margen de actuación, y se apartan a otros medios de control de la Constitución, como el juicio contencioso administrativo. Siguiendo a Arrellano García:

“Al margen de los matices semánticos de las palabras con que se denomina a estas instituciones, interesa asentar la clasificación general de las mismas en medios políticos por un lado, o medios jurisdiccionales por otra parte,

⁵² Zaldívar, Arturo. “*El juicio de amparo y la defensa de la Constitución*”, en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (Comp.). *La defensa de la Constitución*. México, Fontamara, 2000, p.44.

⁵³ Fix-Zamudio, Héctor, *Op. Cit.*, pp. 15-16 y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo F., “El juicio de Amparo a la Luz de la Moderna Justicia Constitucional”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, núm. 15, 1991, p. 324.

según sea la naturaleza del órgano de gobierno ante quien se tramite y resuelva la acción correspondiente.

Independientemente del criterio formal de clasificación aludido, atendiendo a la naturaleza del órgano que realiza la función controladora, creemos que en realidad lo más importante es el criterio con el que se resuelve el conflicto entre un acto o ley y el mandato constitucional, es decir, lo relevante es la función que realiza ese órgano, porque de hecho existen órganos no jurisdiccionales que realizan funciones de control constitucional, y a los cuales por el hecho de no ser formalmente órganos jurisdiccionales los que ejercen la función controladora, tampoco pueden llamárseles controles de tipo político, dentro de esta división general.

No está por demás decir que, al lado de la clasificación de controles políticos y jurisdiccionales, se habla también del llamado autocontrol o control difuso.”⁵⁴

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el ejercicio del control político está encomendado para los órganos no jurisdiccionales realizando funciones meramente políticas y no jurisdiccionales; en oposición con éste, el sistema de control jurisdiccional se da a través de un proceso jurisdiccional, siguiendo un juicio con todas sus etapas y procesos legales y culminando con la sentencia debidamente fundada y motivada, dictada por el juez.

Dentro de la clasificación que hace Carlos Arellano García de los sistemas de control, en primer lugar está el control político, teniendo como características las siguientes:

“A) El control de la Constitución, desde el punto de vista formal no es jurisdiccional, pues la tutela de la ley fundamental no se confiere al poder judicial. B) Desde el punto de vista material, el control no se ejerce mediante el desempeño de una función jurisdiccional. Es decir, no se plantea una situación controvertida para ser resuelta en forma de juicio. El órgano de control es autónomo y es independiente para decir conforme a la confrontación entre el acto o ley inconstitucional y el documento supremo. C) Los diversos órganos del Estado, cuyos actos o leyes pueden ser estimados inconstitucionales por el órgano político, se hallan en una situación de subordinación al órgano de control político. D) Se engendra una situación de antagonismo entre el órgano que ejerce el control y el órgano estatal cuya actuación está sujeta a ese control, pues la iniciativa de la declaración de inconstitucionalidad no ha sido entregada al órgano controlador. E)

⁵⁴ Arellano García, Carlos, *La controversia constitucional en México*, México, Porrúa, 2004, pp. 34-35.

Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad en el control por órgano político, conforme a las experiencias mencionadas por el maestro Tena Ramírez, se generalizan y se neutraliza para siempre la ley impugnada de inconstitucionalidad. Los efectos son erga omnes.”⁵⁵

Siguiendo con la clasificación de los sistemas de control, en segundo lugar está el sistema de control jurisdiccional; al respecto, Héctor Fix Zamudio sostiene que:

“Está constituida por el procedimiento que se sigue ante un tribunal establecido al efecto y que tiene como función la de declarar, ya sea de oficio, o principalmente a petición de personas u órganos públicos legitimados, cuando una ley o un acto son contrarios a la ley fundamental, y produciendo tal declaración la anulación absoluta de los mismos.”⁵⁶

Consecutivamente, al hacer una distinción, de las diferentes modalidades de dicho sistema de control, Fix Zamudio refirió:

“Consiste esta defensa constitucional en la remoción de los obstáculos existentes para la actuación de los mandatos fundamentales a través de la función estrictamente jurisdiccional, es decir, en la composición de la litis sobre el contenido o forma de una norma, para el caso concreto y a través del agravio personal.”⁵⁷

Carlos Arellano García señala algunas características del control por órgano jurisdiccional, tales como:

“A) Desde el punto de vista formal, el control de la constitucionalidad y la legalidad de los actos de autoridad estatal, se encomienda a uno de los tres poderes tradicionales: el Poder Judicial. En México, en el amparo, se encomienda al Poder Judicial de la Federación. B) Desde el punto de vista material, el control de la constitucionalidad y la legalidad de los actos de autoridad estatal se ejerce a través del desempeño de la función jurisdiccional, lo que significa que habrá una controversia que se resolverá por el órgano jurisdiccional. C) La controversia planteada consistirá en la pretensión de un gobernado en el sentido de que el acto o ley de la autoridad estatal es contraria a la Constitución. Por su parte la autoridad estatal demandada defenderá su actuación, si hay elementos para ello, y ello dará lugar a que se diga el derecho, es decir, a que se resuelva la litis planteada, en una tónica totalmente jurisdiccional. D) No se producirá antagonismo entre el órgano controlador y los órganos de autoridad estatal controlados puesto que la actuación de tutela constitucional se limitará a examinar,

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 35-36.

⁵⁶ Fix Zamudio, Héctor. *op. cit.* nota 44,, pp. 63-64.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 68.

bajo los lineamientos de la técnica jurídica, única y exclusivamente el caso controvertido y el órgano controlador se abstendrá de realizar declaraciones de carácter general para casos diferentes al resuelto. En otros términos, los efectos de la sentencia que se dicte no serán “erga omnes”. E) Al poder judicial, al que se encarga el control de la constitucionalidad y de la legalidad, no se le dota de fuerzas materiales. Sólo es poseedor de la autoridad moral que se deriva del prestigio personal y conocimientos de sus representantes, especializados en la ciencia jurídica y en la dicción del derecho a situaciones controvertidas.”⁵⁸

De lo expuesto, se aprecia que si bien Héctor Fix Zamudio y Carlos Arellano García hacen referencia a las características del amparo, las observaciones que realizan ayudan a comprender de una mejor manera el control jurisdiccional; es conveniente hacer énfasis en que no todos los instrumentos de la Constitución tienen como características que el gobernado ejercite la acción, que haya un agravio o afectación que sea tanto personal como directa y que la sentencia que dirima la controversia solamente tenga efectos para el caso que se está aplicando, como lo es el caso del juicio de amparo.

Finalmente, puede concluirse que para poder preservar la vigencia y la supremacía de las normas contenidas en la Constitución, se debe preferir al órgano jurisdiccional frente al órgano político, esto en virtud, de que lo que se pretende es evitar que las autoridades cometan actos arbitrarios de poder en contra del gobernado y con esto se transgreda a la Constitución como Ley Suprema.

2.4.1 En sede jurisdiccional

Anteriormente se contaba con un sistema concentrado de control jurisdiccional de la Constitución, por lo que todavía encontramos autores que señalan que: “el conocimiento de los medios de control corresponde exclusivamente al Poder Judicial de la Federación”⁵⁹; sin embargo, los avances en el derecho procesal constitucional, y específicamente a raíz de

⁵⁸ Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 54, p.37.

⁵⁹ Suarez Camacho, Humberto, *op. cit.*, nota 43, p.155.

la reforma al artículo 1° constitucional en materia de derechos humanos⁶⁰ han cambiado el paradigma de la defensa de la Constitución, ensanchando este marco de acción.

A continuación, se hará una breve explicación sobre estos medios de control.

2.4.1.1 Juicio de amparo

El juicio de amparo surgió en México como un instrumento procesal que tenía la función de tutelar los derechos fundamentales, entonces exclusivamente de carácter individual, contra leyes o actos de cualquier autoridad,⁶¹ el cual puede declarar la inconstitucionalidad de una ley para el caso concreto.

El juicio de amparo ha adquirido una especial importancia en la protección de los derechos humanos en el caso de poder *revisar* la constitucionalidad de las sentencias dictadas por magistrados locales, los cuales en diversas ocasiones han sido cuestionados en cuanto a su imparcialidad.

El juicio de amparo resulta ser un medio de control en dos sentidos: como medio de control de la Constitución y como medio de control de legalidad, ya que de acuerdo al principio de exacta aplicación de la ley mencionados en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, el Poder Judicial de la Federación conoce de todos los casos de aplicación de leyes secundarias por cualquier autoridad,⁶² esto es que mediante la violación de una ley secundaria puede darse una violación indirecta de la propia Constitución.⁶³

⁶⁰ Publicada el día 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011.

⁶¹ Fix-Zamudio, Héctor. "Derecho de Amparo Mexicano y su proyección en los ordenamientos latinoamericanos, instituciones similares y equivalentes", en Olivos Campos, René y Díaz Pedraza, Noé (Coords.), *Estudios de derecho constitucional y amparo*, Morelia, FDCS, 2007, p. 11.

⁶² Ostos Luzuriaga, Armando, *Curso de garantías y amparo*, México, PJF y Escuela Libre de Derecho, 2012, p.163.

⁶³ Espinoza Barragán, Manuel Bernardo, *Juicio de Amparo*, México, Oxford, 2000, p. 21.

2.4.1.2 Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano

La justicia es un hecho que viene a ser parte importante para la consolidación de la democracia, como hemos visto los derechos humanos son uno de los ejes centrales de la democracia, de hecho son uno de los aspectos fundamentales de ésta.

Uno de los grandes temas relacionados con la democracia es la protección de los derechos político-electorales, los cuales han sido reconocidos desde 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, haciéndose patentes desde entonces como derechos fundamentales.

Sin embargo, en nuestro país se ha tenido un largo camino para lograr su protección plena, hecho que hasta el momento resulta aún precario, pero si con un gran avance.

La primera y tal vez más representativa cuestión que no permitió anteriormente proteger los derechos político-electorales en México es que no están incluidos en la parte dogmática de la Constitución, el título denominado por tantos años “De las Garantías Individuales”⁶⁴.

Esta exclusión de los derechos políticos del apartado de las garantías individuales generó que el manto protector del juicio de amparo no cubriera tales derechos, como se hace patente en diversas tesis en las que se expresaron comentarios como “y el juicio constitucional no se ha instituido para reparar violaciones a los derechos políticos”⁶⁵, “no pueden ser objeto del amparo, que ha sido instituido para salvaguardar las garantías individuales”⁶⁶, “La violación de los derechos políticos no da

⁶⁴ Denominado actualmente “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, a raíz de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de junio del año 2011.

⁶⁵ Registro No. 211 357 [TA]; 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; XIV, Julio de 1994; p. 546

⁶⁶ Registro No. 228 304 [TA]; 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989; p. 269

lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.”⁶⁷, lo cual nos hace suponer los derechos políticos no son derechos humanos, puesto que múltiples derechos humanos no se encuentran en el título primero de la Constitución y sin embargo: *Derechos Humanos son*.

Con la reforma electoral de 1994 se instauró el Tribunal Federal Electoral, lo que lo convirtió en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, a raíz de dicha reforma “la regulación de los medios de impugnación pasó del COFIPE a una nueva ley específica de la materia”⁶⁸ que fue la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación del 22 de noviembre de 1996.

El artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal señala que se contará con un sistema de medios de impugnación para garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, dándole el artículo 99 del mismo ordenamiento la facultad para conocer de estos asuntos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El “medio de defensa idóneo para tutelar la protección de las prerrogativas de índole política, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es el mecanismo de defensa más evolucionado en la materia electoral”⁶⁹, este juicio es el mecanismo para proteger los derechos humanos en tratándose de dichos derechos, se trata de una jurisdicción especial donde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, antes TRIFE, es el máximo órgano jurisdiccional en la materia electoral.

⁶⁷ Registro No. 211 359 [TA]; 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; XIV, Julio de 1994; p. 546

⁶⁸ Becerra Chávez, Pablo Javier, “*La reforma electoral de 1996*”, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, consultado el 13/05/14, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1834/8.pdf>

⁶⁹ Mandujano Rubio, Saúl, “*Derecho Procesal Electoral: visión práctica*”, México, Limusa, 2010, p. 337.

Anteriormente hubo muchas limitantes para la protección de los derechos político-electorales, al grado de que existieron tesis de la Suprema Corte que limitaban esta jurisdicción, como lo fue la que al rubro cita:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.⁷⁰

Este tipo de tesis limitaban al Tribunal Electoral a ser un tribunal de mera legalidad, dejando en estado de indefensión a los justiciados tratándose de asuntos que planteaban una cuestión de inconstitucionalidad, no se diga ya de cuestiones de inconveniencia de las normas. De esta manera, “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución, es [era] la acción de inconstitucionalidad...”⁷¹

Dicha tesis fue superada con la reforma constitucional del artículo 99 publicada el 13 de noviembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, añadiendo el párrafo siguiente:

*“Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”*⁷²

⁷⁰ Tesis: P./J. 26/2002 [J]; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época XXXI, enero de 2010, p. 23

⁷¹ González Oropeza, Manuel, “¿La política sin derechos? O ¿el derecho sin política?”, en Rosario Rodríguez, Marcos del, *Reflexiones en el contexto de los derechos políticos y civiles en México*, México, Porrúa, 2008, p.23.

⁷² Extracto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dándole a este mecanismo de protección de los derechos humanos una mayor fuerza.

El juicio para la protección de los derechos político electorales ha resultado ser en la actualidad un mecanismo de suma eficacia, ya que no se ha limitado su procedencia únicamente a actos que violan directamente los derechos políticos electorales, sino también lo es cuando se lesionen otros “derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión de las ideas”⁷³ dándole un espectro protector muy amplio.

El juicio para la protección de los derechos político electorales ha logrado consolidarse como un recurso judicial que efectivamente protege los derechos humanos, defendiéndolos a un nivel alto y adecuado, uno de los casos más significativos ha sido cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación “realizó un control de convencionalidad al verificar la compatibilidad del artículo constitucional impugnado, con los tratados internacionales, en particular con la Convención Americana de Derechos Humanos en relación con sus artículos 1, 2, 29 y 30, excluyendo de su análisis la confrontación con el texto de la Constitución Federal Mexicana...”⁷⁴, logrando maximizar así los derechos político-electorales del candidato a la Gubernatura de Baja California, ya que una vez registrado ante el Instituto Electoral local, el Tribunal de Justicia Electoral de dicho Estado revocó el acuerdo de registro⁷⁵, porque el artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California establece que ciertos

⁷³ Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia Constitucional Electoral y Garantismo Jurídico*, México, Porrúa, 2006, p. 66

⁷⁴ Herreras Cuevas, Ignacio Francisco, *Control de Convencionalidad y efectos de las sentencias*, México, UBIJUS, 2011, p. 23

⁷⁵ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano Jorge Hank Rhon, expediente SUP-JDC-695/2007.

funcionarios no pueden ser electos Gobernador, durante el tiempo para el que fueron electos, aun si estos se separaran de su cargo.

Como puede observarse, la Sala Superior consiguió proteger los derechos humanos del ciudadano Jorge Hank Rhon, maximizando este mecanismo por medio del control de convencionalidad, logrando superar así las barreras existentes para que un tribunal electoral contrastara la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, tal como se establece en la tesis siguiente:

“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.

De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.”⁷⁶

⁷⁶ Época: Novena Época, Registro: 165367, Instancia: Pleno, Tipo Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: t. XXXI, Enero de 2010, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 23/2002, p. 22.

CAPÍTULO TERCERO

EL CONTROL CONVENCIONAL Y SU APLICACIÓN EN MÉXICO

SUMARIO: 3.1 *El control de convencionalidad*; 3.1.1 *Concepto*; 3.1.1.1 *Juan Carlos Hitters*; 3.1.1.2 *Sergio García Ramírez*; 3.1.1.3 *Miguel Carbonell*; 3.1.1.4 *Eduardo Ferrer MacGregor*; 3.1.1.5 *Ignacio Herreras Cuevas*; 3.1.2 *Clases*; 3.2 *Objeto y finalidad del control de convencionalidad en México*; 3.2.1 *Objeto del control de convencionalidad en materia de derechos humanos en México*; 3.2.2 *Finalidad del control de convencionalidad en México*; 3.2.3. *Tesis relevantes*.

Puesto que el veto presidencial es una facultad del ámbito competencial del Ejecutivo Federal, éste se engloba en toda esa serie de actos referidos en el artículo 1° constitucional al señalar “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos...”; por ende, esta facultad debe regirse no únicamente bajo un espectro de respeto a la Constitución, sino que debe asumir un canon de control convencional de los derechos humanos, de ahí la importancia de analizar el tema que se presenta en el capítulo presente.

3.1. El control de convencionalidad

El antecedente más remoto del control de convencionalidad lo encontramos en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos referente al caso Trabajadores Cesados del Congreso; la Corte Interamericana señaló lo siguiente:

“Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales

correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.”⁷⁷

Otro de los casos donde se señala el origen del control de convencionalidad, y probablemente uno de los más conocidos es el Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, del cual se desprende el siguiente texto:

“La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esa tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.⁷⁸

En un origen, el control de convencionalidad funcionó como una obligación de este organismo supranacional de confrontar los actos originados en el seno de un estado nacional sujeto a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con las disposiciones convencionales; para deducir la adecuación o no de los primeros con los segundos, pudiendo resolver una controversia a través de una sentencia condenatoria para el Estado en cuestión, declarativa, o según lo considere la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁷⁷ Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú, Sentencia de 24 de noviembre de 2006, párr. 128, consultado el 15/05/14, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf

⁷⁸ Caso Almonacid Arellano, sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr.124, consultado el 21/05/14, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

El control de convencionalidad, entre sus principios, cuenta con el principio de la buena fe del derecho internacional, dado que los Estados están obligados a acatar sus obligaciones contraídas de acuerdo al derecho internacional de buena fe, teniendo el impedimento de poder invocar su derecho interno para su incumplimiento, como se establece en el artículo punto 1 del artículo 27 de la Convención de Viena: “Un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado”⁷⁹.

Otro de los puntos que le dan una gran vitalidad al control de convencionalidad, de la mano con lo citado anteriormente es la obligación que ha contraído el Estado Mexicano de adecuar su legislación interna para hacerla compatible con el texto de la Convención Americana, tal como se estipula en su numeral 2°:

“Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”⁸⁰

La obligación de adecuar su legislación interna a aquella de la Convención Americana también ha sido contraída por nuestro País mediante otras vías, como lo es tratándose del sistema universal de los derechos humanos, obligación que se estipuló mediante el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 2.2:

⁷⁹ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de abril de 1988, consultado el 24/05/14, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/I2.pdf>

⁸⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 7 de mayo de 1981, consultado el 24/05/14, http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

“Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.”⁸¹

Cabe señalar que, como lo menciona García Morelos⁸², no se necesita de desarrollo legislativo alguno para la aplicación de los instrumentos convencionales, puesto que son de aplicación directa; por lo tanto, el control de convencionalidad podía ejercerse aún antes de que la Corte Interamericana hiciera mención del mismo.

3.1.1 Concepto

Puesto que el control de convencionalidad es una figura que se encuentra en constante cambio y con el afán de tener una idea más clara de éste, es que se esbozará a continuación el concepto que le han dado algunos destacados juristas.

3.1.1.1. Juan Carlos Hitters

Para este destacado abogado argentino, el control de convencionalidad puede entenderse como el mecanismo por medio del cual “tiene que hacerse a través de una ‘comparación’ –que deben cumplir los judicantes del país– entre las reglas internas de esencia legislativa, administrativa o de cualquier otro carácter, por un lado; y los Tratados aludidos, la jurisprudencia de la Corte IDH y el *ius cogens*, por el otro”⁸³, recalcando lo que ha señalado con anterioridad, en relación a que los tratados

⁸¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981, consultado el 28/05/14, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

⁸² García Morelos, Gumesindo, El control judicial difuso de convencionalidad de los derechos humanos por los tribunales ordinarios en México, México, Ubijus, 2010, p. 30.

⁸³ Hitters, Juan Carlos, *Técnica de los Recursos Extraordinarios*, 2ª ed., Buenos Aires, Librería Editora Platense, 2002, p. 259.

internacionales “se erigen como una importante fuente en éste ámbito”⁸⁴, en referencia al ámbito del derecho internacional de los derechos humanos.

3.1.1.2 Sergio García Ramírez

Para este connotado estudioso del derecho, el control de convencionalidad puede entenderse en dos vertientes, la primera a la que se refiere es el control externo de convencionalidad, el cual:

“recae en el tribunal supraconstitucional llamado a ejercer la confrontación entre actos domésticos y disposiciones convencionales [...] con el propósito de apreciar la compatibilidad entre aquellos y éstas, y resolver la contienda a través de la sentencia declaratoria y condenatoria que, en su caso, corresponda. En definitiva, ese control incumbe, original y oficialmente, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando se trata de examinar casos de los que aquélla conoce y a los que aplica normas conforme a su propia competencia material”⁸⁵

Mientras que también se refiere al control interno de convencionalidad, el cual es “la potestad conferida o reconocida a determinados órganos jurisdiccionales para verificar la congruencia entre actos internos con las disposiciones del derecho internacional”⁸⁶.

Logrando así García Ramírez hacer una pequeña separación que resulta por demás útil para este estudio.

3.1.1.3 Miguel Carbonell

El investigador Miguel Carbonell respecto al control de convencionalidad apunta que:

⁸⁴ Hitters, Juan Carlos y Fappian, Oscar, *Derecho internacional de los derechos humanos*, 2ª ed., Buenos Aires, Ediar, 2007, t. I, v.1, p. 415.

⁸⁵ García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad”, en Saiz Arnaiz, Alejandro y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coords.), *Control de convencionalidad, interpretación conforme y diálogo jurisprudencial*, México, Porrúa-UNAM, 2012, p. 271.

⁸⁶ *Idem*.

“el control de convencionalidad debe entenderse como una herramienta que permite a los jueces contrastar las normas generales internas frente a las normas del sistema convencional internacional. Esto significa que los jueces nacionales deberán desarrollar una serie de razonamientos que permitan la aplicación más amplia posible y el mayor respeto a las obligaciones establecidas por los tratados internacionales. Lo anterior puede conducir, en un caso extremo, a que un juez inaplique una norma interna cuando esté en contradicción con una norma internacional.”⁸⁷

3.1.1.4. Eduardo Ferrer MacGregor

Para el destacado jurista mexicano, el control de convencionalidad, en un sentido general, puede considerarse como:

“el examen de compatibilidad que siempre debe realizarse entre los actos y normas nacionales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus protocolos adicionales, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, único órgano jurisdiccional del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, que interpreta de manera “última” y “definitiva” el Pacto de San José.”⁸⁸

3.1.1.5. Ignacio Herrerías Cuevas

El maestro Herrerías Cuevas señala que el control de convencionalidad “se trata de un estándar mínimo creado por dicho Tribunal [Corte interamericana] para que sea aplicado el corpus iuris interamericano y su jurisprudencia en los Estados Nacionales que han suscrito o se han adherido a la Convención Americana y con mayor intensidad a los que han reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana”⁸⁹

Si bien el control de convencionalidad ha sido bastante tratado por los doctrinarios, para quien suscribe esta tesis es un mecanismo de confrontación de todo acto público al orden constitucional y convencional;

⁸⁷ Carbonell, Miguel, *Introducción general al control de convencionalidad*, s.p.i., s.e., s.f., p. 71, consultado el 14/08/14, consultado el 30/05/14, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3271/11.pdf>.

⁸⁸ Ferrer MacGregor, Eduardo, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano en Estudios constitucionales*, s.l.i., Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, año 9, núm. 2, 2011, pp. 531-622.

⁸⁹ Herrerías Cuevas, Ignacio y Rodríguez Marcos del Rosario, *op. cit.*, nota 37, pp. 85-86.

esta confrontación da como resultado la ampliación del canon de control, mejorando y ensanchando las posibilidades de tener una mejor interpretación que favorezca de forma positiva el cuidado y la protección de los derechos fundamentales.

3.1.2. Clases

Con relación al órgano que los aplica, puede hablarse de dos tipos de control de convencionalidad: el control concentrado de convencionalidad y el control difuso de convencionalidad.

El control concentrado de convencionalidad es aquel control aplicado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo ésta la que señalaba la no congruencia o regularidad de una norma de derecho local con la Convención Americana, puede decirse que este control en sede internacional es un control Inter o supra, es decir desde arriba, de convencionalidad⁹⁰. Mientras que el control difuso de convencionalidad que surge en el caso *Almonacid Arellano*, en el cual la propia Corte Interamericana “va a reclamar a los jueces nacionales que inapliquen, ellos mismos, las normas locales opuestas al Pacto de San José de Costa Rica, y a su propia jurisprudencia”⁹¹, es decir, se le da la facultad y la obligación a todos los jueces nacionales de ejercer dicho control, denominándose difuso por esta forma de ejercicio; Néstor Pedro Sagües se refiere a este control como control inter (supra) nacional de convencionalidad, o sea, desde arriba.⁹²

⁹⁰ Sagües, Néstor Pedro, “El control de convencionalidad en el sistema interamericano, y sus anticipos en el ámbito de los derechos económico-sociales. Concordancias y diferencias con el sistema europeo”, en Saiz Arnaiz, Alejandro y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coords.), *Control de convencionalidad, interpretación conforme y diálogo jurisprudencial*, México, Porrúa-UNAM, 2012, pp. 435-436.

⁹¹ *Ibídem*, p. 436.

⁹² *Idem*.

3.2 Objeto y finalidad del control de convencionalidad en México

El control de convencionalidad es una herramienta procesal que hace más accesible y asequible la búsqueda de la justicia y la protección de los derechos humanos en nuestro país, facilitando de alguna manera el acceso a un recurso judicial efectivo, esto mediante la búsqueda de una armonización del orden jurídico interno con los cánones de derechos humanos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos, o derecho convencional.

Entre los debates que genera su aplicación, y que son un pequeño obstáculo para poder definir desde un marco teórico ciertos objetivos del control de manera exacta, es sobre si la aplicación del control difuso de convencionalidad constitucionaliza al derecho internacional, o pretende, más bien, internacionalizar al propio derecho constitucional.

Nos decantamos por la segunda vertiente, tendiente a afirmar que con la aplicación del control difuso de convencionalidad nos acercamos más a una internacionalización del derecho constitucional, cediendo parcialmente la potestad de imponer los límites propios del control, porque como bien atinadamente Ferrer MacGregor, este control “convierte al juez nacional en juez interamericano”⁹³.

3.2.1. Objeto del control de convencionalidad en materia de derechos humanos en México

El objeto del control de convencionalidad lo podemos situar en realizar un control de confrontación normativa del derecho interno⁹⁴ (Constitución, ley, actos administrativos, jurisprudencia, prácticas administrativas o judiciales, etc.) con la normativa internacional, para que en el supuesto de que se encuentre una antinomia entre estos ordenamientos se ordene la

⁹³ Ferrer MacGregor, Eduardo, *op. Cit.*, nota 88, p. 131.

⁹⁴ Herrerías Cuevas, Ignacio y Rosario Rodríguez, Marcos del, *op. cit.*, nota 37, p. 83.

supresión, inaplicación o eliminación de la misma, con el objeto de garantizar la supremacía del derecho convencional.

3.2.2. Finalidad del control de convencionalidad en México

La finalidad en sí misma del control de convencionalidad en nuestro país no es más que el de generar una cultura jurídica de respeto a los derechos humanos, atendiendo a sus principios, principalmente al de universalidad de los derechos fundamentales.

Cabe destacar que no sólo se logran salvaguardar los derechos fundamentales previstos en ámbito interno, sino que por medio del control de convencionalidad se protegen también los valores, principios y derechos humanos que el estado ha reconocido en los instrumentos internacionales ⁹⁵ , así como respetando y cumpliendo con los compromisos internacionales asumidos por el propio Estado.

En resumidas cuentas, la finalidad del control de convencionalidad en México es lograr la protección judicial de los derechos fundamentales, sumando así al control difuso en el catálogo de mecanismos y herramientas jurisdiccionales que facilitan y permiten llegar a este fin.

3.2.3. Tesis relevantes

Ha sido relevante el desarrollo jurisprudencial del control de convencionalidad en nuestro país, lo que se demuestra a través de los múltiples criterios adoptados por los tribunales mexicanos, lo que nos lleva a pensar que del punto en que se encuentra, en poco tiempo variará y será totalmente diverso.

Debido a la gran cantidad de tesis, y que varias se han dado en sentidos similares, se permite hacer una selección de las tesis más relevantes para

⁹⁵ Ferrer MacGregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 88, p. 131.

el tema en cuestión, para lo cual se hará una clasificación por año de las tesis.

Año 2009

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO.

Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la jurisprudencia emitida por cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México; lo cual obliga a ejercer el control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, porque éste implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen.⁹⁶

En esta tesis encontramos un muy interesante dato relativo a que la obligación de los jueces al ejercer el control de convencionalidad implica no sólo a los tratados y convenciones, sino también a la interpretación dada por estos tribunales.

En relación con la ubicación de los derechos humanos en relación a la Constitución encontramos la siguiente tesis, por demás interesante, la cual deja de lado la tan usada ubicación de los derechos humanos por debajo de la Constitución:

TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN.

Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna

⁹⁶ Tesis XI.10.A.T.47 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª. Época, t. XXXI, mayo de 2010, p. 1932.

circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial.⁹⁷

Año 2010

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DEBE SER EJERCIDO POR LOS JUECES DEL ESTADO MEXICANO EN LOS ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONSIDERACIÓN, A FIN DE VERIFICAR QUE LA LEGISLACIÓN INTERNA NO CONTRAVENGA EL OBJETO Y FINALIDAD DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido criterios en el sentido de que, cuando un Estado, como en este caso México, ha ratificado un tratado internacional, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus Jueces, como parte del aparato estatal, deben velar porque las disposiciones ahí contenidas no se vean mermadas o limitadas por disposiciones internas que contraríen su objeto y fin, por lo que se debe ejercer un "control de convencionalidad" entre las normas de derecho interno y la propia convención, tomando en cuenta para ello no sólo el tratado, sino también la interpretación que de él se ha realizado. Lo anterior adquiere relevancia para aquellos órganos que tienen a su cargo funciones jurisdiccionales, pues deben tratar de suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el derecho de acceso a la justicia.⁹⁸

En esta tesis vemos que se ensancha o amplía el criterio normativo en relación al examen de confrontación que debe realizar el juzgador mexicano, haciendo un énfasis específico en beneficiar el acceso al recurso judicial efectivo.

Año 2011

De manera atinada los tribunales mexicanos comenzaron a preguntarse, y por ende a resolver en relación al cómo se debía de ejercer el ya tan sonado para esas fechas, control de convencionalidad, dando origen a las siguientes tesis, que hacen una reflexión sobre los pasos que se siguen en su aplicación, el parámetro a tomar en cuenta para la aplicación del derecho, siendo la segunda de éstas un tanto laxa al no poder o no querer

⁹⁷ Tesis: XI.1o.A.T.45 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª. Época, t. XXXI, mayo de 2010, p. 2079.

⁹⁸ Tesis: I.4o.A.91 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2010, p. 2927.

abandonar el paradigma de la supremacía constitucional, mientras que la tercera deja entrever que el control de convencionalidad es una parte del control de constitucionalidad, cuestión que no se suscribe.

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.⁹⁹

PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

El mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: a) todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; b) todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; c) los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las

⁹⁹ Tesis: P. LXIX/2011(9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, p. 552.

sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y d) los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.¹⁰⁰

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.¹⁰¹

La última tesis del año 2011 a la que haré mención es un poco progresista, derivada del caso Rosendo Radilla Pacheco; resulta en el expediente varios 912/2010, contrariando al derecho internacional, propone que sólo tengan efectos vinculantes las sentencias de la Corte Interamericana en las cuales el Estado Mexicano haya sido parte, misma que reproduzco a continuación:

SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO.

¹⁰⁰ Tesis: P. LXVIII/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, p. 551.

¹⁰¹ Tesis: P. LXVII/2011(9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, p. 535.

El Estado Mexicano ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ello, cuando ha sido parte en una controversia o litigio ante esa jurisdicción, la sentencia que se dicta en esa sede, junto con todas sus consideraciones, constituye cosa juzgada, correspondiéndole exclusivamente a ese órgano internacional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas por el Estado Mexicano, tanto si están relacionadas con la extensión de la competencia de la misma Corte o con las reservas y salvedades formuladas por aquél. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun como tribunal constitucional, no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es correcta o incorrecta, o si excede en relación con las normas que rigen su materia y proceso. Por tanto, la Suprema Corte no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado Mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada. Lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos. Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional son obligatorias para todos los órganos del Estado Mexicano, al haber figurado como parte en un litigio concreto, siendo vinculantes para el Poder Judicial no sólo los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en ella.¹⁰²

Año 2012

El año 2012 fue un año con mucha actividad jurisprudencial en materia del control de convencionalidad, asimismo se puede señalar que en los ámbitos académicos es el año en que más se ha estudiado y hecho publicaciones en relación con esta institución y, por lo tanto, la actividad de los litigantes en los tribunales llevó a que se generaran innumerables controversias.

La tesis que a continuación reproduciré tiene por objeto hacer una diferenciación del control de convencionalidad al de constitucionalidad, aun cuando se invoque el artículo 133 constitucional al momento de cuestionar la validez de una ley en el amparo directo, fijando así ciertos principios que ayudan a dar un sentido de utilidad y practicidad al control convencional.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y NO DE
CONSTITUCIONALIDAD EN EL AMPARO DIRECTO. CUANDO SE
CUESTIONA LA VALIDEZ DE UNA DISPOSICIÓN DE
OBSERVANCIA GENERAL.

¹⁰² Tesis: P. LXV/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, p. 556.

Cuando en una demanda de amparo directo se cuestiona la validez de una ley, tomando como parámetro una convención de orden internacional o un tratado, en realidad se está ante la posibilidad de ejercer un control de convencionalidad y no de constitucionalidad, aun cuando se invoque el artículo 133 de la Ley Fundamental, pues este precepto es el que justifica, en el ámbito del derecho interno, la posibilidad de ponderar el apego de una disposición de observancia general a una norma supranacional, al asumirse conforme a su texto que el instrumento internacional forma parte del orden jurídico nacional.¹⁰³

Más adelante, y ante la incertidumbre que le generaba al ciudadano que el control de convencionalidad sólo se realizaba a petición de parte, con la excepción de algunos juzgadores, lo cual resultaba contrario al espíritu de esta institución y de la propia Convención Americana, da lugar al surgimiento de una interesante tesis aislada, la que propone que el control difuso de convencionalidad debiera de ejercerse de oficio por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO. DEBE EJERCERSE DE OFICIO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

A partir de las reformas a los artículos 1o. y 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 y 6 de junio de 2011, respectivamente, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, ante la violación de los derechos humanos, deben ejercer el control de convencionalidad difuso, al ampliarse su competencia en cuanto al objeto de protección del juicio de amparo; es decir, afines a la lógica internacional, se extiende el espectro de protección en materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de autolimitar el abuso de la actuación de las autoridades públicas, se amplía el marco de protección de ese proceso, extendiendo la materia de control. En ese sentido es que mediante el juicio de amparo se protegen directamente, además de las garantías que preveía nuestra Constitución, los derechos humanos reconocidos por ésta, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, en los que operan los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que brinden mayor protección a las personas, lo que mira hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual; por eso,

¹⁰³ Tesis: I.5o.C.14 K (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, mayo de 2012, p. 1825.

para hacer eficaz la protección de los derechos humanos, el control de convencionalidad difuso debe ejercerse de oficio por los citados órganos porque, de lo contrario, los convenios, pactos o tratados sólo constituirían documentos sin materialización de su contenido, con la consecuente generación de inseguridad jurídica, toda vez que el gobernado tendría incertidumbre sobre la normativa aplicable; además, el mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica, si no parte de un control de constitucionalidad general que deriva del análisis sistemático de los artículos 1o., 103 y 133 de la Constitución Federal y es parte de la esencia de la función judicial.¹⁰⁴

Como parte del cambio de paradigmas que se ha ido generando en cuanto a la forma de aplicación del control de convencionalidad, la práctica de éste se ha ido extendiendo a otros órganos con funciones jurisdiccionales, como lo permite ver la tesis siguiente:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.
ESTÁ OBLIGADO A EFECTUAR EL CONTROL DIFUSO DE
CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD.

Con motivo de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el diez de junio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, se rediseñó la forma en que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad, por lo que ahora todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que aquél es parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por ello, cuando en el juicio contencioso administrativo se aduzca que una norma aplicada en el acto cuya nulidad se demanda transgrede algún principio contenido en la Constitución Federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede válidamente omitir su estudio bajo el argumento de que las cuestiones de inconstitucionalidad están reservadas al Poder Judicial de la Federación. Esto es así, porque en la jurisprudencia 1a./J. 18/2012 (10a.), de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011).", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que en el sistema jurídico mexicano actual, los juzgadores nacionales, tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, con la limitante de que éstos

¹⁰⁴ Tesis: III.4o.(III Región) 1 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 5, enero de 2012, p. 4321.

(entre los que se ubican analógicamente los que integran los tribunales administrativos), no pueden declarar la inconstitucionalidad de normas generales, pero sí deberán inaplicarlas cuando consideren que no son conformes con la Constitución o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por lo que se concluye que el órgano jurisdiccional mencionado está obligado a efectuar el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad.¹⁰⁵

Con motivo de la reforma del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, como resultaría obvio, también el control de convencionalidad se vio obligado a cambiar, remarcándose con esta reforma la obligación de ejercerse dicho control.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011).

Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con anterioridad a la reforma apuntada, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 10. constitucional, se da otro tipo de control, ya que se estableció que todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, lo que también comprende el control de convencionalidad. Por tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la

¹⁰⁵ Tesis: XXX.10.1 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, agosto de 2012, p. 2016.

Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.¹⁰⁶

En esta ola revolucionaria de la protección de los derechos fundamentales, se comenzó también a repensar conceptos que estaban establecidos de una manera casi pétrea, lo que dio a lugar a que vía control de convencionalidad se pudiera combatir cualquier acto u omisión del estado que se tradujera en una violencia a los derechos humanos, como queda plasmado en la siguiente tesis:

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. PUEDE EJERCERSE RESPECTO DE CUALQUIER ACTUACIÓN U OMISIÓN DEL ESTADO: ACTOS Y HECHOS.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante ejecutoria dictada en el expediente varios 912/2010, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 313, con motivo del cumplimiento de la sentencia pronunciada en el caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos, del índice de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, delineó las condiciones y efectos del ejercicio de control de convencionalidad; destacó que al emplear éste, los Jueces nacionales, independientemente de su jurisdicción y competencia, están obligados a dejar de aplicar una norma inferior dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia, pero esa posibilidad no supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de las leyes, sino que, precisamente, parte de ésta, al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. Aunado a lo anterior y en una interpretación extensiva de los alcances de ese control, cuyo objetivo es velar por los derechos humanos, se colige que puede ejercerse no sólo respecto de normas generales, lo cual generaría su inaplicación, sino que es factible jurídicamente realizarlo respecto de cualquier actuación u omisión del Estado: actos y hechos. Lo anterior es así, porque, de cierta manera, el control de convencionalidad no es más que la interpretación del derecho conforme con los tratados, y con dicha interpretación lo que se realiza es la exploración de las circunstancias de jure y de facto que subyacen al acto de autoridad reclamado [sin importar si la voluntad estatal se externó: acto positivo (normas generales, actos concretos); o bien, si no hubo voluntad y la omisión provocó una vulneración a algún derecho humano].¹⁰⁷

¹⁰⁶ Tesis: 1a./J. 18/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, diciembre de 2012, p. 420.

¹⁰⁷ Tesis: IV.3o.A.11 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, diciembre de 2012, p. 1305.

Año 2013

El año pasado fue bastante productivo, sobre todo en el ámbito académico, múltiples universidades, el Poder Judicial de la Federación y demás instituciones se han preocupado por acercar al grueso de la población el conocimiento sobre el control convencional, lo que ha traído una difusión amplia y un conocimiento cada vez más generalizado. En el campo de la jurisprudencia, también se han tenido múltiples novedades; de entre ellas, se ha hecho una selección de algunas de las más representativas.

Una de las novedades que trajo consigo 2013 es la tesis que a continuación reproduzco, la cual innova al proponer la tutela de los derechos fundamentales de las personas jurídicas, tema paradigmático en diversas latitudes.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. DEBE ORIENTARSE A LA TUTELA DE LAS PERSONAS JURÍDICAS, CUANDO SE PROTEJAN LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE ACCESO A LA JUSTICIA, SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD DE SUS SOCIOS, INTEGRANTES O ACCIONISTAS.

Aun cuando en el ámbito jurídico no se han reconocido derechos humanos a las personas jurídicas, lo cierto es que en el caso *Cantos vs. Argentina*, cuyas sentencias preliminares y de fondo se dictaron el 7 de septiembre de 2001 y 28 de noviembre de 2002, respectivamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que el individuo puede invocar violación a sus derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluso cuando ésta derive, a su vez, de la afectación a personas jurídicas; en este sentido, dicho criterio orientador pone de manifiesto que, bajo determinados supuestos, el individuo puede acudir a dicho órgano para defender sus derechos fundamentales, aun cuando estén cubiertos por una figura o ficción jurídica creada por el propio sistema jurídico. En esas condiciones, el control de convencionalidad ex officio no sólo puede estar orientado a la tutela de las personas físicas, sino también a las jurídicas, cuando se protejan derechos que sean compatibles con su naturaleza, como los derechos y libertades de acceso a la justicia, seguridad jurídica y legalidad de sus socios, integrantes o accionistas, atento al segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con ésta y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, y acorde con los artículos 8, numeral 1 y 25 de

la citada convención, en relación con los preceptos 14 y 17 constitucionales.¹⁰⁸

En el entendido de que las figuras creadas por la Corte Interamericana, como es el caso del control de convencionalidad, deben encontrar un ajuste en el campo interno del derecho de los Estados, vía jurisprudencial se deja en claro que el juicio de amparo es un medio de control trifásico, es decir, puede resolver cuestiones de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad, tal como lo refleja la jurisprudencia del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:

JUICIO DE AMPARO. ES UN MEDIO PARA EL CONTROL DE LA LEGALIDAD, CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.

Conforme a los artículos 10., 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformados mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 10 y 6 de junio de 2011, respectivamente, el juicio de amparo es un medio de control que sirve para que los órganos competentes verifiquen el respeto que las autoridades del Estado deben a las normas generales ordinarias que regulan su actuación (control de legalidad), a la Ley Fundamental (control de constitucionalidad) y a los tratados o convenciones internacionales (control de convencionalidad). Esto es, el juicio protector de los derechos fundamentales de los gobernados, conocido como juicio de amparo, tiene como parámetro de control esos tres tipos de normas jurídicas, y su objeto (de control) son los actos de autoridad -lato sensu-. Tal medio de defensa debe tramitarse y resolverse conforme a lo que establecen los referidos artículos 103 y 107 constitucionales (y su ley reglamentaria), favoreciendo, desde luego, los principios interpretativos de los derechos humanos contenidos en el propio artículo 10. constitucional. De esta manera, todos los órganos del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, al resolver los problemas en los que se involucren los derechos humanos, deben atender, en principio, a los que consagra la Carta Magna, como también a los contenidos en los tratados o convenciones internacionales suscritos en esa materia y, desde luego, al cumplimiento del control de legalidad que no debe apartarse de los principios precisados.¹⁰⁹

Finalmente, una de las tesis que se considera tienen mucho valor al delimitar el alcance que tiene el que un juzgador declare inconvencional

¹⁰⁸ Tesis: VI.3o. (II Región) J/4 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, mayo de 2013, p. 1092.

¹⁰⁹ Tesis: I.5o.C. J/1 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, mayo de 2013, p. 1305.

una porción normativa, en el sentido de que no se genera una declaratoria de inconstitucionalidad, sino que es un efecto indirecto, es decir, únicamente se inaplica, como se observa a continuación:

CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD. LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA CUYA INCONVENCIONALIDAD SE DECLARA SÓLO TRASCIENDE A UNA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DEL ACTO RECLAMADO AL NO EXISTIR LA DECLARATORIA RELATIVA.

En materia de derechos humanos puede analizarse la contradicción entre una norma general interna y un tratado internacional a través del juicio de amparo, pues si bien es cierto que los juzgadores federales cuentan con facultades constitucionales para realizar el control concentrado en términos de los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que las tienen para efectuar el control de convencionalidad con motivo de lo previsto en los artículos 1o. y 133, última parte, de la propia Constitución, así como de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, y por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el asunto varios 912/2010, del que derivó la tesis P. LXVII/2011 (9a.), de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD". Lo anterior significa que una vez que el juzgador realice el control de convencionalidad y determine que una norma interna es contraria a determinado derecho humano contenido en un tratado internacional e, incluso, a la interpretación efectuada al respecto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe analizar el acto reclamado prescindiendo del precepto de derecho interno y aplicando el instrumento internacional en materia de derechos humanos. En ese sentido, es innecesario reflejar la inconventionalidad de una norma de derecho interno en los puntos resolutivos de la sentencia en la que se hace dicho pronunciamiento, pues éste sólo trasciende al acto de aplicación, en tanto que el control de convencionalidad no puede llegar más allá de la inaplicación de la norma interna en el caso específico; esto es, la inaplicación de la norma cuya inconventionalidad se declara sólo trasciende a una inconstitucionalidad indirecta del acto reclamado, por lo que es innecesario llamar a juicio a las autoridades emisoras de la norma cuya inconventionalidad se demanda, pues no habrá una declaratoria de inconstitucionalidad de ésta, sino sólo su inaplicación respecto del acto reclamado.¹¹⁰

¹¹⁰ Tesis: P. V/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, marzo de 2013, p. 363.

AÑO 2014

Este año que corre se han fijado, de manera más precisa, los parámetros de aplicación del control de convencionalidad, a ejemplo de ello considero replicar los siguientes criterios.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES.

El párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de donde deriva que los tribunales federales, en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis ex officio sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio. Ahora, esta obligación se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, aun cuando no haya sido impugnada, porque con su ejercicio oficioso se garantiza la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan. De otra manera, el ejercicio de constitucionalidad y convencionalidad de normas generales no tendría sentido ni beneficio para el quejoso, y sólo propiciaría una carga, en algunas ocasiones desmedida, en la labor jurisdiccional de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito.¹¹¹

Al igual que la tesis precedente, ésta es una más que ha marcado los lineamientos a seguir en cuanto a la aplicación del control de convencionalidad, señalando la forma que se ha de devolver el asunto al juez de distrito, para que éste reponga el procedimiento y lo aplique de la forma correcta, sin que invada la capacidad e individualidad de este para que aplique los razonamientos lógico-jurídicos pertinentes:

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROL DE
CONVENCIONALIDAD. ANTE EL MAYOR BENEFICIO JURÍDICO
DERIVADO DE AQUÉL RESPECTO DE ÉSTE, DEBE ORDENARSE
LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO POR LA OMISIÓN DEL
JUEZ DE DISTRITO DE REQUERIR AL QUEJOSO PARA QUE
PRECISE SI SEÑALA COMO ACTOS RECLAMADOS DESTACADOS
LAS NORMAS GENERALES CUYA INCONSTITUCIONALIDAD SE**

¹¹¹ Tesis: 2a./J. 69/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, junio de 2014, t. I, p. 555.

PLANTEA EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN QUE A ELLO OBSTE EL HECHO DE QUE EL PROPIO JUZGADOR EFECTÚE EN LA SENTENCIA EL ANÁLISIS RELATIVO A LA INCONVENCIONALIDAD DE AQUÉLLAS, ANTE LA SOLICITUD DE INAPLICACIÓN EFECTUADA POR EL QUEJOSO.

Del contenido de la jurisprudencia P./J. 112/99 y de la tesis aislada P. V/2013 (10a.), ambas sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de respectivos rubros: "AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA." y "CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD. LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA CUYA INCONVENCIONALIDAD SE DECLARA SÓLO TRASCIENDE A UNA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DEL ACTO RECLAMADO AL NO EXISTIR LA DECLARATORIA RELATIVA.", se concluye la posibilidad de un mayor beneficio jurídico con la incorporación a la litis constitucional de normas generales controvertidas en los conceptos de violación, no señaladas expresamente como actos reclamados destacados, que con el solo análisis relativo a su aducida inconventionalidad, pues si bien en materia de derechos humanos los Jueces de Distrito pueden analizar la contradicción entre una norma general interna y un tratado internacional, a través del juicio de amparo, dado que cuentan con facultades constitucionales para realizar el control concentrado en términos de los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y también las tienen para efectuar el control de convencionalidad con motivo de lo previsto en los artículos 1o. y 133, última parte, de la propia Constitución; sin embargo, este último control no puede llegar más allá de la desaplicación, en el caso concreto, de la norma interna cuya inconventionalidad se aduce, esto es, sólo trasciende a una inconstitucionalidad indirecta del acto reclamado, en tanto que de incorporarse los preceptos a la litis del juicio de amparo como actos reclamados destacados, los efectos de una eventual concesión de la protección federal respecto de ellos, protegerían al quejoso contra su aplicación presente y futura. Por tanto, de advertirse la violación procesal consistente en la omisión del Juez de Distrito de requerir al quejoso para que precise si señala como actos reclamados destacados las normas generales cuya inconstitucionalidad se plantea en los conceptos de violación, debe ordenarse reponer el procedimiento, sin que tal irregularidad se subsane por el hecho de que el juzgador efectúe en la sentencia el análisis relativo a la inconventionalidad de aquéllas ante la solicitud de inaplicación efectuada por el quejoso, precisamente al existir un más amplio espectro protector a su esfera de derechos fundamentales en caso de incorporar a la litis constitucional, como actos reclamados destacados, las normas en cuestión.¹¹²

Como parte de los aportes que hemos visto en el año que corre, esta ésta interpretación de lo que es el control de convencionalidad en sede nacional y en sede internacional, reconociendo a la Corte Interamericana

¹¹² Tesis: VI.1o.A.29 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época Libro 7, junio de 2014, t. II, p. 1628.

la potestad de ser la interprete última de la Convención americana, pero quedando corta en cuanto a la facultad de esta última de revisión de la propia Constitución:

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SU EJERCICIO EN SEDE NACIONAL E INTERNACIONAL.

Debe distinguirse entre el control de convencionalidad que deben ejercer las autoridades nacionales, en este caso en el Poder Judicial mexicano, en el ámbito de sus atribuciones, del control de convencionalidad ejercido por los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Por un lado, el control de convencionalidad deben ejercerlo los jueces o juezas nacionales en el estudio de casos que estén bajo su conocimiento, en relación con los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como con sus interpretaciones, realizadas por los órganos autorizados, como lo establecen las sentencias condenatorias en los casos Rosendo Radilla Pacheco, Rosendo Cantú y otra, Fernández Ortega y otras y Cabrera García y Montiel Flores, todas contra el Estado Mexicano. Dicho criterio fue desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010. Por otro lado, existe el control de convencionalidad realizado por los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, a saber, la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos para determinar si, en un caso de su conocimiento, se vulneraron o no derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; es decir, si en el caso específico sometido a su conocimiento, las autoridades de un Estado Parte hicieron o no un control de convencionalidad previo y adecuado y, de ser el caso, determinar cuál debió haber sido dicha interpretación. Así pues, la Corte Interamericana es la intérprete última de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, dentro de dicha interpretación, tiene la facultad para analizar si sus decisiones han sido o no cumplidas.¹¹³

De igual forma se ha visto como empiezan a formarse criterios de técnica jurídica, que comienzan a preparar a los juzgadores para que puedan resolver de acuerdo con las exigencias de la interpretación jurídica moderna, como es el caso de la tesis que precede, en la cual se delinea la forma para ponderar un mismo derecho humano que presenta diverso nivel de intensidad en un ordenamiento nacional y en uno de carácter internacional:

¹¹³ Tesis: 1a. CXLV/2014, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, t. I p. 793.

CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CUANDO UN DERECHO HUMANO ESTÉ RECONOCIDO EN NORMAS DE ÁMBITOS DISTINTOS, UNO NACIONAL Y OTRO INTERNACIONAL, EL JUEZ NO DEBE EJERCERLO EN TODOS LOS CASOS PARA RESOLVER UN CASO CONCRETO, SINO REALIZAR UN EJERCICIO PREVIO DE PONDERACIÓN ENTRE AMBAS PARA VERIFICAR CUÁL DE ELLAS CONCEDE UNA MAYOR EFICACIA PROTECTORA A LA PERSONA.

La reforma constitucional de 10 de junio de 2011 incorporó al régimen de derecho del país tres elementos nuevos para expandir la cobertura protectora de las herramientas jurídicas a disposición de los ciudadanos en materia de derechos humanos: 1. La obligación de todas las autoridades de proteger no sólo los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; 2. La interpretación conforme a la Constitución para favorecer en todo tiempo la protección más amplia y, 3. La obligación de proteger y garantizar esos derechos de acuerdo con los principios rectores en la materia; de ahí que el punto toral de dicha reforma fue maximizar la protección de los derechos humanos con independencia del tipo de legislación donde se consagren. En ese contexto, cuando un derecho humano esté reconocido en normas de ámbitos distintos - uno nacional y otro internacional- no debe acudir en todos los casos al derecho externo para resolver un caso concreto, en desmedro del sistema normativo interno; más bien, como requisito previo, el Juez debe realizar un ejercicio de ponderación entre ambas normativas para verificar cuál de ellas otorga una mayor eficacia protectora a la persona, pues sólo cuando la protección internacional es mayor o más eficaz que la nacional, debe ejercerse el control difuso de convencionalidad ex officio como parámetro de solución.¹¹⁴

Aun se observan enemigos de las libertades, afortunadamente cada vez menos, entre ellos encontramos a aquellos que buscan los mecanismos más simples y menos favorecedores, que ven al canon interamericano de derechos humanos como una forma más difícil o simplemente más laboriosa de hacer su trabajo, por lo que buscan imponer criterios que dificulten el desarrollo pleno de los derechos humanos, como tal exponemos el siguiente criterio:

¹¹⁴ Tesis: (III Región) 5o.J/10 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, t. II, p. 1358.

CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU APLICACIÓN ES DE NATURALEZA SUBSIDIARIA O COMPLEMENTARIA DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

De la interpretación sistemática y teleológica de los principios pro persona establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con ésta y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, hermenéutico en materia convencional, previsto en el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como sustento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos, se advierte que la aplicación del control difuso ex officio en materia de derechos humanos es una herramienta de interpretación subsidiaria o complementaria del sistema jurídico mexicano, cuyo uso está condicionado a la optimización de la norma que la integra para maximizar la defensa de los ciudadanos cuando el derecho interno no alcanza para ese fin. Esto significa que la aplicación del mencionado control se realiza en suplencia de la deficiencia de la normativa interna; es decir, el juzgador no debe acudir directamente a la normativa internacional para buscar respuesta al asunto, en virtud de que, antes, por lógica y preferencia del derecho interno, deberá analizar cómo está establecido el derecho humano en controversia en los contenidos que existen en las reglas y los principios constitucionales, así como en la legislación ordinaria, para que, una vez que se determine mediante los razonamientos respectivos que el derecho fundamental no está protegido o, si lo está, no suficientemente en favor de la persona, se justifica que se realice el control difuso de convencionalidad ex officio. De no hacerse así, éste pudiera aplicarse sin restricción alguna, acudiendo de manera directa a la normativa internacional para resolver el caso, sin antes ponderar y justificar la insuficiencia o imperfección del derecho interno, pues no debe soslayarse que el sistema jurídico de cada Estado presenta características especiales que lo distinguen, por lo que de acuerdo a su situación, cada Nación deberá establecer cómo aplicar el control difuso de convencionalidad que lo haga coherente con su derecho interno y, como consecuencia, que se logre la optimización de los derechos humanos. Además, es importante establecer que el sistema nacional prevé una serie de formalidades e instancias para que el gobernado haga valer sus derechos y se reparen sus posibles violaciones; por lo que si se acudiera directamente al control difuso de convencionalidad, se provocaría desorden e incertidumbre en la aplicación del derecho para la solución de los casos, pues podría pasar que existiendo solución en la normativa interna y sin agotarse sus recursos o instancias, se aplicara la normativa internacional, dispensando a la persona del cumplimiento de las cargas que le correspondían de acuerdo con el orden jurídico nacional, lo que es irrealizable y agrede la coherencia y la funcionalidad del sistema interno; máxime que la Constitución Federal, en su artículo 1o., condiciona que dicho control sea útil para optimizar el derecho humano, lo que constituye un presupuesto constitucional previo que el

aplicador deberá ponderar para estar en condiciones de realizar o no el control citado.¹¹⁵

¹¹⁵ Tesis: (III Región)5o. J/8, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, t. II, p. 1360.

CAPÍTULO CUARTO

LA FACULTAD DE VETO COMO MEDIO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO

SUMARIO: *4.1 El proceso legislativo mexicano; 4.2 El veto como medio previo de control de constitucionalidad y convencionalidad en México; 4.3 Perspectiva del veto presidencial desde la jurisprudencia constitucional; 4.4 Facultad de veto como medio de control de constitucionalidad en el Derecho comparado.*

En el capítulo que se presenta se trata la facultad de veto en cuanto a su posible funcionamiento como medio de control de la constitución, toda vez que a raíz de la reforma en materia de derechos humanos, de junio del año 2011, esta potestad adquiere un nuevo matiz que se caracteriza por deber ser un mecanismo que privilegie el respeto irrestricto a los derechos fundamentales.

4.1 El proceso legislativo mexicano

El Poder Legislativo mexicano, encarnado en la figura del Congreso General, es el órgano responsable, a través del procedimiento legislativo, de producir las normas legales que expresan la voluntad del pueblo mexicano y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la Constitución.

El proceso legislativo es el conjunto de pasos que deben seguir los órganos de gobierno de las cámaras para producir una modificación legal o para expedir una nueva ley. El procedimiento legislativo ordinario se encuentra regulado por el artículo 72 constitucional así como por diversas disposiciones asentadas en la ley orgánica y el reglamento del Congreso.

El proceso legislativo ordinario en otros países por lo general consta de seis etapas¹¹⁶, mientras que en México se compone de siete, las cuales son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

En nuestra Constitución, como se señala líneas arriba, que el proceso legislativo está regulado por el numeral 72 de la misma, el cual textualmente cita:

“Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. 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.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto.

Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C. 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, (sic DOF 05-02-1917) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta 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.

D. 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,

¹¹⁶ Esto debido a que las etapas de promulgación y publicación suelen darse en un mismo momento procesal, diferenciación que no realiza; por ejemplo, así se estipula en la Constitución de Colombia (art. 167).

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.

E. 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 aquella 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.

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

G. 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.

H. 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 Diputados¹¹⁷.

En el derecho mexicano, y siguiendo al maestro Eduardo García Máynez, es frecuente distinguir seis etapas típicas de elaboración de la ley, a saber¹¹⁸:

a) Iniciativa,

b) Discusión,

¹¹⁷ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857", consultado 13/06/14, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

¹¹⁸ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 53ª ed., México, Porrúa, 2002, pp. 53-61.

- c) Aprobación,
- d) Sanción,
- e) Publicación,
- f) Iniciación de la vigencia.

En cuanto a las enumeradas etapas que integran el proceso legislativo, se tiene que no todos los doctrinarios coinciden; no obstante, la mayoría de ellos señalan las siguientes: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia, aunque cabe anotar que esta última no es regulada por el artículo 72 de la Constitución Mexicana. Dentro del proceso legislativo hay dos momentos: el legislativo, propiamente dicho, desarrollado por el órgano legislativo, y que concluye con la aprobación o rechazo del proyecto de ley; mientras tanto, en el segundo es necesaria la participación del Ejecutivo, pues la sanción, promulgación y publicación deben ser realizadas por éste.¹¹⁹

Por nuestra parte y con la mirada puesta en nuestra Constitución, ideificamos tres fases perfectamente delimitadas que conforman el llamado proceso legislativo, a saber:¹²⁰

- 1) *Fase de iniciativa;*
- 2) *Fase de discusión y aprobación por las Cámaras; y*
- 3) *Fase integradora de la eficacia.*

¹¹⁹ Campos Santiago, Gonzalo, *Procedimiento legislativo en México a través de su Historia*, consultado el 13/08/14, www3.diputados.gob.mx/camara/.../procedimiento%20legislativo.pdf

¹²⁰ Procedimiento legislativo, Dirección General del Centro de Documentación, información y análisis, consultado el 02/08/14, <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/public/prosparl/iproce.html>.

4.1.1 Fase de iniciativa

Este primer momento del procedimiento legislativo se encuentra regulado por los artículos 71 y 122, base primera, fracción V, inciso ñ), constitucionales, así como por el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos (RICG)¹²¹. De esta manera, el derecho de hacer propuestas o presentar proyectos de ley está reconocido por la propia Constitución Mexicana, la cual indica quiénes son los titulares en exclusiva de esta potestad. Señalando tales artículos al: Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados, y A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes¹²², como facultados para ejercer el derecho de iniciativa. De esta manera, el Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto; pero de manera exclusiva le corresponderá presentar las iniciativas de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación, y la Cuenta Pública.

Con base en la normativa antes citada, también los miembros de una y otra Cámara, es decir, los diputados y los senadores, son titulares de la iniciativa legislativa. Los legisladores pueden presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que respetar las materias reservadas al Presidente de la República. No se exige, incluso, que el proyecto de ley o decreto sea suscrito por un número determinado de legisladores. En este sentido es válido pensar en que la iniciativa legislativa pueda ejercitarse

¹²¹ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos, consultado el 08/08/14, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf.

¹²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 71, consultada el 23/08/14, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

individualmente por cada uno de los parlamentarios y también presentarse proyectos de manera conjunta.¹²³

Finalmente, los citados artículos 71 constitucional y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos (RICG) en su fracción tercera, otorgan, asimismo, este derecho a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por la vía del artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ), para presentar iniciativas en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

Todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, a elección de él o de los proponentes, los cuales pasarán de inmediato a comisión. Pero esta regla general encuentra dos excepciones, a saber: los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien sobre reclutamiento de tropas, los cuales, por mandato constitucional, deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados, como se señala a continuación:

“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: [...]

H. 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.”¹²⁴

¹²³ Resulta interesante las limitantes que existen al respecto, por ejemplo en Baja California Sur, donde las iniciativas de reforma constitucional local deben ser signadas por al menos 3 legisladores, lo cual puede verse como una limitante constitucional local mas restrictiva que la Federal. Cabe señalar que en recientes días se presentó una iniciativa de reforma para permitir la iniciativa de reforma presentada de manera individual. Propuesta de reforma al artículo 166 de a Constitución de Baja California Sur, consultado el 24/08/14, http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4597:reformar-el-articulo-166-constitucional-de-bcs-proponen-las-diputadas-edith-aguilar-adela-gonzalez-y-dora-elda-oropeza-&catid=1:latest.

¹²⁴ *Op. cit.*, nota 122.

Para conocer de las iniciativas de ley o decreto es necesario, con fundamento en el artículo 63 constitucional, que se integre el quórum necesario, es decir deben estar presentes la mitad más uno de los miembros de las cámaras. Finalmente hay que señalar que nuestra propia Norma Fundamental establece que si el proyecto de ley ha sido rechazado por la cámara de origen, el mismo no podrá presentarse en las sesiones de ese año, mandándose a lo que se le conoce como la congeladora legislativa: (artículo 72, inciso g).

“Artículo 72.[...]G. 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.”¹²⁵

4.1.2 Fase de discusión y aprobación

Una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, se da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto; en este periodo del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley. Esta fase está regulada por los artículos 72 de la Constitución y del 95 al 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos (RICG).

“La discusión implica un estudio, análisis y deliberación de un objeto o materia, por parte de dos o más sujetos, y en el caso que nos ocupa, se constituye como la segunda etapa del procedimiento legislativo, a través de la cual cada una de las Cámaras del Congreso deciden aprobar o rechazar las iniciativas de proyectos de ley o decreto.

Para Francisco Berlín “en la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa; pues así es como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas”. Y como elemento central de la discusión encontramos al debate.

[...]

Una vez discutida la iniciativa, tanto en lo general como en lo particular, llega el momento de calificarla, en sentido positivo o

¹²⁵ *Idem.*

negativo, es decir, aprobarla o rechazarla; pero la aprobación puede ser total o parcial.”¹²⁶

Recibido el proyecto por una de las cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe la iniciativa legislativa, misma que será publicada en la *Gaceta Parlamentaria*. De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de Origen, quedando a su colegisladora la función de Cámara Revisora.

Este es el momento en el que las comisiones legislativas desplegarán sus trabajos y harán uso de todas sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento, etcétera, a fin de presentar un dictamen de los negocios de su competencia.

Los dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, pero en lo particular sólo se discutirán los artículos reservados.

En relación con dictámenes a discusión, debemos entender por estos:

“Es un dictamen que emiten una o varias comisiones y que se integra a la orden del día de una sesión como asunto de debate, votación, y en su caso, aprobación. Durante su discusión, puede ser modificado en parte o la totalidad de su contenido.

En algunos casos, un dictamen puede ser sometido a la discusión del Pleno de una Cámara, previa dispensa de las etapas previas del proceso legislativo correspondiente o, en el caso de las iniciativas y minutas, en virtud de que se haya cumplido el plazo contemplado para dictaminarse y se haya cumplido con el requisito de declaratoria de publicidad.”¹²⁷

Cada grupo parlamentario contará con quince minutos para su intervención; después de ésta se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, los que dispondrán de diez minutos

¹²⁶ Santiago Campos, Gonzalo, Procedimiento legislativo en México a través de su historia, Quorum Legislativo, consultado el 23/08/14, www3.diputados.gob.mx/Fcamara/content/download/193819/464892/file/procedimiento%2520legislativo.pdf

¹²⁷ Dictamen a discusión, Sistema de Información legislativa, consultado el 23/08/14, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=77>

cada uno. La participación de los grupos parlamentarios se realizará en orden creciente en razón del número de diputados que lo conforman.

Agotada la discusión en lo general y consultado el Pleno sobre artículos reservados para discusión en lo particular, en un solo acto se votará el dictamen en lo general y los artículos no reservados.

Si el dictamen fuere rechazado al término de la discusión en lo general, en la sesión siguiente se pondrá a discusión el voto particular. Si fuesen más de uno los votos se discutirá el del grupo parlamentario de mayor número de diputados y si éste se rechaza también, se procederá a discutir en la siguiente sesión el del Grupo Parlamentario que siga en importancia numérica, y así sucesivamente hasta agotarlos todos.

La discusión en lo particular será de la siguiente manera: se discutirá cada artículo reservado; cuando el proyecto conste de más de treinta artículos se consultará al Pleno si procede su discusión por capítulos. Una vez que se haya llegado a un acuerdo al respecto se procederá a abrir un turno de hasta cuatro oradores en contra y cuatro en pro, por cada artículo o grupo de éstos; de tal manera que cada orador dispondrá de cinco minutos si se discute por artículos y de diez minutos cuando se discuta por grupo de artículos.

Si un artículo o grupo de artículos fuese rechazado por la cámara, esa parte del dictamen regresará a comisión para que ésta lo reelabore, tomando en consideración todo lo dicho durante la discusión, y lo presente nuevamente en sesión posterior. Entretanto, el resto del proyecto de ley aprobado quedará a disposición de la Presidencia de la Mesa Directiva y no podrá turnarse a la legisladora hasta que no se presente la nueva propuesta de la comisión dictaminadora y la cámara resuelva al respecto. Una vez concluidas las discusiones en lo general y en lo particular, se procederá a la votación, misma que se realiza a través del sistema electrónico de asistencia y votación.

Aprobado un proyecto en la cámara de origen, pasará a la otra cámara colegisladora, que de igual manera procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley. En este momento pueden presentarse tres situaciones distintas, a saber:

1) Que la cámara revisora la apruebe sin modificaciones; en cuyo caso se continuará con el procedimiento legislativo iniciándose así la fase que hemos denominado *integradora de la eficacia*¹²⁸

2) Que algún proyecto de ley o decreto fuese *desechado en su totalidad* por la cámara revisora, en cuyo caso volverá a la cámara de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si una vez examinado fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la cámara de origen, pasará a la cámara revisora, que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría se pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo. Pero, en caso contrario, si la cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones¹²⁹.

3) Si no se presentará ninguno de los dos supuestos anteriores y un proyecto de ley o decreto fuese *desechado en parte, modificado, o adicionado* por la cámara revisora; la discusión de la cámara de 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 origen se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo.

Si por el contrario, las reformas o adiciones, elaboradas por la cámara revisora, fuesen rechazadas por la mayoría de los votos en la cámara de

¹²⁸ *Op. cit.* Nota 122, artículo 72, inciso a.

¹²⁹ *Ibidem*, artículo 72, inciso d.

origen, la iniciativa volverá a aquélla para que considere las razones expuestas por ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes, en la cámara revisora se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras se someterá a la siguiente fase¹³⁰.

Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por 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 siguientes¹³¹.

4.1.3 Fase integradora de la eficacia

Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, se comunicará al Ejecutivo, firmado por los presidentes de cada una de las cámaras. Corresponde en este momento al Presidente de la República manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto.

En caso de que el Presidente esté de acuerdo con la totalidad del proyecto procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley. La sanción es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo y en tal sentido la Constitución Mexicana señala que: "Se reputará aprobado 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

¹³⁰ *Ibidem*, artículo 72, inciso e.

¹³¹ *Idem*.

sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido".¹³²

Como puede inferirse de lo anteriormente enunciado, este es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley. De tal manera que si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora y si fuese sancionada por ésta por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación.

La promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico. Dicha fórmula, texto de la Constitución, es la siguiente:

"Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".¹³³

La sanción y la promulgación no se diferencian espacial y temporalmente, sino que se efectúan en el mismo acto.

Junto con la sanción y la promulgación, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los

¹³² Ibidem, artículo 72, inciso b.

¹³³ Ibidem, artículo 70.

ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano de difusión del Estado.

Es precisamente en esta tercera fase o fase integradora de la eficacia donde se encuentra el derecho de veto, esta facultad del Presidente de oponerse a un proyecto de ley, para de esta forma poder actuar en contra. Cabe señalar que el derecho de veto no ha sido reglamentado del todo, por lo que hay mucha discrecionalidad sobre los parámetros a seguir para su ejercicio.

Sin embargo, es en este punto, donde nos encontramos que el derecho de veto constituye en sí mismo un medio previo de control convencional y constitucional, debido a su naturaleza y efectos.

4.2 El veto como medio previo de control de constitucionalidad y convencionalidad en México

El derecho de veto presidencial ha sido visto más como una facultad discrecional del Ejecutivo que como un control efectivo de las leyes. La cuestión es que el veto debe de ser tratado más como un mecanismo de control de la Constitución y de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales, que como un mecanismo discrecional.

Si bien su origen tiene más arraigo en generar un sistema de pesos y contrapesos en el proceso legislativo, y como forma de evitar que el ejecutivo pierda importancia en la agenda legislativa, se ha venido reduciendo su utilidad a ser meramente un arma para defender la capacidad tributaria del estado y defender personalísimos puntos de vista, para nada repercute en una defensa de los derechos ciudadanos.

El cambio de paradigma que constituyó la reforma en materia de derechos humanos de junio, perpetuada en el año 2011, son varias las figuras que se han visto trastocadas; sin embargo, el veto presidencial ha

permanecido incólume, cuestión que debe de cambiar. El artículo 1° de la Carta Magna señala:

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

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

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

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”¹³⁴

Como podemos observar se instruye como mandato constitucional el que las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones -como lo es el veto presidencial para el titular del Ejecutivo- promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, lo que se puede señalar como una obligación de hacer, no hacer o dejar de realizar conductas que contravengan a esta disposición suprema. Por ende, el Presidente de la República al no ejercer el derecho de veto cuando un proyecto de ley contenga preceptos contrarios a los derechos humanos, estaría incurriendo en una responsabilidad, así como el veto presidencial

¹³⁴ *Idem*

viéndose limitado en cuanto a la esfera protectora de derechos humanos que es, en razón del artículo 1° de la Constitución Mexicana.

Como mecanismo de control constitucional, el Ejecutivo Federal tendría que realizar un examen de compatibilidad de los proyectos de ley enviados por el Congreso de la Unión con la propia Constitución, tratando de prever todos los preceptos de manera exhaustiva, evitando así en un futuro colisión de derechos que solo terminan saturando el andamiaje judicial y provocando una falta de seguridad jurídica en los ciudadanos. A su vez, el veto presidencial como control convencional debería de llevar a una confrontación los proyectos de ley a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, entendiendo éste no solo como los tratados internacionales, sino también las interpretaciones que de éste hacen los organismos facultados para ello, es decir, su jurisprudencia y cánones adicionales.

Resulta importante señalar también que el veto no está previsto en tratándose de reformas constitucionales, toda vez que el artículo 135 de la Constitución no prevé la injerencia del Ejecutivo en éstas:

“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.”¹³⁵

El debate sobre si es posible el veto en estas circunstancias es amplio. Entre los motivos que se encuentran en contra de éste encontramos que, en principio, a los poderes públicos sólo les está permitido lo explícitamente contemplado en las leyes. Segundo, el veto sólo se refiere a proyectos de ley secundaria. Tercero, el Poder Ejecutivo está situado en un rango jurídico inferior al Constituyente Permanente y, por lo tanto, no puede vetar las resoluciones emanadas de éste último.

¹³⁵ *Idem*

Por otra parte, en este debate suelen aparecer argumentos que se inclinan a favor del veto en las reformas constitucionales, señalando que los puntos anteriores no son viables, porque respecto al primero de esos puntos si sólo aquello explícitamente permitido a los poderes públicos fuese lo que éstos pueden cumplir, el Presidente no tendría derecho a iniciar proyectos de reforma constitucional, pues la Constitución, aunque describe el proceso legislativo y faculta al Presidente a iniciar proyectos de ley, nada dice sobre el caso de iniciativas de enmienda constitucional.

Respecto al segundo de los puntos, se dice que el veto aplica únicamente a proyectos de ley secundaria para los cuales la aprobación del Congreso requiere sólo de mayoría absoluta; en cambio, para la aprobación de enmiendas constitucionales se necesita reunir la mayoría calificada de las dos terceras partes. El veto a reformas constitucionales carecería de sentido pues para ser superado en el Congreso se requeriría de la misma cantidad de votos que en su momento se requirió para la aprobación de las reformas. Si bien pudiera debatirse la pertinencia o no del veto presidencial en este supuesto, no se puede ahondar en las presentes líneas sobre dicho tema, siendo motivo de un futuro trabajo de investigación; sin embargo, y a manera de no dejar en un limbo el tema, se añaden unas posibles directrices del por qué no es viable el veto en materia de reformas constitucionales:

- a) El Presidente de la República no puede ir en contra de la voluntad legitimada de la colaboración de poderes federales y locales. Una de las principales facultades de los Estados miembros, que les atribuye el pacto federal, es la de participar en la creación de las normas fundamentales que rigen a la Unión. Las observaciones del Presidente de la República pondrían en duda el conceso de la colaboración prevista entre el ámbito federal y local, lo cual quebranta la cooperación federal;

- b) Es contrario al sistema federal mexicano porque es una intromisión indebida en la autonomía de los Estados miembros. Toda intromisión de las autoridades federales en el ámbito local debe ser expresa en el pacto federal. Es el criterio que es deseable para la estabilidad del estado federal;
- c) Rompe con el régimen representativo que recae en el poder legislativo. En las reformas constitucionales, el pueblo ejerce su soberanía por medio de un poder de la unión y por los poderes legislativos de los Estados, lo cual constituye la máxima expresión soberana; permitir que el Presidente de la República realice observaciones pondría en duda la soberanía ejercida a través de los poderes legislativos;
- d) Permitir que el Presidente de la República realice observaciones a la constitución es contrario al sistema de reformas, por los inconvenientes procesales que ocasionaría. De ser posible el veto, las observaciones tendrían que regresar a la Cámara de Origen del Congreso de la Unión, posteriormente a la revisora y finalmente a todas las legislaturas estatales, esto daría por resultado un proceso de reformas tortuoso, contrario al principio de economía procesal, e impediría la posibilidad de llevar decisiones políticas fundamentales en tiempo oportuno.

4.3 Perspectiva del veto presidencial desde la jurisprudencia constitucional

Uno de los rubros a examinar sobre el veto presidencial que resulta de importancia es, sin duda alguna, la perspectiva que se le ha dado por medio de la jurisprudencia. Resulta también necesario referirnos a los precedentes judiciales de la materia porque es a través de éstos que se ha

ido generando el canon sobre el cual funciona el procedimiento del veto, lo que ha ido haciendo cambiante la forma en que se procesan los asuntos relativos a la facultad presidencial del veto.

La jurisprudencia que se cita a continuación hace referencia especial a la suspensión en contra de la promulgación y publicación de una ley cuando el Ejecutivo estima que se ha violentado su derecho constitucional al veto, como puede verse a la luz de esta jurisprudencia es claro que el derecho de veto adquiere ciertos matices que pueden traducirse como una lucha entre poderes, la cual debe ser resuelta por el Poder Judicial, lo que lo convierte en un mecanismo regulador de la Constitución:

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL. ES FACTIBLE SU OTORGAMIENTO CONTRA LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE UNA NORMA ELECTORAL, CUANDO ESTOS ACTOS NO SE HAN EJECUTADO Y SE ALEGA, POR EL PODER EJECUTIVO, VIOLACIÓN AL DERECHO DE VETO.

En materia de controversia constitucional es factible conceder la suspensión en contra de la promulgación y publicación de una norma electoral, cuando estos actos no se han llevado a cabo y el Poder Ejecutivo aduce en su demanda que el Congreso no le respetó su derecho de veto, ya que con su otorgamiento no se contravienen las disposiciones contenidas en los artículos 14, último párrafo y 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues, por un lado, la prohibición contenida en el primero de los mencionados numerales de conceder la suspensión respecto de normas generales, se refiere a las que por razón de su promulgación y publicación ya han adquirido los atributos propios de la ley, como son la generalidad, la obligatoriedad y el inicio de su vigencia, prohibición que no opera cuando los citados actos no se han realizado; y, por el otro, en cuanto a los supuestos de improcedencia de la medida cautelar previstos en el artículo 15 de la ley de la materia, tampoco se actualizan, ya que no se pone en peligro la seguridad y economía nacionales, ni las instituciones del orden jurídico mexicano, pues si bien es verdad que el procedimiento legislativo de creación y modificación de leyes encuadra en ese concepto, también lo es que lo que se pretende con la paralización del procedimiento es, precisamente, salvaguardar el orden constitucional, evitando la promulgación y publicación de un decreto legislativo en cuyo proceso de formación pudieran no haberse observado las prescripciones

constitucionales correspondientes; además de que con la concesión de la suspensión no se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, en tanto que existe un interés general en que el procedimiento legislativo se apegue a las prescripciones constitucionales, como es la facultad del Ejecutivo de vetar una ley o decreto aprobado por la legislatura; y, por otro lado, de no otorgarse la suspensión, el Ejecutivo tendría la obligación de promulgar y ordenar que se publique la ley, con lo que quedaría sin materia la controversia constitucional.¹³⁶

Ahora bien, dentro del campo del derecho procesal constitucional local, también encontramos tesis de sumo interés, puesto que permiten desarrollar una doctrina jurídica en relación al citado derecho constitucional del Ejecutivo. En el entramado de procedimientos no se dejan de utilizar los principios característicos del derecho constitucional mexicano, entre ellos, encontramos al conocido principio de definitividad; el principio de definitividad, en cuanto a la facultad de veto, se hace patente en el supuesto que a continuación se detalla, puesto que si el titular del Ejecutivo no hace ejercicio de éste derecho, más adelante se verá imposibilitado para poder promover una controversia constitucional en el supuesto de querer impugnar una norma a la cual fue obligado a promulgar y publicar por mandamiento del legislativo, la tesis en cuestión se transcribe:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO.

El ejercicio de la facultad que tiene el gobernador de un Estado para objetar, dentro del proceso legislativo, el decreto que le envía el Congreso Local para su sanción, promulgación y publicación, conocida como derecho de veto, expresa su

¹³⁶ Época: Novena Época, Registro: 190659, Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: t. XII, Diciembre de 2000 Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 160/2000, p. 1118

desaprobación y falta de consentimiento con el decreto por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente. Ahora bien, si el gobernador ejerce dicha facultad y, pese a ello, el Congreso insiste en su posición, aquél debe promulgar la ley y ordenar su publicación, pero ello por la fuerza de las normas constitucionales y legales, mas no por su consentimiento, lo cual lo legítima para promover la controversia constitucional en contra de la ley que se vio obligado a promulgar; pero si en su oportunidad no hace valer el derecho de veto, tal omisión implica su plena aprobación y consentimiento respecto al contenido del decreto proveniente del Legislativo, de modo que por tales razones la controversia constitucional que pretendiera promover sería improcedente en términos de lo dispuesto en las fracciones VI y VIII del artículo 19, esta última en relación con el artículo 10, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto porque el actor no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, como porque consintió los actos dentro del proceso legislativo.¹³⁷

Cabe señalar que la anterior tesis fue rebasada, tal como lo veremos posteriormente.

Adentrados en el tema del derecho de veto en el campo del derecho procesal constitucional local podemos señalar que, como se mencionó líneas arriba, si no agota el principio de definitividad el Ejecutivo pierde la posibilidad de utilizar otro tipo de mecanismos de control de la constitución; sin embargo, tenemos otros matices, en los cuales el congreso de las entidades federativas puede incurrir en errores procesales. Un error procesal del legislativo de un estado es que si el titular del Ejecutivo formuló observaciones mediante el derecho a veto y el congreso las rechaza sin una mayoría calificada, y las renvía con el ejecutivo, éste último no estará obligado a publicar dicha normatividad, puesto que el legislativo no habrá formulado correctamente su petición. Para ejemplificar este caso tenemos una jurisprudencia emanada a raíz de un supuesto en el Estado de Aguascalientes:

¹³⁷ Época: Novena Época, Registro: 189992, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: t. XIII, Abril de 2001 Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 55/2001, p. 924

LEYES O DECRETOS. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES NO ESTÁ OBLIGADO A PUBLICARLOS SI FORMULÓ OBSERVACIONES A SUS INICIATIVAS EN USO DE SU DERECHO DE VETO Y EL CONGRESO NO LAS APROBÓ CON EL VOTO CALIFICADO EXIGIDO POR LA CONSTITUCIÓN LOCAL.

El artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes prevé que vetada una iniciativa de ley o decreto por el titular del Ejecutivo, será devuelta con sus observaciones al Congreso del Estado, el cual deberá discutirla de nuevo, y si fuere confirmada por el voto de las dos terceras partes del número total de Diputados, aquélla será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su publicación dentro de los diez días hábiles siguientes al de su recepción, caso en que de no hacerlo el Congreso la ordenará. En ese sentido, se concluye que es innecesaria una facultad expresa para que el titular del Poder Ejecutivo se niegue a publicar una ley o decreto cuya iniciativa fue vetada y que no alcanzó el voto aprobatorio de las dos terceras partes del número total de los integrantes del Congreso, toda vez que al no llegar a ser ley o decreto, no está obligado a su publicación. Lo anterior encuentra sustento en la facultad del Ejecutivo de promulgar las normas, que consiste en la constatación que hace de que el decreto que le envía el Congreso es la ley aprobada y que en el caso de superación de veto dicha aprobación fue realizada por las dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso, pues al participar el Ejecutivo en la creación de la norma está constitucionalmente obligado a verificar que lo que va a asentar sea acorde al texto constitucional, de manera que impedirle realizar la verificación aludida significaría dejar sin efectos una forma de control constitucional no jurisdiccional, y entrarían en vigor normas sin cumplir los requisitos constitucionales correspondientes.¹³⁸

Dentro del mismo contexto, la jurisprudencia mexicana ha fijado ciertos límites al ejercicio del derecho de veto, tratándose de facultades que le son exclusivas al congreso de un estado, lo que -según la tesis que a continuación se transcribe- vulneraría la independencia del poder legislativo:

DERECHO DE VETO. SU EJERCICIO NO ES ILIMITADO, EN TANTO QUE EXISTEN ACTOS QUE NO PUEDEN SER OBJETO DE AQUÉL, ATENTO AL PRINCIPIO DE LA NO INTERVENCIÓN DE UN PODER EN OTRO TRATÁNDOSE DE

¹³⁸ Época: Novena Época, Registro: 179555, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Tesis Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: t. XXI, Enero de 2005 Materia(s): Constitucional, Tesis: P. I/2005, p. 1193.

ACTOS DE DETERMINADA NATURALEZA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO).

El ejercicio del derecho de veto conferido al Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco no es ilimitado, ya que existen actos que no pueden ser objeto de ese control, pues lejos de limitarse a esa finalidad, vulnerarían la independencia del Poder Legislativo local e inclusive propiciarían enfrentamientos innecesarios entre poderes. En efecto, este principio de la no intervención de un poder en otro tratándose de actos de determinada naturaleza, deriva de diversas disposiciones constitucionales del Estado de Tabasco, en las que expresamente no se permite o no se prevé el derecho de veto, como en el caso de las facultades propias del órgano legislativo. Así, el artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco prohíbe el ejercicio del derecho de veto cuando el Congreso local ejerza funciones de colegio electoral o de jurado; cuando declare la procedencia de juicio político o que ha lugar a proceder penalmente en contra de los servidores públicos; cuando hayan sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución Federal, a la del Estado, a la Ley Orgánica citada y a su Reglamento interno, y tampoco podrá hacerlo al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.¹³⁹

Como se desprende del texto que antecede, puede parecer que la facultad de veto no debiera de tener una función que no esté limitada empero, debe hacerse la crítica a que si se le elimina al Ejecutivo la posibilidad de actuar respecto a ciertas situaciones, el derecho de veto sería un medio de control, cuando no es un elemento para el control del poder, es decir, deja de funcionar como un contrapeso real; afortunadamente, dicha tesis es simplemente un criterio aislado.

Existen ciertos actos que se ha pretendido se mantengan fuera del escrutinio judicial, como lo constituye el supuesto estipulado en el párrafo sexto, del artículo 111 de la Constitución Mexicana, el cual señala que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, esto en relación con la declaración de procedencia, ante tal acto que viola el derecho humano a un recurso judicial efectivo debiera proceder la facultad de veto del Ejecutivo.

¹³⁹ Época: Novena Época, Registro: 177992, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Tesis Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: t. XXII, Julio de 2005, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. XXVIII/2005, p. 921.

El siguiente criterio aislado señalaba que el Ejecutivo no podía ejercer la facultad de veto tratándose de decretos relativos a la función fiscalizadora del poder legislativo; de ser una tesis jurisprudencial, afectaría negativamente el equilibrio entre los poderes, esto debido a que la función de veto es precisamente una herramienta que permite que la ley sea revisada. El espíritu de que el Ejecutivo intervenga en decretos relativos al órgano superior de fiscalización no presupone una invasión a la competencia fiscalizadora del poder legislativo, sino a la facultad de realizar observaciones a los actos del legislativo. La tesis a la cual se hace referencia es la siguiente:

DERECHO DE VETO. NO PUEDE EJERCERSE TRATÁNDOSE DE DECRETOS LEGISLATIVOS RELATIVOS AL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO).

De los artículos 36 y 40 de la Constitución Política; 132 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 72, 73 y 74 de la Ley de Fiscalización, todas del Estado de Tabasco, se advierte que el Órgano Superior de Fiscalización forma parte del Congreso Estatal, y su objeto es auxiliarlo en la revisión de la cuenta pública del Estado, de los Municipios y de los demás entes fiscalizables, por lo que al tratarse de un órgano que lo integra y atento a la función encomendada, el propio órgano legislativo está facultado para designar a su titular, lo que comprende todo lo relativo a sus atribuciones, duración del cargo, remoción, órganos que lo auxilien, etcétera, con apego a la ley local. Por tanto, la circunstancia de que la Constitución Política estatal, dentro del procedimiento que da origen a una ley o decreto, prevea la intervención del Ejecutivo local en su sanción y promulgación, no se traduce en que ésta se dé en todos los casos, ya que debe estarse a la naturaleza del decreto en cuestión, por lo que tratándose de aspectos internos del órgano legislativo, como son las determinaciones del Congreso concernientes a la estructura o regulación del Órgano Superior de Fiscalización, la Constitución Local impide la intervención del Ejecutivo, aun cuando el órgano legislativo formalmente emita un decreto al respecto o lo denomine como tal, ya que ello vulneraría su independencia, por tratarse de su organización interna y podría propiciar la obstaculización, por cuestiones de conveniencia política, de una función exclusiva conferida al órgano legislativo, como es la revisión de la cuenta pública estatal y municipal, máxime que el Ejecutivo es uno de los órganos sujetos a esa revisión. Luego, el hecho de que el artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local

establezca los casos en que no podrá ejercerse el veto, sin señalar expresamente lo relativo a la regulación o estructura interna del propio poder o de alguno de sus órganos, no significa que pueda hacerlo. Por consiguiente, si el decreto aprobado por el Poder Legislativo del Estado de Tabasco se relaciona con la designación del titular del Órgano Superior de Fiscalización, el Poder Ejecutivo no tiene facultad alguna para intervenir ni para vetar las actuaciones que el legislativo realice al respecto, aun bajo el pretexto de que considere que el procedimiento seguido fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad, ya que en todo caso, el orden jurídico prevé los medios para lograr la reparación de constitucionalidad.¹⁴⁰

La tesis que se transcribe a continuación parece venir de una resolución que privilegia el actuar constitucional del Ejecutivo, ya que el no haber ejercido el derecho de veto durante el proceso legislativo, no es óbice a que impugne la norma una vez publicada. Si bien puede parecer que no se agotó el principio de definitividad, lo que resulta en este supuesto es que al no ser un medio ordinario el derecho de veto éste no se configura como causal de improcedencia de la controversia constitucional:

DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO.

El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia de las controversias constitucionales, que no se hayan agotado previamente a la promoción de éstas los recursos o medios de defensa para la solución del conflicto, y para su actualización es indispensable que: a) exista un recurso o medio de defensa previsto en una disposición jurídica; b) esa vía ordinaria sea idónea para la solución del mismo conflicto que se plantea en la controversia constitucional o que haya sido creada para tal fin; y, c) no se haya agotado dicha vía antes de la promoción de la controversia, salvo que se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal. Conforme a lo establecido en los artículos 70, 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el

¹⁴⁰ Época: Novena Época, Registro: 177993, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Tesis Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: t. XXII, Julio de 2005 Materia(s): Constitucional, Tesis: P. XXIX/2005, p. 920.

derecho de veto es una prerrogativa del titular del Poder Ejecutivo Federal consistente en la posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, objeciones y cuestionamientos que pudieran no haberse tomado en consideración al discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo, esto es, constituye un medio de efectiva colaboración de Poderes en el proceso para la formación de leyes. Por lo tanto, por una parte y en atención a la naturaleza jurídica del derecho de veto, la falta de su ejercicio por parte del Presidente de la República en relación con una ley que impugna en controversia constitucional, no implica el consentimiento tácito de esa ley o ese decreto, como manifestación de conformidad con su contenido, sino sólo que en ese momento del proceso legislativo no tuvo dudas o aclaraciones, hipótesis similar a la de los diputados o senadores que votan a favor de una ley y luego solicitan su invalidez mediante la acción de inconstitucionalidad; y por la otra, no se actualiza la mencionada causa de improcedencia, porque no existe un recurso o medio ordinario para subsanar una posible deficiencia legislativa o para resolver el conflicto que se plantee en la controversia constitucional, que hubiera sido necesario agotar previamente a la promoción de ésta.¹⁴¹

Tal como antes se le adjudicó al Ejecutivo la facultad de controvertir una decisión del legislativo de hacer caso omiso a la contradicción de su facultad de veto en caso de que el legislativo no votara con una mayoría calificada, la siguiente tesis emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, emanado de un asunto procesal constitucional de Querétaro, que para superar el derecho de veto del Ejecutivo el congreso debía de votar por mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes. La jurisprudencia a la cual nos referimos constituye, sin duda alguna, un ejemplo de cómo debe de funcionar un sistema de pesos y contrapesos en una democracia:

VETO. PARA SUPERAR EL QUE EJERCIÓ EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, DEBE INTERPRETARSE QUE SE REQUIERE LA VOTACIÓN CALIFICADA DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS DIPUTADOS PRESENTES AL VOTARSE EL DICTAMEN RESPECTIVO.

¹⁴¹ Época: Novena Época, Registro: 173929, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: t. XXIV, Noviembre de 2006, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 122/2006 , p. 879.

El artículo 35, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro establece que cuando el Poder Ejecutivo vete un proyecto de ley, decreto o acuerdo, lo devolverá con sus observaciones a la Legislatura, para que se someta nuevamente al procedimiento legislativo, requiriéndose para su aprobación el voto de las dos terceras partes de sus miembros, lo que de acontecer obligará al Poder Ejecutivo a su promulgación y publicación; sin embargo, el texto no aclara si la votación calificada es respecto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Legislatura o de los miembros presentes al momento de la votación, debiéndose interpretar que esa votación calificada se refiere lógicamente a este segundo supuesto, ya que de lo contrario podría provocarse que en la sesión en que se discutiera el dictamen relativo, resultara imposible obtener la votación calificada para superarlo, aun cuando en dicha sesión estuviera presente el número de diputados requerido para que legalmente tenga validez. Lo anterior es así, porque el artículo 25 de la Constitución del Estado establece que la Legislatura se integra por quince diputados electos según el principio de mayoría relativa y por diez diputados electos conforme al principio de representación proporcional, y el artículo 166 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad señala que el quórum requerido para la validez de sus sesiones plenarias es de la mayoría de sus integrantes, es decir de trece. Así, de interpretarse que la votación calificada requerida para superar el veto del Gobernador es de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Legislatura, esto es, de diecisiete diputados, bastaría que en la sesión en que se discuta el dictamen relativo a ese veto estuvieran ausentes nueve diputados para que, no obstante existir el quórum de trece diputados y tres más, resultara imposible superarlo, lo que iría en contra del sistema previsto conforme al cual la existencia de quórum presupone la posibilidad de que actúe con plenitud el cuerpo legislativo, pues de pretenderse lo contrario se habría previsto un quórum especial.¹⁴²

Como se ha precisado, la jurisprudencia mexicana viene a suplir ciertas deficiencias, lagunas o aspectos particulares no previstos por el legislador; un supuesto de este tipo se da cuando los entramados procesales no permiten dilucidar los momentos procesales oportunos para presentar medios de impugnación o de control judicial, como es el caso en que se

¹⁴² Época: Novena Época, Registro: 172285, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: t. XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 43/2007, p. 1652.

declarara inconstitucional el derecho de veto y se ordenase publicar la norma en cuestión, caso como éste resuelve la siguiente tesis:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA IMPUGNAR UN ACTO CUYA PUBLICACIÓN QUEDÓ EN SUSPENSO EN VIRTUD DE QUE EL TITULAR DEL EJECUTIVO LOCAL EJERCIÓ SU DERECHO DE VETO, Y CONTRA ÉSTE SE PROMOVIO UNA DIVERSA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, INICIA AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SE REALIZA LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE AQUÉL.

Cuando el Poder Legislativo emita un decreto y éste sea devuelto con observaciones del titular del Poder Ejecutivo, y a su vez aquél promueva controversia constitucional contra el veto ejercido por éste, en el supuesto de que dicho juicio culmine con una sentencia en la que se determine que el referido ejercicio del derecho de veto es inconstitucional y, por ende, se ordene la publicación del decreto, tal circunstancia permitirá que el decreto sea impugnado en controversia constitucional por el titular del Poder Ejecutivo, pues éste no estaba sino previendo la posibilidad de que se le obligara a agotar la vía legalmente establecida para la solución del conflicto en términos de la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además, es hasta ese momento cuando realmente concluye en todas sus partes el procedimiento legislativo y finaliza la producción del acto que pretende impugnarse y, por último, es el momento preciso en el que tanto el Ejecutivo, como las demás personas a las que se dirige el acto conocen formalmente su contenido. De esta forma, la interpretación correcta del artículo 21 de la Ley citada conduce a sostener que, en estos casos, el plazo de 30 días hábiles para la presentación de la demanda debe computarse a partir del día siguiente al en que se publique formalmente el acto, pues no basta con que se genere o que el actor se haga sabedor del mismo, sino que es preciso que se publique formalmente. Pretender que el cómputo se realice a partir de la fecha en que el actor tuvo conocimiento del acto y se inconformó en su contra ejerciendo el derecho de veto generaría indefensión, violando en su perjuicio una formalidad esencial del procedimiento, pues no puede estimarse improcedente una demanda contra un acto que, si bien se conoció antes, en su contra hizo valer el medio de impugnación o de inconformidad que estimó conducente,

pretendiendo con ello agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.¹⁴³

La siguiente tesis de la Primera Sala supone una decisión de carácter progresista, toda vez que, como se señaló antes, el limitar el derecho de veto constituye en sí una forma de cohibir el ejercicio democrático del sistema de pesos y contrapesos entre los poderes de la Unión, de ello que el texto que precede es de importancia en el desarrollo de la presente tesis, un pilar fundamental, ya que enaltece la necesidad de considerar al derecho de veto como un mecanismo de control de la constitución, no sólo de ciertos apartados de ella:

DERECHO DE VETO. AL NO EXISTIR ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE LÍMITE SU EJERCICIO EN CUANTO AL CONTENIDO, EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO PUEDE REALIZAR LIBREMENTE SUS OBSERVACIONES A CUALQUIER PROYECTO DE LEY O DECRETO.

El derecho de veto consiste en la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, con la única limitante de que lo haga dentro de los primeros diez días contados a partir de que recibió el documento respectivo y, en su caso, en razón de la materia con que éste se vincule, pero sin que se advierta alguna disposición constitucional que limite el ejercicio de este derecho en cuanto a su contenido; de ahí que se presuponga la libertad que el Constituyente Permanente le ha conferido al Ejecutivo para ejercerlo, derivado de su carácter eminentemente político. En ese sentido, se concluye que el titular del Poder Ejecutivo puede realizar libremente sus observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, en virtud de que la interpretación efectuada en el escrito que las contiene no puede reputarse jurídica, sino política, ya que no se sustenta necesariamente en motivos de derecho, sino de oportunidad, referidos a intereses económicos, sociales, políticos, etcétera, es decir, bajo argumentos y razones políticas, y no sujetas a un método jurídico, pues sólo así el derecho de veto representa un mecanismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el

¹⁴³ Novena Época, Registro: 170360, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: t. XXVII, Febrero de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 21/2008, p. 1791.

principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo.¹⁴⁴

Siendo de las tesis jurisprudenciales más recientes, y al igual que la anterior emanada de la Primera Sala, por las razones que se expondrán más adelante considero equivocado el criterio aislado que, a continuación, se transcribe:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando la materia de lo impugnado verse sobre asuntos que corresponden en su totalidad a cuestiones de índole política, éstos no están sujetos a control jurisdiccional. Así, la pretensión de que este Alto Tribunal califique las observaciones realizadas por el Ejecutivo local a un proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, para determinar si puede o no considerársele como veto y, por tanto, si debe superarse mediante votación calificada del Congreso local, carece de sustento constitucional en tanto que obligaría a la Suprema Corte a establecer parámetros que ni siquiera se encuentran establecidos en la Norma Fundamental, ni en la Constitución local, para de ahí realizar un análisis sobre si tales observaciones satisfacen ese estándar, cuando el Constituyente Permanente local ha establecido el mecanismo idóneo para su superación, consistente en atender las observaciones realizadas por el Ejecutivo, o confirmar el proyecto de ley o decreto mediante la votación calificada requerida, lo cual constituye un medio de control político que representa un contrapeso a la actividad del Poder Legislativo. Por tanto, la controversia constitucional es improcedente contra el ejercicio del derecho de veto, pues al constituir un medio de control político, no es susceptible de análisis en sede judicial; además de que admitir la procedencia de la controversia constitucional en el supuesto indicado generaría la irrupción del Tribunal Constitucional en el sistema de pesos y contrapesos diseñado por el Constituyente del Estado, y la consiguiente afectación al cauce que debe seguir el proceso legislativo.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Época: Novena Época, Registro: 167267, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Tesis Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: t. XXIX, Mayo de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. LXXXVII/2009, p. 851.

¹⁴⁵ Época: Novena Época, Registro: 167282, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Tesis Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: t. XXIX, Mayo de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. LXXXVI/2009, p. 849.

Recuérdese que de acuerdo con lo que señala el artículo 1° de la Constitución, con relación a que en el marco de sus atribuciones las autoridades deben de observar los derechos humanos, lo que lleva a pensar que si en su atribución de vetar, el Ejecutivo realiza un acto contrario a los derechos humanos, debe de existir un mecanismo que permita combatir dicha resolución; no sólo nos referimos a un control político, también por controversia constitucional, por que bien pudiera pensarse en configurar un mecanismo ciudadano que permita confrontar el contenido del derecho de veto, o su omisión, en torno a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Mexicana y por el Derecho convencional internacional.

4.4 Facultad de veto como medio de control de constitucionalidad en el Derecho comparado

En el derecho comparado encontramos que la figura del veto es similar en algunas cuestiones y disímbola en otras, sin embargo, enfocándonos a la figura de esta facultad utilizándose como medio de control de constitucionalidad, encontramos diversas concepciones.

En el caso de Colombia, respecto al veto como medio de control constitucional, su constitución señala:

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

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

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

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en

términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.”¹⁴⁶

Lo que sí hace una diferencia del veto por cuestiones de constitucionalidad del veto por otros motivos, sirviendo como un mecanismo de control, al frenar totalmente la aprobación de la legislación en comento, y debiendo remitirse para análisis a la Corte Constitucional de dicho país para su análisis.

En el supuesto de Brasil, tenemos que también se cuenta con una diferenciación del veto, pero el tratamiento no reporta mayor significado que en nuestro país, puesto que la corte suprema no interviene, solo se regresa la materia vetada parcial o totalmente al legislativo:

“Art. 66. La Cámara en la cual haya sido concluida la votación enviará el proyecto de ley al Presidente de la República, el cual, si estuviere de acuerdo, lo publicará.

1. Si el Presidente de la República considerase el proyecto en todo o en parte inconstitucional o contrario al interés público lo vetará total o parcialmente, en el plazo de quince días útiles contados desde la fecha del recibimiento y comunicará, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, al Presidente del Senado Federal los motivos del veto.
2. El veto parcial afectará solamente al texto íntegro de algunos artículo (*sic*), párrafos, incisos o párrafos.
3. Transcurrido el plazo de quince días, el silencio del Presidente comportará la sanción.
4. El veto será apreciado en sesión conjunta, dentro de treinta días a contar desde su recibimiento, pudiendo ser rechazado solamente por el voto de la mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en votación secreta.”¹⁴⁷

Dicho lo anterior, podemos señalar que en Brasil el veto no funciona como un medio de control constitucional.

El caso de Costa Rica es muy similar al colombiano:

“ARTICULO 128. Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea, esta enviará el

¹⁴⁶ Constitución Política de Colombia de 1991, consultada el 10/08/14, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

¹⁴⁷ Constitución Política de la Republica Federativa del Brasil de 1988, consultada el 10/08/14, http://www.redipd.org/legislacion/common/legislacion/Brasil/constitucion_brasil_1988.pdf

proyecto a la Corte Suprema de Justicia para que resuelva el pinto dentro de los diez días siguientes. Si la Corte, por votación no menor de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, declarare que el proyecto contiene disposiciones inconstitucionales, se tendrá por desechada la parte que las contenga. El resto se enviará a la Asamblea para la tramitación correspondiente, y lo mismo se hará con el proyecto completo cuando la Corte declarare que no contiene disposiciones contrarias a la Constitución.”¹⁴⁸

En este supuesto el veto por inconstitucionalidad se reenvía a la Asamblea; si ésta no aprueba el veto presidencial, se envía el proyecto a la Corte Suprema, decidiendo ésta, por mayoría calificada, la constitucionalidad o no del proyecto, estando así ante el mecanismo de control vía veto más incluyente de las revisadas en el presente trabajo, toda vez que permite la participación activa de los tres poderes, configurando un verdadero sistema de pesos y contrapesos.

De manera opuesta, tal como el caso de México, existen otros países que omiten diferenciar el veto general que el procedente por motivos de inconstitucionalidad, como es el caso de Perú¹⁴⁹, Estados Unidos¹⁵⁰ o Chile¹⁵¹, lo que nos lleva a concluir que dentro del universo de naciones, existen tanto ejemplos que se desenvuelven con una separación y funcionamiento de poderes más o menos óptimo.

¹⁴⁸ Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, consultada el 10/08/14, <http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>

¹⁴⁹ Constitución Política de Perú, artículos 80, 108 y 206, consultada el 10/08/14, <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>

¹⁵⁰ Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, séptima sección, punto 1, 2 y 3, consultada el 10/08/14, <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>

¹⁵¹ Constitución Política de la República de Chile, artículos 64, 70 y 117, consultada el 10/08/14, http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

CONCLUSIONES

- a) El derecho de veto es la facultad que tiene para hacer observaciones, rechazar o simplemente obstaculizar a los proyectos de ley que el Congreso de la Unión le envía a éste para darle continuidad al proceso legislativo.
- b) Es una facultad de carácter suspensivo, toda vez que no posee efectos absolutos, aún así desempeña un importante papel en el sistema de pesos y contrapesos que permite equilibrar a los poderes de la unión.
- c) La procedencia del derecho a veto se da únicamente en tratándose de actos de carácter positivo, no así de aquellos de carácter negativo.
- d) El principio de supremacía constitucional juega un papel trascendental al momento de ejercerse el derecho a veto, puesto que todo proyecto de ley debe pasar por el tamiz constitucional; de igual manera dicho tamiz se ve fortalecido por el derecho internacional de los derechos humanos.
- e) Dados los efectos del veto presidencial, podemos considerarlo como un control previo de constitucionalidad, ya que advierte de posibles antinomias de un proyecto de ley con el texto constitucional y los tratados internacionales, suspendiendo sus efectos.
- f) Debido a los efectos antes nombrados, es que se requiere ver al veto como una obligación del Ejecutivo Federal, no como una facultad a discreción, puesto que de acuerdo con el artículo 1°

constitucional el no ejercicio del veto ante un proyecto contrario a los derechos humanos consistiría en una omisión que conlleva responsabilidad del funcionario.

FUENTES DE INFORMACIÓN

1) BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA MÉNDEZ, Francisco, *La Controversia Constitucional en México*, México, Porrúa, 2004.
- ALEXY, Robert. "Los derechos fundamentales en el estado constitucional democrático", en CARBONELL, Miguel (Comp.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trota y UNAM, 2003, pp. 52-84.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 18ª. ed., México, Porrúa, 2006.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio: *El constituyente de Filadelfia de 1787 y la judicial review*, México, SCJN, 2005.
- CARBONELL, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006.
- CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 5ª ed., México, Porrúa, 2004.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, Porrúa, 2012.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000.
- CHÁVEZ GUTIÉRREZ, Héctor (coord.), *Los nuevos horizontes del derecho: una visión contemporánea*, México, UMSNH-Doctorado Interinstitucional en Derecho, 2012.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002.
- ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, *Sistemas Parlamentarios Presidencial y Semipresidencial*, 2ª ed., México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2001.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La acción constitucional del amparo en México y España*, México, Porrúa, 2000.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro. *Control de Convencionalidad, Interpretación Conforme y Diálogo Jurisprudencial*, Porrúa, México, 2012
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Breves reflexiones sobre la naturaleza, estructura y funciones de los organismos jurisdiccionales especializados en la*

resolución de procesos constitucionales, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

-----, *Estudios de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Estudios Jurídicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

GARCÍA VILLEGAS SÁNCHEZ CORDERO, Paula M., *El control de convencionalidad y las cortes nacionales, la perspectiva de los jueces mexicanos*, México, Porrúa, 2013.

GAMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, México, UNAM, 2000.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9ª ed., México, Oxford, 2002.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel “¿La política sin derechos? O ¿El derecho sin política?”, en ROSARIO RODRIGUEZ, Marcos del, *Reflexiones en el contexto de los derechos políticos y civiles en México*, México, Porrúa, 2008, pp. 21-58.

HERRERÍAS CUEVAS, Ignacio Francisco. *Control de convencionalidad y efectos de las sentencias*, México, UBIJUS, 2011.

LANDA, Cesar, *Derechos Fundamentales y Justicia Constitucional*, México, Porrúa- Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 2011

LÓPEZ GUERRA, Luis, *El poder judicial en el Estado constitucional*, Lima, Palestra Editores, 2001.

MANCILLA CASTRO, Roberto Gustavo, *Derecho Adjetivo Constitucional*, México, Novum, 2012.

MANDUJANO RUBIO, Saúl, *Derecho Procesal Electoral: visión práctica*, México, Limusa, 2010.

MARTÍNEZ CERDA, Nicolás, *La Corte Constitucional y la Inconstitucionalidad de las normas Constitucionales*, México, Instituto Mexicano del Amparo, 1995.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, 10ª ed., México, Porrúa, 2006.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro y Ferrer Mac-Gregor Eduardo (Coords.), *Control de Convencionalidad, Interpretación Conforme y Diálogo Jurisprudencial*, México, Porrúa, 2012.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, 6ª ed., México, Porrúa, 2001.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 2009.

SILVA RAMÍREZ, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, México, Porrúa, 2008.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 37ª ed., México, Porrúa, 2005.

2) HEMEROGRAFÍA

ALVARADO PECHIR, Om Christian, *et al.*, “El control difuso de la constitucionalidad en México”, *Iustitia et securitas, Revista sobre estudios jurídicos y sociales de la UAEM*, año 2, núm. 2, enero-junio de 2006, pp.44-64.

ARENAS BATIZ, Carlos Emilio. “Reforma en materia de derechos humanos y el control difuso de la constitución”, *Revista Foro Jurídico*, núm. 96, septiembre 2011, pp. 18-24.

ARRIAGA SÁNCHEZ, Javier, *et al.*, “El nuevo modelo de control constitucional en México”, *ARS IURIS Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia*, México, núm. 48, julio-diciembre de 2012, pp.183-228.

AVILA PEREZ, Pedro Armando. “Ley de leyes”, *Revista Defensa Fiscal*. Puebla, núm. 148, enero 2012, pp. 54-55.

LONDUÑO LAZARO, María Carmelina. “El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la corte interamericana de derechos humanos”, *Boletín Mexicano de derecho comparado*, México, año XLIII, núm. 128, mayo-agosto, 2010.

MÁRQUEZ HERNÁNDEZ, Rosario Selene y VALLADARES Zambrano, “El control constitucional en materia electoral a través de las acciones de inconstitucionalidad: un análisis empírico”, *Justicia Electoral, Revista*

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, tercera época, vol. I, núm. 4, 2009, pp. 107-159.