

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS

ESTUDIO COMPARADO
MÉXICO-ESPAÑA

Yuri Pavón Romero



EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS

ESTUDIO COMPARADO MÉXICO-ESPAÑA

Yuri Pavón Romero

COLEX 2025

Copyright © 2025

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Yuri Pavón Romero

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1194-989-7
Depósito legal: C 413-2025

SUMARIO

PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	19
AGRADECIMIENTOS	23

CAPÍTULO I

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD. ELEMENTO INDISPENSABLE PARA EL CONTROL DEL ORDEN JURÍDICO

1. Control de la constitucionalidad	25
1.1. Concepto	25
1.2. Razones para proteger a la Constitución. Su objeto y finalidad	29
1.2.1. Objeto del control de la constitucionalidad	29
1.2.2. Finalidad del control de la constitucionalidad	31
1.3. El principio de supremacía constitucional	33
1.4. Clasificación del control de la constitucionalidad	34
1.4.1. Control de la constitucionalidad por órgano político	35
1.4.2. Control de la constitucionalidad por órgano administrativo	39
1.4.3. Control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional	42
1.4.3.1. Control difuso o americano	44
1.4.3.2. Control concentrado	53
1.4.3.3. Control de la constitucionalidad difuso y concentrado. Comparación, crítica y eficacia	56
1.4.3.4. Mixto o jurisdicción concurrente	59
1.5. Evolución del control de la constitucionalidad en España y México	60
1.5.1. Evolución del control de la constitucionalidad en España	60
1.5.1.1. La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812	62
1.5.1.2. Estatuto Real de 1834	63
1.5.1.3. La Constitución de la Monarquía Española de 1837	63
1.5.1.4. Constitución de 1845	63
1.5.1.5. Constitución Democrática de la Nación Española de 1869	64
1.5.1.6. Constitución de 1876	64
1.5.1.7. Constitución de 1931	64
1.5.1.8. Constitución de 1978	67

SUMARIO

1.5.2. Control de la constitucionalidad jurisdiccional en España. Actualidad .	67
1.5.2.1. Naturaleza como órgano hermenéutico y jurisdiccional	67
1.5.2.2. Competencias	69
1.5.3. Evolución del control de la constitucionalidad en México.	71
1.5.3.1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 .	72
1.5.3.2. Leyes Constitucionales de 1836	73
1.5.3.3. Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843) .	74
1.5.3.4. Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados-Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847	75
1.5.3.5. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 .	77
1.5.3.6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917. . . .	79
1.5.4. Control de la constitucionalidad jurisdiccional en México. Actualidad .	82
1.5.4.1. Causas de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Radilla Pachecho vs México	87
1.5.4.2. Reforma de 06 de junio de 2011, control de constitucionalidad y convencionalidad en México	90
1.5.4.3. El ejercicio del control de la constitucionalidad y convencionalidad en México, según la interpretación brindada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	93
1.5.4.4. Interpretación jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la reforma constitucional de 10 de junio de 2011	103
1.5.4.5. Reforma constitucional de 11 de marzo de 2021.	105
1.5.4.6. Crítica al control de la constitucionalidad ejercido en México. .	112
1.6. Medios de control de la constitucionalidad. Concepto	117

CAPÍTULO II

EL CONTROL ABSTRACTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS EN ESPAÑA

2. El control abstracto de normas con rango de ley en España	119
2.1. Introducción y explicación sobre este capítulo	119
2.2. Objeto y finalidad de los medios de control abstracto de la constitu- cionalidad en España	120
2.3. El control de la constitucionalidad previo y correctivo en España	122
2.3.1. Antecedentes	122
2.3.1.1. El Tribunal de Garantías	122
2.3.1.2. El Tribunal Constitucional y la Ley Orgánica 2/1979 de 03 de octubre. El control abstracto de la constitucionalidad previo y correctivo	131
2.3.2. El recurso previo de inconstitucionalidad, su derogación y poste- rior restauración parcial	132

SUMARIO

2.3.3. El recurso de inconstitucionalidad	138
2.3.3.1. Actualidad	138
2.3.3.2. Concepto	148
2.3.3.3. Derechos que protege	151
2.3.3.4. Procedencia	152
2.3.3.5. Plazo	154
2.3.3.6. Sujetos legitimados	156
2.3.3.7. Órgano jurisdiccional competente	161
2.3.3.8. Trámite	162
2.3.3.9. Sentencia, sus efectos y cumplimiento	165

CAPÍTULO III

EL CONTROL ABSTRACTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR ÓRGANO JURISDICCIONAL EN MÉXICO

3. El control abstracto de normas en México	169
3.1. Introducción y explicación a la denominación de este capítulo	169
3.2. Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad. Sus particularidades	171
3.2.1. El juicio de amparo	171
3.2.1.1. Antecedentes	171
3.2.1.2. Concepto	174
3.2.1.3. Principios que lo rigen	175
3.2.1.4. Juicio de amparo indirecto y directo. Su distinción	179
3.2.2. La acción de inconstitucionalidad	181
3.2.2.1. Antecedentes	181
3.2.2.2. Actualidad	206
3.2.2.3. Concepto	210
3.3. Medios de control abstracto de la constitucionalidad en México	215
3.3.1. Acción de Inconstitucionalidad. Trámite	215
3.3.1.1. Derechos que protege	215
3.3.1.2. Procedencia	216
3.3.1.3. Plazo	218
3.3.1.4. Sujetos legitimados	219
3.3.1.5. Órgano jurisdiccional competente	220
3.3.1.6. Procedimiento	221
3.3.1.7. La sentencia, sus efectos y cumplimiento	225
3.3.2. El juicio de amparo indirecto contra leyes. Proceso	232
3.3.2.1. Derechos que protege	233
3.3.2.2. Procedencia	234
3.3.2.3. Sujetos legitimados	234
3.3.2.4. Órgano jurisdiccional competente	234

SUMARIO

3.3.2.5. Proceso	237
3.3.2.6. La sentencia, sus efectos y cumplimiento	237
3.3.3. La declaratoria general de inconstitucionalidad y su relación con el juicio de amparo en la nueva Ley de Amparo de 2013.	238
3.3.3.1. Concepto	238
3.3.3.2. Derechos que protege.	240
3.3.3.3. Procedencia.	240
3.3.3.4. Sujetos legitimados (sujetos competentes)	244
3.3.3.5. Órgano jurisdiccional competente	244
3.3.3.6. Procedimiento.	245
3.3.3.7. La sentencia, sus efectos y cumplimiento	247
3.3.3.8. Breve reflexión sobre la declaratoria general de inconstitucionalidad	247

CAPÍTULO IV

EL CONTROL ABSTRACTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO Y ESPAÑA. CRÍTICA Y POSTURAS

4. El control abstracto de la constitucionalidad en México y España	249
Introducción	249
4.1. Órganos que resuelven el control abstracto de la constitucionalidad de las normas	250
4.1.1. Conclusiones sobre este apartado.	264
Sobre la naturaleza de los órganos	264
Sobre la integración de los órganos	272
Sobre la integración de la deliberación	273
4.2. Procedencia	274
4.2.1. Conclusiones sobre este apartado	279
4.2.2. Casos relevantes a considerar en ambos países: Estados de alarma en España y Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	282
4.3. Sujetos legitimados.	285
4.3.1. Conclusiones sobre este apartado	290
4.4. Procedimiento	291
4.4.1. Conclusiones sobre este apartado	293
4.5. La sentencia, sus efectos y cumplimiento	299
4.5.1. Conclusiones sobre este apartado	308
BIBLIOGRAFÍA.	311

PRÓLOGO

Tengo mucho gusto en prologar la presente monografía del Doctor Yuri Pavón Romero sobre El control de constitucionalidad de las Normas: estudio comparado México-España. Primero, porque trae causa de una magnífica tesis doctoral defendida en la centenaria Universidad de Alcalá de Henares bajo la batuta del Profesor Guillermo Escobar Roca. Segundo, porque el Profesor Yuri Pavón es el director del seminario de derecho administrativo nada menos que de la Universidad Nacional Autónoma de México, la UNAM y, sobre todo, porque la monografía plantea relevantes desafíos para el jurista de nuestro tiempo, que conviene tener bien presentes, especialmente en un mundo en el que la Constitución material parece presa de enfoque formales que agostan sus valores y principios. Principios y valores que deben ser defendidos y preservados por el Tribunal Constitucional, máximo intérprete y guardián de la Norma Fundamental.

La monografía del Doctor Pavón Romero tiene cuatro partes bien diferenciadas en las que el autor estudia el control de constitucionalidad en sentido amplio, el control abstracto de constitucionalidad de las Normas en el derecho español y en el Derecho Mexicano, para concluir, como debe ser, con una serie de reflexiones críticas acerca del sentido y funcionalidad del control abstracto de las Normas en los dos países.

Estamos en presencia de un estudio exhaustivo, riguroso, bien articulado y que trata todas las cuestiones relativas al control de constitucionalidad de las leyes tanto en México como en España. En este sentido, como Presidente del Foro Iberoamericano y Director del Doctorado Internacional en Derecho Administrativo Iberoamericano, el enfoque realizado por el Doctor Pavón Romero al comparar dos Ordenamientos tan relevantes como el español y el mexicano es atinado y permite avanzar y mejorar al plantear al final una serie de propuestas y mejoras en esta materia.

Como es bien sabido, la Constitución, producto del constituyente, surge de la propia sociedad para organizar los poderes del Estado. Se trata de una Norma, la Norma de las normas, la Norma Fundamental. que de forma sistemática trata de organizar la vida de la comunidad, regulando, al menos, dos grandes cuestiones: las relaciones entre los individuos y el Estado; y las funciones fundamentales del Estado y sus órganos, el ámbito de sus competencias y sus relaciones en el marco de los fundamentos, principios y valores del Estado social y democrático de Derecho.

En efecto, tal y como ya se indicaba en el artículo 16 de la declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes carece de Constitución. Y hoy, mal que nos pese, al menos la garantía de la separación de los poderes es en tantas latitudes una mera cuestión formal o cosmética a causa de la ausencia de independencia y autonomía de los integrantes de muchos Tribunales y Cortes de constitucionalidad.

Las bases del concepto liberal y moderno de Constitución se fundamentan en el reconocimiento y garantía de la libertad del ciudadano frente al poder público a través de una serie de principios y técnicas, destacando el respeto a los derechos fundamentales y la consagración de la división de poderes. Elementos que deben ser protegidos y defendidos por los Tribunales Constitucionales al realizar el control de constitucionalidad de las leyes.

La Constitución española de 1978, la norma que regula la convivencia de los españoles, establece, tanto en el preámbulo como en el articulado, una serie de valores y principios que deben impregnar el régimen jurídico y el orden social colectivo. No es baladí, por tanto, que el citado preámbulo señale la justicia, la libertad y la seguridad como los tres valores constitucionales más importantes. La justicia porque es esencial al Estado de Derecho que exista un ambiente en el que la ley trate a todos por igual y en el que los jueces y tribunales realicen su función jurisdiccional con autonomía e independencia. La libertad, que el preámbulo cita en segundo término, porque es básico que los españoles podamos desarrollar nuestra personalidad libremente y, finalmente, la seguridad, porque la paz es condición necesaria para la justicia y la libertad.

El preámbulo de la Constitución proclama en su segundo inciso, recogiendo una vieja tradición del primer constitucionalismo del siglo diecinueve, el principio de juridicidad, también denominado principio de legalidad. Es decir, la ley, expresión de la voluntad popular, debe ser la razón de ser del Estado de Derecho. La soberanía nacional se manifiesta a través de las leyes, que se erigen así en la máxima referencia de la voluntad del pueblo. Este principio hoy está siendo cuestionado porque la batalla entre la razón y la voluntad está siendo dominada por una visión del poder público que trata, por todos los medios, de imponerse a como dé lugar frente a los límites inherentes a un sistema democrático que descansa sobre los postulados del Estado de Derecho.

En el Estado de Derecho, el principio de juridicidad, el imperio de la ley como expresión de la voluntad general, debe impregnar la actividad pública, también la privada, para que a través de una adecuada y coherente interpretación constitucional, nos conduzca a «un orden económico y social justo», a «la protección de los españoles en el ejercicio de los derechos humanos», a «una digna calidad de vida», a «la dignidad de la persona», al «libre desarrollo de la personalidad», a los «derechos inviolables inherentes a la persona» y, por supuesto, al «respeto a los derechos de los demás».

Como es bien sabido, el tema del control en general, el control de constitucionalidad de las normas jurídicas en particular responde a la necesidad de dar sentido y cumplimiento a uno de los fines principales de la democracia. En efecto, limitación del poder y participación ciudadana son los principales fundamentos de esta forma de gobierno. Por eso, el poder sin control es un poder ilimitado, algo que contraría esencial y gravemente la esencia de la democracia misma. Se trata de un asunto sobre el que hay que volver una y otra vez porque constituye uno de esos temas-testigo en los cuales el Derecho, la justicia, aparecen, por sí mismos, como los elementos fundamentales que ayudan a entender el sentido de la democracia, el alcance del Estado Social y democrático de Derecho.

En efecto, si hacemos una incursión histórica en las fuentes del pensamiento democrático, nos encontramos que los antiguos, los clásicos que estudiaron y que pusieron en funcionamiento el sistema democrático, nos dicen por activa, pasiva, y perifrástica, que hay dos características básicas y fundamentales que ilustran la fortaleza de un sistema democrático. Por una parte, la ética en el ejercicio del poder público, es decir, el poder público como función de servicio a la sociedad, y por otra, la existencia de mecanismos y sistemas de control del poder público sea el ejecutivo, el legislativo o el judicial. Por eso, esta idea de los límites inherentes al poder constituye una consideración bien relevante en la filosofía y en el pensamiento moderno que también se debe aplicar sobre el sistema democrático. Analizar los límites que el propio sistema impone a la confección de las normas por el Parlamento o por la Administración es trascendente y permite precisamente fortalecer el propio sistema democrático.

El límite es consustancial a la idea misma del poder en la democracia. Los fundadores del Estado de Derecho nos alertaron certeramente desde los orígenes acerca de la necesidad de que existan mecanismos de control, de que existan contrapoderes que aseguren el ejercicio equilibrado, medido y moderado del poder mismo. Por eso, en la teoría del control de las normas existen diferentes técnicas y procedimientos que, correctamente empleados, más que obstáculos o dificultades al ejercicio del poder, son efectivamente fórmulas que ayudan a que el ejercicio del poder se realice en el marco y conforme a cánones o estándares democráticos.

Los Tribunales Constitucionales nacen para que las leyes, también en algunos casos y países las normas administrativas, cumplan los más elementales estándares constitucionales. Para que se ajusten a los fundamentos, valores y principios constitucionales, para lo cual los integrantes de este órgano, en unos sistemas político en otros judicial, debe gozar de independencia y autonomía. Algo que, en nuestro tiempo, en unos países más y en otros menos, es muy complicado ante el asalto de los poderes ejecutivos que no quieren que sus decisiones sean cuestionadas bajo ningún aspecto.

La ciencia de la técnica normativa, el arte de la confección de las leyes, sobre todo, como ciencia social que trata de la forma de elaboración de las

normas jurídicas, tiene una profunda vinculación como uno de los principios generales del Derecho más relevantes, como es el de la seguridad jurídica. Principio esencial en el Estado de Derecho en la medida que la sumisión a unas reglas de juego jurídico conocidas de antemano por todos los operadores facilita la buena fe en el tráfico jurídico y dota a las relaciones jurídicas de la fortaleza y congruencia necesarias para la armonía social.

La técnica normativa, además de regir la forma de elaboración de las normas jurídicas, ha de mantener una indisoluble alianza con los más básicos aspectos materiales de la producción del Derecho. La forma y los valores han de caminar de la mano. Si sólo subrayamos lo procedimental o si sólo nos fijamos en los elementos axiológicos, estaríamos ante planteamientos disgregadores y sesgados. La unión equilibrada entre materia y forma, enseñada hace siglos por Aristóteles, tiene en el tiempo presente una gran relevancia, también para entender el sentido de la interpretación y la hermenéutica constitucional, sobre todo, como ahora comprobamos a diario, se reduce esta suprema tarea del Tribunal Constitucional a pura forma, a puro procedimiento despreciando los valores afinados en el mismo Texto constitucional.

En un Estado de Derecho las Normas jurídicas se confeccionan para que se apliquen. Han de ser claras en lo que atiende a su rúbrica, a su objeto, a sus efectos y a sus destinatarios. Han de ser lo más completas posibles, lo más concretas posibles y lo más concisas que se pueda. Han de estar redactadas según los más elementales cánones de la producción de Normas. Es decir, han de recoger, en la medida de lo posible los patrones, las reglas propias de la mejor técnica normativa. Y la mejor técnica normativa es aquella en la que más resplandece el principio de seguridad jurídica y sus corolarios necesarios: buena fe o confianza legítima entre otros.

Desde la perspectiva constitucional podríamos cuestionarnos hasta qué punto se podría, por ejemplo, anular una ley por inconstitucionalidad al violar el principio de seguridad jurídica por mala técnica normativa. En otras palabras, ¿sería posible que una norma con fuerza de ley cuya redacción atentara contra la seguridad jurídica fuese declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional? ¿Incluye el control de constitucionalidad de las leyes el control sobre los principios de Derecho recogidos directa o indirectamente por la Norma Fundamental?

Evidentemente, la respuesta a esta pregunta sólo puede ser afirmativa. En efecto, igual que se puede declarar inconstitucional una ley que conculque el principio de interdicción de la arbitrariedad, se puede anular por vicio de constitucionalidad una ley que atente contra la seguridad jurídica, pues ambos principios de derecho están expresamente reconocidos en nuestra Carta Magna. Circunstancia que puede concurrir, por ejemplo, si es que una ley no contiene normas transitorias claras y concretas.

En cualquier caso, podríamos decir que el camino está expedito pues el propio Tribunal Constitucional del Reino de España, ha señalado en su sen-

tencia de 15 de marzo de 1990 que «el legislador ha de perseguir la claridad, no la confusión (...). Es relevante que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a qué atenerse en la relación con la materia sobre la que la ley legisla (...). Hay que buscar la certeza respecto a lo que es Derecho y no lo es y no provocar relaciones entre normas que den lugar a perplejidad respecto a la previsibilidad exigible al Derecho».

La doctrina que sienta el Tribunal Constitucional español en la sentencia citada permite extraer el contenido constitucional del principio de seguridad: que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a qué atenerse porque el Derecho, en sí mismo, ha de ser previsible. Es decir, si nos situamos en el campo del Derecho Administrativo, podríamos decir, desde esta perspectiva que una derivación necesaria de la seguridad jurídica es el principio denominado de confianza legítima.

Desde la técnica normativa se puede, y se debe, trabajar a favor de la calidad en la elaboración de las normas y de su congruente articulación e integración en el Ordenamiento jurídico. En este sentido, podemos encontrar algún pronunciamiento del Tribunal Constitucional español que apunta en esta dirección: «Las normas no son elementos aislados e incommunicables, se integran en un conjunto —Ordenamiento jurídico— en cuyo seno de acuerdo con unos principios han de resolverse los problemas» (sentencia 150/1990). Y uno de esos principios es el de seguridad y certeza jurídica que postula, como ya lo hemos señalado anteriormente, que los operadores jurídicos conozcan previsiblemente las reglas del juego, a qué atenerse.

La técnica normativa no es una ciencia social que opera sobre el vacío. El solar sobre la que asienta su operatividad es, ciertamente, la Constitución. Por supuesto. Pero la Constitución, a su vez, suele ser la expresión de una determinada tradición y cultura jurídica. En el caso del Reino de España no podemos desconocer en este sentido el derecho romano, el derecho germánico y el derecho francés, sin olvidar, claro está, los principios propios del derecho español que en materia de derecho público son de tanta relevancia. Pues bien, en este acervo de normas y principios que conforman la tradición y la cultura jurídica española se encuentran lógicamente la seguridad y la certeza jurídica como expresiones de la necesidad de que el Ordenamiento jurídico sea la manifestación de ese dar a cada uno lo suyo, lo que le corresponde, que es la esencia del Derecho. Si en el proceso de elaboración de las normas con fuerza de Ley la idea de Derecho se deja arrumbar por la racionalidad técnica, la razón de Estado o la pura voluntad de poder, entonces la técnica normativa no sería más que un instrumento más del uso alternativo del Derecho en el que últimamente se está convirtiendo nuestro sistema normativo.

La seguridad y la certeza jurídica nos conducen a la postulación de unas necesarias condiciones de inteligibilidad, de conocimiento y entendimiento de las normas que, a su vez, nos plantean que las normas han de ser claras en la semántica y en el estilo de redacción, además de transparentes. El lenguaje normativo no puede ser contrario al lenguaje común. El lenguaje

común jurificado mucho tiene que ver con el entendimiento general de las normas, algo que la técnica normativa no puede olvidar porque si las normas no las entienden ni siquiera a quien van dirigidas entonces bien se puede decir que no tienen sentido alguno.

La técnica normativa también trata de la integración de las normas en un Ordenamiento jurídico unitario, abierto y continuo. Unitario porque el Ordenamiento jurídico consiste un único sistema, con subsistemas, pero un sistema con reglas y principios en los que existen diferentes partes y componentes que se insertan armónicamente de acuerdo con las más elementales exigencias de la lógica y la racionalidad. Es abierto porque continuamente unas normas salen y otras entran, unas son reformadas y otras son derogadas. Y finalmente es continuo porque existe un principio de conservación del Ordenamiento que postula la existencia de un continuo de reglas y principales que son precisamente la expresión del derecho como camino hacia la justicia.

Si la Constitución y el resto del Ordenamiento jurídico vinculan a los poderes públicos y a los ciudadanos como dispone el artículo 9.1 de la Constitución, es lógico y razonable que las normas sean redactadas en un lenguaje entendible por los destinatarios de las mismas ya que, además, es un principio básico del Estado de Derecho que las normas jurídicas obligan sin que sea posible alegar desconocimiento. Sin embargo, a pesar de ello, y a pesar de que la técnica normativa invita a que las normas se redacten en lenguaje normativo, pero entendible, la realidad es que la mayoría de la población no alcanza a entender el significado y el contenido de las normas porque éstas siguen redactándose en un lenguaje ininteligible para el común de los mortales.

Por lo que se refiere a la claridad normativa, el principio de seguridad jurídica reclama que la norma jurídica esté redactada claramente y publicada, de manera que sea cierta tal y como, por otra parte, apunta la sentencia del Tribunal Constitucional español de 16 de julio de 1987. Santaolalla ha señalado atinadamente que el principio general del Derecho de seguridad jurídica exige que de los términos de la norma se deduzca claramente su valor normativo, su naturaleza jurídica, su posición en el sistema de fuentes, su eficacia, su vigencia, su estructura y su publicidad.

La claridad en la redacción de la norma, especialmente en lo que se refiere a las cuestiones que hacen referencia al rango, derogación, efectos, dispensas, excepciones, modificaciones y vigencia de la norma evitan el ambiente de oscuridad, opacidad y ambigüedad en el que no pocas veces caen los legisladores o administradores de nuestro tiempo. Cuando esto ocurre, normalmente nos encontraremos ante la generación de un contexto de oscuridad o penumbra buscado por el poder para actuar sin limitaciones, sin restricciones. Es la expresión de un poder que no quiere controles y que legisla o administra persiguiendo siempre hacer su voluntad, utilizando el Derecho y la técnica normativa como meros instrumentos accidentales para consumir sus propósitos. Por eso es tan importante que las reglas o directrices de

técnica normativa tengan un adecuado rango jurídico que permitan que el Derecho siga siendo un dique de contención frente a las inmunidades que busca el poder público.

En fin, bienvenida esta nueva obra del Profesor Yuri Pavón Romero que llega para engalanar las bibliotecas jurídicas de tantos juristas de la querida Iberoamérica. A partir de ahora la perspectiva iberoamericana del Derecho Público cuenta con un nuevo exponente que nos ayuda a comprender mejor el sentido y funcionalidad del control abstracto de constitucionalidad de las Leyes.

A Coruña, 17 de febrero de 2025.

Jaime Rodríguez-Arana
*Catedrático-Director del Grupo de Investigación de Derecho
Público Global de la Universidad de A Coruña.
Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*

INTRODUCCIÓN

En este libro, se aborda un estudio comparado entre México y España, dos naciones con tradiciones jurídicas y sistemas constitucionales propios, pero que comparten la preocupación por la defensa de la norma suprema doméstica y la consolidación de una justicia constitucional. El control de la constitucionalidad de las normas es un pilar fundamental en el Estado de Derecho contemporáneo, su finalidad es asegurar la supremacía de la Constitución.

La elección del estudio comparado entre México y España como objeto de análisis del control de las normas no es fortuita, atiende a dos naciones sobre las que guardo un fuerte vínculo, razón que permitió seguir de cerca sus disposiciones normativas en este rubro constatando así que ambos países han experimentado procesos de transformación en su orden jurídico de corte significativos en las últimas décadas, lo que ha generado debates académicos y jurisprudenciales en torno a la interpretación y aplicación de la Constitución. En este contexto, para el libro resulta relevante examinar cómo se ejerce el control de constitucionalidad en cada uno de estos ordenamientos, identificando similitudes, diferencias y posibles puntos de encuentro, así como una crítica a cada sistema.

La obra se divide en cuatro capítulos: I. El control de la constitucionalidad. Elemento indispensable para el control del orden jurídico; II. El control abstracto de la constitucionalidad de las normas en España; III. El control abstracto de las normas en México; IV El control abstracto de la constitucionalidad en México y España críticas y posturas.

En el capítulo primero se propone un enfoque dogmático para definir el control de la constitucionalidad, buscando construir conceptos a partir de la interpretación y análisis profundo de las normas, su contexto y su finalidad y no solo de su aplicación literal, por lo cual se aborda la clarificación de ideas como control jurídico, control de constitucionalidad, características que requiere un control de la constitucionalidad, el objeto y finalidad del control de la constitucionalidad, críticas sobre una inadecuada terminología, los medios de control de la constitucionalidad tanto en España como en México, entre otros temas relativos a la evolución de estas figuras en aquellos países.

En el capítulo segundo se desarrolla un análisis de los medios procesales y procedimientos constitucionales del orden jurídico español cuyo objeto sea examinar la concordancia o no de un dispositivo legal entiéndase ley o

disposición con fuerza de ley apegado a la constitución, por lo cual se analiza con cierto detalle el recurso de inconstitucionalidad, la declaración sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y el recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de estatutos de autonomía y contra propuestas de reforma de estatutos de autonomía, destacando también en este apartado la gran importancia que legó el tribunal de garantías constituido en la Segunda República.

En el capítulo tercero se analiza nuevamente lo que implica el control abstracto de las normas, pero en particular el desarrollado por órgano jurisdiccional dejando en claro que la palabra abstracto atiende a una indeterminación sobre la procedencia de los medios de control de la constitucionalidad, es decir que para el control en estos términos no es necesario la aplicación directa del dispositivo normativo a controlar, pues el objeto de procuración no subyacen reparar la afectación de quien sufrió un malestar, por el contrario, lo que se busca es la expulsión de una norma jurídica que alteran la coherencia del orden jurídico al que pertenece; sobre el caso de México se determina que el control abstracto se legisló en marco constitucional apenas en el año de 1994 con la institución conocida como acción de inconstitucional siendo ésta, hasta el año 2011, el único medio procesal para tal efecto pues en específico, con la reforma constitucional del 6 de junio del año 2011 surgió la declaratoria general de inconstitucionalidad cuyos efectos se establecieron como erga omnes teniendo como fuente generadora los recursos de revisión de juicios de amparo indirectos resueltos por la Suprema Corte o el establecimiento de jurisprudencia por reiteración emitida por la misma o por los tribunales colegiados de circuito.

En el capítulo cuarto se lleva a cabo la materialización de la comprensión de los medios abstractos de control que realiza México y España contrastando los medios de control para conocer su eficiencia, así como las razones de su implementación e identificar las fórmulas o propuestas que pudieran implementarse para corregir deficiencias y mejorar la eficacia de estos medios.

Se espera que esta investigación sea de utilidad para el lector que tenga interés en aprender temas de Derecho Constitucional, el control de la constitución, el control abstracto y el modo de actuación para controlar las normas en donde convergen como parámetros la legalidad, la constitucionalidad y la convencionalidad, tratando para ello temas como los órganos resolutores en cada Estado; su procedencia; sus sujetos legitimados; el procedimiento; las sentencias, sus efectos y su cumplimiento.

Cabe advertir que se deja pendiente para el análisis en una segunda edición, el control de la constitucionalidad que derive de la reforma constitucional mexicana que impera desde el anterior 15 de septiembre de 2024¹,

1. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial.

ya que si bien, la transformación en cuestión no afectó, en estricto sentido al control abstracto, pues no se avocó a la faceta procesal, sí modificó las estructuras judiciales encargadas de asegurarlas, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual verá reducido el número de sus integrantes de 11 Ministros a tan solo 9, lo cual incide en los porcentajes para decretar la inconstitucionalidad; además, desde luego tendrá que dilucidarse en un futuro posterior a septiembre de 2025 si hay o no un sesgo en los jueces electos por voto popular a favor de los criterios oficialistas o bien, si se mantiene un ánimo garantista de protección; en otras palabras, si los medios de control abstracto defienden a la Constitución y su parámetro de regularidad o por el contrario, a un estatus político.

AGRADECIMIENTOS

En 1998, en ese lugar maravilloso que es la Universidad de Alcalá, en su paraninfo, María Zambrano, quien fuera la primera mujer en recibir el Premio Cervantes mencionó al inicio de su respectivo discurso, lo siguiente:

«Para salir del laberinto de la perplejidad y del asombro, para hacerme visible y hasta reconocible, permitidme que, una vez más, acuda a la palabra luminosa de la ofrenda: Gracias».

Como se aprecia, «Gracias» es una palabra luminosa, esa que abre puertas, devela a los bien nacidos pero, sobre todo, si se brinda sinceramente, provee la humildad del que todo ser humano debe estar investido; las gracias siempre deben de expresarse, pues uno jamás llega solo al destino idealizado o bien, al simple destino, por eso hay muchas gracias que dar por este libro, en especial a mis ancestros que empezaron a partir poco después de tenerlo listo como preparativo, mis cuatro maravillosos abuelos, Domitila, Leonor, Silvestre y Juan, que me dieron enseñanzas y un cariño imposible de describir a través de la palabra, eso es puro sentimiento.

A mis padres, Don Fernando Pavón Soriano y Doña Eréndira Romero Serralde, quienes supieron criar y dar amor a cuatro retoños que hoy son partícipes de sus nuevas familias, a ustedes padres por quererme; a mis hermanos les debo una época y enseñanzas que jamás olvidaré.

A mi vida plena en España, país que me cambió, en donde destaco la fortuna de recibir la llegada de Yuri, el amor más puro; a Elizabeth, que me siguió demostrando ser una gran mujer, la compañera idílica que sigue a mi lado.

A quien me ayudó con lo máspreciado que una persona puede dar, tiempo y aprecio desinteresado, gracias, Dafne.

A mi querido amigo y maestro, Guillermo Escobar Roca, quien me orientó con atinados comentarios desde que le expresé mi inquietud por escribir sobre el tema.

A Doña Sonia Venegas Álvarez, mujer capaz y brillante, de buena voluntad quien asumió como brújula en la vida a la prudencia y la coherencia. Así me lo muestra siempre.

A quien a pesar de ser un estudioso consolidado del Derecho público se toma un rato de su siempre valioso tiempo para motivarme y sugerirme pasos para seguir creciendo en el ambiente universitario, Jaime Rodríguez-Arna.

A los amigos profesionales que me han acompañado por la vida universitaria.

Principalmente, a todos mis alumnos.

CAPÍTULO I

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD. ELEMENTO INDISPENSABLE PARA EL CONTROL DEL ORDEN JURÍDICO

1. Control de la constitucionalidad

1.1. Concepto

Toda rama del conocimiento emana de la filosofía, esta afirmación se materializa en el mundo académico de muchas formas; por ejemplo, En el mundo latino, las universidades revisten una serie de prácticas formales respecto a sus facultades o escuelas de filosofía, reconociendo a esta materia como aquella que funda las demás ramas del conocimiento.

En este sentido, el reconocimiento que se le da a la filosofía en el mundo deriva entre diversas razones, por ser la disciplina de la cual emana la lógica y es ésta quien brinda estudios dedicados a la explicación y reglas para la formulación de conceptos y definiciones.

En este contexto, al pretender desarrollar el tema del «Concepto del control de la constitucionalidad» debe determinarse qué es el control y qué es la constitucionalidad. Para ello, la construcción de ambos conceptos no obedecerá a lo que la norma prescribe, sino que su producción se realizará a partir de las reglas de la dogmática jurídica, entendida ésta como la Ciencia del Derecho, es decir, un proceso explicativo que va más allá de la aplicación y la descripción de la norma; por lo tanto los conceptos «control», «constitucionalidad» y «control de la constitucionalidad» serán elaborados a partir de la racionalización de la norma, la fenomenología que la rodea, la abstracción de la misma y su finalidad², por lo cual, lo que se pretende proporcionar, son

2. La finalidad debe ser vista como un filtro para poder estructurar los conceptos, *Cfr.* DÍEZ SASTRE, Silvia, «La formación de conceptos dogmáticos en el Derecho Público», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, 2015, N.º 31, p. 131.

conceptos dogmáticos³. En este contexto, a partir de la observación y análisis de la norma se tienen herramientas para criticarla e incluso, mejorarla. Cabe señalar que, en el mundo del derecho, la elaboración de los conceptos, como lo señala Díez Sastre, no atiende a un plano institucional, pues éstos son propios de la Ciencia Jurídica. En el ámbito legal, lo que se aprecia, son definiciones, esto es, el material jurídico elaborado por algún autorizado. De esta manera es como los órganos del Estado proveen definiciones, a través de las leyes (congresos), la jurisprudencia (tribunales) o los reglamentos (órgano ejecutivo).

En este orden de ideas, por lo que hace al control, las autoridades lingüísticas formales han determinado que éste es el que se encuentra sujeto a «comprobación, inspección, fiscalización o intervención»⁴, lo cual se traduce, en el ámbito jurídico, en la facultad de una determinada autoridad para vigilar que los actos realizados por otra estén conforme a derecho.

Ahora bien, si aunado a la idea de control se añade el adjetivo «constitucional» o «de la constitucionalidad», el universo de los distintos tipos de control se reduce a uno, el cual deberá entenderse como la jerarquización y la coherencia normativa a razón de la Constitución de acuerdo con la teoría kelseniana⁵.

En este orden de ideas, desde un punto de vista lingüístico y dogmático jurídico, el control de la constitucionalidad es la facultad conferida a uno o varios órganos para vigilar que los actos u omisiones de una autoridad o de un particular⁶ en determinados casos, no contravengan el texto constitucional y, por ende, sean coherentes con el orden jurídico, de lo contrario, la autoridad facultada para ejercer el control podrá intervenir y restablecer el orden, así como someter a quien lo transgrede.

3. *Idem* pp. 123-124.

4. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, voz: «Control», puede verificarse en: <http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V>

5. KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del estado*, 2.^a ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1958, pp. 135 y 137.

6. En México, a partir del año 2011, se reconoció a los particulares como autoridades para efectos del Juicio de Amparo, (Artículo 5, fr. II, párrafo segundo de la Ley de Amparo) cuando realicen actos equivalentes a los de una autoridad que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas en una norma general. Esta protección atiene a la Teoría de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales o *Drittwirkung* alemana. Al respecto, países como España, Portugal, El Salvador, Argentina entre otros países se han pronunciado en sentencias de diversos medios de control de la constitucionalidad sobre esta postura. *Cfr.* VON BOGDANDY, Armin, MAC-GREGOR FERRER, Eduardo y MORALES ANTIONAZZI, Mariela Coords., *La Justicia Constitucional y su internacionalización ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, T. I, VALADÉS, Diego, «La protección de los derechos fundamentales frente a particulares», México, *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, Max Planck-Institut Für Ausländisches Öffentliches Recht Und Völkerrecht, Instituto de Derecho Constitucional, 2010, pp. 681-710.

En esta misma tesitura y como se ha referido, el control de la constitucionalidad tiene una vinculación con la Constitución, pues es el encargado de asegurar la supremacía de aquélla frente al orden jurídico. Pero ¿por qué es tan importante asegurar la superioridad de la Constitución en relación a éste?

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la constitución posee un doble carácter, político y jurídico; es decir, una naturaleza dual que, por un lado justifica y autoriza la aceptación de la constitución como suprema de un orden institucional porque es el cariz que los poderosos o grupos de influencia o poder —en todos los casos se entiende como *un ser político*— decidieron marcar estableciendo decisiones políticas en su contenido⁷; y por el otro lado, esto es, desde su perfil jurídico, la constitución adquiere tal carácter desde la perspectiva positiva, porque es la única disposición que indica quién o quiénes son los órganos autorizados para crear e imponer leyes a la comunidad y asimismo, determina el procedimiento para que las leyes sean reconocidas. De esta manera, todas las normas que emerjan de los procesos constitucionales legislativos tendrán un respaldo en aquella y una identificación automática en cuanto a grado, así las leyes adquieren una especie de *pedigree* normativo que implica entre otras cosas; primero, que todas las normas de un orden jurídico son siempre inferiores a la constitución; segundo, que entre ellas mismas habrán consideraciones de grado normativo y; tercero, que derivado de las dos primeras consideraciones todas las normas deberán ser por lo menos en teoría obedientes y conformes a las disposiciones constitucionales (de ahí se explica que la coherencia normativa deviene de un hacedor único de normas, quien para redactarlas debe estar atento a que nunca, por lo menos de manera hipotética, se transgreda lo que la disposición suprema determina).

Esta última idea es coincidente con lo establecido por Georges Burdeau cuando determina la superioridad material de la Constitución, ya que ésta implica que todo orden jurídico reposa en la constitución porque quien funda las competencias (la Constitución) es necesariamente superior y de ella reciben su validez; por ende, toda actividad estatal no puede ir en contra de ella sin despojarse al mismo tiempo de su legitimidad jurídica⁸.

No obstante lo anterior, los hechos sociales nos han demostrado desde la primera constitución moderna occidental que los esfuerzos de coherencia para que todas las normas, actos y abstenciones por parte del Estado, ten-

7. Una Constitución no se apoya en una norma cuya justicia sea fundamento de su validez, se apoya en una decisión política surgida de un ser político, acerca del modo y forma del propio ser. en SCHMITT Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid España, Alianza editorial, 1982, p. 124.

8. BURDEAU, Georges, referido en BARCELÓ ROJAS, Daniel *et al.*, *Manual de Derecho Constitucional. Estructura y Organización Constitucional del Estado Mexicano*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas y Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 43.

gan respaldo en la constitución quedan en muchas ocasiones superadas, por lo que es necesario regular las propias normas de un orden jurídico, así como los diferentes actos y omisiones de las autoridades o particulares actuando como autoridades con la finalidad de que no se vulnere el texto constitucional.

En esta tesitura, el control de la constitucionalidad debe ser considerado como los hechos objetivos atribuibles a un operador institucional (jurídico) con miras a asegurar que no existan, en las disposiciones generales que sustenten actos u omisiones de autoridades o particulares, ideas contrarias al texto de la Constitución.

La definición proveída del «control de la constitucionalidad» intenta ser válida en cualquier escenario; independientemente de las características que la doctrina occidental identifica en sus distintas clasificaciones, por ejemplo, intérprete de tipo único (control jurisdiccional de carácter concentrado), la totalidad de intérpretes (control jurisdiccional difuso) o intérpretes seleccionados (control jurisdiccional mixto); así como el tipo de control (control político, administrativo o jurisdiccional); las especies de control de cada país atendiendo al órgano resolutor (amparo, acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional en México; el recurso y cuestión de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley; conflictos constitucionales de competencia, entre órganos constitucionales del Estado y recurso de amparo en España; o el recurso de inconstitucionalidad, conflicto entre órganos, disputa por el Estado Federal; el control de estándares abstractos o el control de normas concretas en Alemania, por mencionar algunos).

En conclusión, y como se ha referido en párrafos precedentes, el control de la constitucionalidad requiere de dos características fundamentales, no sólo que la declaración de que una ley, acto u omisión emitida por una autoridad o particular sea contrario a la constitución o no, así como las razones para llegar a dicha conclusión; sino también, que esta decisión debe ser emitida por autoridad competente.

Las expresiones anteriores están basadas en ideas manifestadas por filósofos del Derecho, como Robert Alexy, quien determina que «El Control de Constitucionalidad es la expresión de la superioridad o prioridad de los derechos fundamentales frente a —o en contra de— la legislación parlamentaria. Su base lógica es el concepto de contradicción. La declaración de inconstitucionalidad de una ley implica que ésta contradice, al menos una norma de la constitución. ...En la mayoría de los casos, los fallos de los tribunales constitucionales son explicativos y tienen la forma de “la ley L es inconstitucional. ...”»⁹.

9. ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto y ALEXY, Robert, *Jueces y Ponderación Argumentativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, p. 11.

El mismo autor señala que «este tipo de participación en la legislación implica que la actividad del tribunal constitucional no solo tiene un carácter proposicional o discursivo, sino también un carácter institucional o autoritativo»¹⁰.

1.2. Razones para proteger a la Constitución. Su objeto y finalidad

En el apartado anterior se señaló la importancia lógica, jurídica y política que una Constitución posee.

Ahora bien, desde un punto de vista metodológico, para comprender de mejor manera el control de la constitucionalidad, es menester conocer su objeto y finalidad.

En este orden de ideas, una investigación contiene dos ideas metodológicas, por un lado, el objeto y por el otro, la finalidad, ambas son complementarias, pero distintas entre sí. En los trabajos descriptivos, el objeto se enfoca en lo que se estudia y la finalidad se refiere a lo que se pretende obtener al aplicar el referido objeto.

En este sentido, el objeto de control de la constitucionalidad tiende a proteger a la constitución y la finalidad, será la protección del orden constitucional que emana de aquella.

1.2.1. Objeto del control de la constitucionalidad

El control de la Constitucionalidad se traduce en el pronunciamiento que lleva a cabo un órgano institucionalizado del Estado, reconociendo que una situación jurídica concreta es o no compatible con la norma suprema del orden jurídico.

El modo formal de manifestar el control de la constitucionalidad se expresa a través de resoluciones escritas, que llevan implícitas la expresión lingüística que reconoce o niega la compatibilidad de la norma, acto u omisión con la Constitución.

Lo anterior, si bien es una expresión gramatical también es al mismo tiempo un «acto del habla» que con tan sólo emitirse implica, ya sea la creación, el reconocimiento, el desconocimiento, la compatibilidad o incompatibilidad de una norma, acto u omisión de una determinada autoridad o en ciertos casos, un particular, con la Constitución (acto judicial —John Langshaw Austin—)¹¹.

10. *Ibidem*, p. 12.

11. Los judiciales consisten en emitir un juicio, oficial o extraoficial, sobre la base de prueba

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS. ESTUDIO COMPARADO MÉXICO-ESPAÑA

Este libro aborda el control de constitucionalidad por órganos jurisdiccionales, comparando los sistemas de España y México. Se discuten los orígenes del control difuso y concentrado, así como las características y procedimientos de este control en ambos países.

La obra también analiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de México, argumentando que no es un Tribunal Constitucional formal o materialmente. Se proponen cambios en la Constitución mexicana, como la diferenciación entre derechos fundamentales y derechos humanos, la clarificación de la procedencia de la Acción de Inconstitucionalidad respecto al Ejecutivo Federal, y la inclusión de un recurso previo de inconstitucionalidad para tratados internacionales.

En cuanto a España, se sugiere definir mejor los términos y normas que pueden ser controladas por el recurso de inconstitucionalidad, así como modificar el modelo de deliberación del Tribunal Constitucional (TC) hacia un modelo *seriatim* en lugar de *per curiam*. También se propone una integración impar del TC para evitar la dependencia del voto de calidad del magistrado presidente.

Este texto será útil para los iniciados y especialistas, ya que brinda un punto de vista novedoso y poco ortodoxo del análisis del control abstracto de normas por órgano jurisdiccional.



YURI PAVÓN ROMERO

Yuri Pavón Romero es Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá, merecedor de la nota *Cum Laude*; Master en Administración y Gerencia Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública de España; Maestro y Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. En la actualidad, es profesor de Derecho Constitucional y Administrativo y Director del Seminario de Derecho Administrativo en Facultad de Derecho de la UNAM. Cuenta con más de 22 años de experiencia académica, es autor de diversas publicaciones jurídicas y miembro del Sistema Nacional de Investigadores en México. Apasionado por la enseñanza y la investigación del Derecho Público.

PVP: 38,00 €

ISBN: 978-84-1194-989-7



OA