

# LA ACCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD MEXICANA A LA LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO LATINOAMERICANO\*

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela*

## INTRODUCCIÓN

Una de las innovaciones más importantes de la reforma constitucional mexicana de 1994, particularmente en materia de Justicia Constitucional, fue el haber introducido en México el método concentrado de control de constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos del Estado de rango similar; lo que se hizo al atribuirse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia para conocer de la acción de inconstitucionalidad y para poder declarar, con efectos *erga omnes*, la invalidez de las normas que sean contrarias a la Constitución (artículo 105.II).

Con esta reforma, puede entonces decirse que el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes en México logró zafarse por primera vez de la dominante y compleja estructura del juicio de amparo que en cierta forma lo había secuestrado, configurándose como un sistema de control concentrado de la constitucionalidad, adquiriendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación el carácter de tribunal constitucional.

Con ello, México pasó a alinearse con la tendencia general que desde el siglo XIX se había desarrollado en América Latina, donde con la excepción de Argentina - país que sigue estando aferrado al método difuso de control de constitucionalidad -, las Cortes Supremas o en muchos casos los Tribunales o Cortes Constitucionales especialmente creados para tal efecto, ejercen el control abstracto de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos del Estado de similar rango.

El sistema adoptado, por supuesto, es radicalmente distinto al método difuso de control de constitucionalidad que permite a todos los jueces actuar como jueces constitucionales cuando al decidir un caso concreto resuelven desaplicar la ley con la cual deben resolver por estimarla inconstitucional, aplicando preferente la Constitución, con efectos inter partes.

Con la reforma de 1994, cuyas normas se reglamentaron en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1995,<sup>1</sup> el sistema mexicano de control de constitucionalidad puede decirse entonces que al fin adquirió contornos precisos, lo que no se había logrado con anterioridad, y ello a pesar de que en el propio texto de la Constitución desde 1857 se había establecido el fundamento para un sistema de control difuso de constitucionalidad (art. 126), que sin embargo nunca llegó a cristalizar. Debe recordarse en efecto, la previsión del artículo 133 de la Constitución que dispone que:

---

\* Ponencia para el *XI Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional* y *VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, a celebrarse del 20 al 22 de septiembre en la Ciudad de Querétaro, México.

<sup>1</sup> Ley publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, 1 de mayo de 1995 (Última reforma publicada DOF 27-01-2015). Véase en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205\\_270115.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205_270115.pdf)

“Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Normas constitucionales similares fueron la base para el desarrollo de sistemas de control de constitucionalidad de carácter difuso en muchos países latinoamericanos, como fue el caso de Venezuela, donde el Código de Procedimiento Civil previó, desde 1897, que:

"Art. 10. Cuando la Ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los tribunales aplicarán ésta con preferencia."

Principio que luego se recogió en el texto de la Constitución de 1999, como fundamento del control difuso, disponiendo en su artículo 334, que:

"En caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente."

En el caso de Colombia, en la reforma constitucional de 1910 (Acto Legislativo N° 3 de 31-10-1910), también se estableció el fundamento del control difuso de la constitucionalidad de las leyes, al disponer:

"Art. 40. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales.

En México, sin embargo, a pesar de la claridad del texto del artículo 133, similar a los antes mencionados, y a pesar de todos los debates que la norma suscitó durante más de un siglo, lo cierto es que el Poder Judicial de la Federación no permitió el desarrollo de dicho sistema de control difuso de constitucionalidad de las leyes, lo que quedó definitivamente precisado en 1995, al año siguiente de la creación del método concentrado de control de constitucionalidad en la reforma del artículo 105.II de la Constitución, en decisión de la Suprema Corte considerando que:

“el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia carta magna para ese efecto.”<sup>2</sup>

Algo similar a lo de México sucedió en Honduras, donde con una norma constitucional con parecida redacción, al dictarse la Ley sobre la Justicia Constitucional en 2004, se descartó el método difuso y se consolidó un sistema exclusivamente concentrado de control de constitucionalidad de las leyes.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Véase en Rubén A. Sánchez Gil, “El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la Tesis P./J. 38/2002, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de derecho constitucional* No 11, México, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5713/7486>

<sup>3</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El sistema de justicia constitucional en Honduras” en *El sistema de Justicia Constitucional en Honduras (Comentarios a la Ley sobre Justicia Constitucional)*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Corte Suprema de Justicia. República de Honduras, San José, 2004, pp. 1–148; y “La reforma del sistema de justicia constitucional en Honduras”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Constitución* (Directores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Aníbal Quiroga León), N° 4, 2005, Editorial Porrúa, México, pp. 57–77.

En todo caso, la consecuencia de esa interpretación, es que en el caso de México puede decirse que hasta 1994 la única manera de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes era mediante las complejas vías del juicio de amparo, no encuadrando el sistema ni en el marco de los sistemas concentrados ni difusos de control de constitucionalidad; siendo entonces solo a partir de 1994 que el sistema de control de constitucionalidad de las leyes de México quedó enmarcado dentro de los sistemas exclusivamente concentrados. A tal efecto, el ordenamiento constitucional confirió a un solo órgano estatal, en este caso la Suprema Corte de la Nación, el poder de actuar como juez constitucional respecto de los actos normativos de rango legal del Estado, con potestad para declararlos inválidos, es decir, de decretar su pérdida de vigencia, con efectos generales.

## **I. EL MARCO GENERAL DEL SISTEMA EXCLUSIVAMENTE CONCENTRADO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**

En esta forma, en el panorama de la justicia constitucional en América latina, México pasó a formar parte del grupo de países que han configurado un sistema exclusivamente concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, donde se incluye además, a Honduras, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Bolivia, Uruguay Paraguay y Chile.<sup>4</sup>

Aparte de estos países, muchos otros en América latina también aplican el método concentrado de control de constitucionalidad de las leyes, como es el caso de Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Venezuela, Colombia, Brasil y Perú, pero establecido en forma combinada con el método difuso de control de constitucionalidad.

En todos los casos de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, con poderes generalmente anulatorios o invalidantes, la Jurisdicción Constitucional siempre se ubicó, al inicio, en las Cortes Supremas de Justicia ubicadas en la cúspide de la jerarquía judicial del país, como fue el caso ya en el siglo XIX en Colombia y Venezuela. Posteriormente en algunos casos, se atribuyó a una de las Salas de la Corte, como Sala Constitucional, lo que ocurrió en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Paraguay y Venezuela; y en otros casos se creó una Corte o Tribunal Constitucional creado especialmente por la Constitución, ubicado tanto dentro o fuera de la jerarquía judicial para actuar como único juez constitucional, como es el caso de Colombia, Chile, Perú, Guatemala, Ecuador, Bolivia y República Dominicana.

Por ello, el método concentrado de control de la constitucionalidad el cual se adoptó en México hace 23 años, ha sido calificado en el derecho constitucional comparado europeo como "modelo europeo" de justicia constitucional,<sup>5</sup> particularmente por la creación hace cien años, bajo influencia de Hans Kelsen,<sup>6</sup> de la Corte Constitucional en Austria, dando origen a la fórmula de los Tribunales constitucionales especiales para cumplir la función de control de constitucionalidad.

---

<sup>4</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, "Allan R. Brewer-Carías, *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes (Estudio de Derecho Comparado)*, Caracas 1994, pp. 24, 42-45, 105-113. En Bolivia, con la Constitución de 2009 se eliminó todo vestigio de control difuso de constitucionalidad; y en Honduras a pesar de lo dispuesto en la Constitución, en la Ley de la Justicia Constitucional de 2004 el método difuso no se desarrolló. Igualmente en Costa Rica, a pesar de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el control difuso nunca se ha desarrollado.

<sup>5</sup> Véase Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, Indianapolis, 1971, pp. 46, 50, 53.

<sup>6</sup> Véase Hans Kelsen, "La garantie juridictionnelle de la Constitution. La Justice Constitutionnelle", en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'etranger*, París, 1928

Sin embargo, ello no implica que para que exista el sistema concentrado de justicia constitucional tenga que haber Tribunal Constitucional especial, lo que quedó evidenciado históricamente en América Latina, donde el sistema de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes se estableció desde 1858 atribuyéndose la Jurisdicción Constitucional a las Cortes Supremas de Justicia. La introducción de la fórmula de los Tribunales Constitucionales en los países de América Latina es realmente un fenómeno reciente, lo que ha ocurrido en Guatemala, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile.<sup>7</sup>

En efecto, el método concentrado de control de constitucionalidad de las leyes y otros actos estatales, como se dijo, tiene sus raíces en América Latina en el siglo XIX, al haberse establecido por primera vez en Venezuela en la Constitución de 1858, en la cual se atribuyó a la Corte Suprema de Justicia la competencia para conocer de la acción popular de inconstitucionalidad de los actos de las Legislaturas Provinciales (art. 113.8), a los efectos de:

“Declarar la nulidad de los actos legislativos sancionados por las Legislaturas Provinciales, a petición de cualquier ciudadano, cuando sean contrarios a la Constitución.”<sup>8</sup>

Esta atribución de la Corte Suprema se amplió a partir de la Constitución de 1893, respecto de todas las leyes, decretos y resoluciones inconstitucionales (art. 110.8) en un sentido similar al que se acogió en México en 1994, al someterse a control mediante la acción de inconstitucionalidad a toda “norma de carácter general.” (art. 105.II, Constitución).

Después de su introducción en Venezuela, el control concentrado de constitucionalidad se estableció también en Colombia, en la Constitución de 1886, al atribuirse competencia de la Corte Suprema de Justicia para controlar la constitucionalidad de los actos legislativos, aun cuando solo en forma limitada y preventiva cuando hubiesen sido objetados por el Gobierno (arts. 88, 90 y 151.4). Fue solo mediante la reforma constitucional de 1910 (Acto Legislativo N° 3 de 31 de octubre de 1910) que el sistema concentrado de justicia constitucional adquirió plena consagración en Colombia, al establecerse en el artículo 41, la acción popular de inconstitucionalidad, para que la Corte Suprema de Justicia en el carácter de “guardián de la integridad de la Constitución,” ejerciera su competencia para:

“Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación.”

---

<sup>7</sup> Véase Humberto Nogueira Alcalá, *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 85-88, 93-113, 119-124. Sobre el sistema en la República Dominicana véase Allan R. Brewer-Carías, El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales (2011),” en *Estudios Constitucionales*, No. 9, 1, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Santiago de Chile, 2011, pp. 303-338.

<sup>8</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La justicia constitucional (Procesos y procedimientos constitucionales)*, Editorial Porrúa/ Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México 2007.

Como consecuencia de estos antecedentes de Venezuela y Colombia, puede decirse que el control concentrado de constitucionalidad surgió en América Latina con la consagración de la acción de inconstitucionalidad de las leyes y otros actos estatales, con el carácter de acción “popular” de inconstitucionalidad, y además, con la característica adicional de que el sistema se estableció desde el inicio, en paralelo con la consagración del control difuso de la constitucionalidad de las leyes, consagrado también expresamente en Venezuela a partir de 1897 y en Colombia, en un breve período en 1887 y luego, a partir de 1910; configurándose así un sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad,<sup>9</sup> al cual se han ido orientando progresivamente varios sistemas latinoamericanos, como es el caso, además de Venezuela y Colombia, de Brasil, Perú, El Salvador, Guatemala y República Dominicana.

En todo caso, como lo confirma la experiencia latinoamericana, a diferencia del método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes, el método concentrado de control de la constitucionalidad, al tener el juez constitucional en general potestades anulatorias (o de declaración de exequibilidad en Colombia; potestades derogatorias, conforme a la terminología de Honduras; o de declaración de invalidez conforme a la terminología mexicana), sólo puede tener fundamento en el texto expreso de la Constitución no pudiendo desarrollarse como consecuencia de la labor pretoriana de los jueces.

Es decir, la Constitución, como Ley suprema de un país, es la única que puede limitar los poderes y deberes generales de los tribunales para decidir cuál es la ley aplicable en cada caso; y es la única habilitada para atribuir dichos poderes y deberes con potestades anulatorias o invalidantes con efectos generales, respecto de ciertos actos del Estado, a determinados órganos constitucionales, como la Corte Suprema o en otros casos, una Corte o Tribunal Constitucional.

En relación con el sistema exclusivamente concentrado de control de constitucionalidad que se ha establecido en México, nuestra intención en estas notas es destacar sus características fundamentales, a la luz de las regulaciones que existen en todos los otros países de América Latina que han adoptado el mismo sistema exclusivamente concentrado de justicia constitucional, analizando sucesivamente lo relativo al órgano encargado de la Jurisdicción Constitucional; a los actos objeto de control; al carácter previo o posterior del control; al carácter principal o incidental del control; a la legitimación activa requerida para interponer la acción de inconstitucionalidad; y a los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad.

## **II. EL ÓRGANO ESTATAL AL CUAL SE ATRIBUYE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL**

El primer elemento que caracteriza el sistema de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, es la atribución a un solo órgano estatal de la Jurisdicción Constitucional, para que en forma exclusiva ejerza el control, correspondiendo siempre o a la Corte Suprema de Justicia del país, a una de sus Salas como Sala Constitucional, o a un Tribunal o Corte Constitucional específicamente creado para tal fin.

En el caso de México, desde 1994 la Jurisdicción Constitucional se atribuyó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en pleno, la cual por tanto tiene la competencia

---

<sup>9</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Universidad Externado de Colombia, Temas de Derecho Público N° 39; y Pontificia Universidad Javeriana, *Quaestiones Juridicae* N° 5, Bogotá 1995, p. 120.

para actuar como juez constitucional, aplicando el método concentrado de control de constitucionalidad en un sistema que es exclusivamente concentrado de justicia constitucional.

Esa competencia la ejerce la Suprema Corte en pleno, y además, solo con una mayoría calificada de ocho votos aprobatorio de los once jueces que la integran, que es el quórum decisorio impuesto para poder invalidar el acto normativo estatal cuestionado por inconstitucional. Ello lo precisa el artículo 72 de la ley reglamentaria de 1995, que dispone:

“Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.”

Dejando aparte esta previsión especial sobre quórum para decidir como Jurisdicción Constitucional, que solo se prevé en México, en los otros países de América Latina con sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes exclusivamente concentrados, la Jurisdicción Constitucional en algunos casos también se asigna al Pleno de la Corte Suprema de Justicia del país, como es el caso de Panamá y Uruguay<sup>10</sup> y ahora de México; en otros casos se atribuye a una Sala Constitucional de la Corte Suprema, como sucede en Costa Rica, Paraguay y Honduras; y en otros casos, se ha atribuido a un Tribunal Constitucional, como es el caso de Ecuador, Bolivia y Chile.

### III. LOS ACTOS ESTATALES OBJETO DEL CONTROL

Ahora, sobre los actos estatales sometidos a control por parte de la Jurisdicción Constitucional, el principio general desde sus orígenes, conforme a la idea fuerza que justificó su establecimiento de permitir el control jurisdiccional del Poder legislativo y asegurar su sometimiento a la Constitución, es que los actos objeto de control son básicamente las leyes, y otros actos legislativos y de otros órganos del Estado del mismo rango, cuyo conocimiento, en contraste con los actos administrativos, se reservó a la Jurisdicción Constitucional.

Por ello, en casi todos los países en los cuales existe un sistema concentrado de control de la constitucionalidad, este se refiere fundamentalmente a las Leyes y actos estatales de similar rango, lo que implica que todos los otros tribunales continúan teniendo plenos poderes para decidir sobre la constitucionalidad de las normas aplicables en cada caso concreto, salvo respecto de las de las leyes u actos dictados en ejecución inmediata de la Constitución.<sup>11</sup> Por ejemplo, en materia contencioso-administrativa, los tribunales de la jurisdicción tienen plena competencia para declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos administrativos por razones de inconstitucionalidad o por ilegalidad.

---

<sup>10</sup> Véase las referencias en Allan R. Brewer-Carías, *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes (Estudio de Derecho Comparado)*, Caracas 1994, pp. 41 ss.

<sup>11</sup> Cf. M. García Pelayo, "El 'Status' del Tribunal Constitucional". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1, Madrid, 1981, p. 19; E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, p. 65. En particular en los sistemas concentrados de control de la constitucionalidad, los tribunales dotados de funciones de justicia administrativa siempre tienen el poder para actuar como juez constitucional de los actos administrativos. Véase Claude Frank, *Les fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat dans l'ordre constitutionnel*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, París, 1974.

Conforme a este esquema, por ejemplo, en los sistemas concentrados de control de constitucionalidad europeos atribuidos a Tribunales Constitucionales, el poder de éstos para declarar la nulidad de actos estatales por inconstitucionalidad sólo se extiende a las leyes (o proyectos de Leyes), incluyendo las leyes aprobatorias de Tratados, y demás actos de rango legal o dictados en ejecución directa de la Constitución, como los actos de gobierno y los *interna corporis* de las Cámaras Legislativas (es el caso, en general, con diferencias entre uno u otro país, de Alemania, Austria, Italia, España y Portugal).

En general debe recordarse que conforme a las orientaciones de Kelsen<sup>12</sup> los actos del Estado sometidos al control jurisdiccional de constitucionalidad pueden ser considerados como actos subordinados a la Constitución de manera inmediata; por lo tanto, el control de la constitucionalidad aparece como la consecuencia de la expresión jerárquica del ordenamiento legal.<sup>13</sup> Por ello, el control de la constitucionalidad de los actos ejecutivos, normalmente subordinados a las leyes, generalmente se confiere en Europa, a la jurisdicción administrativa y no a las Cortes Constitucionales.<sup>14</sup> Sin embargo, en particular, según Kelsen, sólo debían quedar excluidos de la jurisdicción constitucional los actos del Estado con efectos particulares (administrativos o judiciales);<sup>15</sup> lo que implica que por ejemplo en Austria, las normas ejecutivas o los actos administrativos con efectos generales también estén sometidos a la jurisdicción del Tribunal Constitucional.

En la misma orientación, puede decirse que se fueron estructurando los sistemas de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos de similar rango en América Latina, confirmando el poder anulatorio de los mismos a la Corte Suprema o a un Tribunal Constitucional, como juez constitucional. Dicho control, por ello, en general se refiere a las leyes o proyectos de leyes y a los actos dictados en ejecución directa de la Constitución, como los Decretos Leyes, los actos de gobierno y los actos parlamentarios sin forma de Ley; adicionalmente, en algunos países, a los reglamentos.

En ese esquema, los otros actos estatales incluyendo los actos administrativos, no están sometidos a control concentrado de la constitucionalidad ante la Jurisdicción Constitucional, y desde el punto de vista de su conformación al texto constitucional están sometidos al control de los jueces respectivos, por ejemplo, los jueces contencioso-administrativos que conocen de la contrariedad al derecho (ilegalidad o inconstitucionalidad) de los actos administrativos, incluyendo los Reglamentos.

En México puede decirse que se siguió la tendencia general, al haberse definido el objeto de control mediante la acción de inconstitucionalidad, a pesar de la expresión general de “normas generales” que utiliza la Constitución, solo respecto de las leyes y los

---

<sup>12</sup> Véase Hans Kelsen, "La garantie juridictionnelle de la Constitution. La Justice Constitutionnelle", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'etranger*, París, 1928

<sup>13</sup> *Idem*, pp. 228–231

<sup>14</sup> "No obstante, a pesar de estas directrices, el control jurisdiccional de los actos ejecutivos se confiere también, en Austria, al Tribunal Constitucional. Al respecto, Kelsen afirmaba: Tal vez estos reglamentos no sean... actos inmediatamente subordinados a la Constitución; su irregularidad consiste inmediatamente en su ilegalidad y, de manera mediata solamente, en su inconstitucionalidad. A pesar de ello, si nos proponemos aplicarles también la competencia de la jurisdicción constitucional, no es tanto por considerar la relatividad... de la oposición entre constitucionalidad directa y constitucionalidad indirecta, sino en razón de la frontera natural entre actos jurídicos generales y actos jurídicos particulares". *Idem*, p. 230.

<sup>15</sup> , p. 232

tratados internacionales; lo que sin duda deriva de la enumeración que se hace en el artículo 105.II cuando se precisa la legitimación activa para accionar. Ello, en todo caso, lo aclaró la Suprema Corte de Justicia la Tesis P./J. 22/99, así:

“Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto *se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general*. Consecuentemente, 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. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.<sup>16</sup>

En ese concepto de leyes, se incluyen las que “deriven del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluidas las orgánicas de los Congresos federal y estatales que tengan por objeto regular la organización, funcionamiento y atribuciones del Poder Legislativo de que se trate, así como los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.”<sup>17</sup>

Este control concentrado de constitucionalidad exclusivamente referido a las leyes también orienta, por ejemplo los sistemas de Honduras, Uruguay y Paraguay. En Honduras, el artículo 184 de la Constitución de 1982, establece lo siguiente:

"Art. 184.- Las leyes podrán ser declaradas inconstitucionales por razón de forma o de contenido.

<sup>16</sup> Véase en Registro No. 194283 Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Abril de 1999 Página: 257 Tesis: P./J. 22/99, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDTratados/pdf/J11.pdf>

<sup>17</sup> Véase en Eréndira Salgado Ledesma, *Manual de Derecho Procesal Constitucional*, en <http://mexico.leyderecho.org/accion-de-inconstitucionalidad/>



A la Corte Suprema de Justicia le compete el conocimiento y la resolución originaria y exclusiva en la materia; y deberá pronunciarse con los requisitos de las sentencias definitivas."

En esta forma, la Corte Suprema de Justicia, a través de su Sala de lo Constitucional, tiene la potestad exclusiva de actuar como juez de la constitucionalidad de las leyes.

En igual forma, en Uruguay, la Constitución de 1989 atribuye a la Corte Suprema de Justicia la jurisdicción exclusiva y originaria para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y otros actos del Estado que tengan fuerza de ley, con fundamento tanto en razones substantivas como formales (art. 256).

Igualmente en Paraguay, la Constitución de 1992 ha mantenido el sistema de control concentrado de la constitucionalidad, atribuyendo exclusivamente a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para decidir en cada caso concreto las acciones o excepciones que se planteen con el fin de declarar la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de disposiciones contrarias al texto fundamental, en particular, de "las leyes y de otros instrumentos normativos," teniendo el fallo correspondiente "sólo tendrá efecto con relación a ese caso"(art. 260.1)

En contraste, en Bolivia, mediante la reforma constitucional de 2009, se atribuyó al Tribunal Constitucional Plurinacional la competencia para ejercer el control sobre la constitucionalidad de todas las normas jurídicas, sean éstas leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos y todo género de resoluciones no judiciales (arts. 72 y 73 Código Procesal Constitucional de 2012), declarando, su inconstitucionalidad con carácter general o *erga omnes*, y efecto derogatorio o abrogatorio conforme corresponda en cada caso (art. 78). El objeto de control, por tanto en Bolivia tiene una amplitud mayor a la de las solas leyes o actos de similar rango

En Ecuador, la competencia del Tribunal Constitucional al decidir sobre la acción pública de inconstitucionalidad, que es una acción popular, tiene un objeto aún más extendido al abarcar "cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales" (art. 98, Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y de Control de Constitucionalidad de 2009).

En igual sentido, en Costa Rica, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, está encargada de declarar exclusivamente la inconstitucionalidad de las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados que infrinjan por acción u omisión alguna norma o principio constitucional (art 73, Ley de la Jurisdicción Constitucional de 1989); es decir, se trata de un objeto muy amplio de actos estatales normativos, independientemente de su naturaleza, a excepción de los actos jurisdiccionales del Poder Judicial.

En esa misma línea de amplitud, una excepción extrema al principio del control relativo la constitucionalidad de las leyes y ciertos actos estatales, es el caso de Panamá, donde el poder de control concentrado de la constitucionalidad atribuido a la Corte Suprema de Justicia es total, pues se refiere no sólo las leyes y demás actos estatales de rango o valor similar sino a todos los actos estatales, abarcando no solo las leyes y demás actos de rango legal o de carácter normativo, sino incluso respecto de los actos administrativos de efectos individuales. En este caso, se organizó la Jurisdicción Constitucional, no por el objeto de control, sino por el motivo de control (inconstitucionalidad), lo que hace del sistema

panameño, un sistema único en el mundo;<sup>18</sup> con lo cual ningún otro Tribunal de la República puede hacer pronunciamientos sobre constitucionalidad respecto de los actos estatales.

A tal efecto, el artículo 206,1 de la Constitución le asigna a la Corte Suprema de Justicia, competencia exclusiva para conocer y decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, y además, de todos "los decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos" estatales; o como lo precisan los artículos 2554,3, 2559 y 2561 del Código Judicial, de "las leyes, decretos de gabinete, decretos-leyes, reglamentos, estatutos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad". Esta enunciación del artículo 206,1 de la Constitución, precisada por los mencionados artículos del Código Judicial, es la que conduce al amplísimo objeto mencionado de control concentrado por parte de la Corte Suprema de Justicia, que abarca, como lo destacó César A. Quintero, el control sobre:

"La constitucionalidad de leyes, actos administrativos, actos jurisdiccionales y actos políticos dictados por el Órgano Legislativo; de decretos-leyes y decretos de gabinete, así como de resoluciones, órdenes y otros actos administrativos dictados por el Órgano Legislativo o cualquier autoridad administrativa nacional, provincial o municipal; de sentencias u otras decisiones definitivas dictadas por cualquier tribunal judicial o especial".<sup>19</sup>

#### **IV. EL CARÁCTER PREVIO O POSTERIOR DEL CONTROL**

Otro aspecto fundamental en la configuración del sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes se refiere a la oportunidad en la cual se puede ejercer el control por parte de la Jurisdicción Constitucional; previéndose en general un control posterior, que permite anular o declarar inválidos actos estatales efectivos pero inconstitucionales, en combinación con la posibilidad de que se pueda realizar un control a priori que en algunos casos se ejerce a iniciativa del Presidente de la República contra leyes aún no vigentes, cuando las veta.

En México, el sistema de control concentrado de constitucionalidad se estableció solamente de carácter posteriori, en el sentido de que solo puede y debe ejercerse una vez que la ley o acto normativo ha sido sancionado y publicado.

Además, el sistema de control se estableció solo respecto de actos recién sancionados, de manera que solo pueden impugnarse dentro de un lapso de caducidad específico que es de "treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma" (art. 105.II Constitución); o como lo dice el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de dicha norma constitucional 1995, "a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial." Esta es, sin duda, una previsión absolutamente excepcional en el mundo del control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, donde impera el principio contrario que es que la inconstitucionalidad de las mismas puede ser cuestionada por vía de acción, en cualquier momento.

---

<sup>18</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, "El sistema panameño de justicia constitucional a la luz del derecho comparado," en *Revista Novum Ius*, Edición N° 15°, Editada por los Miembros de la Asociación Nueva Generación Jurídica publicación estudiantil de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, Panamá, 2010. pp. 130–168

<sup>19</sup> Véase César A. Quintero, "La jurisdicción constitucional en Panamá", en Jorge Fabrega P. (Compilador), *Estudios de Derecho Constitucional Panameño*, Panamá, 1987., p. 829.

Esta previsión puede considerarse como absolutamente excepcional en materia de justicia constitucional en el ámbito latinoamericano, donde precisamente por tratarse de impugnación de leyes y actos normativos, la regla general es la contraria en el sentido de que no haya lapso alguno de caducidad para interponer la acción correspondiente.

Por otra parte, a diferencia del sistema mexicano, que no admite el control concentrado de las leyes antes de su promulgación, es decir, en forma previa, en el resto de los países latinoamericanos con sistemas de control exclusivamente concentrado de constitucionalidad, el mismo puede tener un carácter previo o posterior, o ambos, según que los órganos encargados de ejercer el poder jurisdiccional de control lo hagan antes de que la Ley entre en vigencia, es decir, antes de su promulgación, o una vez en vigencia. Por ello se distingue el control a priori del control a posteriori de la constitucionalidad de las leyes.

En tal sentido, en el caso de Panamá se ha previsto un control concentrado a priori de la constitucionalidad cuando el Presidente de la República objetare un proyecto de ley adoptada por la Asamblea Legislativa, cuando se le envía para su promulgación por razones de inconstitucionalidad, y la Asamblea insista en su adopción (artículo 171 de la Constitución). En este caso, corresponde a la Corte Suprema de Justicia decidir sobre su inconstitucionalidad, de manera que si el fallo de la Corte declara el proyecto de ley como constitucional, el Ejecutivo está obligado a sancionarlo y hacerlo promulgar. El mismo principio se aplica a los proyectos de reforma constitucional (artículos 2555 y 2556, Código Judicial de 2001).<sup>20</sup>

En Costa Rica, además de conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes y normas vigentes, la Sala Constitucional ejerce el control de constitucionalidad de las leyes sancionadas pero aun no promulgadas, cuando son objeto del veto presidencial formulado por razones de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 125 de la Constitución. En esos casos de ejercicio del veto, si la Asamblea no acepta las objeciones constitucionales formuladas por el Presidente, el asunto debe ser sometido a la Sala Constitucional, suspendiéndose la promulgación de la ley.

Igualmente, también con carácter de control previo, en Costa Rica, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia tiene competencia para conocer de la inconstitucionalidad de los proyectos de ley como consecuencia de las consultas que le puede formular la Asamblea Legislativa durante la discusión de las reformas constitucionales, de la aprobación de acuerdos o tratados internacionales y de proyectos de reforma de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; y además de proyectos de leyes ordinarias en discusión en la Asamblea, a petición de por lo menos diez diputados. En todos estos casos se trata de un medio de control de la constitucionalidad de tipo preventivo, puesto que la decisión de la Sala Constitucional se adopta antes de la sanción de la Ley, siendo de naturaleza obligatoria. En estos casos, la decisión interpretativa de la Sala Constitucional tiene carácter obligatorio y efectos de cosa juzgada.

En el caso de Bolivia, el control previo de la constitucionalidad no se regula como consecuencia del poder presidencial de veto de la legislación, sino que en general, la Constitución atribuye al Tribunal Constitucional competencia para absolver las consultas del Presidente de la República, el Presidente del Congreso Nacional y el Presidente de la

---

<sup>20</sup> Véase en general Rigoberto González Montenegro y Francisco Rodríguez Robles, “La objeción de inexistencia constitucional en Panamá”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 125 ss.

Corte Suprema de Justicia, sobre la constitucionalidad de proyectos de ley, decretos o resoluciones aplicables a un caso concreto (art. 120, literal h). En estos casos, la opinión del Tribunal Constitucional es obligatoria.

En Honduras, la Constitución dispone entre de las atribuciones del Presidente de la República, la posibilidad de vetar las leyes que haya recibido para su promulgación, mediante su devolución al Congreso Nacional, exponiendo las razones en que funda su desacuerdo. El Congreso puede someter la ley a nueva deliberación y eventualmente ratificarla. Sin embargo, si el veto presidencial se hubiese fundado en que el proyecto de ley es inconstitucional, no se puede someter a nueva deliberación sin oír previamente el dictamen de la Corte Suprema de Justicia (Art. 216).

En Ecuador, además de haberse establecido el control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales (art. 107 ss., Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional), también se establece por parte del mismo Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de las leyes objetadas por el Presidente de la república (art. 131).

En el caso de Chile, puede decirse que siempre ha sido una tradición las competencias del Tribunal Constitucional para resolver *a posteriori* cuestiones de constitucionalidad respecto de los decretos ejecutivos que tengan fuerza de ley; y conforme al artículo 82 de la Constitución, para juzgar, antes de su promulgación, la constitucionalidad de las leyes orgánicas o las que interpretan preceptos de la Constitución. El Tribunal está igualmente autorizado, para ejercer el control preventivo sobre toda cuestión que surja durante la discusión de los proyectos de ley, de los proyectos de reforma de la Constitución y de las leyes aprobatorias de los Tratados Internacionales sometidos a la sanción del Congreso.

En todos estos casos, el control preventivo ejercido por el Tribunal Constitucional puede ser obligatorio o ejercido a petición de parte. En el caso de las leyes orgánicas constitucionales y de las leyes que interpretan una disposición constitucional, el control preventivo realizado por el Tribunal es obligatorio, a cuyo efecto el Presidente de la Cámara debe enviarle los textos dentro de los cinco días siguientes a su sanción. Dicho control preventivo, incluso, no sólo es obligatorio, sino que el Tribunal puede ejercerlo de oficio, no siendo el procedimiento, en estos casos, de carácter contencioso. Si en su decisión el Tribunal considera inconstitucional una o varias disposiciones del texto impugnado, debe enviarlo nuevamente a la Cámara correspondiente, cuyo Presidente, a su vez lo debe enviar al Presidente de la República a los efectos de su promulgación, con excepción de las disposiciones consideradas inconstitucionales.

En el caso de proyectos de enmienda constitucional o de los tratados internacionales, el ejercicio del control preventivo por el Tribunal Constitucional sólo es posible si antes de la sanción del texto y durante la discusión del proyecto, se le formula una petición por el Presidente de la República, por una de las Cámaras del Congreso o por una cuarta parte de sus miembros. Por ello, esta petición no tiene efectos suspensivos sobre el procedimiento legislativo y la acción interpuesta por ante el Tribunal es de carácter contenciosa, razón por la cual, en estos casos, el Tribunal debe notificar a los órganos constitucionales interesados y oír sus argumentos.

En todo caso, la decisión del Tribunal que considere inconstitucionales las disposiciones de un proyecto de ley o de un tratado, impide su promulgación.

## V. EL CARÁCTER PRINCIPAL O INCIDENTAL DEL CONTROL

El cuarto aspecto que caracteriza os sistemas de control exclusivamente concentrado de la constitucionalidad de las leyes en el Continente se refiere a la vías judiciales que se establecen para requerir el ejercicio de la competencia por parte de la Jurisdicción Constitucional, distinguiéndose la vía principal de la acción directa intentada conforme al principio dispositivo, de la vía incidental de la remisión de la cuestión constitucional ante la Jurisdicción Constitucional por un tribunal inferior.

En el sistema de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos que estableció en México con la reforma de 1994, el mismo se reguló con un carácter exclusivamente principal, en el sentido de que el control de constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos de igual rango, solo puede realizarlo la Suprema Corte cuando los asuntos le llegan por vía principal, es decir, con ocasión de conocer una acción de inconstitucionalidad cuya titularidad se asignó limitadamente a un conjunto de órganos estatales y a los partidos políticos. No se reguló, en forma alguna que se pueda plantear una cuestión de constitucionalidad ante la Suprema Corte por vía incidental, a requerimiento de algún tribunal en un caso concreto.

En contraste con esta regulación mexicana, en todos los otros países de América latina donde se ha regulado un sistema exclusivamente concentrado de control de constitucionalidad de las leyes y otros actos estatales, el sistema tiene un carácter dual, en el sentido de que puede ser de carácter principal y de carácter incidental, según que los asuntos lleguen a la Jurisdicción Constitucional mediante el ejercicio de una acción o mediante remisión del asunto ante la Jurisdicción Constitucional por parte de un Tribunal.

En esos casos, cuando el control se ejerce por vía principal, la cuestión constitucional relativa a una ley u otro acto estatal es "la cuestión principal" y única del juicio iniciado mediante acción directa que puede ser interpuesta por ante la Corte Suprema, tanto por los ciudadanos mediante una *actio popularis* o regida por reglas de legitimación particulares. En los supuestos en los cuales la cuestión constitucional se formule de manera incidental, la misma puede ser planteada ante un tribunal ordinario o puede formularse *ex officio* por el tribunal. Este tribunal es, entonces, el único que puede remitir la cuestión constitucional ante la Corte Suprema de Justicia, en cuyo caso debe suspender la decisión del caso concreto hasta que la cuestión constitucional haya sido resuelta por ésta, siendo su decisión obligatoria.

En Panamá, Uruguay y Paraguay, en efecto, la cuestión constitucional puede alcanzar a la Corte, en primer lugar, de manera directa o principal mediante una acción ejercida contra la ley o el acto estatal concreto, la cual o sólo se concede a quien tenga interés personal y legítimo como sucede en Uruguay, o Paraguay, o se atribuye a todos los ciudadanos como es el caso de Panamá donde existe la acción popular; y en segundo lugar, de manera incidental, cuando la cuestión constitucional se plantea en un tribunal inferior con motivo de un juicio particular y concreto. En este caso, en la vía incidental, el juez debe remitir su decisión a la Corte Suprema de Justicia para luego poder adoptar la resolución final del caso, en conformidad con la decisión tomada por la Corte En la Constitución de Panamá en esta materia, se estipula que cuando un juez, durante un procedimiento judicial ordinario, observe, *ex-officio* o a instancia de una de las partes, la inconstitucionalidad de normas legales o ejecutivas aplicables al caso, debe someter la cuestión de constitucionalidad a la Corte Suprema; pudiendo el tribunal seguir el procedimiento principal sólo hasta el nivel de

decisión. En ambos casos de control, en Panamá, la decisión de la Corte Suprema es de efectos generales, y obligatoria, y no está sujeta a ningún tipo de control.

En cambio, en el Uruguay, la cuestión constitucional también puede ser sometida a la Corte Suprema de manera incidental mediante remisión del asunto por un tribunal inferior, sea que éste actúe *ex officio*, sea como consecuencia de una excepción presentada por cualquier parte en el proceso concreto. En este caso, el juez debe enviar a la Corte Suprema un resumen de la cuestión, pudiendo seguir el procedimiento hasta el nivel de decisión. Una vez que la Corte Suprema haya decidido, el tribunal tiene que tomar su propia decisión, de conformidad con lo que la aquélla decida (arts. 258, 259). A diferencia del sistema panameño, las decisiones de la Corte Suprema sobre cuestiones de constitucionalidad se refieren, exclusivamente, al caso concreto, teniendo, por tanto, efectos sólo en los procedimientos en los que fueron adoptados.

En Costa Rica, la Sala Constitucional de la Corte Suprema, conforme a la Ley de la Jurisdicción Constitucional de 1990, puede ejercer el control de la constitucionalidad mediante cuatro vías judiciales distintas: la acción de inconstitucionalidad, las consultas legislativas, las consultas judiciales y la vía preventiva. En el primer caso, se trata del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad contra las leyes y otras disposiciones generales, a través de dos procedimientos: la vía incidental y la vía de acción principal o directa. La decisión de la Sala Constitucional que declare la acción con lugar, anula la ley y tiene efectos *erga omnes*; y en el tercer caso se trata de la vía incidental.

Ésta tiene como objetivo solicitar la decisión de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en materia de constitucionalidad, puede ser utilizada por cualquier persona que sea parte de un procedimiento en curso ante los tribunales, incluso en caso de habeas corpus o amparo, o ante la Administración, en un procedimiento administrativo que tenga por objeto agotar la vía administrativa. En este último caso, es necesario invocar la cuestión de inconstitucionalidad de la ley, como medio razonable de protección de los derechos o intereses que se consideren afectados. En estos casos de vía incidental, la acción se presenta directamente ante la Sala Constitucional, y su novedad reside en el hecho de que es posible plantearla, no sólo cuando se trata de un asunto de inconstitucionalidad formulado en un procedimiento judicial, sino también en un procedimiento administrativo. En esta forma, y por razones de economía procesal, para que se pueda ejercer la acción de inconstitucionalidad, no es necesario agotar previamente el procedimiento administrativo y llegar a los tribunales.

Conforme al artículo 120 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica, todos los jueces de la República pueden así mismo formular a la Sala Constitucional una consulta de constitucionalidad, cuando duden de la constitucionalidad de una norma o acto que deban aplicar, o de una acción u omisión que deban juzgar en un caso que les sea sometido. En estos casos, el juez que formule la consulta debe elaborar una resolución donde debe indicar las normas cuestionadas y las razones de las dudas del tribunal con respecto a su validez o interpretación constitucionales. En estos casos, el procedimiento judicial debe suspenderse hasta que la Sala Constitucional haya evacuado la consulta.

En Honduras, a los efectos del ejercicio del control exclusivamente concentrado de constitucionalidad que se implementó con la Ley sobre la Justicia Constitucional de 2004-2005, también se prevé como formas de acceder a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia para obtener decisiones de control de la constitucionalidad de las leyes, primero, a través del ejercicio de una acción de inconstitucionalidad por el titular de un

interés personal, legítimo y directo (art. 185 de la Constitución); o segundo, por vía incidental, sea como excepción que puede oponerse en cualquier procedimiento judicial; sea a instancia del Juez o Tribunal que conozca en cualquier procedimiento judicial, quien puede solicitar de oficio la declaración de inconstitucionalidad de una ley y su inaplicabilidad antes de dictar resolución. En este caso de la vía incidental, las actuaciones se deben elevar a la Corte Suprema de Justicia, y el procedimiento debe seguirse hasta el momento de la citación para sentencia, momento a partir del cual se debe suspender en espera de la resolución sobre la inconstitucionalidad (art. 185.2, Constitución).

En Bolivia, la competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, conforme al Código Procesal Constitucional de 2012, la ejerce el mismo, entre otros medios, al conocer y resolver tanto “acciones de inconstitucionalidad directas o de carácter abstracto” como “acciones de inconstitucionalidad indirectas o de carácter concreto” sobre leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales” (art. 73).

Finalmente, en Chile, a partir de la reforma constitucional de 2005 los poderes del Tribunal Constitucional, en materia de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, se ejerce a través de dos vías procesales (art. 82): una acción directa de inconstitucionalidad de las leyes ya promulgadas que se intenta ante el Tribunal Constitucional aun cuando sólo por determinados altos funcionarios públicos; y a través de un incidente de inconstitucionalidad planteado en los tribunales ordinarios, a requerimiento del tribunal o de las partes en el proceso, cuando su decisión depende de la constitucionalidad de la ley aplicable (art. 93). En el primer caso, la decisión del Tribunal Constitucional tiene efectos anulatorios erga omnes, pero en el segundo caso, los efectos de su sentencia son sólo inter partes (Artículo 82,7).<sup>21</sup>

## **VI. LA LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

En cuanto al ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad por parte de la Jurisdicción Constitucional por vía principal, es decir, mediante el ejercicio de una acción de constitucionalidad, la diferencia que se plantea en el derecho comparado radica en la titularidad de la acción, es decir, en la legitimación activa que se regule, la cual varía desde la modalidad restrictiva, atribuida en unos casos, a solo unos altos funcionarios del Estado; en otros a las personas interesadas; y en fin en otras, a cualquier persona, como *actio popularis*.

El primer caso de legitimación restrictiva, es el configurado conforme al modelo europeo, que reduce la titularidad de la legitimación activa en general, a altos funcionarios u órganos del Estado (Presidente del Gobierno, Ministerio Público, miembros del Parlamento).

Este fue el modelo que se siguió en México, al prever el artículo 105.II de la Constitución que la legitimación para intentar las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, corresponde solamente:

---

<sup>21</sup> Véase Humberto Nogueira Alcalá, *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 202-204.

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Siguiendo esta misma orientación, en Bolivia, el Código Procesal Constitucional de 2012, al regular las acciones de inconstitucionalidad directas o de carácter abstracto sobre leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales” (art. 73), le atribuye la legitimación activa exclusivamente al Presidente del Estado Plurinacional, cualquier miembro de la Asamblea Legislativa Plurinacional o de los Órganos Legislativos de las Entidades Territoriales Autónomas, las máximas autoridades ejecutivas de las Entidades Territoriales Autónomas, así como la Defensora o el Defensor del Pueblo. (art. 74). Por su parte, la legitimación activa para interponer la denominada acción de inconstitucionalidad concreta, corresponde al “Juez, Tribunal o Autoridad Administrativa que, de oficio o a instancia de una de las partes, entienda que la resolución del proceso judicial o administrativo, depende de la constitucionalidad de la norma contra la que se promueve la acción” (art. 79).

Igualmente en Chile, la acción directa de inconstitucionalidad de las leyes ya promulgadas que se intenta ante el Tribunal Constitucional solo puede ser formulada por altos funcionarios públicos como el Presidente de la República, el Senado, la Cámara de diputados o el Contralor General de la República.

También en Costa Rica, en principio, la acción de inconstitucionalidad sólo puede intentarse por el Contralor General de la República, el Procurador General de la República,



el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo. Sin embargo, la acción también puede ejercerse de forma directa, cuando no exista, según la naturaleza del caso, ninguna lesión individual y directa o cuando se trate de la defensa de los intereses difusos o de intereses de la colectividad en general. En este caso, la acción se ejerce contra las normas o leyes auto-aplicativas, que no requieren para su ejecución de actos del Estado interpuestos, en cuyo caso, no es necesario que exista un asunto anterior pendiente para que pueda interponerse la acción. Tampoco es necesario invocar un interés individual; pues se trata de la defensa de intereses difusos o colectivos. Por ello, puede considerarse que en estos casos, la acción de inconstitucionalidad posee un cierto carácter de acción popular.

La segunda modalidad de regulación de la legitimación activa para ejercer la acción de inconstitucionalidad, frente al esquema restrictivo de la legitimación antes mencionado, en otros sistemas de control de constitucionalidad exclusivamente concentrado, se prevé una legitimación más amplia, a exigirse del accionante como sucede en Uruguay, que sus intereses personales y legítimos hayan sido lesionados por la ley impugnada (art. 258, Constitución). Igualmente en Paraguay, la legitimación para ejercer la acción de inconstitucionalidad corresponde quien tenga interés personal y legítimo en la impugnación propuesta; y en Honduras, corresponde a quien haya sido lesionado por la ley impugnada en su interés directo, personal y legítimo (art. 185 de la Constitución). En consecuencia, en estos países, la acción de inconstitucionalidad está sometida a una condición general de legitimación, similar a la que existe en materia de control contencioso administrativo.

En Panamá y Ecuador, por último, se ha establecido un sistema amplio de legitimación activa para ejercer las acciones de inconstitucionalidad, configurándose la acción de inconstitucionalidad como una acción popular como medio procesal para acceder a la Jurisdicción Constitucional, que también existe en otros sistemas que aplican el método concentrado de control aun cuando no en forma exclusiva, como es el caso de Venezuela, Colombia, Nicaragua y El Salvador.

En tal sentido el artículo 206.1 de la Constitución de Panamá, prescribe que la acción de inconstitucionalidad puede ser interpuesta ante la Corte Suprema de Justicia, "por cualquier persona", por razones de fondo o de forma, contra "leyes, decretos, acuerdos, resoluciones, y demás actos" estatales; lo que confirma el artículo 2550 del Código Judicial, así:

Art. 2550. Cualquier persona por medio de apoderado legal, puede impugnar ante la Corte Suprema de Justicia las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad que considere inconstitucionales, y pedir la correspondiente declaración de inconstitucionalidad".

En igual sentido, en Ecuador, la acción de inconstitucional que se denomina en la Ley Orgánica de garantías Constitucionales y Control Constitucional de 1999, como acción popular de inconstitucionalidad (art. 98) "podrá ser propuesta por cualquier persona."

## **VII. LOS EFECTOS DE LAS DECISIONES EN MATERIA DE CONTROL CONCENTRADO DE LA CONSTITUCIONALIDAD**

El último aspecto de la racionalidad del método concentrado de control de la constitucionalidad se refiere a los efectos de las decisiones dictadas por la Corte Suprema o por la Corte Constitucional relativas a la inconstitucionalidad de la ley, sea respecto al propio acto estatal impugnado, a los destinatarios de la decisión, sea respecto al tiempo.

### ***1. Efectos respecto del acto estatal impugnado: la anulación***

La regla general en los sistemas exclusivamente concentrados de control de constitucionalidad es que dicho control tiene efectos anulatorios, en el sentido de que la ley o acto normativo declarado como inconstitucional, es anulado por el Juez Constitucional, y por tanto, eliminado del ordenamiento jurídico.

Este es, sin duda, el más importante aspecto de la racionalidad del sistema concentrado de control de la constitucionalidad, basado por supuesto en el principio de la supremacía de la Constitución con respecto a todos los demás actos del Estado, pero con la consecuencia de considerar que una ley contraria a la Constitución debe considerarse nula y por tanto debe ser eliminada del ordenamiento jurídico. Para eso, en general es que se crea una Jurisdicción Constitucional.

Por ello, el principal elemento que aclara la diferencia entre los dos grandes sistemas de control de la constitucionalidad, el difuso y el concentrado, no es una posible concepción distinta de la Constitución y de su supremacía, sino más bien el tipo de garantía adoptada en el sistema constitucional para preservar dicha supremacía.

Por otra parte, la otra garantía de la Constitución, a saber la anulabilidad de los actos inconstitucionales del Estado es precisamente la que conduce, en principio, al sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, en los cuales la Constitución confiere el poder para anular generalmente algunos actos del Estado, cuando se juzgan inconstitucionales, a un solo órgano constitucional, sea éste la Corte Suprema existente o un órgano creado especial y separadamente dentro o fuera del Poder Judicial, con funciones jurisdiccionales, que le permiten actuar como juez constitucional.

En este caso, la garantía de la Constitución es la anulabilidad y entonces el acto queda anulado con efectos generales, puesto que es considerado o declarado nulo, no solamente respecto de un caso particular, sino en general.

Estos principios, se siguen, por ejemplo, en los sistemas exclusivamente concentrados de control de constitucionalidad de Panamá, Bolivia, Chile y Honduras, donde la decisión de la Jurisdicción Constitucional al considerar inconstitucional el acto impugnado es la anulación del mismo; y por ello, los efectos *erga omnes* de la decisión.

En los casos de Paraguay y de Uruguay, la decisión de la Jurisdicción Constitucional es de declaratoria de inconstitucionalidad del acto impugnado, sin que ello implique la anulación del mismo, y por ello los efectos de la decisión son inter partes. En particular, en el sistema uruguayo, de acuerdo con la Constitución, lo que corresponde a la Corte Suprema de Justicia al controlar la constitucionalidad de las leyes, es la declaración de inconstitucionalidad de la misma y su inaplicación al caso concreto.

En el caso de México, la Constitución dispuso en su artículo 105.II que lo que corresponde a la Suprema Corte de Justicia cuando considere que una norma es inconstitucional, es “declarar la invalidez de las normas impugnadas,” lo que significa que la norma debe considerarse como sin vigencia, no pudiéndose por tanto aplicada a persona alguna. Desde el punto de vista de los efectos, si bien la decisión no es de anulación o de derogación de la ley inconstitucional, la ley declarada inválida prácticamente queda eliminada del ordenamiento jurídico pues pierde su fuerza de aplicación, lo que en definitiva no es otra cosa que una situación equivalente a la anulación del acto, particularmente por tener la decisión de invalidez efectos *erga omnes*.

En el mismo sentido, en Ecuador, el artículo 96.1 de la Ley de Garantías Constitucionales y Control Constitucional detalla con toda precisión los efectos del control

de constitucionalidad indicando que “Ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la disposición jurídica declarada inconstitucional por razones de fondo, mientras subsista el fundamento de la sentencia.”

## **2. Efectos respecto de los destinatarios del acto estatal anulado o invalidado**

El control concentrado de la constitucionalidad, en general, implica la atribución a un solo órgano estatal de la potestad anulatoria respecto de las leyes y actos inconstitucionales, por lo que los efectos de la decisión anulatoria son *erga omnes*, siendo excepcional los casos de sistemas concentrados de control donde los efectos de la decisión de la Jurisdicción Constitucional sean inter partes, respecto del recurrente.

En efecto, cuando el control de la constitucionalidad se ejerce mediante una acción directa interpuesta por ante la Corte Constitucional o la Corte Suprema, sin conexión con algún caso concreto contencioso, en general la relación procesal no se establece entre un demandante y un demandado, sino más bien, fundamentalmente, entre un recurrente y una ley o acto estatal cuya constitucionalidad está cuestionada, siendo por tanto en general los efectos de la decisión de carácter *erga omnes*. Sobre esa característica de proceso objetivo que deriva de la acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de la Nación de México, al interpretar la fracción II del artículo 105 constitucional ha determinado, en la tesis P./J. 129/99:

“el carácter objetivo del proceso de control abstracto al señalar que en la acción de inconstitucionalidad la denuncia no se hace para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar la norma impugnada o su aplicación, sino para defender el principio de supremacía constitucional, ya que los efectos de la sentencia no afectan a las partes, sino a la ley impugnada y a quienes va dirigida.”<sup>22</sup>

Por ello, fundamentalmente, en el caso del control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, el objeto de la decisión acerca de la constitucionalidad de las mismas debe ser su anulación, y los efectos de la decisión son necesariamente *erga omnes*, particularmente por la ausencia de las partes propiamente dichas, en el procedimiento. Esos efectos generales, *erga omnes*, son lo que tienen las sentencias, por ejemplo, en los casos de México, Costa Rica, Bolivia, Ecuador, Honduras y Panamá.

En particular, como se dijo, en el caso de México, la decisión de la Suprema Corte de Justicia de declarar la invalidez de una norma impugnada por inconstitucionalidad, tiene efecto *erga omnes*, y la norma en consecuencia si bien formalmente no se “anula”, en la

---

<sup>22</sup> Citado en Rodrigo Brito Melgarejo, *La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos*, CNDH, Mexico 2015, p.16; en [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas\\_CPCDH15.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CPCDH15.pdf). Sobre esto, Eréndira Salgado Ledesma ha señalado que “La Acción de Inconstitucionalidad constituye una petición -una solicitud- de control de validez normativa, más que una acción (pese a que así se denomine), pues, a diferencia del Juicio de Amparo y de la Controversia Constitucional, en ella no existe contienda entre partes propiamente dicha (no es un juicio). Por tratarse de un medio de control abstracto no exige agravio de parte, sólo requiere que se tilde de inconstitucional una ley (formal y materialmente) o un tratado internacional. Tampoco se prevé la aptitud del desistimiento de parte.”. Véase en Eréndira Salgado Ledesma, *Manual de Derecho Procesal Constitucional*, en <http://mexico.leyderecho.org/accion-de-inconstitucionalidad/>

práctica es equivalente en sus efectos, pues pierde vigencia. Precisamente por ello, el artículo 44 de la Ley reglamentaria de 1996, establece que

“Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.”

Por otra parte, debe destacarse que en el sistema concentrado exclusivo de control de la constitucionalidad, en los casos en los cuales se inicia por el método incidental, que existe en todos los países con sistema exclusivamente concentrado de control de constitucionalidad, excepto México, y por ejemplo como sucede en Panamá, cuando se plantea una cuestión constitucional referente a una ley en un procedimiento concreto y el tribunal inferior la remite a la Corte Suprema para que sea objeto de una decisión, dicha decisión también debe adoptarse con base en aspectos de derecho y no con respecto a los hechos, por lo que también tiene efectos *erga omnes*, es decir, no limitados al juicio concreto en el que se planteó la cuestión constitucional ni a las partes del mismo.

En contraste con los efectos *erga omnes* de las decisiones anulatorias de leyes por inconstitucionales que, como regla general tienen las que dictan los Tribunales Constitucionales o las Cortes Supremas cuando ejercen el control concentrado de la constitucionalidad, puede decirse que en todos los países en los cuales la acción o excepción de inconstitucionalidad sólo puede ser ejercida por quien alegue un interés personal y directo, como sucede en Uruguay y Paraguay, los efectos de las decisiones que adopte el juez constitucional sólo afectan al accionante o a las partes en el proceso; es decir, tienen efectos inter partes. La excepción a esta regla es el caso de Honduras donde a pesar de la legitimación otorgada a quien tiene interés personal legítimo y directo, la decisión de la Sala Constitucional tiene efectos generales.

En concreto, Uruguay, en efecto, al contrario que en Panamá, las decisiones de la Corte Suprema sobre cuestiones de constitucionalidad se refieren, exclusivamente, al caso concreto, teniendo, por tanto, efectos sólo en los procedimientos en los que fueron adoptados (art. 259). Obviamente, esta solución es clara con respecto a las vías incidentales de control de la constitucionalidad, pero no lo es en los casos en que el asunto constitucional se plantea como una acción directa. En este caso, la Ley N° 13747 de 1969, referente al procedimiento en materia de justicia constitucional, señala que la decisión puede impedir la aplicación de las normas declaradas inconstitucionales con respecto al que entabló la acción y que obtuvo la decisión, y autoriza a utilizarla como excepción en todos los procedimientos judiciales, incluyendo el control contencioso administrativo.

En el caso de Chile, cuando la decisión del Tribunal Constitucional a ejercer el control concentrado exclusivo de la constitucionalidad de las leyes, se adopta mediante el método incidental, a requerimiento de un tribunal inferior o requerimiento de parte en el proceso, la decisión del Tribunal es de efectos inter partes.

### ***3. Efectos en el tiempo: carácter constitutivo***

El principio general en cuanto a los efectos temporales de las decisiones adoptadas en materia de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, es que si estas tienen

efectos generales, erga omnes, dado su carácter anulatorio o de declaración de invalidez, entonces en principio sólo tienen efectos constitutivos, *ex nunc, pro futuro*; es decir, no tienen efectos retroactivos.

El juez constitucional, en esos casos declara la nulidad de la ley, o la inconstitucionalidad de la ley, o la invalidez de la ley debido a su inconstitucionalidad, habiendo ésta producido efectos hasta el momento en que se estableció su nulidad. De esta manera, la Corte considera, en principio, que la ley cuya nulidad ha sido declarada y establecida, ha sido válida hasta ese momento.

Así sucede también en Panamá, al establecer el Código Judicial en su artículo 2573, que:

"Las decisiones de la Corte proferidas en materia de inconstitucionalidad son finales, definitivas, obligatorias y no tienen efecto retroactivo."

Lo mismo se previó en el artículo 45 de la Ley mexicana reguladora de la acción de inconstitucionalidad de 1995, aplicable en materia de acción de inconstitucionalidad, en la cual se precisó que "las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación, " agregándose que la declaración de invalidez de la ley "no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

En sentido similar el artículo 95 de la Ley de Garantías Constitucionales y Control Constitucional de Ecuador dispone expresamente lo siguiente:

"*Art. 95. Efectos de la sentencia en el tiempo.* Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general.

Cuando la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición jurídica produzca un vacío normativo que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños, se podrá postergar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad."

A lo anterior, el artículo 94.6, al regular los "efectos del control de constitucionalidad" dispone que las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, y producen

"efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, y la plena vigencia de los derechos constitucionales."

En general, por tanto, las decisiones de la jurisdicción Constitucional son de carácter constitutivo, tiene efectos prospectivos, *ex nunc* o *pro futuro*, es decir, que no se remontan al momento de la promulgación de la ley considerada inconstitucional, de manera que las relaciones jurídicas consolidadas o cumplidas no pueden ser modificadas por la sentencia

de inconstitucionalidad.<sup>23</sup> Por lo tanto, los efectos producidos hasta el momento de la anulación de la ley se consideran válidos. En consecuencia, la ley declarada inconstitucional por un juez constitucional en el sistema concentrado de control de la constitucionalidad, debe considerarse como un acto válido que ha producido efectos completos hasta su anulación o declaración de invalidez por la Corte.

La regla, sin embargo tiene una excepción, y es el caso de Costa Rica, donde la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece el principio contrario, es decir, que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y anulación de la ley por parte de la Sala Constitucional son *ex tunc* y, por consiguiente, declarativos y retroactivos, salvo en lo referente a los derechos adquiridos de buena fe (art. 91) o respecto de situaciones consolidadas por prescripción, caducidad o en virtud de una sentencia judicial (art. 92)

Debe precisarse, por último, que en el caso de Panamá, como la acción de inconstitucionalidad no solo se refiere a actos normativos del Estado sino que abarca todo tipo de acto estatal, incluyendo sentencias, los efectos de la anulación de estas últimas por inconstitucionales son distintos, y podría haber casos en los cuales la justicia exigiría atribuir efectos *ex tunc* a la sentencia de la Corte Suprema, por ejemplo, cuando se trata de asuntos criminales. En tal sentido debe destacarse la doctrina de la Corte Suprema establecida en fallo de 3 de agosto de 1990, en el cual se estableció lo siguiente:

"La Corte ha sostenido en innumerables fallos que la declaratoria de inconstitucionalidad no tienen efectos retroactivos. Esta posición ha sido siempre sostenida cuando la que se declara inconstitucional es una norma legal. Igualmente, el artículo 2564 del Código Judicial establece que las decisiones de la Corte en materia de inconstitucionalidad no tienen efectos retroactivos. Tratándose de normas legales, no queda entonces la menor duda de que las decisiones de la Corte en materia constitucional no producen efectos retroactivos. Sin embargo, la Constitución Nacional, en su artículo 204, permite que se pueda demandar la inconstitucionalidad de actos jurisdiccionales. (Salvo los fallos de la Corte Suprema o de sus Salas) que normalmente se agotan con la ejecución de los mismos y no continúan rigiendo, como es el caso de las normas legales que mantienen su vigencia hasta que sean derogadas por los diferentes medios que la Constitución consagra.

Si se permite que un acto jurisdiccional pueda ser demandado como inconstitucional, es obvio que puede ser declarado inconstitucional. Sostener que la decisión de la Corte en estos casos no produce efecto retroactivo y que sólo produce efectos hacia el futuro, traería como consecuencia que la declaratoria de inconstitucionalidad sea totalmente intrascendente, inocua. Lo que realmente ocurre es que el fallo de inconstitucionalidad de una norma legal produce una derogatoria por mandato constitucional, ya que la Constitución establece en su artículo 311 que quedan derogadas todas las leyes y demás normas jurídicas que sean contrarias a esta Constitución, y, como la Corte tiene por atribución constitucional decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes, cuando declara que una norma legal es

---

<sup>23</sup> Véase, Francisco Rodríguez Robles, *El proceso de inconstitucionalidad en el ordenamiento jurídico panameño*, Universidad de Panamá, Panamá 1991, p. 113; "Rigoberto González Montenegro, La Justicia constitucional en Panamá," (p. 287), consultado en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/8/AIB\\_001\\_275.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/8/AIB_001_275.pdf)

inconstitucional la deroga constitucionalmente, en virtud de lo que establece el artículo 311 de la Constitución Nacional.

Si las normas legales se derogan por inconstitucionales, los actos jurisdiccionales deben declararse nulos, por inconstitucionales. Se produce entonces una nulidad constitucional, como consecuencia de la violación de normas constitucionales por un acto jurisdiccional"<sup>24</sup>

Por tanto, en Panamá, en los casos de declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de sentencias, los efectos de la decisión de la Corte Suprema son de carácter declarativo, *ex tunc* y por tanto, retroactivo.

Y esos efectos son, en todo caso, en contraste general, los que se producen en los casos de decisiones de declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes en los sistemas de control difuso de constitucionalidad, en los cuales la decisión judicial de no aplicar una ley inconstitucional a la decisión del caso concreto, al tener sólo y exclusivamente efectos *inter partes*, equivale a una decisión simplemente declarativa, con efectos retroactivos, *pro praeterito* o *ex tunc*. Al ejercer este control difuso, el juez no anula la ley, sino que declara o constata únicamente una inconstitucionalidad preexistente; de forma que ignora la existencia de la ley (es decir, que la considera inexistente) y no la aplica en el caso concreto que corresponde el conocimiento del juez.

#### **APRECIACIÓN GENERAL**

Tomando en cuenta lo antes expuesto en relación con la acción de inconstitucionalidad mexicana, analizada desde el punto de vista comparado, la misma se ha establecido como una clásica acción de inconstitucionalidad propia del sistema de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos de similar rango, que se caracteriza por los siguientes elementos: (1) el conocimiento de la acción se atribuye a la Suprema Corte de la Nación, con el rol de Jurisdicción Constitucional, con la característica excepcional, de que la decisión debe adoptarse con una mayoría calificada de votos de los magistrados (8 sobre 11); (ii) la Jurisdicción Constitucional atribuida a la Suprema Corte se caracteriza por el objeto de control, es decir, los actos estatales sujetos a control que son las leyes, los tratados y demás actos normativos estatales de similar rango en tanto que actos dictados en ejecución directa de la constitución; (iii) el control se ha establecido exclusivamente con carácter posterior, es decir, en relación con leyes y demás actos normativos controlables que están vigente, no previéndose ninguna forma de control a posteriori de las leyes; (iv) el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad se ha sometido a un breve lapso de caducidad de 30 días, lo que es una regulación excepcional en materia de control de constitucionalidad de las leyes pues en el derecho comparado, donde en general se prevé que la acción de inconstitucionalidad de las mismas puede intentarse en cualquier tiempo; (v) el conocimiento de las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes por la Suprema Corte se ha regulado como de carácter exclusivamente principal, en el sentido de que los asuntos ante la misma solo pueden llegar mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, no estando prevista ninguna vía de acceso a la Jurisdicción Constitucional de carácter incidental, por remisión que le pueda hacer algún juez, en contraste con los otros sistemas de control exclusivamente concentrados de América latina que siempre regulan en paralelo tanto el carácter principal como incidental del control; (vi) la legitimación regulada para el

---

<sup>24</sup> Fallo de 8-8-90

ejercicio de la acción de inconstitucionalidad es relativamente restringida a determinado grupo de diputados o senadores, al Procurador General de la Nación y a los partidos políticos, distinta a los casos en otros países donde se ha regulado la acción como acción popular; (vii) los poderes de la Suprema Corte de Justicia, al declarar la invalidez de la ley cuestionada, tienen igual efecto que los poderes anulatorios que en general se establecen en materia de control concentrado de constitucionalidad, en el sentido de que la ley anulada o declarada inválida es borrada del ordenamiento jurídico; (viii) la sentencia que se dicte declarando la invalidez, tiene siempre carácter *erga omnes*; y (ix), sus efectos son de carácter constitutivo, en el sentido de que se extienden *pro futuro*, y no tienen efectos retroactivos, salvo excepcionalmente en materia penal,.

Querétaro, 21 de septiembre de 2017