

REFLEXIONES SOBRE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL (Hacia un Tribunal Constitucional)

Ricardo J. SEPÚLVEDA I.

SUMARIO: *Planteamiento I. Actualidad de la Justicia Constitucional; II. La Justicia Constitucional Orgánica; III. La Controversia Constitucional y sus alcances; IV. Hacia un Tribunal Constitucional.*

*"Las decisiones del Tribunal
Constitucional contienen,
sin duda, un momento
de configuración creadora."*

K. Hesse

PLANTEAMIENTO

A partir de las reformas de 1994 se han presentado al pleno de la Suprema Corte de Justicia un gran número de demandas de controversia constitucional, demostrando con ello que la *infrecuencia* con la que se le estigmatizó no se dio, sino todo lo contrario.¹ La ampliación de los supuestos de procedencia, así como el diligente trabajo de la Suprema Corte de Justicia, han revivido este medio de control constitucional.² Sin embargo, cualquier proceso de cre-

¹ En algunos artículos que se escribieron a raíz de las reformas del 31 de diciembre de 1994, se señaló, como un presagio negativo de la controversia constitucional, que no se acudiría a ella por falta de conocimiento y de costumbre, quizá basándose en la experiencia de años anteriores. *Cfr.* al respecto los artículos que se publicaron pocos meses después de que se promulgó la reforma en la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Panamericana, *Ars Iuris*, núm. 13, 1995.

² Antes de la reforma constitucional mencionada se habían presentado este tipo de demandas, *a cuenta gotas*, al decir del maestro Héctor Fix Zamudio la única relevante

cimiento corre el riesgo de torcerse, y en el caso de esta figura nos parece que resulta conveniente subrayar su carácter de medio de justicia constitucional, alejándolo de los asuntos de mera legalidad; esto con el objeto de subrayar la vocación de la Suprema Corte de Justicia como tribunal de constitucionalidad.

Nuestra preocupación no es en vano, ni meramente teórica, sino que deriva de la tendencia que ha tomado esta intervención de la Suprema Corte de Justicia, y tiene como base la equivocada procedencia que se le ha dado a algunos asuntos que, en nuestra opinión, debieron haberse desechado, por no abordar problemas de constitucionalidad federal, o bien los alcances de algunas de las sentencias en las que nuestro máximo tribunal aborda inconsecuentemente ámbitos de mera legalidad.

Tenemos como base o fuente de desarrollo nuestra Constitución, en su artículo 105 principalmente, la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, el Derecho comparado, y los conceptos que la doctrina nos ofrece para estructurar de la mejor manera posible un sistema integral de justicia constitucional.

No haría falta advertirlo, pero si se desvirtúa el carácter de medio de control constitucional de la controversia, entonces se debilitará el sistema entero de justicia constitucional, quedando nuevamente reducido a un control indirecto a través del juicio de garantías, o con la efímera eficacia de la acción de inconstitucionalidad o del juicio político. La connotación del Estado moderno conlleva, hoy por hoy, la existencia de un tribunal constitucional. Para esto es necesario hacer una diferenciación de lo que es la interpretación constitucional de la interpretación legal.

I. ACTUALIDAD DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Para abordar este tema hemos elegido una primera premisa: destacar la importancia de la justicia constitucional, y dar algunos toques que nos permitan conocer cuál es el rumbo que ha ido to-

fue la denominada *caso Oaxaca*, que versaba sobre la inconstitucionalidad de la ley local de esa entidad sobre monumentos arqueológicos, en 1932. Fix Zamudio, Héctor, *La justicia constitucional, en estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, UNAM, 1992, p. 135.

mando. El objetivo es situarnos en el contexto general para después analizar, con todos los elementos, la figura de la controversia constitucional.

Comenzamos adhiriéndonos plenamente al maestro Héctor Fix Zamudio en preferir el término justicia constitucional a cualquier otro, por favorecer a su verdadera finalidad: la justicia en el ejercicio del poder,³ con todo lo que esto significa: respeto a la supremacía constitucional, equilibrio entre los órganos de poder, sancionar la invasión de esferas, defensa de los derechos humanos fundamentales, etcétera; y no solamente el apego a la letra de la Constitución, o a la voluntad del constituyente, que es a lo que invitan términos como control y defensa constitucional.

Efectivamente la justicia constitucional se ha desarrollado de una manera imprevisible en la segunda mitad de este siglo, convirtiéndose en el tema fundamental del Derecho constitucional. La razón está a la vista: buscamos sistemas que nos garanticen un ejercicio racionalizado del poder, y unos medios para reparar las situaciones anómalas o irregulares. El Estado, el poder, había demostrado su inmadurez y su descontrol, y el control judicial no era mecanismo idóneo.

En este intenso desarrollo, se han originado diversas figuras de control constitucional, con sus variantes, la mayor parte de ellas se orientan a la defensa de los derechos humanos,⁴ pero el crecimiento ha abarcado todas las ramas de la justicia constitucional, pudiendo diferenciarse, con claridad, en la práctica, tres: *jurisdicción constitucional de la libertad*; *jurisdicción constitucional or-*

³ Corresponde a Mirkine Guetzevich haber aportado el concepto de *racionalización del poder* entendiéndolo por ello el ejercicio del poder conforme a los principios lógicos y no solamente jurídicos, queriendo con ello limitar, conforme a su finalidad, el ejercicio de la autoridad. Citado por FIX ZAMUDIO, Héctor y COSSIO, José Ramón, en *El poder judicial en el ordenamiento constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México 1996, p. 23.

⁴ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Alcances y perspectivas de la protección de los derechos humanos en Latinoamérica*, ponencia presentada en el VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Colombia 1998. "La protección procesal y jurídica de los derechos humanos ha evolucionado de manera considerable en los últimos años y se ha transformado en un sistema sumamente complejo" (en vías de publicarse).

*gánica; y jurisdicción constitucional transnacional.*⁵ De estas tres ramificaciones no podría hacerse una jerarquización, la justicia constitucional es un sistema, y por lo tanto todos los medios —o figuras— son complementarios.⁶

Este impulso de la justicia constitucional tiene su explicación en la crisis por la que atraviesa el Estado, fundamentalmente en su justificación, entendida no como causa eficiente, sino como causa final, es decir, su verdadera orientación a un régimen de justicia social. En este sentido el concepto de justicia constitucional se ha flexibilizado, se ha hinchado, pudiendo abarcar no solamente un concepto jurídico, sino práctico. Así Erardo Denninger distingue lo que es justicia constitucional jurídica, y justicia constitucional considerada como seguridad interior y exterior. La connotación jurídica se refiere a la protección del orden fundamental libre y democrático, y a la existencia y seguridad de la Federación o de un Land, con sus elementos integrantes.⁷ La inclusión de términos tales como orden fundamental (en vez de Constitución), libre (aplicado a un orden social), democrático (con la ambigüedad de su significado), la seguridad de la Federación, etcétera, nos muestra cómo la justicia constitucional se identifica prácticamente con la vigencia de la Constitución, pero desde el punto de vista no sólo del texto formal, sino de su mismo contenido, es decir, siguiendo las explicaciones de Habermas, de los valores que encierra.⁸ Esto nos habla, desde nuestro particular parecer, de una redefinición del concepto de Constitución que, aunque esquivemos entrar de lleno al tema, ha ido perdiendo paulatinamente su formalismo metodológico para hacer prevalecer su carácter de directriz política.

⁵ FIX ZAMUDIO, Héctor y COSSIO, D., José Ramón, *op. cit.*, p. 24. La clasificación le corresponde al tratadista italiano Mauro Capelletti.

⁶ En este sentido cabría dar la siguiente definición de justicia constitucional: *es la función de dirimir los conflictos derivados de la aplicación de normas constitucionales*, más que unos medios, se trata de una función.

⁷ DENINGER, Erardo, "Democracia militante y defensa de la Constitución", en *Manual de Derecho Constitucional*, varios autores, Madrid, 1996, Civitas, p. 467.

⁸ HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez, sobre el Derecho y el Estado de derecho democrático, en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, p. 318.

De lo anterior podemos derivar una conclusión interesante para el tema que nos atañe: la interpretación constitucional goza de una particularidad derivada de su concepto y de su finalidad, que la aleja claramente de la interpretación de una ley: ¿queremos decir que la Constitución no es, por lo tanto, una ley?: ¡no!, lo que queremos decir es que es una ley fundamental —como decía Kelsen—, y su carácter de fundamental no se identifica con su supremacía, que es una nota formal, ni con su rigidez —que es un método de equilibrio político— sino que la hace ser fundamento formal y valorativo de las demás normas jurídicas. Entendiendo las cosas de esta forma, la interpretación constitucional, o más aún la justicia constitucional se ennoblecen y se convierten en piedra de toque del orden social; de aquí mismo partimos para distinguir entre tribunal constitucional y tribunal legal y, finalmente, para abogar por construir sistemas de control constitucional a la medida de las necesidades.

Con este antecedente y habiéndonos referido a la clasificación de medios de justicia constitucional, podemos acercarnos al análisis de uno de esos medios de control, como lo es la controversia constitucional.

II. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ORGÁNICA

Citando al maestro Fix Zamudio, podemos definir a la justicia constitucional orgánica, *como aquella dirigida a la protección directa de las disposiciones y principios constitucionales que consagran las atribuciones de los diversos órganos de poder*,⁹ es una de las funciones propias del control constitucional y deriva, como lo dice un autor español, Juan José González Rivas, del contenido mismo de la Constitución, que establece ámbitos de competencia y facultades. Si no existiera este medio de control la supremacía constitucional quedaría a merced de la capacidad de autocontrol de los órganos constituidos.¹⁰ Para Habermas este autocontrol no es suficiente y se justifica, *con cierta plausibilidad*

⁹ FIX ZAMUDIO, Héctor, COSSIO D., José Ramón, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰ GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, *La justicia constitucional en el Derecho comparado y español*, Madrid, 1990, p. 173.

*recurriendo a una necesidad de técnica constitucional, a saber, la necesidad de dirimir conflictos entre órganos estatales que están llamados a cooperar.*¹¹

La jurisdicción constitucional orgánica representa los medios jurídicos para restablecer la vigencia y aplicabilidad de la llamada "parte orgánica" de la Constitución, a diferencia de la jurisdicción constitucional de la libertad, que se enfoca a los derechos fundamentales, o, alguna vez llamados, garantías individuales. Sin embargo, como lo explica claramente Luis Favoreu, refiriéndose al caso de Francia, los órganos e instituciones creadas para proteger la parte orgánica pueden transformarse, sobre todo cuando hay ausencia de otros medios de control, en un órgano de jurisdicción constitucional de la libertad.¹² Esto tiene su explicación en la unidad del texto constitucional, como es bien sabido, y ha sido cada vez más explicado, las diferencias entre la parte orgánica y la parte dogmática de la Constitución se hacen más tenues, y esto va a favor de que la Constitución tiene una unidad orgánica como *norma fundamental* del Estado.

De este punto concreto se derivan interesantes reflexiones. En el surgimiento del constitucionalismo, que nació bajo el amparo del más ferviente liberalismo, se ha considerado que los derechos fundamentales —como ámbitos de determinación del individuo, en los que el Estado (Leviatán) no puede penetrar— son *el núcleo esencial del sistema político de la democracia constitucional*.¹³ Sin perder este cimiento fundamental del constitucionalismo, hemos seguido una evolución, fluctuando entre el Estado benefactor, el Estado autoritario, el Estado intervencionista, y ahora el Estado social de derecho, en los cuales la conceptualización de los derechos fundamentales ha sufrido adaptaciones; así nos encontramos con la otrora explicación de las tres generaciones de los derechos humanos, en los cuales se manifiesta una distinta significación del concepto de *constitucionalidad*.

¹¹ HABERMAS, Jürgen, *op. cit.* p. 313.

¹² FAVOREU, Luis, se refiere al Consejo Constitucional Francés, citado por Fix Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 27.

¹³ LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel Demos, Barcelona, 1982, p. 390.

A nuestro parecer el verdadero avance se ha dado por el enlace cada vez más fuerte entre Constitución y derechos fundamentales, pero no solamente como si se tratara de una relación entre recipiente y contenido, en una connotación hilemórfica, sino en lo que tienen de común, especialmente en su relación de medio a fin, o si se quiere de *conditio sine qua non*. La Constitución sólo se entiende orientada al servicio de las libertades y de la dignidad humana, esa es la quintaesencia del constitucionalismo,¹⁴ la constitucionalidad de la Constitución. Bajo este razonamiento, sí se podría privilegiar a los medios de justicia constitucional de la libertad, respecto a la justicia constitucional orgánica. Sin embargo, como hemos ya señalado, la interrelación que existe entre unos y otros no nos permite teóricamente aceptar ninguna jerarquía, porque sería una distinción arbitraria o artificial.

La jurisdicción constitucional orgánica participa de la misma justificación que cualquier otro medio de justicia constitucional, y su fundamentación práctica se basa en el hecho de que pueden darse, como se dan, conflictos entre los órganos de poder. Estos conflictos se generan desde el momento en que las funciones de poder se distribuyen y se crean ámbitos de competencia. Estamos de acuerdo con que resulta problemático encontrar un sistema de control constitucional frente al principio de división de órganos de poder, porque al dar la facultad a cualquier órgano de intervenir en ámbitos de competencia, se le está dando facultades constitucionales, y se rompe con esto el principio de igualdad y equilibrio entre los órganos constituidos. Estamos frente a la problemática de distinguir el lindero entre lo político y lo jurídico: el prolongado temor de politizar a cualquier órgano judicial. Al respecto encontramos una cita muy adecuada, de un reconocido autor alemán, Hans-Rudolf Horn, que nos puede salvar del escollo: "la objeción principal en contra de una auténtica justicia constitucional se funda en la idea de que se lesiona tanto a la separación entre derecho

¹⁴ Sin quitarle ni un ápice a lo dicho, ni menoscabar la fuerza de lo aseverado es necesario completar el concepto hablando de la vertiente solidaria que debe comprender la protección jurídica, es decir el Derecho debe concebir a la persona como "asociada" y por lo tanto con obligaciones de solidaridad. Éste es el concepto que manejan Giacomo Perticomme y Mauro Capelletti.

y política como a la división de poderes, consagrada en todas las constituciones modernas".¹⁵ Especialmente a la justicia constitucional orgánica se le aplica esta objeción: en el momento de dilucidar un conflicto de competencia, el órgano encargado se sitúa en una posición superior, respecto a los órganos en conflicto, máxime si sus decisiones son de carácter general. De aquí la resistencia a crear tribunales constitucionales, distintos de los tribunales superiores.

No obstante lo anterior, tanto la experiencia positiva de los actuales tribunales constitucionales, como la misma necesidad de la justicia constitucional, nos llevan a buscar una actualización del principio de división de órganos de poder: "en el desarrollo constitucional más reciente... crece la convicción de que la teoría sobre la separación estricta entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, necesita ser actualizada",¹⁶ esta necesidad de flexibilizar el principio de división de órganos de poder ya había sido advertida por el mismo Montesquieu, subrayada enfáticamente por Duguit, y ha sido ampliamente reconocida por nuestro más alto tribunal.¹⁷ Esto significa que, a pesar de que se vulnera el principio mencionado, es preferible privilegiar la justicia constitucional.

La segunda objeción, que se refiere a la confusión entre política y Derecho, entendiendo que cada una se rige por sus propias leyes y reglas prácticas, ha perdido fuerza frente a la aplastante evidencia de que se trata de ámbitos indisolubles, y que precisamente se captan en la Constitución. Nos atrevemos a decir que lo constitucional es una conjunción de lo político y lo jurídico, otorgando al término *político* un significado mucho más acorde con las tenden-

¹⁵ HANS-RUDOLF, Horn, *La justicia constitucional alemana*, UNAM, 1993, P. 53.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ El criterio mencionado ha sido plasmado en algunas tesis recientes: *cfr*: Séptima Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación, t. 151-156, Tercera Parte, p. 117.

"División de poderes, sistema constitucional de carácter flexible: La división de poderes que consagra nuestra Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente señaladas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de atribuciones de otro poder..."

cias democráticas e igualitarias del Estado social de derecho, y no partidistas, maquiavélicas o de cualquier forma restrictivas.

Dos aclaraciones se hacen sumamente necesarias, aunque serán objeto de posteriores análisis. La primera es que como no se puede derogar el principio de división de órganos de poder, la intervención del órgano de control constitucional no puede ir, nunca, más allá de lo meramente constitucional, entendiéndose que no puede intervenir en el control técnico o en el control de legalidad. La segunda es que parece más conveniente crear un órgano *ad hoc* de justicia constitucional, y no simplemente otorgar facultades de justicia constitucional orgánica al tribunal superior del Estado, por tratarse de una función específicamente distinta.

Para finalizar este subtítulo es menester mencionar que existen diversas instituciones de control constitucional orgánico, y sin un afán de clasificaciones exhaustivas, podemos referirnos fundamentalmente a las acciones de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales (art. 105 Constitucional). Dentro de aquellas, en el Derecho comparado, existen las acciones de inconstitucionalidad promovidas por órganos legitimados o las acciones populares de inconstitucionalidad, y dentro de las controversias constitucionales se pueden encontrar mecanismos para resolver conflictos entre diversos niveles de poder (órganos federales, locales o municipales), o bien hacer distinciones según la materia (fiscal, de límites territoriales, etcétera).

En este brevísimo ensayo nos queremos referir preferentemente a la controversia constitucional (art. 105, I Constitucional), aun cuando desde un cierto ángulo las acciones de inconstitucionalidad también son una controversia entre órganos de poder. La justicia constitucional orgánica, para concluir, es una especie dentro del género, y tiene por finalidad resolver los conflictos de atribuciones o la inconstitucionalidad de las leyes, siendo las resoluciones, normalmente, de carácter general.

III. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Como lo mencionamos al inicio de este trabajo, nuestro propósito es definir los alcances de la controversia constitucional, bus-

cando con ello fortalecer el carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia, y evitar la degeneración de la controversia constitucional en un instrumento de vejación del sistema federal, o en un mero medio de control de legalidad.

En cuanto a los antecedentes de la controversia constitucional, claramente se ha advertido su origen en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787.¹⁸ En nuestro texto constitucional su linaje data de 1917, en la que se introdujo en el artículo 105 la facultad de la Suprema Corte para dirimir los conflictos entre Estados, o entre los poderes de un mismo Estado, respecto a la *constitucionalidad de sus actos*, o aquellos en que la Federación fuese parte. La inclusión de este artículo, así lo delata el debate parlamentario, se debió a la necesidad de regular la intervención de la Federación en las entidades federativas, pues la discusión en el seno del constituyente se refirió a quién debía ser el competente: el Senado de la República o la Suprema Corte de Justicia. El proyecto del primer jefe cedió, y terminó por distinguirse que el Senado era el competente tratándose de los conflictos políticos, y la Suprema Corte de Justicia en materia de constitucionalidad.¹⁹ Es oportuno advertir que no obstante lo laudable de su intención original, los resultados fueron paupérrimos: la controversia constitucional cayó prácticamente en desuso, y en su lugar los órganos federales acudían a la figura de la *desaparición de poderes* establecida en la fracción V del artículo 76 constitucional, esto, evidentemente, como lo juzga el maestro Fix Zamudio, fue “en perjuicio de los estados, con lo cual se favorece la centralización”.²⁰ Estábamos recogiendo una figura adecuada para la defensa del federalismo, pero al menos hasta 1994, nuestro sistema claudicó a favor del centralismo.

¹⁸ Esta disposición se encuentra en su artículo 3, sección II, inciso I, en la que se atribuye a la Suprema Corte la resolución de: los conflictos que se generen entre dos estados; de aquellas controversias en la que la Federación fuese parte.

¹⁹ Cfr. *Diario de Debates*, 22 de enero de 1917.

²⁰ FIX ZAMUDIO, “La justicia constitucional”, en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, UNAM, 1992, p. 135.

Efectivamente, atravesamos por una etapa de desuso de la controversia constitucional,²¹ y por eso se hace más apremiante profundizar en su naturaleza. Esta figura la tomamos de la doctrina constitucional, de hecho hay muchas variantes en el modo de establecerla a nivel constitucional; además, hasta ahora, contamos con poca experiencia, y los tratadistas mexicanos la han puesto constantemente en entredicho, especialmente en su modo de reglamentación.²² Todo esto nos lleva a comenzar por analizar su sentido, la razón de su existencia propia, antes de abordar algunas problemáticas concretas.

Iniciando por el concepto, tomaremos el del maestro Fix Zamudio, a quien hemos citado preferentemente: “Son aquellas controversias de carácter jurídico que pueden surgir entre los integrantes de la Unión...”²³ y les llama también *litigios constitucionales*²⁴ con lo que lisa y llanamente lo que especifica a una controversia constitucional es una disparidad de pareceres en la aplicación de la Constitución. Preferimos no utilizar el término conflicto de *intereses*, porque en realidad no hay más que un mismo interés: la aplicación de la Constitución. Es un conflicto, es decir, tal como lo define el diccionario Porrúa: *presencia de deseos o tendencias opuestas*. Lo característico de la controversia viene dado, a nuestro parecer, por su materia, y por las partes que intervienen, pero

²¹ En la evolución de la controversia constitucional se pueden observar tres etapas fundamentales: 1917-1990, en la que se promovieron 55 controversias; 1990-1994 en la que se cambió la interpretación constitucional dando cabida al municipio para incluirlo en los supuestos del artículo 105; y 1994 a la fecha en la que ha acaecido un resurgimiento de la controversia constitucional, a partir de la reforma constitucional al artículo 105, y la expedición de su ley reglamentaria. En este esquema puede abundarse en el texto *La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales*, de HERNÁNDEZ CHONG CUY y MARÍA AMPARO, editado por la Universidad Panamericana, Guadalajara, Jalisco, 1997.

²² El análisis que hace Elisur Arteaga Nava en su texto de Derecho constitucional, es especialmente puntilloso y considera precipitada y errónea la reforma al artículo 105 llevada a cabo en 1994. Cfr. ARTEAGA NAVA Elisur, *Derecho constitucional*, Harla Oxford University Press, México, 1998, p. 798.

²³ FIX ZAMUDIO, Héctor, *La defensa de la Constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988.

²⁴ FIX ZAMUDIO, *La justicia constitucional, en estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, UNAM, 1992, p. 135.

antes de referirnos a ellas, quisiéramos detenernos en la finalidad o el sentido de esta figura.

Siguiendo el discurso del maestro Fix Zamudio, la controversia es una institución procesal, que tiene por objeto garantizar el equilibrio entre las facultades de la Federación y las de las entidades federativas,²⁵ lo que significa que fundamentalmente el conflicto es entre Federación y estados, y su materia, la distribución de competencias, según el principio excluyente del artículo 124 constitucional. Esta finalidad no incluye, sin embargo, los conflictos entre los órganos de un mismo nivel de poder, que están previstos en el artículo 105. En la doctrina de Carl Schmitt se da una respuesta a esta interrogante, estableciendo los dos vectores de las controversias constitucionales; por un lado, como un medio de defensa del federalismo, resolviendo conflictos entre la Federación y las entidades federativas, y por otro como un medio de defensa de la Constitución en general, resolviendo cualquier conflicto jurídico constitucional, en vista a dejar sin efecto cualquier acto inconstitucional.²⁶

La sentencia, tratándose de una controversia, dice Elisur Arteaga, no tiene como finalidad sancionar a los autores de las invasiones o de los actos inconstitucionales, ni la acción se *endereza* contra las partes sino contra el acto, “se persigue que se declare su nulidad a través del expediente de invocar, fundar y probar causales de invalidez”.²⁷

Como podemos apreciarlo, por las opiniones transcritas, el sentido de la controversia es hacer respetar la Constitución por parte de los órganos de autoridad, logrando con ello el equilibrio que debe haber —como principio constitucional— entre los órganos federales y locales o entre los órganos de un mismo nivel de autoridad.

Una vez sentado lo anterior podemos ahondar un poco en el aspecto de la materia y de las partes.

En cuanto a la materia, la controversia sólo puede referirse a cuestiones de “constitucionalidad”, con lo que ésta viene a ser su

²⁵ *Idem.* p. 134

²⁶ FIX ZAMUDIO, Héctor, *La Constitución y su defensa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 50.

²⁷ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Harla Oxford University Press, México, 1998, p. 796.

diferencia específica. Son conflictos derivados de la aplicación directa de la Constitución. A posta incluimos el término *directa* porque de otra forma en todo asunto podría entenderse que se está aplicando la Constitución, que viene a ser la fuente de todas las leyes ordinarias. Además de lo anterior, la constitucionalidad se refiere solamente a la Constitución general, no así a las constituciones locales, las cuales pueden prever medios de control constitucional, inclusive la misma controversia, tal como sucede en algunos países europeos o latinoamericanos, de sistema federal.

Este punto que parece tan obvio presenta algunas problemáticas: que la controversia se circunscriba a cuestiones estrictamente constitucionales se deriva del enunciado del mismo artículo 105, I) que habla de controversias “constitucionales”, y aunque solamente en los incisos *h)*, *i)*, *j)* y *k)* hace la mención expresa sobre la constitucionalidad de sus actos, eso no quiere decir que en los demás supuestos pueda ampliarse a otras materias no constitucionales, sencillamente porque entonces dejaría de ser un medio de control o de justicia constitucional.

En esta misma línea de discurso hay que advertir que la Suprema Corte de Justicia, sólo puede conocer de los conflictos de constitucionalidad, y dentro de éstos, con un alcance limitado, sin poder ir más allá de la problemática constitucional. La razón de esto deriva de que si no fuera así, la materia constitucional daría pie para intervenir en los problemas de legalidad. Esto no quiere decir, sin embargo, que si una resolución de la corte declara inconstitucional, por ejemplo, una ley local, esa sentencia afectará la validez de los actos jurídicos de aplicación de la ley, pero la Suprema Corte se ceñirá en su análisis al problema constitucional.

Una clara dificultad, que la advierte el maestro Elisur Arteaga, es la inclusión en los supuestos de procedencia, de los conflictos entre los municipios de diversos estados, o inclusive los conflictos entre un municipio y un estado. Normalmente estos conflictos tienen un problema de constitucionalidad muy secundario y tangencial, pues derivan de la aplicación de la Constitución local, no de la general, y deberían resolverse por sus órganos internos, respetando de esta manera el sistema federal. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, siguiendo una línea de interpretación iniciada en 1992, según lo dijimos líneas arriba, y con el fin de defender al

municipio ha entrado al estudio y resolución de estos asuntos. Su fundamento es claro, la Constitución prevé los supuestos, y cuando surgen los conflictos, aunque directamente versen sobre la aplicación de legislación local, se apoyan en lo dispuesto por los arts. 115 y 116 constitucionales.

No obstante que es necesario defender la autonomía municipal, hay que tener cuidado para evitar que por esta interpretación y a través de la controversia, la Suprema Corte de Justicia termine calificando la constitucionalidad local de las leyes de los estados.

El otro camino para delimitar los alcances de la controversia lo son las partes involucradas. En el concepto que dimos sobre controversia, quedó claro que es un medio de protección jurídica de la Constitución, y que sólo puede ser intentada por los órganos expresamente señalados. Los demás órganos no mencionados no tienen legitimación procesal, no por el hecho de tener o no personalidad jurídica, pues no se trata de un juicio, sino porque estamos frente a un mecanismo de protección constitucional.

Antes de la reforma de 1994, la Constitución establecía que la controversia constitucional se aplicaría a los conflictos entre estados, o entre estados y Federación, pero no admitía a los municipios, ni preveía los conflictos entre órganos federales. Esto cambió con la reforma de 1994. Desde nuestro punto de vista es una modificación acertada, puesto que los órganos que aplican con más frecuencia la Constitución —directamente— son los órganos federales, y en esta aplicación no siempre invaden esferas de competencia locales. Antes de la reforma el único medio de control constitucional orgánico era —si cabe decirlo— el juicio político.

Algunos autores opinan que la controversia no cabe entrándose de conflictos entre órganos de poder centrales, puesto que el tribunal que los resuelva terminará ubicándose por encima de los otros dos órganos, con lo que se rompería el principio de división y equilibrio de órganos de poder. A este respecto ya dimos nuestro parecer en contra, líneas atrás, al hablar de la justicia constitucional orgánica.

Un aspecto más, referente a las partes, que nos parece oportuno tratar, es el que señala Elisur Arteaga, citando a su vez al maestro Herrera y Lasso. Una de las diferencias que se señalan entre la

controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, es que en la primera debe haber un *agraviado*. Esto merece una precisión. Según este parecer para que un órgano pueda acceder a la controversia debe tener interés jurídico, pero lo que hay que precisar es qué significa en este caso interés jurídico. Por un lado resulta obvio que es un conflicto entre partes, y que por lo tanto sólo las partes involucradas pueden intervenir, pero si interpretamos estrictamente el concepto de interés jurídico, no bastaría con estar involucrado, sino que tendría que probarse una lesión en la esfera competencial. De esta forma, citando el ejemplo que pone Arteaga Nava, si un congreso local reformara la Constitución local estableciendo la reelección parlamentaria, no obstante su abierta inconstitucionalidad, en contra del artículo 116, fracción II, al no haber parte afectada, no procedería la controversia. Esto nos parece una interpretación errónea, porque olvida el sentido cabal, completo, de la controversia. Si la finalidad de la controversia fuera solamente el equilibrio entre los órganos entonces no procedería la controversia salvo cuando hubiera interés jurídico directo, pero toda vez que la controversia pretende el respeto a la Constitución, como un medio de jurisdicción constitucional orgánica, nos parece que el interés puede ser indirecto —o difuso— y denominarse, como también lo expone Arteaga Nava, “interés constitucional”.²⁸ Si nos pidieran un ejemplo, utilizaríamos el mismo, frente a esa reforma constitucional, cabría acción de controversia intentada por dos posibles demandantes: el Ejecutivo local o la Federación.

Una vez expuesto lo anterior nos gustaría entrar al análisis de algunos aspectos de mayor detalle sobre la controversia. Reiteramos que nuestro propósito no es hacer un análisis de índole procesal, sino de fondo, por lo que sólo descenderemos a aquellos aspectos que nos den luces respecto a las peculiaridades de nuestra controversia constitucional, dejando para otra oportunidad la discusión sobre cuestiones sin duda interesantes, como podrían ser los plazos poco adecuados, la incongruencia de que en algunos casos la sentencia sólo produce efectos particulares, el contenido del término electoral, etcétera.

²⁸ De hecho en la Ley Reglamentaria del Artículo 105, en los requisitos de la demanda, se habla de conceptos de violación no de agravios.

Para este efecto nos vamos a servir del proceso que siguieron dos controversias constitucionales recientes, y que por su materia pusieron en ejercicio los conceptos que nos interesa tratar.

Por no ser del caso no descenderemos a detalles innecesarios,²⁹ sino que haremos una descripción del caso, pues en sus aspectos generales es donde se encuentran los bemoles o postillas de la figura que estamos analizando.

Supuesto:

Se presenta ante la Suprema Corte de Justicia una demanda de controversia constitucional por parte del Tribunal Superior de Justicia de un Estado, en contra del congreso local, por haber iniciado un procedimiento de juicio político en contra de los magistrados de la sala penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. El juicio político se instauró por denuncia de un particular afectado en contra de los magistrados, acusándolos de haber emitido una resolución negando una orden de aprehensión, haciendo una incorrecta valoración de las pruebas y violando el principio de inmediatez procesal.

Por acuerdo económico se emitió resolución de procedencia e incoación de juicio político. Esencialmente esos eran los términos de los casos planteados. Como conceptos de invalidez se señalaron los siguientes:

- a) Invasión de esfera competencial, por parte del congreso local y violación a los principios de división de órganos de poder e independencia del órgano judicial.
- b) Incompetencia del congreso local para conocer de las resoluciones del tribunal de segunda instancia, violando la prohibición constitucional de la tercera instancia.

El demandado contestó argumentando que se daban los supuestos para incoar un juicio político, toda vez que el congreso local es competente para conocer de este tipo de procedimiento, que los

²⁹ Para mayor abundamiento puede consultarse el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. VIII, septiembre de 1998. Controversia Constitucional 19/97.

funcionarios judiciales son sujetos de presunta responsabilidad política, y que la resolución de procedencia no invadía la independencia del órgano judicial por estar prevista en la Constitución.

Expuestos tan escuetamente los términos de la litis, lo interesante de la misma fue que *puso el dedo en la llaga*, enfrentándonos a muchos de los planteamientos que en este corto ensayo hemos comentado; los presentamos esquemáticamente:

1. ¿Siendo un conflicto por aplicación de leyes y de Constitución local, se puede considerar una cuestión constitucional?
2. ¿Tratándose de un juicio de naturaleza política, cabe un control judicial, no es esto confundir el plano político con el jurídico?
3. Hay un verdadero conflicto entre órganos, o se trata de un conflicto entre un órgano —el Legislativo— y un(os) funcionarios, en su carácter de titulares?
4. ¿Qué amplitud se le debe dar al principio de división de órganos de poder, permitiendo o no que el congreso local pueda conocer de actos judiciales?

Aunque cada uno de estos puntos daría pie a profundizaciones interminables, vamos a señalar nuestro punto de vista, procurando sobre todo mantener congruencia con los principios que deben regir a la controversia constitucional, y que hemos esbozado en el curso de este trabajo.

Primero: Consideramos que sí se trata de una cuestión de constitucionalidad general, puesto que dentro de los conceptos de invalidez se señala la violación al artículo 116 de la Constitución general, que establece la división rígida de funciones y de órganos de poder. Es una disposición que aún cuando está recogida en la Constitución general obliga a los órganos locales. Sin embargo, este punto es el único al que se debe avocar la Corte, sin necesidad de descender a si hubo o no una valoración equivocada de las pruebas por parte de los magistrados responsables. Es decir no le compete analizar la responsabilidad oficial o política de los magistrados, porque en ese caso se saldría del ámbito estrictamente constitucional.

Segundo: En el transcurso del estudio de este asunto, las partes arguyeron que se trataba de un ámbito político y vedado, por lo tanto, para el control judicial. Las resoluciones del gran jurado son inatacables, y por lo tanto no puede conocer de ellas la Suprema Corte de Justicia. Como ya lo mencionamos, el ámbito político es inseparable del ámbito jurídico, por lo que no se puede establecer esa causal de improcedencia. Refiriéndonos a que las resoluciones del órgano legislativo, cuando actúa como gran jurado, son inatacables por disposición inconstitucional, no deja lugar a dudas, no procede la controversia constitucional. Sin embargo si se trata de un juicio político local, y existe una disposición que considera inatacable sus resoluciones, éstas serán efectivamente inatacables, siempre y cuando no atenten contra la Constitución general, pues ningún ordenamiento puede colocarse por encima de la Constitución o eximirse de su aplicabilidad.

Tercero: Nos parece que aquí está el *talón de Aquiles* de la demanda. La controversia constitucional se refiere a conflicto entre órganos, no entre titulares de los órganos. La doctrina del Derecho público, especialmente administrativo, nos permite distinguir entre titular y órgano, el órgano es creado por ley y se compone de una esfera de competencia, el titular es un individuo que es designado y que actúa en representación del órgano. En el caso planteado, no se generó ningún conflicto entre órganos, toda vez que el congreso local actuó conforme a la Constitución local y general. El congreso local no estaba siguiendo un juicio político al Supremo Tribunal de Justicia sino a determinados magistrados.

Cuarto: Como la misma Suprema Corte de Justicia lo mencionó en la sentencia, el principio de división de órganos de poder es un principio flexible, que tiene excepciones establecidas en la misma Constitución. De esta manera un órgano puede revisar los actos de otro órgano si así lo autoriza la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia se consideró competente, entró a la materia del juicio político y resolvió que por no afectarse los valores colectivos, no se trataba de violaciones graves a la Constitución y que los magistrados no eran sujetos de responsabilidad

política. Como se puede apreciar descendió más allá de la estricta cuestión constitucional. No le dio mayor relevancia a la distinción entre lo político y lo jurídico, ni a la rigidez del principio de división de órganos de poder.

Este ejemplo nos es útil para advertir los constantes riesgos de canalizar a través de la controversia constitucional todo tipo de cuestiones, y desvirtuar con ello la naturaleza que tiene de medio de justicia constitucional orgánica, y la necesidad, por ende, de proteger su vocación y su sentido. Por otro lado, hemos de reconocer, basados en el Derecho comparado, que no es extraño encontrar una complejidad en la delimitación para las sentencias de un tribunal constitucional, que muchas veces puede ir más allá de la órbita constitucional, y en otras plegarse indebidamente, sin entrar a cuestiones en donde resulta indispensable su intervención. Esta situación, en Alemania, nos la describe Hans-Rudolf Horn con las siguientes palabras:

No es de extrañar que existan sentencias constitucionales, las cuales se puede sostener, con razón, que representan intervenciones indebidas en la esfera tanto del legislador, como de las autoridades competentes y también de tribunales especializados. Llama también la atención que el Alto Tribunal suela descuidar, de una manera creciente, los aspectos de la seguridad jurídica o del orden común necesarios para realizar valores importantes de la democracia o de la justicia social. Así, por ejemplo, destaca el derecho a las manifestaciones públicas de masas, y subestima la protección contra actos violentos. Establece retroactivamente principios tendientes a enmendar la situación de familias con niños mediante medidas del derecho tributario, sin tomar en cuenta la exigencia de la claridad de las normas, y abandonado el principio antes observado, de que normas tributarias no podrán tener efectos retroactivos. Desconoce, asimismo, el derecho del niño recién nacido a un apellido, al decretar que la sucesión de los apellidos paternal y maternal será asentada al azar, cuando los padres no se pongan de acuerdo sobre el apellido familiar, ignorando la norma legal que otorgó el primer lugar al padre.³⁰

³⁰ RUDOLF HORN, Hans, *op. cit.* p. 54.

Es una especie de mal menor, tolerable, frente a las claras ventajas que significa la existencia de una justicia constitucional. También deriva de la peculiar naturaleza que tiene esta función —la de control constitucional— y que en opinión de los autores no es realmente una función judicial, sino una función de jurisdicción.

Respecto a este último punto conviene detenernos brevemente: basándose en la clásica distinción entre *auctóritas* y *potestas*, se distingue a la función judicial como parte de la *auctóritas* (el saber socialmente reconocido) más que de la *potestas* (el poder socialmente reconocido), porque la función del juez es un acto del intelecto, y no de la voluntad: esto quiere decir que el juez al emitir un juicio debe hacerlo conforme al procedimiento intelectual, discurriendo según los principios de la lógica, y limitando su actuación a aplicar una ley ya existente, de aquí que siempre se haya sostenido que el órgano judicial no es un poder. En la opinión de D. Emilio Rabasa, el órgano judicial no es un poder, “porque los tribunales no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo, sino lo que deben en nombre de la ley; y porque la voluntad libre, que es la esencia del órgano de poder, sería la degeneración y la corrupción del órgano de la justicia”.³¹ Los tribunales constitucionales actúan formal y metodológicamente como un órgano judicial, su composición es la de un tribunal, sin embargo, sus actuaciones están impregnadas de la discrecionalidad y la libertad propias de un legislador constitucional. Por este motivo es por el que se les llega a denominar *legisladores sustitutos*, cuestión a todas luces contraproducente. La conclusión de esta opinión, es que los tribunales constitucionales son una clara manifestación de la crisis por la que atraviesa el Estado, en donde se ha requerido de una nueva forma de control —la justicia constitucional— ante la debacle de los métodos anteriores.

Resulta muy difícil el equilibrio en el control de la constitucionalidad, frente a la función de control de legalidad, así como es casi imperceptible la distinción entre Constitución y Ley. A pesar de esto, estamos ciertos de que la evolución política moderna nos lleva apresuradamente hacia una nueva forma de distribución de las

³¹ RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990, p. 188.

las funciones de poder, y hacia una justicia constitucional menos formalista y más legitimada.

En este subtítulo hemos repasado algunos lugares de la geografía constitucional de la controversia, tratando de conocer más a fondo la figura, y destacando sus tendencias actuales. Éste era el primer propósito, ahora nos queda la tarea de conectarlo con el atributo de tribunal constitucional que le corresponde a la Suprema Corte de Justicia.

IV. HACIA UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el debate constitucional actual se reconoce que la Suprema Corte de Justicia, gracias a las reformas de 1994, se ha transformado en un Tribunal Constitucional, sin embargo, debido a que sigue siendo el órgano capital —cabeza, superior— del órgano judicial, se duda de la absoluta veracidad de esta afirmación. En su análisis sobre la acción de inconstitucionalidad, Joaquín Brage Camazano, introduce el tema, cuestionando la categoría de tribunal constitucional atribuible a la Suprema Corte de Justicia. En su recopilación de doctrina mexicana, encuentra un sentir favorable, pero a la vez reconoce, siguiendo la misma opinión de los tratadistas mexicanos, que la situación actual resulta aún ambigua, y que, aunque la Suprema Corte de Justicia está más cerca de ser un tribunal constitucional que un órgano jurisdiccional supremo de naturaleza casacional, mientras no lo sea en el sentido más estricto del término, *su funcionamiento será inevitablemente disfuncional*.³²

La Suprema Corte de Justicia tiene, después de un proceso paulatino de reformas constitucionales, especialmente las de 1988, 1994 y 1999, las competencias propias de un tribunal constitucional. Una de ellas es precisamente la “controversia constitucional”. *La clave para considerar a un tribunal como auténtico tribunal constitucional no está, no puede estar, en su integración formal en el poder judicial... sino más bien en su carácter de ór-*

³² BRAGE CAMAZANO Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, UNAM, capítulo I, pp. 15-48.

gano constitucional ad hoc y especializado en el conocimiento de los asuntos jurídico-constitucionales.³³

Los argumentos de los párrafos anteriores nos llevan a una conclusión obligada; dado que hemos llegado a que la Suprema Corte de Justicia tenga la función de tribunal constitucional mexicano, con los bemoles o alteraciones mencionados, lo propio es fortalecer esta tendencia y depurar la naturaleza constitucional de la Suprema Corte de Justicia.

Antes de referirnos a algunos de los medios que podrían contribuir a esta finalidad, nos gustaría traer a colación algunos de los argumentos vertidos en las disputas sobre la conveniencia de los tribunales constitucionales. Al respecto nos basaremos en lo expuesto por Felipe González, en su estudio sobre los tribunales constitucionales en Latinoamérica.³⁴ Apoyándose en la exposición que hace Max Weber sobre la crisis endémica del órgano judicial, llega a la conclusión que los tribunales constitucionales presentan ventajas y desventajas, de los dos lados hay argumentos importantes, sin embargo, la prevalencia de los derechos humanos zanja cualquier dubitación especulativa: si los tribunales constitucionales han servido para una mejor protección de la persona humana, entonces han dado su fruto y cualquier discusión ulterior es inocua y superflua.

Cuando la labor judicial de un país ha dado muy pocas muestras de ser eficaz en la protección de los derechos humanos —como por desgracia ha sucedido en la mayoría de los países de la región—, aun si se estimaran ciertos los riesgos de un tribunal constitucional parece apropiado emprender su creación.³⁵

Ésta ha sido la conclusión final, no en balde se ha dado una proliferación de estos tribunales en todo el orbe.

Advertido lo anterior, corresponde preguntarnos cómo podemos fortalecer la vocación de tribunal constitucional de la Suprema

³³ *Idem*, p. 40.

³⁴ GONZÁLEZ, Felipe, "Tribunales constitucionales y derechos humanos en Latinoamérica", en *La justicia constitucional comparada*, UNAM 1993, pp. 30 y ss.

³⁵ *Idem*, p. 39.

Corte de Justicia. Un camino viene dado por la ubicación formal y la creación de un tribunal único de casación, como lo proponen algunos de nuestros tratadistas,³⁶ pero otro camino, por el que queremos postularnos es el de pulir y decantar las actuales funciones que tiene como tribunal constitucional. Efectivamente, la Suprema Corte de Justicia actúa como tribunal constitucional cada vez que resuelve una controversia constitucional o que dicta una resolución recayendo sobre una acción de inconstitucionalidad. Si se favorece la conciencia jurídica de los abogados, litigantes, académicos, de los miembros de la judicatura, y del pueblo en general, mostrándoles que las vías de control constitucional son efectivas, se prestigiará notablemente el carácter de tribunal constitucional de nuestra Suprema Corte de Justicia.

Es un hecho que a partir de la reforma de 1994 se ha incrementado muy positivamente el litigio "constitucional", tanto en el número de asuntos planteados, como en la variedad de materias sobre las que versan. Los datos demuestran un crecimiento en cantidad y calidad, y esto ha llevado, como lo advertían los especialistas, a que nuestro más alto tribunal esté dando prioridad a sus tareas de interpretación constitucional, por encima de sus otras funciones; el temor a que se origine un rezago es lo que llevó a proponer la reforma constitucional por la que la Corte puede, mediante acuerdos generales, reducir el tipo de asuntos de su conocimiento. El problema, desde nuestro ángulo, no es realmente el rezago o los conflictos entre órganos, sino la autenticidad constitucional que debe corresponderle a la Suprema Corte de Justicia.

Aun cuando las líneas anteriores suenan muy positivas y alentadoras, y lo son, no podemos dejar de advertir que enfrentamos una resistencia hacia adoptar un sistema de control constitucional sin *asegures*, transparente y completo. Esta dificultad proviene de nuestros antecedentes histórico-constitucionales. Durante más de un siglo nuestro único medio de control constitucional ha sido el Amparo,³⁷ una institución monumental de la que ha pendido el

³⁶ SOBERANES, José Luis, *Nueva justicia constitucional*, UNAM, Crónica Legislativa, Órgano de información de la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 1996.

³⁷ Con notable vehemencia D. Felipe Tena Ramírez advertía, está la parcialidad de nuestro control constitucional: *Salvo el caso del art. 105. restringido a los conflictos*

respeto a los derechos fundamentales, y por lo mismo el Estado de derecho en México. La plausible eficacia de este medio desalentó, el desarrollo de otros instrumentos de control constitucional con efectos *erga omnes*, porque hasta cierto punto, contrariaban la fórmula Otero. Esto sin duda es uno de los antecedentes, el otro que se podría señalar, y que resulta ominoso, es la poca facticidad que ha tenido nuestra Constitución durante este siglo. Si una Constitución es, como dice Lowenstein, sólo semántica —nominal—, no ha lugar a que se desarrolle un sistema de justicia constitucional. Pero si, como por fortuna está sucediendo, empezamos una etapa de existencia constitucional, entonces debemos ajustar las instituciones, como sucede cuando se da una inmovilidad física prolongada, después se necesita una etapa de rehabilitación paulatina y creciente. Así sucede en nuestro sistema constitucional, el primer paso es poner en movimiento la Constitución, cuidando el rumbo que toman las instituciones y haciendo los ajustes necesarios.

Consideramos que la controversia constitucional se encuentra inmersa en este contexto de revitalización constitucional, y es necesario cuidar que no se desvirtúe y que contribuya verdaderamente a institucionalizar un sistema de justicia constitucional orgánica, en el entendido que la justicia constitucional es finalmente una.

constitucionales entre los poderes de un mismo Estado, la defensa de la Constitución sólo puede hacerse en México en el juicio de amparo; la defensa así lograda es primordialmente del individuo y sólo indirecta, secundaria y limitadamente de la Constitución.
TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México 1989, p. 519.