

LO CONFUSO DEL CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIÓN

PROPUESTA DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133
CONSTITUCIONAL

José de Jesús GUDIÑO PELAYO*

SUMARIO: *Introducción. 1. Planteamiento del problema. 2. El paradigma en el Derecho. 3. Función del Artículo 133 en el sistema constitucional mexicano. 4. La presunción de constitucionalidad de la ley y el problema del control difuso. 5. Interpretación de la Constitución a partir de sus paradigmas. A) Origen. B) Función de la ley. C) Rol de los jueces. 6. Fundamentos constitucionales y legales, función y límites del control difuso en México. 7. ¿Está Facultada la Suprema Corte para ejercer el control difuso?*

INTRODUCCIÓN

En el estudio y práctica del derecho hay temas recurrentes que se estudian y discuten con pasión y vehemencia, se acude a la doctrina existente o se elabora una nueva para apuntalar las diversas posiciones. Al final, una de ellas triunfa en el ánimo del foro por haberse acogido en las ejecutorias o en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, suele suceder que la conclusión oficializada no sea del todo satisfactoria, en ocasiones ni para los vencedores. Esto origina que nuevas generaciones de estudiosos del derecho reabran la discusión, bien para formular nuevas preguntas o para intentar respuestas más satisfactorias y, aunque esto no necesariamente se logra, la discusión se reaviva con la misma pasión.

* Ministro de la Suprema Corte.

Tal es el caso del llamado *control difuso de la Constitución*.¹

El control difuso fue un tema que se discutió en forma amplia durante la presidencia de Ignacio L. Vallarta, especialmente en el caso del licenciado Justo Prieto. Participaron en el debate el propio Vallarta, el magistrado Bautista y el magistrado Contreras.²

En 1942, Gabino Fraga, ministro de la Suprema Corte, publicó una interesante ponencia con el título *¿Pueden conocer de problemas de Constitucionalidad de Leyes las autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación?*³ en la Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, misma que mereció los elogiosos comentarios de los juristas Antonio Martínez Báez y Antonio Carrillo Flores, también publicados en esta Revista.⁴

En sesión del 9 de mayo de 1995, al discutir el amparo en revisión número 1878/98, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó una vez más el tema de la procedencia del control difuso en el sistema constitucional mexicano.⁵ Y tiempo después, con motivo de la resolución de la contradicción de tesis número 2/2002 suscitada entre el Pleno de la Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se estableció que el Tribunal Electoral es incompetente para pronunciarse respecto a la constitucionalidad de leyes electorales, por ser una potestad que, conforme al texto constitucional, sólo puede ejercer la Suprema Corte a través de las acciones de inconstitucionalidad.

Los críticos de esta resolución intentaron encontrar un fundamento para salvar esta atribución que de hecho ejercía el tribunal y argumentaron que el control difuso de las leyes electorales no se encontraba impedido por la fracción II del artículo 105 cuando dice que:

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

¹ Otros de los temas recurrentes son la *Fórmula Otero* y el relativo a la procedencia del amparo en materia judicial.

² VALLARTA, LUIS I., *Votos*, tomo III, Editorial Porrúa, México, 1980, pp. 382-429.

³ El número de la revista corresponde a enero-junio de 1942, tomo IV, números 13-14. El texto íntegro de la ponencia se encuentra transcrito en mi libro *Introducción al amparo mexicano*. Editorial Noriega, tercera edición. pp. 378 a 398.

⁴ El número de la revista es 15 y corresponde a julio-septiembre de 1942, tomo IV. El texto íntegro de los comentarios también se encuentra transcrito en el libro citado en la nota 2, fojas 399 a 421.

⁵ La versión taquigráfica de la sesión del Pleno de la Suprema Corte se transcribe también en este mismo libro, fojas 422 a 439.

El doctor José Ramón Cossío, cuando fungía como director de la Escuela de Derecho del ITAM, publicó un interesante ensayo en la revista *Este País* con el sugerente título *El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia*, en el que, a manera de conclusión, expuso:

... el hecho de que el artículo 105 disponga en su fracción II que las acciones de inconstitucionalidad son la única vía para lograr el control de las normas electorales, en modo alguno puede confundirse por la posibilidad de llevar a cabo un control difuso de las mismas. Así, la Corte hubiera resuelto de un modo más acorde con la Constitución si hubiera reiterado que, por un lado, sólo ella puede declarar la inconstitucionalidad de las normas electorales en las partes considerativas y resolutivas de sus fallos y, simultáneamente, que el Tribunal Electoral podía dejar de aplicar las normas electorales estimadas contrarias a la Constitución al apreciar la constitucionalidad de un acto o resolución en la materia, sin declarar la inconstitucionalidad de las primeras en la parte resolutive de sus decisiones. Hoy, sin embargo, lo que tenemos es el acrecentamiento del indebido monopolio de la Suprema Corte de Justicia en la materia constitucional-electoral.”⁶

A la fecha, el tema ha cobrado actualidad debido a que varias constituciones locales se han reformado para establecer de manera expresa la procedencia del control difuso de la constitucionalidad de leyes locales.⁷

Como puede advertirse, el tema del control difuso de la Constitución, no obstante su antigüedad, es actual y constituye un tópico recurrente.

En este ensayo me concretaré a expresar y fundar mi posición personal respecto a la interpretación del artículo 133 constitucional y del control difuso que pretenden derivar de dicho precepto la mayoría de los autores. En futuros estudios presentaré un análisis, detallado y contextualizado, de las diversas posiciones doctrinales al respecto, entre las que se encuentran principalmente las antes descritas, así como un estudio de los sucesivos criterios que han adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito. Así será posible contrastar la posición que en estas líneas respaldo con las sostenidas por los diversos autores y tribunales, y en su caso rectificar o

⁶ COSSÍO DÍAZ, José Ramón. “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia”, revista *Este País*, No. 35, octubre de 2002, p. 39.

⁷ *Constitución de Coahuila*, artículo 158, párrafo 3, por reforma publicada en el *Periódico Oficial* del 20 de marzo de 2001; en sentido similar, la Constitución de Veracruz, artículo 624, fracción IV, por reforma publicada en la *Gaceta Oficial* del 3 de febrero de 2000; la diversa de Chiapas, artículo 56, fracción IV, por reforma publicada en el *Periódico Oficial* de 6 de noviembre de 2002.

ratificar con nuevos argumentos. Por ello, este ensayo debe considerarse provisional y sujeto al resultado que se obtenga de los futuros estudios. Por ahora, sólo me ocuparé de expresar algunas reflexiones en torno al tema.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El control difuso de la Constitución, también denominado control constitucional por vía de excepción, surge en el derecho anglo-americano de la interpretación de dos textos constitucionales: los artículos III, sección 2, párrafo 1, y VI, sección 2^a,⁸ a partir de la sentencia dictada por John Marshall en el caso *Marbury vs. Madison*.⁹ Consiste en el poder otorgado a todos los jueces, con independencia de su jerarquía, para dejar de aplicar las leyes cuando las consideren inconstitucionales, es decir:

...el objeto principal del proceso no es el control de la constitucionalidad de una ley, este control es incluido en el proceso incidentalmente o por vía de excepción, durante el curso de un proceso concreto de carácter común, sin importar su naturaleza, y únicamente en tanto la ley cuya constitucionalidad se discute, sea pertinente para la decisión de ese caso concreto. Por supuesto, el problema constitucional puede ser decisivo en cuanto a estos problemas básicos y el deseo de obtener una decisión judicial respecto a él quizás sea la razón por la cual se presenta el caso.¹⁰

Se dice que es difuso aquello que “se extiende por una zona amplia”.¹¹ Como podrá advertirse, el nombre de “control difuso” corresponde a los caracteres de la institución ideada por los estadounidenses, pues, en efecto, se trata de un sistema que se extiende a todos los jueces de la Unión Americana.

⁸ El primero de ellos dispone: “El poder judicial se extenderá a todos los casos en ley y equidad que surjan de la Constitución, las leyes de la Federación y tratados hechos o que se hagan bajo su autoridad”. El segundo establece: “Está Constitución y las leyes de la Federación que se hagan de acuerdo con la misma y los tratados hechos o que se hagan con la autoridad de la Federación serán la suprema ley del país, y los jueces de cada estado se someterán a ella, a pesar de lo que en contrario haya en las constituciones o leyes de los estados” (Óscar Rabasa). *El derecho angloamericano*, pp. 611 y 612.

⁹ VILLASEÑOR, Alejandra. “El control constitucional difuso en México”, *Juez. Cuadernos de investigación del Instituto de la Judicatura Federal*, vol. I, número 1, otoño de 2002, p. 14.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ SECO, Manuel, Andrés, OLIMPIA y RAMOS, Gabino. *Diccionario del español actual*, Aguilar, vol. 1, p. 1607.

Sin embargo, al vaciarse el contenido de los preceptos constitucionales estadounidenses mencionados en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que corresponde al 133 de la vigente, y trasplantarse al sistema constitucional mexicano el tema del control difuso, éste parece haberse convertido más bien en un “control confuso”, pues si se examina la doctrina producida al respecto, se advertirá sin dificultad que la inteligencia del segundo párrafo del artículo 133 constitucional es una cuestión “poco clara o difícil de comprender”.¹²

He retomado este tema para compartir una propuesta de interpretación del artículo 133 de la Constitución en lo que concierne al control difuso de la Constitución, misma que estimo difiere de las que se han propuesto tradicionalmente.

El tema me apasionó desde que cursé la materia “Garantías y amparo”, que impartía de manera brillante y cautivadora el maestro Jorge Gabriel García Rojas y mi posición al respecto ha ido cambiando con el paso del tiempo. De ser un partidario a ultranza de la procedencia de control difuso en nuestro sistema constitucional, adopté una postura mucho más moderada y cercana —aunque sin coincidir en aspectos sustanciales— con la sustentada por la reciente jurisprudencia en la Corte, porque expongo precisiones, matices y distinciones que no se toman en consideración en las ejecutorias de la Suprema Corte y que, a mi juicio, son imprescindibles para un adecuado planteamiento y solución del problema.

¿A qué atribuyo este cambio en mis convicciones? Fundamentalmente, a que la reflexión sobre este tópico me ha conducido a una lectura del artículo 133 constitucional que considero más acorde con nuestra tradición jurídica, distinta, por supuesto, de la lectura que podría dársele desde la perspectiva de la tradición del derecho anglo-americano. Tengo confianza en que, en su momento, podré explicar esta distinción con la claridad que creo tiene.

Pienso que el punto de partida puede enunciarse en los siguientes términos: dos preceptos constitucionales idénticos en cuanto a su contenido y estructura gramaticales, no necesariamente dicen lo mismo si se leen a partir de dos tradiciones jurídicas distintas, esto es, a partir de contextos ideológicos y culturales diferentes. Éste es el caso del artículo 133 constitucional.

¹² *Ibidem*. p. 1188.

La tesis que propongo puede explicarse a partir de lo siguiente:

- ✦ Acotar el contenido del artículo 133 a lo que considero es su función dentro de nuestro sistema constitucional.
- ✦ Sostener que dicho precepto admite, en lo que se refiere al control difuso, dos interpretaciones cuya validez dependerá del paradigma que se adopte, de donde derivará un control difuso amplio o uno restringido, limitado a una mera función de congruencia del sistema constitucional; es esta última la que defiendo en el presente ensayo.
- ✦ El estudio del paradigma del derecho anglo-americano y el de nuestra tradición jurídica, sólo en lo que se refiere a la sujeción del juez a la ley, es fundamental para solucionar el problema que se plantea.

En esta ocasión, la limitación de espacio obliga a la brevedad, por lo que sólo abordaré los aspectos medulares, esenciales, de cada uno de los puntos enumerados. Dejo pendiente para otra ocasión contrastar el enfoque que propongo con las principales posiciones sostenidas desde el siglo XIX en torno a la procedencia de control difuso en nuestro sistema constitucional, así como el amplio desarrollo de cada uno de ellos, en la que espero incluir la respuesta a todas las objeciones y observaciones que planteen al presente los lectores, gentileza que agradezco de antemano.

Como podrá advertirse, mi postura gira en torno al concepto del paradigma, por lo que es conveniente iniciar por explicar qué entiendo por paradigma así como la función que creo que desempeña en el campo del derecho.

2. EL PARADIGMA EN EL DERECHO

Atribuyo al concepto paradigma un significado similar al que utiliza Thomas S. Kuhn en su obra *La estructura de las revoluciones científicas*, en la que entiende por revolución científica: "...aquellos episodios de desarrollo no acumulativo en que un antiguo paradigma es reemplazado completamente o en parte, por otro nuevo e incompatible".¹³

Kuhn explica que al intentar descubrir el origen de la diferencia entre los científicos sociales y los científicos naturales respecto "al número y

¹³ KUHN, Thomas S. *La estructura de las revoluciones científicas*. Breviarios del Fondo de Cultura Económica, No. 213. México, 1999. p. 149.

el alcance de los desacuerdos patentes entre los científicos sociales, sobre la naturaleza de problemas y métodos científicos aceptados”, lo cual no sucede en los segundos, llegó a reconocer el papel que desempeña en la investigación científica lo que él denomina “paradigmas”. Considera a éstos, ...realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica.¹⁴

Además, establece un paralelismo entre las revoluciones científicas y las políticas, cuando dice:

Las revoluciones políticas se inician por medio de un sentimiento, cada vez mayor, restringido frecuentemente a fracción de la comunidad política, de que las instituciones existentes han cesado de satisfacer adecuadamente los problemas planteados por el medio ambiente que han contribuido en parte a crear... Tanto en el desarrollo político como en el científico, el sentimiento del mal funcionamiento que puede conducir a la crisis es un requisito previo para la revolución. Además, aunque claramente fuerza a la metáfora, este paralelismo es no sólo válido para los principales cambios de paradigmas... sino también para los mucho más pequeños...¹⁵

Toda revolución política conlleva cambios sustanciales en derecho público y la transformación cualitativa de éste tiene repercusiones indudables en aquélla. Entre política y derecho público hay una necesaria correlación, por lo que también es aplicable dicha analogía a éste último.

Entiendo por paradigmas jurídicos el conjunto de ideas, doctrinas, creencias y percepciones de la realidad, que en lo fundamental determinan la legitimidad, el diseño, la estructura, y el contenido de las instituciones y prácticas jurídicas, las cuales, como las científicas, durante cierto tiempo son universalmente admitidas y proporcionan modelos de problemas y solución a determinada comunidad política.¹⁶

La función de abogados y jueces en los tiempos normales, podría decirse ordinarios, consiste en operar conforme a dichos paradigmas. Para eso se les entrena y en eso se hace consistir su experiencia y habilidad profesional. Los paradigmas forman parte fundamental de la racionalidad de un sistema jurídico, legitiman sus contenidos, justifican sus

¹⁴ *Ibidem.* p. 13.

¹⁵ *Ibidem.* pp.149 y 150.

¹⁶ En ese mismo sentido me expresé en “El ‘Amparo Morelos’ y los paradigmas de la ‘incompetencia de origen’”. Publicado en *Ingeniería judicial y reforma del Estado. Preocupaciones, inquietudes, esperanzas...* Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

alcances y límites. Con el transcurso del tiempo tienden a convertirse en verdades indiscutibles y devienen en creencias.¹⁷

Considero necesario precisar dos cuestiones: primero, los paradigmas no se sustituyen unos a otros de manera radical, mecánica, sino que, por lo general, el paradigma entrante sustituye al antiguo en forma paulatina, gradual, avanza en la medida que conquista nuevos adeptos, hasta que termina por desplazarlo, y este último pasa a formar parte de un capítulo de la historia del derecho, del pasado de la institución;¹⁸ segundo, me parece importante destacar, vinculado a lo anterior, que en un mismo sistema jurídico pueden coincidir y convivir, en ocasiones de manera permanente, posiciones doctrinales o jurisprudenciales que obedecen a paradigmas distintos e incluso contrarios. Algunos se alternan en la preferencia de los académicos, del foro o de los tribunales, mientras que otros permanecen como posiciones minoritarias, siempre en espera de mejores tiempos. Los cambios radicales en la jurisprudencia en no pocas ocasiones obedecen al cambio de paradigma, es decir, a la adopción de nuevas ideas, doctrinas, creencias y percepciones de la realidad.¹⁹

Cuando los expertos en derecho sostienen posiciones radicalmente opuestas e irreconciliables respecto a algún punto particular, en primer término deben examinarse los paradigmas de los cuales parte cada uno de los contendientes para entender el porqué de sus discrepancias.

Evelyne Pewzner ha escrito con acierto:

...los modelos no son verdaderos más que dentro del contexto de la teoría a la cual pertenecen, y ésta se relaciona siempre en mayor o menor grado con un trasfondo ideológico e intelectual, con toda una tradición de la cual no puede separarse más que de manera violenta y arbitraria.²⁰

¹⁷ ORTEGA y GASSET, José señala: “la creencia no es, sin más, la idea que se piensa sino aquella en que además se cree. Y el creer no es ya una función del mecanismo ‘intelectual’ sino que es una función del viviente como tal, la función de orientar su conducta, su quehacer...” *Historia como sistema*, Espasa-Calpe, Colección Austral, Madrid, 1971, p. 11.

¹⁸ Un ejemplo lo constituye el paradigma en que se fundó la tesis de la incompetencia de origen que convivió durante largo tiempo con su contraria, hasta que fue desplazada de manera definitiva; ver “El ‘Amparo Morelos’ y los paradigmas de la ‘incompetencia de origen’”, *op. cit.*

¹⁹ Sería muy interesante estudiar el papel que desempeña la percepción de la realidad, sobre todo la social y la política, en la toma de decisiones de los integrantes de los órganos jurisdiccionales en la elaboración y en los cambios de los criterios jurisprudenciales vigentes en cada época.

²⁰ PEWZNER, Evelyne. *El hombre culpable. La locura y la falta en Occidente*. Primera edición en español. Universidad de Guadalajara y Fondo de Cultura Económica, México, 1999. La autora es psiquiatra y profesora de psicopatología en la Universidad de Picardía. Aunque sus investigaciones provienen de campos muy alejados del Derecho, como lo es la psiquiatría y la

El trasfondo ideológico e intelectual es parte de lo que aquí se designa como paradigma.

3. FUNCIÓN DEL ARTÍCULO 133 EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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.

Felipe Tena Ramírez, el distinguido constitucionalista, expresa "...el art. 133 es, por cualquier lado que se le considere, un precepto oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema".²¹

No comparto esto. En mi opinión, lo que es oscuro, incongruente y dislocador es la interpretación que se ha querido dar a dicho precepto al sacarlo del contexto en que se encuentra inserto: por una parte, la Constitución mexicana y, por otra, una tradición jurídica que deriva de manera directa de las doctrinas y dogmas de la Revolución Francesa, entre ellas la majestad otorgada a la ley, como más adelante expondré.

Se ha pretendido entender este precepto a partir del contexto y la tradición del derecho anglo-americano, en virtud de la similitud que existe entre un precepto similar en la Constitución norteamericana. Como fue en dicha Constitución en la que se estableció por primera vez la fórmula que se contiene en el citado precepto, destacados juristas mexicanos han pretendido entenderlo e interpretarlo de la misma manera que mereció en aquel país, error que resulta manifiesto en el alegato de Vallarta expresado en el caso Justo Prieto.

Esta postura equivale a la afirmación de que un niño debe hablar necesariamente el idioma del país de donde son originarios sus padres,

psicopatología, considero que la cita es aplicable al campo del derecho, porque en él también se funciona con modelos, aunque se denominen de otra manera; podemos hablar, por ejemplo, de modelos de justicia constitucional o de los modelos de justicia alternativa, etcétera.

²¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Trigésima segunda edición, Editorial Porrúa. 1998, p. 548. El destacado constitucionalista Manuel Herrera y Lasso también comparte esta percepción.

aunque crezca y se eduque en otro con idioma y cultura distintos, y del de sus progenitores sólo conozca el antecedente. *Mutatis mutandi*, esto es lo que se ha pretendido hacer con ese hijo de la Constitución norteamericana que es el artículo 133 de nuestra Constitución.

Me propongo demostrar que el referido artículo 133 es un precepto claro, transparente podría decirse, a condición de que se determine con precisión la función que le corresponde dentro del sistema constitucional mexicano. Considero que una manera práctica y fácil de lograrlo es a través del siguiente ejercicio:

Primero. Imaginemos que el contenido del artículo 133 no existe en nuestra Constitución, más aún, tratemos de olvidar lo que al respecto hemos escuchado y aprendido.

Segundo. A continuación preguntémosnos, ¿la inexistencia de la fórmula que establece el artículo 133 en el texto constitucional nos dificultaría, de alguna manera, determinar que la Constitución goza del atributo de la supremacía, o que las leyes federales, los tratados internacionales y, por consiguiente, las leyes locales deban estar conformes a dicha Constitución? Por supuesto, la respuesta es no. El atributo de la supremacía es el principio “angular de nuestro sistema de gobierno”, como lo señala Tena Ramírez. Este principio se infiere en buena lógica de la supremacía del órgano constituyente que, como depositario de la soberanía, circunscribió en forma rígida, dentro de sus respectivas zonas, a la actividad local y a la federal. Por lo que este tratadista concluye:

No era indispensable consignar tal principio en el texto positivo, pues deriva lógicamente, como hemos visto, de la soberanía rígida de la Constitución.²²

En consecuencia, que el constituyente original autoproclamara su obra como “suprema” puede considerarse como una previsión útil, conveniente, pero de ninguna manera indispensable o esencial.

Tercero. Entonces, ¿dónde se localizan los problemas para cuya solución dicho precepto nos proporciona la clave, o mejor dicho, el principio con fundamento en el cual deben resolverse?

Cuando normas jurídicas pertenecientes a órdenes jurídicos “coextensos”,²³ es decir, entre los cuales no existe una relación de jerarquía

²² TENA RAMÍREZ, Felipe. *op. cit.*, pp. 535 y 536.

²³ GAXIOLA, Jorge F. *Obras escogidas*. Algunos problemas del estado federal. LIII Legislatura del Estado de México. Instituto de Estudios Legislativos. Aunque el ensayo es de 1940, en esta reedición aparece, posiblemente, debido a un error involuntario, como primera edición, 1999, pp. 50 a 58.

regulan la misma situación con sentido diverso, surge un auténtico problema de interpretación constitucional: si la Federación y los estados se encuentran dentro de la Constitución en una situación de igualdad y, en consecuencia, ninguno es superior a otro, entonces sus poderes son “coextensos”, y ante la situación concreta de que normas jurídicas federales y locales regulen un mismo objeto y, además, lo hagan de manera diferente o contraria, se presenta el dilema de, ¿cuál de las dos normas debe aplicar el juez local? Se requiere de una norma de discriminación, porque, al ser ambos órdenes de gobierno iguales, la preferencia de uno u otro no puede deducirse por vía de inferencia del propio sistema, por lo que es indispensable que la Constitución establezca la regla de preferencia de un orden respecto al otro, cuando sus disposiciones recaigan sobre un mismo objeto.

Esta es la función esencial, imprescindible, que en nuestro sistema constitucional, como en cualquier otro de carácter federal, incluido el norteamericano, desempeña el artículo 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Así las cosas, considero que el artículo 133 establece dos principios con claridad: primero, el de la supremacía de la Constitución; y, segundo, el de la *primacía del orden federal sobre el local*²⁴ cuando coincidan en una misma materia. Primacía significa preferencia, no jerarquía, aunque algunos autores, como Eduardo García Maynes, hablan de subordinación del orden local al federal.²⁵

Tena Ramírez niega esta primacía al tratar de salvar al principio de supremacía constitucional (en que se fundamenta toda la obra del constituyente) de la desafortunada redacción de la primera parte del artículo 133, y en su intento trastoca el sentido mismo del precepto constitucional. Al respecto, este autor plantea:

El párrafo transcrito (artículo 133) parece contradecir lo que expusimos en el primer capítulo de esta obra respecto al concepto de soberanía y a la supremacía única de la Constitución, que son los puntos básicos sobre los que hemos edificado la interpretación constitucional toda entera... ¿Cómo explicarnos, por lo tanto, que el artículo 133 considere

²⁴ En el derecho de la Unión Europea se ha desarrollado la doctrina de la primacía de un orden jurídico sobre otro u otros. Se dice que las disposiciones de los órganos de la Unión Europea tienen primacía respecto al derecho nacional de cada Estado perteneciente a la misma; de esta suerte, cada uno de los Estados conserva su soberanía, pero sus autoridades y jueces deben aplicar de manera preferente, esto es, con primacía, el derecho y demás disposiciones de la Unión.

²⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción a la lógica jurídica*. Novena edición. Colofón, México, 2004, pp. 65 y 66.

como ley suprema, no sólo a la Constitución, sino al conjunto de la Constitución, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y a los tratados que estén de acuerdo con la misma?

Hay aquí sin duda imprecisión en el uso de los términos. El precepto se está refiriendo a las leyes y tratados *constitucionales*, como en otro lugar lo advertimos. Claro que las leyes y tratados federales, cuando son *constitucionales*, prevalecen sobre las leyes *inconstitucionales* de los Estados. Sólo en este sentido las leyes federales tienen primacía sobre las locales, como éstas la tendrían si ellas fueron las constitucionales; pero esta primacía no proviene de desigualdad de las jurisdicciones, sino que en caso de conflicto entre éstas goza de supremacía la que está de acuerdo con la Constitución. Se trata, en último análisis, de la supremacía única de la Constitución, que se comunica a los actos que están de acuerdo con la Constitución frente a los actos que están en desacuerdo con la misma. No se trata de la primacía de lo federal sobre lo local, sino de lo constitucional sobre lo inconstitucional.²⁶

No comparto esta interpretación porque rompe con la estructura lógica y gramatical del artículo 133 constitucional. Las palabras tienen la función de transmitir ideas, de expresar pensamientos. Los términos en que se encuentra redactado el precepto en cuestión no corresponden en absoluto a la lectura, de la que, al parecer, se desprende la interpretación de Tena Ramírez.

En efecto, para que existiera correspondencia, el primer párrafo debería decir:

Esta Constitución, las *leyes del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados* 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.

Si el artículo 133 sólo se refiere a la supremacía de la Constitución y no a la primacía del orden federal sobre el local, entonces, ¿qué sentido tiene discriminar en el primer párrafo a las leyes locales, si en última instancia tiene primacía la que sea constitucional?

A su vez, la segunda parte debería estar redactada de la siguiente manera:

los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en *las leyes federales, tratados, así como en la Constitución o leyes de los Estados*.

²⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. *op. cit.*, p. 546.

Ésta es la lectura que se desprende de la interpretación de Tena Ramírez, pero sucede que el artículo no dice eso. Asimismo, este autor no dice qué acontece cuando ambas leyes, la federal y la local, son constitucionales, como ocurre con las emitidas en uso de facultades concurrentes.

La interpretación del artículo 133 debe abordarse a partir de la función que desempeña, al igual que sus similares en otros regímenes constitucionales, en un sistema conformado por diversos órdenes de gobierno autónomos entre sí. Aquí se encuentra la clave para interpretar dicho precepto, circunstancia que parece olvidarse en casi todos los intentos de interpretación que ha habido hasta la fecha.

En relación a la pregunta que de manera tan angustiosa se formula Tena Ramírez, la respuesta es muy sencilla: no es que exista una imprecisión en los términos como sugiere el autor, sino que están utilizados de manera equivocada, pues de aceptarlos en su literalidad llevarían, como lo acepta Tena Ramírez, a negar los principios mismos en que se sustenta la Constitución.

En lugar de ese largo y peligroso rodeo en que nos instala este autor, en el que sucumbe el principio esencial de nuestro régimen federal, el de primacía de éste, respecto al local, más fácil sería reconocer con Emilio Rabasa que, “Un examen ligero y una crítica sin exagerado escrúpulo, bastan para persuadirnos de que nuestra Constitución está bastante mal escrita”.²⁷ Un caso paradigmático es precisamente el que nos ocupa.

Respecto a la importancia que reviste el análisis del lenguaje en la interpretación de la ley, este autor advierte:

Nada más indispensable para la recta interpretación de la ley, que examinar y fijar de antemano las condiciones del lenguaje en que está escrita, para saber si las palabras deben estimarse y las locuciones entenderse con un valor rigurosamente gramatical, o si hay que tomar en cuenta que la dicción no es culta, que lleva los vicios vulgares de la época o que es caída y descuidada. El fin es descubrir la intención del legislador, y la intención, que por el lenguaje se expresa, sólo puede descubrirse dando al lenguaje el valor que en la pluma del legislador tenía; y para esto, mientras se estudia el valor de las locuciones en los casos especiales, la primera cuestión que debe examinarse es la calidad general del lenguaje de la ley. Así sabremos de una vez si es o no argumento en pro o en contra de una interpretación el que se funda en los respetos que merezca el legislador como hablista.²⁸

²⁷ RABASA, Emilio. *El artículo 14 y el juicio constitucional*. Tercera edición, Editorial Porrúa. México, 1969. p. 21

²⁸ *Ibidem*. pp. 20 y 21.

Reconocer que el artículo 133 constitucional establece dos principios distintos, aunque estrechamente vinculados, como lo están todos los contenidos de manera expresa o implícita en la Carta Magna: el de supremacía, referido en forma exclusiva a la Constitución y el de primacía del orden federal sobre el local en las materias en que concurren ambas normatividades, debe constituir el punto de partida para abordar el problema del control difuso en México.

Confundir ambos principios es lo que ha llevado a distinguidos autores a considerar este precepto, de suyo claro, como uno confuso y ajeno a nuestra tradición constitucional, cuando lo único que hace es disciplinar las partes al todo que es la Federación o la Unión, como la designa la Constitución.

4. LA PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY Y EL PROBLEMA DEL CONTROL DIFUSO

La distinción recién efectuada entre ambos principios nos permite plantear correctamente el problema de la procedencia y límites del control difuso de la Constitución en el sistema mexicano.

La primera parte del artículo 133 consagra, como se ha dicho, el principio de supremacía de la Constitución al establecer que todas las leyes (federales y locales) y tratados deben estar conforme a ella. Por otra parte, existe como condición de eficacia para la operación de todo régimen constitucional la presunción de constitucionalidad de todas las normas del sistema, lo contrario haría inviable al sistema jurídico en su totalidad; exigir un certificado de constitucionalidad antes de aplicar cualquier norma jurídica es inimaginable. En consecuencia, podría enunciarse el principio: “Toda norma se presume constitucional hasta que se demuestre lo contrario”.

Es evidente que no puede tratarse de una presunción de las denominadas *iure de iure*, sino de las que admiten prueba en contrario. IncurSIONAMOS, entonces, en uno de los problemas fundamentales del control constitucional, o si se quiere de la justicia constitucional: *Quién, cómo y ante qué órgano de los establecidos en la Constitución se debe plantear y demostrar que una ley es contraria a ésta.*

La primera interrogante se refiere al individuo o ente legitimado para accionar, es decir, demandar la no conformidad de la norma general con la Constitución y, en consecuencia, se declare la inconstitucionalidad de

aquella.²⁹ Impugna, en el caso concreto, la presunción de constitucionalidad que posee toda norma general.

El *cómo* se refiere a los procedimientos o modo de operar que caracteriza a los diversos medios de control constitucional.

Por último, el *ante quién* es un órgano o ente del Estado establecido de manera expresa o implícita en la Constitución el que debe determinar si la presunción de constitucionalidad se eleva, aunque sea de modo parcial,³⁰ a certeza, o bien, si dicha presunción queda desvirtuada al haberse demostrado ante él su inconstitucionalidad.

Precisado lo anterior, es indispensable plantear la cuestión esencial para la recta interpretación del artículo 133 constitucional. ¿Si de las expresiones “... *que emanen de ella* (Constitución)” y “... *que estén de acuerdo con la misma* (Constitución)” se desprende, de manera necesaria, el control difuso de la Constitución, es decir, la facultad de todos los jueces del sistema judicial³¹ para determinar cuándo una norma general no es conforme a la Constitución? O bien, ¿si de dichas expresiones no se infiere de manera fatal la atribución de todos los jueces de juzgar la constitucionalidad de las normas generales?

Considero que la respuesta a esta cuestión no se encuentra en el análisis aislado de este precepto, sino que debe desprenderse del análisis de la Constitución en su integridad. Intentaré explicarme. Si la Constitución, en alguno de sus capítulos, establece y desarrolla un sistema de control constitucional que incluye a las normas generales y determina los órganos competentes para efectuarlo, en este caso, las mencionadas expresiones del artículo 133 sólo remiten a la parte de la Constitución

²⁹ En el amparo, ese individuo particular que ha sufrido en su esfera jurídica un agravio personal, directo, objetivo y actual, es quien está legitimado para interponerlo. Los legitimados para interponer la controversia constitucional son los órganos y niveles de gobierno que enumera la fracción primera del artículo 105 constitucional. En la acción de inconstitucionalidad son las minorías parlamentarias y el procurador general de la república y en materia electoral, además, los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral por conducto de sus dirigencias. La legitimación de la parte actora define la naturaleza y las finalidades de cada uno de los medios de control constitucional.

³⁰ En el control concreto de la constitucionalidad la certeza de que una norma es conforme a la Constitución es, en todos los casos, parcial, pues lo único que se determina es que la norma no es inconstitucional por las razones, es decir, los agravios hechos valer por el accionante, pero queda abierta la posibilidad de que la misma pueda ser inconstitucional por diferentes motivos. Una ley tributaria se declara constitucional porque es proporcional, cuando esto es lo único que se impugna, pero queda abierta la posibilidad de que en otro amparo se cuestione su falta de equidad o la infracción al principio de legalidad, en cuyo caso la ley podrá ser declarada inconstitucional en atención al estudio de dichos agravios.

³¹ Algunos autores, por ejemplo, Gabino Fraga, consideran que incluso las autoridades administrativas, dependientes del Ejecutivo, están facultadas constitucionalmente para ejercer el control difuso.