

EL IMPULSO PARLAMENTARIO DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS

Aldo Rafael MEDINA GARCÍA*

En memoria de mi querido Maestro

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las minorías parlamentarias y el control de constitucionalidad*. III. *El impulso de la acción de inconstitucionalidad de los tratados por la minoría senatorial*. IV. *El impulso del control de constitucionalidad de los tratados por las legislaturas locales a través de la controversia constitucional*. V. *Conclusión*. VI. *Fuentes de consulta*.

I. INTRODUCCIÓN

El control se ha convertido en la función más importante que desempeñan los parlamentos en los actuales Estados constitucionales. El incremento de la actividad administrativa del gobierno hace cada vez más necesario el funcionamiento de controles provenientes de los otros órganos del Estado, especialmente del Parlamento, a fin de mantener el equilibrio de poderes y con ello la libertad de los ciudadanos. La necesidad de limitar efectivamente la actuación de los gobiernos en el ámbito internacional es un problema que se planteó desde la discusión de los primeros textos constitucionales modernos, y aun cuando aparentemente se resolvió con la inclusión en las Constituciones de un precepto en el que se otorga al Parlamento la facultad de aprobar los tratados internacionales, éste es un problema que ha adquirido nuevas connotaciones como consecuencia del acrecentamiento de las relaciones internacionales facilitadas principalmente por los avances tecnológicos y descubrimientos científicos del siglo XX.

* Docente-Investigador de la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit; doctor en Derecho Parlamentario por el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid; perfil PROMEP y candidato al Sistema Nacional de Investigadores; coordinador de la Maestría en Derecho incorporada en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad.

En este trabajo nos ocuparemos de una perspectiva poco estudiada del control parlamentario: el derecho de impulso de la minoría senatorial a instar el control de constitucionalidad de los tratados internacionales. Este derecho constituye otra posibilidad de control político. Si bien es cierto dicho momento procesal forma parte de un procedimiento objetivo de defensa de la Constitución, también es posible considerarlo como una expresión de control político intraorgánico por el que una minoría del Senado decide acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que revise la constitucionalidad de la decisión de la mayoría de aprobar un tratado internacional. De tal forma, en esencia, nos concentramos en esclarecer las particularidades de la legitimación procesal de la minoría senatorial para instar la acción de inconstitucionalidad sobre tratados internacionales y analizamos la posibilidad de que a través de la controversia constitucional otros órganos parlamentarios de las entidades federativas puedan activar el control de constitucionalidad de los tratados.

II. LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS Y EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Los órganos parlamentarios contemporáneos poseen al menos una naturaleza dual: son órganos del Estado que expresan en su forma suprema la forma de ley, la voluntad estatal y, por otro lado, son expresión del pluralismo político de la sociedad.¹ El control parlamentario también refleja esta doble naturaleza: cuando el Parlamento actúa como órgano del Estado el control está en manos de la mayoría parlamentaria que adopta las decisiones vinculantes, la voluntad parlamentaria (control interorgánico). Empero, desde la perspectiva del componente pluralista del Parlamento, el control parlamentario corresponde a todos los grupos parlamentarios y se ejerce a través de todos los procedimientos, aunque efectivamente la minoría o minorías parlamentarias son las principales impulsoras y protagonistas de este control (intraorgánico).² De suerte tal que el control parlamenta-

¹ Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, CEC, p. 256.

² El profesor español Manuel Aragón distingue la doble condición del control parlamentario: el control “por” el Parlamento y el control “en” el Parlamento. Así, el control “por” el Parlamento se manifiesta a través de decisiones del órgano parlamentario (procedimiento legislativo, actos de aprobación o autorización, etcétera) que invariablemente corresponde tomar a la mayoría parlamentaria, porque así se forma la voluntad del Parla-

rio de los tratados no se agota con el control interorgánico que realiza la mayoría senatorial sobre el tratado negociado y adoptado por el Ejecutivo, sino que el instrumento convencional también es controlado, aunque con alcances y fines distintos, en el Senado, en sede parlamentaria, por todos los grupos parlamentarios a través de otras actuaciones y procedimientos, en los que el protagonista es indefectiblemente la minoría senatorial.

Empero, en los actuales Estados constitucionales la supremacía constitucional ha sido reforzada y garantizada, sobre todo después de la segunda posguerra, además de con el tradicional control parlamentario —control político por antonomasia— con controles de carácter jurisdiccional, pues aunque pueda parecer sorprendente el órgano de la representación popular debe de alguna manera ser controlado. La función de control no es privativa de ningún órgano del Estado ni tampoco ningún órgano puede escapar a él, sino que se extiende horizontal y verticalmente en las áreas competenciales de todos los poderes del Estado.³ Nadie debe quedar exento de control aunque solo sea, en relación con el Parlamento, para garantizar que la participación sea real y efectiva, y para garantizar que la regla de respeto a los derechos fundamentales es algo real que impone a toda la organización del Estado.⁴ En consecuencia, como afirma Fernández-Miranda:

En la lucha contra las inmunidades del poder que es la lucha por el Estado de Derecho, el Parlamento no puede ser situado al margen de toda sospecha. Por tanto, sin menosprecio de la condición política del Parlamento como órgano representativo de la comunidad dotado de legitimidad política directa, el Derecho parlamentario ha de ser también una técnica de libertad frente al Parlamento. Es decir, técnica organizativa desde el equilibrio entre poderes y técnica limitativa desde las exigencias del principio democrático y del Estado de Derecho.⁵

mento. En cambio, el control “en” el Parlamento se manifiesta a través de actuaciones de los parlamentarios o de los grupos (preguntas, interpelaciones, intervención en debates), que no expresan la voluntad de la Cámara, pero que en efecto significan una fiscalización de la actividad del Gobierno. Véase Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995, p. 170 y ss.

³ Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge, “El Poder Judicial como límite de las potestades de control de las Cortes Generales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, núm. 9, septiembre-diciembre 1983, p. 69.

⁴ Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo, “El control parlamentario por el tribunal constitucional”, *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 2, 1996, p. 325.

⁵ Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, “Prólogo”, en Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las cámaras*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 10.

Hoy nadie cuestiona que el Poder Legislativo también puede cometer excesos, sobre todo debido al enorme crecimiento de la legislación en el Estado moderno, pero también como consecuencia de la posibilidad de subordinación de las asambleas legislativas a un poder político incontrolado, generalmente el órgano Ejecutivo; de tal suerte que las mayorías legislativas pueden ser tan opresoras como una dictadura del Ejecutivo.⁶ El parlamentarismo contemporáneo, entendido como forma de Estado,⁷ exige no solo garantizar la libertad del Parlamento y en el Parlamento, sino también inexorablemente la libertad frente al Parlamento; es decir, se requiere de una limitación efectiva de la libertad de configuración de la legislación que evite a la mayoría parlamentaria de turno quebrantar el orden constitucional y atentar contra los derechos fundamentales de los individuos.

Esta amenaza quizás ha encontrado en el control jurisdiccional de constitucionalidad de los actos estatales la respuesta más importante y prometedora para limitar el poder a través de normas, instituciones y procedimientos constitucionales, pues como sostiene Capelletti: “Un control efectivo de los grupos políticos se debe llevar a cabo desde fuera: debe ser confiado a personas y órganos eficientemente independientes de aquellos a los que controla”.⁸ Así, a través del control de la constitu-

⁶ Respecto a la opresión de la mayoría sobre la minoría ya advertían los padres fundadores de los Estados Unidos de América: “En una república no sólo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte. En las diferentes clases de ciudadanos existen por fuerza distintos intereses. Si una mayoría se une por obra de un interés común, los derechos de la minoría estarán en peligro”, véase: Publio (Hamilton o Madison), “El federalista LI”, en Hamilton, A. *et al.*, *El federalista*, prólogo y trad. de Gustavo R. Velasco, 2a. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 222.

⁷ El profesor vienés Hans Kelsen destacó la forma de Estado parlamentaria que existe en todos los Estados constitucionales, pues consideró que: “Dentro de la república democrática-parlamentaria, el problema del parlamentarismo es de importancia trascendental. La existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era. Aunque la democracia y el parlamentarismo no son idénticos, no cabe dudar en serio —pues que la democracia directa no es posible en el Estado moderno— que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia... El parlamentarismo significa: Formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría”. Véase Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Granada, Comares, 2002, pp. 36 y 37.

⁸ Capelletti, Mauro, “¿Renegar de Monstesquieu? La expansión y la legitimidad de la justicia constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, mayo-agosto de 1986, p. 26.

cionalidad de las leyes por tribunales con competencias constitucionales —trátese de tribunales *ad hoc*, salas constitucionales incluidas en el Poder Judicial o tribunales ordinarios con competencias constitucionales— ha sido posible garantizar, como en ninguna otra época de la historia, la supremacía constitucional, salvaguardar la democracia y servir de instrumento para asegurar y proteger el efectivo goce y respeto de los derechos humanos.⁹

La justicia constitucional responde a la necesidad en las sociedades plurales de defender a las minorías que no tienen suficiente capacidad política para evitar la aprobación en el Parlamento de leyes, tratados y otras normas que no son conformes a la Constitución, pues como advertía Kelsen:

Si se ve la esencia de la democracia, no en la omnipotencia de la mayoría, sino en el compromiso constante entre los grupos representados en el Parlamento por la mayoría y la minoría, y por tanto, en la paz social, la jurisdicción constitucional aparece como un medio particularmente idóneo para realizar esta idea. La simple amenaza de interposición del recurso ante el tribunal constitucional puede ser, entre las manos de la minoría, un instrumento propicio para impedir que la mayoría viole inconstitucionalmente sus intereses protegidos y para oponerse, en última instancia, a la dictadura de la mayoría que no es menos peligrosa para la paz social que la de la minoría.¹⁰

En los Estados democráticos el control parlamentario de los tratados internacionales se complementa y refuerza con el control jurisdiccional, que no pretende sustituir la voluntad de la mayoría parlamentaria sino proteger a la minoría de cualquier abuso que violente sus derechos fundamentales y rompa el orden constitucional. De suerte tal que, el control intraorgánico mayoría-minoría parlamentaria puede, por decisión de la minoría, traspasar los límites del Parlamento para que un órgano independiente, neutral (Tribunal Constitucional, Corte Suprema, etcétera) y con parámetros estrictamente jurídicos, revise la regularidad constitucional de la norma

⁹ Brewer-Carias, Allan R., “Nuevas reflexiones sobre el papel de los tribunales en la consolidación del Estado democrático de derecho: defensa de la Constitución, control del poder y protección de los derechos humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año 13, t. I, 2007, pp. 65 y 66. El mismo artículo fue reproducido en: Fernández Segado, Francisco (coord.), *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional y otros estudios de derecho público*, España, Dykinson, 2008, pp. 761-826.

¹⁰ Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 2001, p. 100.

general (ley, tratado, reglamento, etcétera) aprobada por la mayoría parlamentaria. Por lo tanto, los tratados que, al igual que la ley, son normas generales inmediatamente vinculadas a la Constitución, pueden ser inmediatamente inconstitucionales en razón de su confección (inconstitucionalidad formal) o en razón de su contenido (inconstitucionalidad material),¹¹ pero en cualquier caso la inconstitucionalidad solo podrá ser declarada por el órgano jurisdiccional competente si la minoría parlamentaria —la minoría senatorial en México— u otro sujeto legitimado activa el procedimiento constitucional para la defensa de la Constitución.

Hechas las anteriores consideraciones, debemos aclarar que no corresponde realizar aquí un estudio pormenorizado de los instrumentos de control jurisdiccional de los tratados internacionales. El objetivo que nos hemos trazado se circunscribe a analizar el “derecho de impulso” —expresión utilizada por el Tribunal Constitucional Alemán (BVerGE 14, 197, 209)— que la norma suprema mexicana ha conferido a la minoría senatorial para instar ante la SCJN la acción de inconstitucionalidad sobre tratados internacionales aprobados por la mayoría senatorial (artículo 105, fracción II, inciso *b*, de la CPEUM). Este “derecho de impulso”, si bien constituye el fundamento de un proceso constitucional de carácter objetivo, como lo es todo control jurisdiccional, también es expresión extraparlamentaria del control intraorgánico que discurre a través de la dialéctica mayoría-minoría senatorial y, sin duda, se trata del instrumento de control parlamentario más contundente y eficaz de que dispone la minoría senatorial para instar a la SCJN a revisar y pronunciarse sobre la constitucionalidad de un tratado internacional.

Huelga decir que el “derecho de impulso” del control jurisdiccional de los tratados no es exclusivo de una minoría senatorial —el 33% de los senadores— sino que la Constitución también concede a otros sujetos, legitimidad para instar este proceso constitucional.¹² Sin embargo, nuestro empeño se orientará estrictamente a explorar el “derecho de impulso”

¹¹ *Ibidem*, p. 31. En el mismo sentido el profesor Remiro Brotons afirma que de la inconstitucionalidad de un tratado puede hablarse desde un doble punto de vista, extrínseco o formal e intrínseco o material. Las manifestaciones de la inconstitucionalidad extrínseca se deducen de la infracción de los preceptos constitucionales (y de los que se integran en el llamado bloque constitucionalidad) que ordenan la participación de los poderes del Estado en la celebración de los tratados. Por su parte, la inconstitucionalidad intrínseca se produce cuando el tratado es, por su contenido, incompatible con las normas de la Constitución. Véase: Remiro Brotons, Antonio, “Comentario al Artículo 95”, en Alzaga Villaamil, Oscar (dir.) *et al.*, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. VII, Madrid, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, 1995, p. 596..

¹² La Constitución mexicana prevé como sujetos legitimados para instar la acción de inconstitucionalidad sobre tratados internacionales, además de la minoría senatorial, al

que la Constitución mexicana atribuye, en el caso de la acción de inconstitucionalidad, de forma taxativa y rigurosa a la minoría senatorial, pero también consideraremos la posibilidad de que a través de la controversia constitucional —otro instrumento de defensa de la Constitución— otros sujetos parlamentarios, principalmente de las entidades federativas, puedan impugnar la inconstitucionalidad de normas convencionales internacionales.

III. EL IMPULSO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS POR LA MINORÍA SENATORIAL

La acción de inconstitucionalidad es el único medio de defensa de la Constitución que expresamente se confiere a la minoría senatorial para impugnar la inconstitucionalidad de los tratados. Esta garantía procesal de la Constitución, sin precedente en nuestra historia constitucional, fue introducida por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico a través de la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994.¹³ La reforma al artículo 105 constitucional facultó a la SCJN a conocer, según la fracción II, inciso *b*, “De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”, y respecto de los tratados internacionales legítimó para interponerla al “equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado...”.

Procurador General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 105, fracción II, incisos *c* y *g* de la CPEUM).

¹³ La bibliografía sobre el conjunto de reformas constitucionales de 1994 relativas al Poder Judicial y por las que se introdujeron nuevos mecanismos de defensa de la Constitución, es abundante en términos cuantitativos y cualitativos; sin embargo, se recomienda ver: Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005; Carpizo McGregor, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995, pp. 807-842; Soberanes Fernández, José Luis, “La reforma de 1994 a la justicia constitucional en México”, en Bazán, Víctor (coord.), *Desafíos del control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996, pp. 469-480; Fix-Fierro, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, en varios autores, *La reforma constitucional en México y Argentina (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 19)*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1996, pp. 41-57; Castro, Juvenino V., *El artículo 105 constitucional*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1996.

Tal vez sobre decir que este medio de defensa de la Constitución tiene su antecedente en el derecho constitucional europeo,¹⁴ donde la justicia constitucional surgió como instrumento de defensa de la minoría parlamentaria frente a la opresión de la mayoría, que debido al sistema de gobierno parlamentario se identificaba con el gobierno hasta casi diluirse provocando el debilitamiento del control parlamentario, puesto que Parlamento y gobierno habrían de ser controladores de sí mismos.¹⁵ Así pues, en Europa el control de constitucionalidad de la ley fue creado expresamente para limitar los abusos y la falta de disposición de las futuras mayorías parlamentarias a aceptar las reglas del juego fijadas en la Constitución¹⁶ y compensar así el debilitamiento del control parlamentario sobre el gobierno.

La acción de inconstitucionalidad tiene tres peculiaridades: primero, es una forma de control jurisdiccional de carácter abstracto, es decir, no se requiere de la aplicación de la norma, ni la existencia de un agravio para ejercitarla, pues su objeto esencial es garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental;¹⁷ segundo, generalmente se otorga la legitimación para interponerla a los titulares de los poderes públicos, y tercera, su resolución por el órgano jurisdiccional competente permite declarar la invalidez de la norma impugnada.¹⁸

¹⁴ Para un estudio sobre el origen y evolución del “modelo europeo” de control de constitucionalidad y sus características definitorias, véase: Cruz Villalón, Pedro, *La formación del sistema europeo de justicia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

¹⁵ Steinberger, Helmut, “Algunos rasgos fundamentales de la justicia constitucional en la República Federal de Alemania”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 51, mayo-junio de 1986, p. 8.

¹⁶ Pérez Royo, Javier, *Tribunal constitucional y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 41.

¹⁷ La SCJN en la tesis jurisprudencial 129/99 reiteró el carácter abstracto de la acción de inconstitucionalidad al disponer: “Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, *las partes legitimadas para promoverla... no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general*, pues el Poder Reformador de la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquella y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución”. Énfasis añadido. Véase Tesis Jurisprudencial 129/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, Pleno, tomo X, noviembre de 1999, p. 791.

¹⁸ En nuestro derecho constitucional la resolución de la SCJN sobre una acción de inconstitucionalidad solo podrá declarar la invalidez de las normas impugnadas si esto es

La legitimación procesal de las minorías parlamentarias no tiene su origen en el interés propio sino en su posición político-constitucional, pues forma parte del complejo orgánico parlamentario al que la Constitución atribuye un haz de facultades propias de la representación política que ostenta.¹⁹ El órgano parlamentario es, precisamente, al menos desde la implantación definitiva del sufragio universal, el representante del interés general, más allá de los intereses concretos,²⁰ por lo que su derecho de impulso en los procesos constitucionales persigue, más allá del interés subjetivo directo o indirecto (motivación política), la finalidad última de depuración objetiva del ordenamiento, pretendiendo la expulsión de aquellas normas que contradigan los preceptos constitucionales.

Ahora bien, los tratados internacionales son normas generales a los que la Constitución les da el carácter de ley suprema de la unión siempre y cuando sean acordes con ella (artículo 133, CPEUM).²¹ El Ejecutivo y el Senado están obligados por imperativo constitucional a confeccionar las normas convencionales internacionales de conformidad con la Constitución; no obstante, una minoría del 33% de los senadores puede, una vez aprobado y publicado en el DOF, interponer ante la SCJN la acción de inconstitucionalidad, y solo entonces podrá analizar y resolver sobre la constitucionalidad de normas convencionales internacionales. Evidentemente, la naturaleza dual de los tratados, es decir, son normas de derecho interno y, a la vez, normas de derecho internacional, implica que el control de constitucionalidad por la SCJN adquiera notas propias y trascendencia que rebasa el ámbito estricto del ordenamiento jurídico

aprobado por una mayoría de 8 votos de los 11 ministros que integran la Corte (artículos 105, último párrafo, de la CPEUM, y 42 de la LR105).

¹⁹ Montilla Martos, José A., *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Madrid, Trotta, 2002, p. 21.

²⁰ Cabo Martín, Carlos de, “Estado y Estado de derecho en el capitalismo dominante: aspectos significativos del planteamiento constitucional español”, *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, México, UNAM, 1997, p. 209.

²¹ La SCJN en la tesis jurisprudencial 22/99 reiteró que: “... las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales...”. Véase Tesis Jurisprudencial 22/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, Pleno, t. IX, abril de 1999, p. 257. Asimismo en 2004 la SCJN al analizar si los tratados podían ser materia de una controversia constitucional ratificó su carácter de normas generales, textualmente asentó: “Los tratados internacionales son normas generales, ya que reúnen las características de generalidad, permanencia y abstracción...”. Véase Tesis Jurisprudencial 84/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XX, septiembre de 2004, p. 1258.

mexicano. Quizás esta peculiaridad aunado a las implicaciones políticas y económicas internacionales que desencadenaría la declaración de inconstitucionalidad de un tratado, son algunos factores que han inhibido la utilización de esta garantía de la Constitución, pues mientras el control de la constitucionalidad de las leyes se ha vuelto una constante en nuestra práctica constitucional, no ha sucedido lo mismo con las normas contenidas en tratados internacionales.

Esta situación no resulta lógica si tomamos en cuenta el aumento considerable de convenciones internacionales y la infinidad de materias que regulan e impactan directamente en los derechos de los individuos; por lo tanto, podemos intuir que pese a existir una garantía de la constitucionalidad de las normas convencionales internacionales, en la práctica ese sistema no ha sido utilizado, con lo cual la supremacía constitucional se supone y predica en la teoría, pero no opera en la práctica. Esta realidad era hasta cierto punto comprensible antes del año 2000 cuando ningún partido de oposición al gobernante PRI contaba por sí solo con los senadores suficientes para impulsar una acción de inconstitucionalidad, aunque sí hubiera sido posible uniendo fuerzas el PAN y el PRD a partir de 1997, cuando dichos partidos ampliaron su número de senadores como consecuencia de la reforma electoral de 1996. No obstante, esto tampoco cambió a partir del año 2000 cuando arribó al Senado la pluralidad política, pues ningún partido tenía, ni tiene ahora *per se*, la mayoría absoluta para aprobar tratados.

En vista, pues, de la nula existencia de práctica sobre el control de constitucionalidad de los tratados, nos concretaremos a descifrar algunas particularidades de la legitimación procesal de la minoría senatorial para impulsar este proceso constitucional.

1. *Algunas particularidades de la legitimación procesal de la minoría senatorial*

Huelga decir que no existe, al menos formalmente, distinción procesal alguna en la sustanciación del procedimiento de acción de inconstitucionalidad. Las diferencias evidentes están relacionadas con los diversos sujetos legitimados para activarla en función del órgano creador de la norma (federal o local) objeto de control. De conformidad con el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, el control de constitucionalidad de los tratados puede ser incoado únicamente por el procurador general de la República (inciso c),²²

²² Debemos decir que la reforma constitucional al artículo 105 de 1994 solo

la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)²³ respecto de tratados que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución (inciso g), y un grupo de senadores equivalente al 33% del total de la Cámara. La legitimación procesal para instar la acción de inconstitucionalidad es claramente restrictiva.²⁴ Empero, a continuación nos empeñaremos estrictamente en perfilar las peculiaridades de la legitimación procesal de la minoría senatorial para impulsar la acción de inconstitucionalidad de normas convencionales internacionales.

2. *La legitimación taxativa*

A diferencia de lo previsto para el control de constitucionalidad de las leyes federales, por ejemplo, que pueden ser impugnadas por minorías parla-

preveía la legitimación procesal de la minoría senatorial y la del procurador general de la República. El derecho de impulso a la minoría senatorial era perfectamente acorde con el origen y finalidad que tiene esta institución procesal constitucional; sin embargo, entonces como hoy resulta contradictorio que el procurador general de la República que debe ser designado, aunque con la ratificación del Senado, y puede ser removido por el presidente de la República, esté legitimado para impugnar la constitucionalidad de un tratado que ha sido negociado, adoptado y autenticado por su superior jerárquico. La legitimación procesal del procurador general de la República se legitimaría plenamente si se tratara de un funcionario inamovible, titular de un órgano autónomo e incrustado fuera del Poder Ejecutivo. En este sentido véase: Soberanes Fernández, José Luis, “La reforma de 1994 a la justicia constitucional en México”, *op. cit.*, p. 476. Así, pues, solo se justificaría la legitimación del procurador en caso de que la institución a su cargo fuera un órgano independiente y autónomo, pues como dice Brage Camazano: “La dependencia, siquiera relativa, del procurador respecto del presidente conllevaría reconocer poco menos que la legitimación aquí contemplada es una vez más una legitimación que nace muerta”. Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, p. 191.

²³ La legitimación procesal a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para instar la acción de inconstitucionalidad contra leyes y tratados internacionales, se concretó en la reforma constitucional publicada en el DOF el 14 de septiembre de 2006 por la que se adicionó el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la CPEUM. La CNDH fue facultada únicamente para impugnar la inconstitucionalidad de aquellas leyes (federales, estatales y del Distrito Federal) y tratados que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución. Así, pues, mientras la minoría senatorial y el Procurador General de la República pueden impugnar cualquier tratado en contraposición con cualquier norma constitucional, la CNDH solamente puede reclamar la inconstitucionalidad intrínseca y delimitada a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Para un estudio sobre esta nueva facultad constitucional de la CNDH se recomiendan los trabajos recogidos en: Astudillo Reyes, César y Carbonell, Miguel (coords.), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 2007.

²⁴ Sobre las restricciones a la legitimación activa para instar la acción de inconstitucionalidad, véase: Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, pp. 177-178.

mentarias de ambas Cámaras del Congreso General, los tratados internacionales exclusivamente pueden impugnarse por una minoría del Senado. Seguramente, el constituyente permanente siguió la lógica de dotar de legitimidad a la minoría del órgano parlamentario creador de la norma; sin embargo, esta lógica no debió haberse aplicado de la misma forma a los tratados, ya que se trata de una fuente del ordenamiento jurídico con rasgos propios, distinta a las leyes e incluso dotadas, según tesis aisladas recientes de la SCJN,²⁵ de jerarquía normativa superior a éstas.

El constituyente permanente excluyó de legitimación procesal a las minorías parlamentarias de la Cámara de Diputados que, en el momento de la reforma constitucional, era el único órgano legislativo verdaderamente plural y, por lo tanto, el único donde podría reunirse el porcentaje de parlamentarios requeridos para instar este proceso constitucional. La legitimación de una parte de la Cámara de Diputados podía haberse justificado entonces, como en la actualidad, si tenemos en cuenta que los tratados pueden referirse a materias de ley que la Constitución confiere para su desarrollo a ambas Cámaras del Congreso General. Empero, quizá lo más conveniente para fortalecer el control parlamentario de los tratados deba pasar por facultar a ambas Cámaras del Congreso para aprobarlos²⁶ y, a la vez, ampliar la legitimación para impugnar la inconstitucionalidad de los tratados a un grupo de diputados.

²⁵ Hasta el momento la SCJN ha emitido dos tesis aisladas reiterando la jerarquía de los tratados sobre las leyes generales, federales y locales, estas decisiones son: Tesis Aislada IX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, 9a. época, Pleno, abril de 2007, p. 6; Tesis Aislada LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación*, t. X, 9a. época, Pleno, noviembre de 1999, p. 46.

²⁶ Valga decir que México es el único país de América Latina que teniendo un órgano legislativo bicameral el control parlamentario de los tratados se atribuye exclusivamente al Senado. Esta situación solamente subsiste en Filipinas y en Estados Unidos, no obstante en este último corresponde al Congreso (Cámara de Representantes y Senado) la aprobación de tratados sobre aranceles y eliminación de barreras no arancelarias, véase: Palacios Treviño, *Tratados. Legislación y práctica en México*, 4a. ed., México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Universidad Iberoamericana, 2007, p. 152. Así, pues, una buena parte de la doctrina constitucional mexicana se viene pronunciando por volver al sistema de control parlamentario de los tratados por las dos Cámaras del Congreso General, al respecto véase: Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 394-397; Palacios Treviño, Jorge, *Tratados. Legislación y práctica en México*, cit., pp. 152-155; Hernández Licona, Juan Manuel, “¿Son actualmente sostenibles las razones que existieron para otorgar al Senado la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales?”, *Quórum Legislativo*, núm. 84, enero-marzo 2006, pp. 97-152.

3. *El tamaño de la minoría*

La Constitución otorgó a una minoría senatorial calificada —33% de los senadores— la legitimación para instar la acción de inconstitucionalidad sobre tratados, aunque debemos decir que la Constitución prevé el mismo porcentaje de parlamentarios en la Cámara Diputados o en el Senado para instar este proceso constitucional contra leyes. Así, en este aspecto, el constituyente permanente mexicano siguió el modelo de las Constituciones austriaca y alemana.²⁷

La exigencia de una minoría senatorial calificada ha constituido un factor restrictivo para el impulso de la acción abstracta de inconstitucionalidad por sujetos parlamentarios.²⁸ El porcentaje de miembros que exige la Constitución como legitimación para interponer las acciones es alto, si tomamos en cuenta el nivel de desarrollo de las oposiciones y su presencia como minorías en los órganos legislativos,²⁹ y aun cuando ha habido avances notables en la consecución de una composición más plural de los órganos legislativos, ciertamente habría sido más saludable requerir una minoría senatorial más fácil de construir, pues si consideramos que desde la llegada del pluralismo político al Senado en el año 2000, las decisiones se toman generalmente por el acuerdo de dos de las tres fuerzas políticas más grandes ahí representadas (PAN, PRI y PRD), las posibilidades de reunir el 33% de senadores se reduce en demasía para las otras fuerzas políticas significativamente minoritarias.³⁰ Podrían darse

²⁷ En Austria el Tribunal Constitucional se pronunciará sobre la constitucionalidad de un tratado a instancia de un gobierno regional o un tercio de los miembros del Consejo Nacional —*Nationalrat*— (artículos 140 a) y 140.1). En Alemania la Constitución habilita a un tercio de los miembros del *Budestag* a instar ante el Tribunal Constitucional el control abstracto de inconstitucionalidad sobre una ley o un tratado internacional (artículo 93.1.2).

²⁸ El doctor Carpizo advirtió pronto que el porcentaje de parlamentarios exigidos para instar la acción de inconstitucionalidad era bastante restrictivo, aunque celebró que el Senado haya propuesto el 33% y no el 45% que proponía el Ejecutivo en la iniciativa de reforma constitucional. Véase Carpizo McGregor, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *op. cit.*, p. 837.

²⁹ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, p. 54.

³⁰ En 1997 la mayoría de los 128 escaños del Senado se concentraban en el PRI (77 senadores que representaba el 60.15%), el PAN (33 senadores que representaba el 25.78%) y el PRD (16 senadores que representaba el 12.50%). En las elecciones del año 2000 la situación no fue diferente, el PRI consiguió 60 senadores (46.88%), el PAN obtuvo 46 (35.94%) y el PRD consiguió 15 (11.72%). En las elecciones de 2006 el Senado adquirió una composición más plural, pero aún así cualquier intento de control de la

distintas combinaciones para conseguir el porcentaje exigido, ya que la legitimación procesal se otorga a un grupo de senadores y no a los grupos parlamentarios; sin embargo, la férrea disciplina de partido imperante y la alianza legislativa más o menos duradera entre el PRI y el PAN disminuye efectivamente las posibilidades de instar el control de constitucionalidad.

En el derecho constitucional comparado podemos encontrar ejemplos de minorías parlamentarias más estrechas para instar el control abstracto de constitucionalidad de los tratados. Por ejemplo, en Portugal (artículo 281.2) los sujetos parlamentarios facultados para instarlo son una décima parte de los diputados de la Asamblea de la República (inciso *f*), el presidente de la Asamblea de la República (inciso *b*), las asambleas legislativas regionales o una décima parte de los diputados a las respectivas asambleas legislativas regionales, cuando la petición de declaración de inconstitucionalidad fuere por razón de violación de los derechos de las regiones autónomas (inciso *g*). En España la Constitución menciona entre los sujetos legitimados para plantear el recurso de inconstitucionalidad “contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley” a cincuenta diputados o cincuenta senadores (artículo 162.1 a), lo que supone una séptima parte del Congreso y aproximadamente una quinta parte del Senado.

En América Latina, por ejemplo, en Perú pueden interponer la acción de inconstitucionalidad sobre tratados el 25% de los congresistas (artículo 203.4). Pero quizás el paradigma más digno de analizar en profundidad en el constitucionalismo latinoamericano es la inclusión de un control previo de constitucionalidad de los tratados en varios textos constitucionales. Empero, volviendo al análisis de nuestro ordenamiento constitucional, creemos pertinente que el constituyente permanente revise a la baja el porcentaje de senadores requeridos para instar la acción de inconstitucionalidad respecto a los tratados, quizá legitimar para impulsarla a 25 senadores (19.53%) sería una medida que involucraría a minorías senatoriales que hasta ahora, por su evidente inferioridad numérica, carecen de cualquier instrumento para defender la supremacía constitucional.

legislación o los tratados requiere inexorablemente el apoyo de al menos uno de los tres grandes partidos políticos. El PAN tiene 51 senadores (39.84%), el PRI 32 (25.00%), el PRD 26 (20.31%), PVEM 6 (4.68%), Convergencia 5 (3.90%), el PT 5 (3.90%) y 3 senadores sin grupo (2.34%).

4. *Los inconvenientes y riesgos que implica el control abstracto de constitucionalidad de los tratados a posteriori*

Evidentemente el poder reformador de la Constitución mexicana se decantó por el establecimiento de un sistema de control reparador o a *posteriori* de la constitucionalidad de los tratados. Seguramente influyendo en ello, como ha advertido Remiro Brotóns, el arrastre histórico de los controles reparadores de la constitucionalidad de las leyes, debido a la frecuente equiparación del tratado a la ley, el ropaje legal habitual en muchas de las autorizaciones parlamentarias de conclusión de tratados y la tradición o fortuna de concepciones dualistas acerca de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno.³¹

Este hecho no es para nada afortunado si tomamos en cuenta que el tratado es una norma *sui generis*, una norma de carácter internacional incorporada al ordenamiento jurídico interno, con un ámbito espacial y de validez más amplio al que poseen todas las otras fuentes del ordenamiento jurídico nacional, y que se encuentra sometida para su modificación y abrogación a normas, procedimientos e instituciones de carácter internacional. Así, pues, el derecho internacional constituye un sistema autónomo —no disponible enteramente por el derecho nacional— de producción de normas eventualmente integrantes de los ordenamientos internos.³² Sin embargo, el tratado, como cualquier otra fuente del ordenamiento jurídico interno, debe estar sujeto a los controles políticos y jurisdiccionales que garanticen su correspondencia con la norma suprema, pero dichos controles deben ser los idóneos para salvaguardar la Constitución y al mismo tiempo eliminar cualquier posibilidad de conflicto entre ésta y el derecho internacional general y convencional, esto es, se debe buscar y mantener la seguridad y estabilidad de los compromisos internacionales.

Es verdad que hace algunos años se pensaba que el problema planteado por la relación entre el derecho internacional y la Constitución era puramente teórico y académico.³³ Hoy, ciertamente no se puede mantener esa opinión. La propia inclusión de los tratados dentro del plexo normativo que puede ser objeto de declaración de inconstitucionalidad patentiza la posibilidad de conflicto entre la Constitución y el tratado. No

³¹ Remiro Brotóns, Antonio, “Comentario al artículo 95”, *op. cit.*, p. 601.

³² Requejo Pagés, Juan Luis, “Consideraciones en torno a la posición de las normas internacionales en el ordenamiento español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, núm. 34, enero-abril de 1992, pp. 44 y ss.

³³ Visscher, Paul de, “Les tendances internationales des constitutions modernes”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, t. 80-I, 1952, p. 545.

obstante, la ausencia de cualquier precedente jurisdiccional al respecto, nos condena irremediablemente a seguir dentro del ámbito de los problemas teórico-académicos; por lo tanto, trasladando la hipótesis normativa a la “realidad”, debemos preguntarnos ¿qué sucedería si la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinara que un tratado es total o parcialmente inconstitucional?

Desde la perspectiva exclusiva de nuestro derecho constitucional una sentencia de la SCJN declarando la inconstitucionalidad de todo o algunas de las disposiciones del tratado, lleva aparejada indefectiblemente la nulidad de los preceptos impugnados, salvaguardando así la supremacía constitucional y la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico nacional.³⁴ Empero, desde la perspectiva del derecho internacional, una declaratoria de inconstitucionalidad de la SCJN en nada afecta la validez o vigencia de la norma internacional. Así, la falta de correspondencia entre la vigencia interna y la vigencia internacional del tratado, estando ausente la primera y permaneciendo la segunda, va a generar, casi sin lugar a dudas y salvo contadas excepciones, la responsabilidad internacional del Estado, pues evidentemente una de las partes no puede disponer unilateral y libremente del mismo, ni siquiera porque así lo disponga el máximo intérprete de la norma fundamental.³⁵

El Estado se encuentra vinculado por la existencia de la norma *ius cogens* internacional *pacta sunt servanda*,³⁶ lo que le obliga a cumplir sus compromisos de buena fe, pero además le impide invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado (artículos 26 y 27 Convención de Viena). De tal suerte, una declaración de inconstitucionalidad de la SCJN respecto a alguna de las disposiciones de un tratado implica inexorablemente que el Estado mexicano incumpla con

³⁴ En el ordenamiento jurídico alemán, como en otras legislaciones europeas, se disocia la declaración de inconstitucionalidad de la nulidad de la norma impugnada, pues en este ordenamiento la declaración de inconstitucionalidad no lleva necesariamente aparejada la nulidad de la misma. Los artículos 31 y 79 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal alemán establecen que “*las sentencias estimatorias pueden declarar la inconstitucionalidad y la nulidad de una disposición o limitarse a constatar solamente la mera inconstitucionalidad*” (énfasis añadido). Véase Aja, Eliseo y González Beilfuss, M., “Conclusiones generales”, en Aja, Eliseo (coord.), *Las tensiones entre el tribunal constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 274 y ss.

³⁵ Gómez Fernández, Itziar, *Conflicto y cooperación entre la constitución española y el derecho internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 266 y ss.

³⁶ Sobre los principios que rigen el derecho de los tratados, véase: Méndez-Silva, Ricardo, “Los principios del derecho de los tratados”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año 3, núm. 7, enero-abril de 1970, pp. 93-108.

obligaciones convencionales previamente asumidas, sobreviniendo la responsabilidad del Estado por la comisión de un hecho internacionalmente ilícito que implicaría la aplicación de sanciones proporcionales a los efectos ocasionados y exigiría una compensación por los daños causados.³⁷

En consecuencia, una sentencia de la SCJN declarando la inconstitucionalidad de normas convencionales internacionales, forzosamente obliga al Estado mexicano a proceder a su terminación, denuncia o retirada. La “crisis” del tratado o alguna de sus disposiciones deberá sujetarse entonces a las normas previstas en el propio tratado o las que disponen las Convenciones de Viena, pero en el supuesto de que no se acepte la denuncia o retirada del tratado, o la modificación o enmienda de las disposiciones inconstitucionales, el tratado o alguna de sus normas no serán excluidas del ordenamiento y su incumplimiento seguirá generando responsabilidad internacional

Los riesgos aquí expuestos son otra de las variables a considerar a la hora de intentar explicar por qué la minoría senatorial y demás sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad sobre tratados, no han impulsado hasta el momento ningún procedimiento de este tipo. Está claro que rechazamos la idea de que los más de dos mil tratados que ha celebrado el Estado mexicano sean completamente constitucionales. Seguramente alguno o algunas de sus disposiciones son violatorias de nuestra norma fundamental. Por lo tanto, para evitar falsear la supremacía constitucional, nuestro derecho constitucional debe contar con los instrumentos adecuados para eliminar las posibilidades de conflicto suprimiendo toda posibilidad de revisar la constitucionalidad de los tratados después de su entrada en vigor internacional. Ciertamente requerimos, como ha expuesto Remiro Brotons para su país:

Una malla de eficaces recursos profilácticos, experimentables antes de la conclusión del tratado, susceptibles de ser experimentados con prudencia y generosidad, suficientes para abortar las arbitrariedades del Ejecutivo o el abuso de las mayorías, debería permitir, sin romper el equilibrio, la consagración como presunción *iuris et de iure* de la constitucionalidad de los tratados en vigor. No se trata de tronchar el control democrático sino de localizarlo en el

³⁷ Roa Ortiz, Emmanuel, “Tratados internacionales y control previo de constitucionalidad: Una propuesta para evitar que la impartición de justicia sea motivo de responsabilidad internacional para el Estado mexicano”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. I, México, UNAM, 2001, p. 189.

momento oportuno para que los intereses del orden internacional no sean preferidos ni avasallados.³⁸

Los graves problemas y consecuencias internacionales que pueden derivar del ejercicio del control a *posteriori* de la constitucionalidad de los tratados, nos conducen necesariamente a plantear la necesidad de rediseñar la acción de inconstitucionalidad como un instrumento de control de carácter previo, sujeto a plazos breves que eviten empantanar la actividad convencional internacional del Estado mexicano, pero que garantice la supremacía de la Constitución. Un instrumento procesal de tal particularidad vivificaría el derecho de impulso de la minoría senatorial y, a la vez, abriría un haz de posibilidades para ampliar los sujetos legitimados a instar el control de constitucionalidad de los tratados, sin el riesgo de que una eventual declaración de inconstitucionalidad de la SCJN nos coloque en los supuestos de la responsabilidad internacional.

IV. EL IMPULSO DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES A TRAVÉS DE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL

La controversia constitucional es el instrumento de defensa de la Constitución de más honda raíz en nuestra historia constitucional. Este instrumento procesal, inspirado en el artículo III, sección 2, de la Constitución federal de los Estados Unidos de América, surgió con el objeto de garantizar el equilibrio de las facultades de la federación y de las entidades federativas señaladas en la carta federal. En nuestro país el primer antecedente de la actual controversia constitucional, aunque atribuido en exclusiva a un órgano político —el Supremo Congreso—, lo localizamos en la Constitución de Apatzingán de 1814. Empero, fue en la Constitución de 1824 en la que por vez primera se atribuyó a la Corte Suprema de Justicia la facultad para conocer de las diferencias que pueda haber entre dos estados de la federación (artículo 137).³⁹

³⁸ Remiro Brotóns, Antonio, “La constitucionalidad de los tratados internacionales y su control por el Tribunal Constitucional”, en varios autores, *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, Dirección General de los Contenciosos del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1981, p. 2249.

³⁹ Sobre los antecedentes de la actual configuración constitucional y legal de la controversia constitucional véase: Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucio-*

La Constitución de 1917 en su artículo 105 y los reglamentos de las diversas leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación, entre otros ordenamientos, otorgaron al Pleno de la SCJN la facultad de resolver en única instancia de los conflictos que podían suscitarse entre dos o más entidades federativas; entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos; de las controversias que se suscitaban por leyes o actos de autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados, o por leyes o actos de autoridad de éstos que invadieran la esfera de la autoridad federal; de los que surgieran entre una entidad federativa y la federación y, finalmente, aquellos en los que la federación fuese parte, cuando a juicio del mismo Tribunal en pleno se considerasen de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del procurador general de la República (artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1988).

Durante la etapa que va de 1917 a diciembre de 1994, en que se reformó y adicionó sustancialmente, dicho precepto apenas se aplicó, ya que cuando se produjeron diferencias jurídicas entre el gobierno federal y alguno de los estados, se resolvieron sobre todo por medio de procedimientos y por órganos de carácter político.⁴⁰ La reforma constitucional al artículo 105 del 31 de diciembre de 1994 introdujo importantes modificaciones al texto anterior, pues se amplió considerablemente el ámbito de las controversias constitucionales. Así, en la actualidad los supuestos previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional pueden resumirse, como ha expuesto Cossío Díaz, en tres supuestos: en primer lugar, los conflictos entre diversos órdenes normativos —los de la federación frente a los de los estados o los de los estados entre sí, por ejemplo— respecto de una materia prevista en la Constitución o en cualquier otra norma, o con motivo de la realización de un acto concreto; segunda, los conflictos entre órganos de un mismo orden jurídico respecto de una cuestión constitucional o legal, y tercera, los conflictos entre órganos de un mismo orden jurídico con motivo de una diferencia de carácter constitucional o legal.⁴¹

Es evidente que a través de la controversia constitucional se busca salvaguardar el orden constitucional y someter los dos órdenes parciales

nal, México, Porrúa, 2008, pp. 59 y ss. Del mismo autor también véase: “El artículo 105 constitucional”, en Ferrer Mc-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., t. II, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, pp. 975 y ss.

⁴⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1998, p. 74.

⁴¹ Cossío Díaz, José Ramón, “El artículo 105 constitucional”, *cit.*, pp. 974 y 975.

esenciales de todo Estado federal —el federal y el local— a la propia Constitución; asimismo se busca resguardar el principio de división de poderes que es una forma de asignación de atribuciones entre órganos pertenecientes a un mismo orden normativo.⁴²

La vigente regulación constitucional y legal de la controversia constitucional dispone como objeto de control “los actos y disposiciones generales” (fracción I del artículo 105 de la CPEUM y reiterado en la fracción IV del artículo 22 y en la fracción I del artículo 41 de la LR105), a diferencia de la regulación anterior que se refería a “leyes u actos de autoridad”, que a todas luces excluía una serie de normas generales distintas a las leyes como era el caso de los tratados internacionales. Aun cuando entre los estudiosos de la reforma constitucional del artículo 105 nunca se puso en duda que los tratados internacionales estaban incluidos dentro del enunciado “disposiciones generales” y, por lo tanto, constituían nor-

⁴² El texto vigente de la fracción I del artículo 105 de la CPEUM relativo a la controversia constitucional, reza: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia”.

mas objeto de control.⁴³ Empero, debieron transcurrir casi diez años para que la SCJN tuviera la oportunidad de pronunciarse al respecto y despejar cualquier duda al resolver la controversia constitucional 33/2002, de la cual derivó la tesis jurisprudencial 84/2004, en la que expresamente el Pleno reconoció que los tratados “... son susceptibles de control constitucional a través de la controversia que establece la fracción I del artículo 105 constitucional...”.⁴⁴ En efecto, las normas convencionales internacionales una vez incorporadas al derecho interno tienen validez general y, por ende, alguna de sus disposiciones puede afectar las competencias que la Constitución atribuye a órganos de las entidades federativas.

En consecuencia, la nueva regulación constitucional y la posterior interpretación de la SCJN ha hecho posible que órganos de los órdenes normativos locales puedan impugnar a través de esta vía procesal la inconstitucionalidad de los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y aprobados por el Senado, como sucedió al admitir y resolver la controversia constitucional 33/2002 presentada por el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, para demandar la invalidez de la reserva expresa formulada por el Estado mexicano al decreto por el que se aprobó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, publicado en el DOF el 18 de enero de 2002, así como la invalidez de la fe de erratas a dicho decreto, en la parte que enuncia la declaración interpretativa sobre dicha Convención.⁴⁵

⁴³ Al respecto el profesor Fix-Zamudio rápidamente aclaró que por la frase “disposiciones generales” debía entenderse referente a disposiciones normativas generales de cualquier naturaleza (leyes, reglamentos y tratados internacionales), con la excepción de normas o actos en materia electoral que por prohibición constitucional no es posible impugnar a través de la controversia constitucional. Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, cit., p. 78. La SCJN se ha pronunciado al resolver la controversia constitucional 82/2002 por la imposibilidad de impugnar a través de este instrumento procesal las normas generales derivadas del proceso de reformas constitucionales. Al respecto véase la Tesis Jurisprudencial 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, Pleno, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997.

⁴⁴ Véase Tesis Jurisprudencial 84/2004, bajo el rubro: “Tratados Internacionales. Son normas generales y, por tanto, son impugnables en controversia constitucional”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, Pleno, t. XX, septiembre de 2004, p. 1258.

⁴⁵ La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzosa fue adoptada en la Cd. de Belem, Brasil, el 9 de junio de 1994, y estuvo motivada por el hecho de que en el continente americano subsiste la desaparición forzada de personas, lo que constituye un crimen de lesa humanidad contraria a los principios y propósitos de la Organización de los Estados Americanos. Los países americanos adoptaron esta Convención con la esperanza de que contribuya a prevenir, sancionar y suprimir ese delito en el hemisferio

Otra de las cuestiones que subyace respecto a la impugnación de disposiciones generales y, por ende, de normas convencionales internacionales a través de la controversia constitucional, es la indeterminación de los órganos o sujetos pertenecientes a los ordenamientos jurídicos legitimados para ser parte de este proceso constitucional y que refieren los incisos *a* y *b* de la fracción I del artículo 105 constitucional. Dichas disposiciones se limitan a determinar de modo genérico aquellos órdenes normativos entre los que puede surgir una controversia (“la federación y un estado o el Distrito Federal”, “la federación y un municipio”), pero no concreta cuáles órganos o sujetos pertenecientes a dichos órdenes normativos están legitimados activa (actor) y pasivamente (demandado) para representarlos e intervenir en ella. Por supuesto, de esta indefinición re-

y, además, constituya un aporte decisivo para la protección de los derechos humanos y el Estado de derecho. El entonces jefe de gobierno del Distrito Federal —Andrés Manuel López Obrador— solicitó la invalidez de la reserva expresa y la declaración interpretativa formulada por el gobierno mexicano sobre la mencionada Convención, por considerar que eran violatorias de los artículos 13, 14, 16, 17, 21 y 133 de la CPEUM. La reserva se formuló sobre el artículo IX de la Convención y textualmente reza: “Toda vez que la Constitución Política reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio. El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 14 de la Constitución mexicana 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 parte actora impugnó esta reserva por considerar que hacía ineficaz las distintas normas jurídicas establecidas en el derecho común para sancionar el delito de desaparición forzada de personas, tanto en los artículos 215-A, 215-B, 215-C y 215-D del Código Penal Federal, como en el 281 del Código Penal para el Distrito Federal. Por su parte, la declaración interpretativa impugnada señalaba: “...se entenderá que las disposiciones de dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención”. La parte actora consideró que dicha declaración interpretativa era violatoria del principio de irretroactividad de la ley, previsto en el artículo 14 constitucional, por excluir las desapariciones que se hayan efectuado antes de la entrada en vigor de la Convención, aun cuando tales desapariciones continúen y las órdenes sigan ejecutándose; por lo tanto, vulnera flagrantemente las atribuciones derivadas del Estatuto de Gobierno, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y de la legislación penal del Distrito Federal, que otorgan a los órganos ejecutivo y judicial, facultades para investigar, perseguir y sancionar la comisión del delito de desaparición forzada de personas. Finalmente, la SCJN rechazó los argumentos esgrimidos por la parte actora y confirmó la validez de la reserva y declaración interpretativa, formuladas por el Estado mexicano. Para un estudio detallado de la controversia constitucional 33/2002 y la resolución de la SCJN, véase: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La retroactividad en el delito de desaparición forzada de personas y la prescripción en el de privación ilegal de la libertad*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2007.

sulta una amplitud de posibilidades: en cuanto a la identificación de esas partes, las posibles relaciones como actores o demandado entre los sujetos previamente identificados; la modalidad del control que va a ejercerse, y las peculiaridades que el “interés legítimo” (*lato sensu*) podría llegar a tener, en su caso, respecto de cada una de las parte”.⁴⁶

Por ahora, solo nos interesa responder al cuestionamiento que ha motivado este apartado y que se inscribe dentro del supuesto previsto en el inciso *a* de la fracción I del artículo 105 constitucional; es decir, ¿los órganos legislativos de las entidades federativas se enmarcan dentro del enunciado normativo “estado o el Distrito Federal” y, por ende, están legitimados para instar la controversia constitucional sobre normas convencionales internacionales?

En principio debemos decir que no existe ningún precedente judicial que concretamente haya dilucidado el supuesto que planteamos; es decir, hasta la fecha ninguno de los 31 congresos locales ni la Asamblea Legislativa del Distrito Federal han planteado controversia alguna contra la Federación por la celebración de un tratado internacional que atente contra las competencias que les asigna la Constitución. De hecho, como hemos apuntado anteriormente, el único caso de impugnación de normas convencionales internacionales ha sido la controversia constitucional 33/2002, en la que se reconoció expresamente la legitimación activa al jefe de gobierno del Distrito Federal. Por lo tanto, para responder a estas interrogantes debemos analizar la interpretación que la SCJN ha hecho del precepto constitucional para determinar la legitimación activa cuando el objeto de control han sido otras disposiciones generales (leyes, reglamentos, etcétera), así como los argumentos esgrimidos para reconocer la legitimación activa al jefe de gobierno del Distrito Federal.

La interpretación de la SCJN respecto a la legitimación activa en la controversia constitucional

Las partes en la controversia constitucional son el actor, el demandado, el tercero o terceros interesados y el procurador general de la República (artículo 10, LR105). En cuanto a la legitimación activa,⁴⁷ dicho precep-

⁴⁶ Cossío Díaz, José Ramón, “Las partes en las controversias constitucionales”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 16, enero-junio de 2007, pp. 90 y ss.

⁴⁷ La SCJN entiende por legitimación activa: “... la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de *ad procesum* y se produce

to legal se concreta a atribuir tal carácter a: “... la entidad u órgano que promueve la controversia” (fracción I). Así pues, ante tal generalidad, la SCJN ha ido concretando a través de sus decisiones y tesis jurisprudenciales, aquellos órganos y entidades que están legitimados para ser partes en la controversia constitucional. En lo que toca a la legitimación activa, en un primer momento consideró que ésta correspondía exclusivamente a los “órganos originarios” de cada uno de los niveles normativos a que se refiere la fracción I del artículo 105. De tal suerte, estaban legitimados: “... el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales), los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal”.⁴⁸ Sin embargo, en fecha más reciente, nuestro máximo órgano jurisdiccional ha considerado que el citado precepto no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo sino en armonía con el sistema federal y el principio de división de poderes.⁴⁹

En vista de lo anterior, y de que los congresos locales constituyen órganos primarios u originarios de la organización del poder público de los estados, como se desprende del artículo 116 de la CPEUM y lo reitera cada una de las Constituciones locales, podemos concluir que los órganos legislativos de cada una de las entidades federativas y la Asamblea del Distrito Federal —por supuesto, además del Poder Ejecutivo y el Judicial— son órganos facultados para representar al ordenamiento jurídico local y, por ende, se enmarcan dentro de la legitimación genérica “estado o el Distrito Federal” que contempla la fracción I del artículo 105.

La controversia constitucional se ha convertido en el instrumento de control de constitucionalidad más utilizado, pero no así para que las entidades federativas protejan su ámbito competencial, conferido por la Constitución, de posibles invasiones o afectaciones provenientes de normas convencionales internacionales celebradas por el Ejecutivo y el Senado. Las legislaturas locales están en posibilidad de activar este instru-

cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación *ad causam* que implica tener la titularidad de ese derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación *ad procesum* es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la *ad causam*, lo es para que se pronuncie sentencia favorable”. Véase: Tesis Jurisprudencial 77/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, Segunda Sala, VII, enero de 1998, p. 351.

⁴⁸ Tesis Aislada LXXIII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, Pleno, VIII, diciembre de 1998, p. 790.

⁴⁹ Tesis Jurisprudencial 21/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, Pleno, XXVI, diciembre de 2007, p. 1101.

mento procesal de defensa de la Constitución, aunque a diferencia de la acción de inconstitucionalidad, deben acreditar que las normas convencionales internacionales impugnadas afectan su ámbito de competencia.

Sin embargo, la controversia constitucional tiene dos limitaciones claramente perceptibles para hacer realmente efectiva la distribución competencial entre los distintos órganos del Estado mexicano. Por un lado, el efecto *inter partes* de la sentencia, pues recordemos que expresamente el último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional prevé que la resolución tendrá únicamente efecto entre las partes en la controversia, lo que evidentemente significa que una norma convencional declarada inconstitucional podrá seguir teniendo vigencia con respecto a otras entidades federativas que no la hayan impugnado, bien como actores o terceros interesados. Por otra parte, adolece del mismo defecto de la acción de inconstitucionalidad, es decir, se trata de un instrumento procesal constitucional que solo puede impugnarse una vez que la norma convencional internacional forma parte del ordenamiento jurídico interno. Así las cosas, sería preferible que este instrumento procesal de salvaguarda de la Constitución se rediseñara como de carácter previo a la manifestación del consentimiento del Estado mexicano para obligarse por el tratado.

V. CONCLUSIÓN

El control parlamentario de los tratados internacionales se complementa y refuerza con el control jurisdiccional, que no pretende sustituir la voluntad de la mayoría senatorial sino proteger a la minoría de cualquier abuso que violente sus derechos fundamentales y rompa el orden constitucional.

La minoría senatorial posee un “derecho de impulso” que constituye el fundamento de un proceso constitucional de carácter objetivo, como lo es todo control jurisdiccional, pero a su vez es expresión extraparlamentaria del control intraorgánico que discurre en sede parlamentaria a través de la dialéctica mayoría-minoría y, sin duda, se trata del instrumento de control más contundente y eficaz en manos de una minoría del Senado para instar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a revisar y pronunciarse sobre la constitucionalidad de un tratado.

Al aumento expansivo del derecho convencional internacional no ha correspondido un consecuente control de constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a la ausencia de impulso por los sujetos legitimados para activarlo. La legitimación de órganos

parlamentarios para impulsar la acción de inconstitucionalidad es restrictiva. Solo una minoría del Senado puede impugnar la constitucionalidad de un tratado aprobado por la mayoría y concluido por el presidente. Nuestra norma fundamental debería reformarse para legitimar a una minoría de la Cámara de Diputados e incluso a órganos parlamentarios de las entidades federativas.

El número de senadores exigidos para impulsar la acción de inconstitucionalidad sobre tratados es sumamente alto e imposibilita la dinamización de este instrumento objetivo de defensa de la Constitución. El constituyente permanente debería revisar a la baja el porcentaje de 33% de senadores para incentivar el control de constitucionalidad de los tratados. Los congresos locales están legitimados para interponer controversia constitucional contra normas convencionales internacionales celebradas por el Ejecutivo y el Senado.

El impulso del control de constitucionalidad de los tratados, sea a través de la acción o la controversia constitucional, también está limitado por la confrontación forzosa que puede surgir con las normas de derecho internacional. La impugnación *a posteriori* del instrumento convencional internacional invariablemente puede colocar al Estado mexicano en los supuestos de la responsabilidad internacional, con la consecuente pérdida de credibilidad en el ámbito internacional por no hacer honor a los compromisos asumidos. Lo más conveniente sería modificar el diseño constitucional de control de la acción de inconstitucionalidad para convertirlo en un procedimiento de control previo a la manifestación definitiva del consentimiento del Estado mexicano para obligarse por el tratado.

VI. FUENTES DE CONSULTA

ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y control del poder*, Ed. Ciudad Argentina, Aires, Buenos 1995.

ASTUDILLO REYES, César Y CARBONELL, Miguel (coords.), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 2007.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 2005.

BREWER-CARIAS, Allan R., “Nuevas reflexiones sobre el papel de los tribunales en la consolidación del Estado democrático de derecho: defensa de la Constitución, control del poder y protección de los derechos

- humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año 13, t. I, Uruguay, 2007.
- CABO MARTÍN, Carlos de, “Estado y Estado de derecho en el capitalismo dominante: aspectos significativos del planteamiento constitucional español”, *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, México, UNAM, 1997.
- CAPELLETTI, Mauro, “¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la justicia constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, mayo-agosto de 1986.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995, pp. 807-842.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “El artículo 105 constitucional”, en FERRER MCGREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., t. II, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.
- , “Las partes en las controversias constitucionales”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 16, enero-junio 2007.
- , *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La formación del sistema europeo de justicia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, “Prólogo”, en TORRES MURO, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las cámaras*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.
- FIX-FIERRO, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, varios autores, *La reforma constitucional en México y Argentina (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 19)*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1996.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, 1998.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar, *Conflicto y cooperación entre la Constitución Española y el Derecho Internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- HAMILTON, JAY Y MADISON, *El federalista*, prólogo y traducción de Gustavo R. Velasco, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- HERNÁNDEZ LICONA, Juan Manuel, “¿Son actualmente sostenibles las razones que existieron para otorgar al Senado la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales?”, *Quórum Legislativo*, núm. 84, enero-marzo 2006, pp. 97-152.

- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Granada, Comares, 2002.
- _____, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán México, UNAM, 2001.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “El control parlamentario por el tribunal constitucional”, *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 2, 1996.
- MÉNDEZ SILVA, Ricardo, “Los principios del derecho de los tratados”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año 3, núm. 7, enero-abril 1970.
- MONTILLA MARTOS, José A., *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Madrid, Trotta, 2002.
- PALACIOS TREVIÑO, Jorge, *Tratados: legislación y práctica en México*, 4a. ed., México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Universidad Iberoamericana, 2007.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 10a. ed., Madrid, Marcial Pons, 2005.
- REMIRO BROTONS, Antonio, “Comentario al Artículo 95”, en ALZAGA VILLAMIL, Oscar (dir.) *et al.*, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. VII, Madrid, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, 1995, pp. 595-651.
- _____, “La constitucionalidad de los tratados internacionales y su control por el Tribunal Constitucional”, en varios autores, *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, Dirección General de los Contencioso del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1981, pp. 2231-2267.
- REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, “Consideraciones en torno a la posición de las normas internacionales en el ordenamiento español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, núm. 34, enero-abril 1992.
- ROA ORTIZ, Emmanuel, “Tratados internacionales y control previo de constitucionalidad: Una propuesta para evitar que la impartición de justicia sea motivo de responsabilidad internacional para el Estado mexicano”, en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. I, México, UNAM, 2001, pp. 175-207.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge, *Constitución, tratados internacionales y sistema de fuentes del Derecho*, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, 1976.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, “El control parlamentario”, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, CEC, 1997.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “La reforma de 1994 a la justicia constitucional en México”, en BAZÁN, Víctor (coord.), *Desafíos del control*

- de constitucionalidad*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- STEINBERGER, Helmut, “Algunos rasgos fundamentales de la justicia constitucional en la República Federal de Alemania”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 51, mayo-junio de 1986.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000.
- VISSCHER, Paul de, “Les tendances internationales des constitutions modernes”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, vol. 80, 1952, núm. 1.