

551



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

"LOS PARTIDOS POLITICOS COMO TITULARES DEL EJERCICIO DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LA REFORMA A LA FRACCION II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARTIN RAMIREZ } SERGIO ROBERTO

ASESOR DE TESIS: LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ



MEXICO. D. F.

290894

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
GENERAL Y JURÍDICA

No. L/03/01

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura en Derecho **MARTIN RAMIREZ SERGIO ROBERTO**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

“LOS PARTIDOS POLITICOS COMO TITULARES DEL EJERCICIO DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LA REFORMA A LA FRACCION II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL”, asignándose como asesor de la tesis al LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor, lo envié con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este y otro dictamen, firmado por el Profesor Revisor LIC. ENRIQUE LARA TREVIÑO, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESIÓN, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPERFU”
Cd. Universitaria D.F., a 19 de enero del 2001



MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ **SECRETARIO DE**
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
Ciudad Universitaria, D. F.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:
Nuestra *Alma Mater*, tierra fértil donde germina la semilla del pensamiento.

A mi Asesor de Tesis:
Lic. Pablo Roberto Almazán Alaniz, por su incommensurable apoyo,
no sólo en el desarrollo de este trabajo, sino a lo largo de toda mi carrera.

A mis Maestros:
Por sembrar en mí la semilla del estudio del derecho, a quienes debo los conocimientos
que hoy tengo, con especial referencia al Lic. Carlos Vieyra Sedano.

A mis Padres:
Quienes me han guiado con su ejemplo por el camino de la honestidad,
el estudio y el trabajo, sin su apoyo nunca hubiera llegado hasta aquí.

A mis hermanos:
De quienes he recibido y sigo recibiendo todo su apoyo,
sin ellos mi vida sería ciertamente más difícil.

A Lucy:
Por todo tu apoyo en la elaboración de esta tesis y por haber compartido
conmigo estos últimos años y la hermosa aventura de ser padres.

Dedico este trabajo a mi hijo Diego,
en quien siembro todas mis esperanzas.

A los Licenciados Rolando Rueda de León y Susana Contreras,
de quienes he recibido infinitas muestras de cariño y apoyo.

A mis amigos:
Por haber compartido conmigo un sinnúmero de vivencias y de quienes
solo he recibido apoyo, especialmente a Alberto, Gabriel, Fausto, José Luis y Javier.

INTRODUCCIÓN

Con la llamada reforma judicial iniciada por el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, apareció en nuestro derecho la acción de inconstitucionalidad, la cual es un medio de defensa jurisdiccional de control constitucional que tiene por objeto, exclusivamente, la defensa de los principios constitucionales sobre el resto del cuerpo normativo vigente.

Desde el siglo pasado, la garantía de la supremacía constitucional en nuestro país ha sido una preocupación latente entre los juristas. Desde ese tiempo se han establecido medios de defensa constitucional que, si bien han resultado sumamente útiles para este fin, no han tenido como objetivo final la defensa de la Constitución de manera exclusiva, como en el caso de la acción de inconstitucionalidad, cuya finalidad es precisamente ésta.

Sin embargo, al incorporarse esta figura en nuestra Carta Magna, el legislador excluyó de su sombra protectora la materia electoral, sin que hubiera otra causa para ello que el trato especial que en México siempre ha recibido esta materia, y que históricamente se pretendió normar a través de medios políticos, bajo la justificación de que los órganos judiciales se deben limitar a la aplicación normativa y, por lo tanto, deberían ser órganos políticos los encargados de controlar la constitucionalidad en materia electoral.

Esta situación dejaba fuera de cualquier control jurisdiccional a las leyes que regulaban las cuestiones político-electorales en nuestro país. Finalmente, la reforma constitucional del artículo 105, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, subsana esta inexplicable exclusión, incorporando a la materia electoral dentro del ámbito competencial de las

acciones de inconstitucionalidad, convirtiéndose este proceso en el único medio para plantear la no-conformidad de las leyes electorales con la Constitución. También con esta reforma se incluyó a los partidos políticos como titulares de la acción de inconstitucionalidad; esta inclusión ha sido muy criticada por algunos juristas y analistas políticos del país, principalmente por el elemento partidocrático que lleva inmersa esta reforma.

Es destacable el trato especial que nuestro derecho ha dado a los partidos políticos, que han pasado desde la clandestinidad jurídica, hasta el tratamiento preferencial que actualmente tienen en su carácter de entidades de interés público.

En el desarrollo de esta tesis analizaré, en el capítulo primero, el marco teórico conceptual de la acción de inconstitucionalidad y de los partidos políticos; en el capítulo segundo, revisaremos por separado los medios jurisdiccionales de control constitucional, su institución y evolución histórica en nuestro derecho, haremos un efímero análisis de la evolución del derecho electoral y de los partidos políticos en México, así como algunos antecedentes internacionales de estas instituciones; en el capítulo tercero, se comenta el proceso judicial de la acción de inconstitucionalidad y, por último, en el capítulo cuarto de esta tesis, se hace el estudio sociojurídico de las repercusiones inherentes a la reforma constitucional del 22 de noviembre de 1996, con algunos planteamientos que pretenden perfeccionar esta institución.

CAPÍTULO PRIMERO MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

A. SOCIOLOGÍA Y DERECHO.

1. El derecho como producto social y factor de control y cambio social.

Iniciemos recordando la máxima que señala "ubi societas ubi ius": donde hay sociedad hay derecho.

Analizando el concepto de derecho nos encontraremos con una serie de acepciones de dicho vocablo. Mencionaré algunas de ellas.

*"Con la palabra derecho aludimos a lo que es justo o recto, en una palabra, a lo que es mío o me pertenece, pero también, a lo que pertenece a la sociedad, o a un grupo social determinado."*¹

*"La palabra derecho se refiere a la ley como principio constante de la conducta, en esta acepción, hablamos del derecho objetivo u ordenamiento jurídico o en general, a un conjunto de normas creadas por los hombres, en una sociedad determinada, para regir obligatoriamente la conducta. La positividad del derecho se apoya en su efectiva observancia, aun cuando algunos autores, la hacen depender de su eficacia o facticidad. Kelsen afirma que el Derecho es creado o anulado por actos de los hombres."*²

¹ SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 300.

² *Idem*.

“El derecho que impone facultades, derechos y obligaciones, es una facultad de hacer o no hacer; en esta acepción, se alude al derecho subjetivo, como un conjunto de relaciones jurídicas, que tienen la finalidad de regular en forma obligatoria una conducta humana determinada.”³

Toda sociedad crea el derecho por la necesidad de regularse. Inicialmente, no se trata de un conjunto de normas jurídicas escritas, sino consuetudinarias, cuyo proceso de creación consta de dos elementos: la costumbre o repetición de un hecho y la conciencia producida de que ese hecho es obligatorio, siendo estas normas fuentes primarias del derecho y cuya finalidad es regular la conducta humana, de acuerdo con las necesidades elementales de convivencia.

Dichas reglas evolucionan, posteriormente, hasta convertirse en normas jurídicas, cuya finalidad será la de mejorar las formas de convivencia social. A este proceso se le conoce como la fuerza normativa de los hechos; aunque cabe señalar que no todas las normas jurídicas tienen un origen consuetudinario, algunas surgen de un proceso legislativo previamente establecido.

El derecho se genera por la exigencia del ser humano de instrumentar mejores formas de convivencia social, evolucionando hasta crear sistemas jurídicos complejos y, en consecuencia, para su aplicación, la sociedad misma crea el Estado, el cual necesariamente debe estar regido por el derecho, siendo de esta manera, uno condicionante del otro, es decir, sin Estado no se podría aplicar el derecho y, sin derecho no existiría el Estado; confirmando de esta manera la tesis kelseniana de la identidad entre Estado y derecho, si consideramos al Estado como un simple sistema normativo vigente.

³ *Idem*

No debemos olvidar que el derecho es el principal instrumento de regulación social, y es a través del mismo como podemos plasmar y estabilizar los cambios sociales y evolutivos de la sociedad, considerando al derecho como un cuerpo normativo creado por la sociedad y cuya finalidad es la de regular la conducta externa del hombre, auxiliándose para esta encomienda de un complejo sistema coactivo de aplicación.

Es también el derecho un instrumento de control de los gobernantes, creado por ellos mismos en ejercicio de la soberanía, para dirigir a los gobernados; este derecho puede ser justo o injusto, según sea su contenido, condiciones y alcances; sin embargo, tenemos que reconocer que la finalidad filosófica del derecho es la de alcanzar la justicia como ideal primario, lo que podríamos traducir, para fines prácticos, en el bienestar de la sociedad y es en ese sentido que el derecho evoluciona.

La sociedad evoluciona de la mano del derecho, aunque en algunos casos la realidad social supera al derecho. Si analizamos someramente la evolución histórica de la sociedad, encontraremos que durante todas sus etapas el derecho ha sido la herramienta indispensable, donde el hombre ha plasmado sus necesidades de convivencia social y expectativas de justicia y bienestar social, desde la sociedad comunista primitiva hasta nuestros días; ha sido a través del derecho que se han creado y regulado diversas instituciones, como el Estado, tal y como lo conocemos hoy en día.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, *"el Derecho es un producto, fenómeno o hecho social, que se manifiesta bajo la forma de un conjunto de reglas sociales aseguradas por mecanismos de coacción socialmente"*

organizado, que traduce las exigencias de una comunidad determinada, encaminada a ordenar y dirigir la conducta de los hombres."⁴

Para el maestro Leandro Azuara Pérez, el Derecho por sí mismo no sólo no es un factor de cambio social, sino, por el contrario, es un factor de estabilidad de un sistema social.⁵ De este modo, enuncia como factores de cambio social los siguientes:

1. Los externos de la naturaleza.
2. Los cambios de número y composición social.
3. Los trastornos sociales.
4. Los influjos culturales
5. El contacto con diversos pueblos y culturas.
6. Los factores económicos.

Sin embargo, con base en lo anterior reconoce que el derecho es, en sí, el instrumento social más eficaz y quizá indispensable para establecer las bases y fundamentos de una nueva estructura social, y a partir de ello, se promoverán nuevos cambios sociales, los cuales siempre irán acompañados de algún factor de los antes descritos.

⁴ *Ibidem*, p. 299.

⁵ AZUARA PÉREZ, Leandro, *Sociología*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 177.

Para ejemplificar lo anterior, nos referiremos a la Revolución Mexicana, en la cual, evidentemente, el factor de cambio social lo constituyeron los trastornos sociales que generaron el establecimiento de un nuevo orden social, sepultando la anterior estructura social y auxiliándose para ello de un nuevo sistema normativo que daría forma al Estado emergente de dicho movimiento social. Este instrumento es nuestra Constitución.

Los medios de control social más comunes son:⁶

1. La represión violenta.
2. El empleo de amenazas legítimas en caso de incumplimiento de las órdenes establecidas en el propio derecho positivo.
3. La propaganda, como medio de persuasión.
4. Las técnicas educativas como medio para dirigir la conducta del educando.
5. La influencia de los líderes carismáticos sobre el comportamiento de sus seguidores.
6. El uso de la violencia material directa.
7. La utilización de fraudes y engaños para conseguir que otras personas se sometan a nuestra voluntad.
8. La administración y distribución de la riqueza.
9. La dominación legítima y tradicional.

Además de los medios de control social antes descritos, el derecho constituye otro medio de control que se presenta cuando existe un sistema de reglas abstractas, aplicadas tanto judicial como administrativamente, de

⁶ *Ibidem*, p. 288.

acuerdo con una serie de principios e instituciones que se consideran válidos por los miembros de una comunidad históricamente existente.⁷

Las determinaciones jurisdiccionales adoptadas tanto por autoridades administrativas como judiciales son consideradas justas por los gobernados, ya que derivan de un sistema jurídico aceptado de manera general y, por ende, legítimo. A este medio de control social se le llama dominación legal.

El ejercicio del poder y el mantenimiento del orden está a cargo de ciudadanos designados o electos por mecanismos o procedimientos legales legitimados quienes, en ejercicio de sus funciones, deberán estar sometidos al mismo sistema jurisdiccional que delimita sus atribuciones y facultades. A este medio de control social el maestro Leandro Azuara lo denomina impersonal.

2. La Sociología Jurídica.

La Sociología Jurídica es la ciencia que se encarga del estudio del derecho y sus repercusiones sociales, presentando dos importantes vertientes de acuerdo con el pensamiento del maestro Luis Recaséns Siches: la primera de ellas tiene como objetivo estudiar el proceso de creación y evolución del orden jurídico como producto social; mientras que la segunda persigue la finalidad de analizar los efectos que el derecho produce en la sociedad.

En efecto, la función que desempeña la Sociología del derecho consiste en analizar la relación existente entre el orden jurídico y los factores sociales y estudiar los efectos que el orden jurídico produce sobre la realidad social.

⁷ *Ibidem*, p. 234.

En este sentido, el maestro Leandro Azuara Pérez manifiesta: "*Por lo que toca al primer tema de la Sociología Jurídica, cabe decir que sobre los procesos sociales encaminados a la gestación del Derecho influyen una serie de factores, dentro de los cuales podemos mencionar los siguientes: las necesidades existentes en un momento dado, las creencias religiosas, las convicciones políticas y las morales, los sentimientos de justicia, los sentimientos de esperanza y de mejora de la sociedad existente. Todos estos fenómenos son hechos sociales... Por lo que hace al segundo de los temas de la disciplina mencionada, se puede afirmar que los efectos que produce el Derecho una vez creado son diversos; positivos, es decir, de configuración de la vida social de acuerdo con el Derecho tomado como modelo; negativos, esto es, de fracaso en cuanto a esta configuración; de interferencia en relación con otros factores, por ejemplo, religiosos, económicos, etc.; de reacción contra las normas vigentes en un momento dado, con la finalidad de derogarlas y, en su caso, sustituirlas por otras nuevas.*"⁸

Por otro lado, el derecho, visto desde un punto de vista sociológico⁹, es una técnica de regulación que tiene por objeto el control social, integrado por un conjunto de normas heteroaplicativas que utiliza y crea la clase dominante para legitimar y legalizar su poder sobre las clases dominadas.

⁸ *Ibidem*, p. 257.

⁹ GALLINO, Luciano. *Diccionario de Sociología*. Traducción de Estella Mastragelo y Lorenzo Alegria. 1ª edición, Editorial Siglo Veintiuno Editores, México, 1995, pp. 279 y 280.

3. La Sociología Política y la Ciencia Política.

El maestro Maurice Duverger considera a la Sociología Política como sinónimo de Ciencia Política y la define como la ciencia del poder, contrariamente a lo que manifiestan otros autores, que la definen como la ciencia del Estado. En este orden de ideas, el maestro Duverger critica esta última definición manifestando que "... *hacer de la sociología política la ciencia del estado es favorecer su aislamiento con relación a la sociología general*"¹⁰, y considera su acepción como más operativa, pues deja abierta la posibilidad de examinar científicamente la naturaleza del poder en el Estado.

Del análisis marxista de la relación entre el Estado y la sociedad, considerando al Estado como una superestructura, la definición antes señalada no presenta en los países socialistas el mismo carácter que en las democracias, toda vez que no se acepta la teoría de la soberanía, que va en contra del propio marxismo.

La Sociología Política, de acuerdo con el Diccionario de Sociología,¹¹ se define como la esfera de relaciones sociales, de las acciones, de las asociaciones y de las instituciones que se estructuran y desestructuran incesantemente, a partir del Estado, ya sea por dinámica propia o por impulso de los movimientos sociales e ideológicos, teniendo como referencia última, aunque a veces no explícita, la estructura del control de los recursos considerados esenciales para la existencia humana y para el orden social; es decir, la orientación de las elecciones de fondo que versan sobre cómo emplear los recursos disponibles, cómo producir otros nuevos, en qué cantidad y cómo distribuirlos entre la población.

¹⁰ DUVERGER, Maurice, *Sociología Política*. 1ª edición, Editorial Ariel, México, 1984, p. 26.

¹¹ GALLINO, Luciano. *Op. Cit.*, p. 716.

La Sociología Política es, en sí, la ciencia que se encarga del estudio y análisis de las relaciones entre particulares, autoridades y ambas, cuando la esencia misma de esta relación está regida por un vínculo de poder.

B. INSTITUCIONES Y ESTRUCTURAS POLÍTICAS.

En términos sociológicos, la institución se conceptúa como el "*conjunto organizado de costumbres y tradiciones centrado en una actividad importante; sistema organizado de relaciones sociales que incorpora algunos valores y procedimientos comunes y satisface algunas necesidades humanas básicas.*"¹²

El maestro Andrés Serra Rojas ¹³ cita a André Hauriou, quien define a las instituciones políticas como "*... las cosas establecidas por el hombre en el campo de la vida política*". Considero más acertada la definición de Pablo Lucas Verdú, quien señala que "*... la institución política es la entidad jurídico social que organiza y asegura duraderamente la realización del proceso de orientación política*".¹⁴

La institución política se integra por una serie de órganos que forman la estructura del poder público, estos órganos son de carácter jurídico, económico, militar y religioso, entre otros; de tal suerte que la institución aparece como una organización de carácter semipúblico o público, cuya finalidad es la de servir las metas socialmente reconocidas.

¹² HORTON, Paul B., *Sociología*, 6ª edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 1986, traducido por Rafael Moya García, p. 578.

¹³ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.*, p. 511.

¹⁴ *Ibidem*, p. 512.

Las figuras de institución y estructura están íntimamente ligadas; el concepto de estructura se refiere a organización o disposición ordenada de las partes¹⁵ y, en términos generales, la estructura social comprende la organización interior y permanente de la sociedad o un grupo social determinado; es decir, las relaciones interpersonales y sus relaciones con el grupo al que pertenecen.

Para Marx, la vida social está compuesta por estructuras e infraestructuras económicas, jurídicas, políticas e ideológicas, las cuales pueden ser modificadas o suprimidas de acuerdo con las necesidades sociales. Un ejemplo de ello son las instituciones democráticas, en los países socialistas, que son cambiadas por otras instituciones a veces antagónicas o irreconciliables.

Finalmente, el régimen de instituciones se presta poco a alteraciones; el *institucionalismo* es una tendencia de mantener en vigor las instituciones tradicionales, ya sea por su arraigo social o por su propia proyección ideológica; en este orden de ideas, podríamos decir que un sistema político o social está *institucionalizado* cuando se mantienen de forma organizada y permanente las relaciones sociales subordinadas a los principios del orden social reconocido.

En el caso de nuestro país, las instituciones políticas, sociales y económicas han sido un importante instrumento para darle estabilidad a la Nación y, hasta antes de la implantación de las políticas neoliberales, sirvieron también para frenar un poco la desigualdad económica de los mexicanos¹⁶.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ GONZALEZ CASANOVA, Pablo. *La Democracia en México*, 1ª edición, 21ª reimpresión, Editorial Era, México, 1997, p. 87.

Sobre el particular, debe recordarse que la estructura social es "el complejo de los principales grupos e instituciones que constituyen la sociedad"¹⁷; en este orden de ideas, podemos considerar como rasgo diferencial entre las estructuras y las instituciones el hecho de que las segundas forman parte integrante de las primeras.

1. Los partidos políticos. Su concepto y naturaleza.

Definiremos a los partidos políticos como organizaciones caracterizadas por su singularidad, de base personal y relevancia constitucional, creadas con el fin de contribuir de una forma democrática a la determinación de la política nacional y a la formación y orientación de la voluntad de los ciudadanos, así como a promover su participación en las instituciones representativas mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones, y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines.

Puede afirmarse que la principal tendencia de los partidos políticos es perdurar y consolidarse; en tanto que su finalidad última y legítima consiste en obtener el poder mediante el apoyo popular manifestado en las urnas a través del sufragio.

De tal suerte, el artículo 41, fracción I, constitucional, define a los partidos políticos como entidades de interés público, cuya finalidad es la de promover la participación política del pueblo, contribuir a la integración de la representación nacional, así como el acceso al poder público de los ciudadanos mexicanos

¹⁷ BOTTOMORE, Tom. Introducción a la Sociología, 11ª edición, Editorial Península, España, 1992, traducido por Jordi Solé Tura y Gerardo Dimmaso, p. 115.

2. Entidades de interés público. Su concepto y naturaleza.

En los términos del artículo 25, fracciones IV, V y VI, del Código Civil vigente, las entidades de interés público son consideradas como personas morales y, de acuerdo con el artículo 26 del mismo ordenamiento legal, éstas pueden ejercitar todos los derechos inherentes a su objeto y obligarse a través de sus órganos representativos, rigiéndose por las leyes correspondientes, sus escrituras constitutivas y sus respectivos estatutos.

Ahora bien, para poder definir a las entidades de interés público, empezaremos señalando que por entidad se entiende la figura del derecho integrada de manera permanente por un número determinado de personas físicas o, en su caso, instituciones, la cual tiene personalidad jurídica independiente de los miembros que la integran y patrimonio propio.

Por interés público debemos entender, *"el conjunto de pretensiones, relacionadas, con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado"*¹⁸.

Partiendo de las anteriores definiciones, podemos decir que las entidades de interés público son asociaciones favorecidas por el Estado, cuya finalidad es obtener la satisfacción de las necesidades colectivas de sus miembros.

¹⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 1779.

3. Órganos de Estado. Su concepto y naturaleza.

Para comprender el concepto de órganos de Estado citaré al maestro Miguel Acosta Romero¹⁹, quien señala que los órganos de Estado son el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado. De este modo, tenemos que el Congreso de la Unión puede considerarse un órgano del Estado, o bien cada una de las Cámaras que lo integran, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las Secretarías de Estado.

4. Órganos de la Administración Pública. Su concepto y naturaleza.

Los órganos de la administración pública son entes jurídicos a los cuales el Estado, a través de las leyes, les confiere funciones específicas.

El maestro Acosta Romero considera a los órganos de la administración pública como *"... el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que les otorga competencia para realizar una actividad, relativa al poder ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo, una Secretaría de Estado, un Departamento, etc."*²⁰

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta se divide en centralizada y paraestatal. Los entes que componen la primera se denominan órganos de la administración pública centralizada y se integran por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Por su parte, la administración pública paraestatal se compone de los organismos

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 102.

²⁰ *Idem*.

descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos.

5. Diferencias entre Órganos de Estado y entidades de interés público.

La primera diferencia que podemos apreciar consiste en que los órganos de Estado son partes integrantes de éste, en tanto que las entidades de interés público pueden ser ajenas al Estado.

En segundo lugar, por lo que se refiere al marco jurídico regulatorio, los Órganos de Estado se encuentran normados por la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los distintos Reglamentos Interiores y Manuales de Operación de cada uno de estos órganos. Por su parte, las entidades de interés público sólo en algunos casos se encuentran enunciadas en la Carta Magna y en algunas leyes de carácter federal, pero se rigen principalmente por sus estatutos internos.

En tercer término, por lo que hace a la modificación de su marco regulatorio, los Órganos de Estado requieren de un proceso legislativo que reúna las condiciones especificadas en la propia Constitución; en tanto que las entidades de interés público pueden ser modificadas por las asambleas de sus integrantes, de acuerdo con lo que dispongan sus propios estatutos.

Una cuarta diferencia se hace patente por cuanto hace a los fines que se persiguen. Los Órganos de Estado ejercen las funciones propias de éste, a saber: la administrativa, la legislativa y la judicial; en tanto que las entidades

de interés público únicamente persiguen la satisfacción de un interés colectivo que es el que les da vida.

Por último, los Órganos de Estado están legitimados por la decisión popular, expresada a través de los votos ciudadanos, esto es, que en su designación interviene de manera directa o indirecta el pueblo, ya que éste es el que determina quién lo va a gobernar; mientras que en las entidades de interés público, sólo participan de las decisiones de ésta sus propios miembros.

C. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

Analizando los medios de control jurisdiccional de Constitución, en el cual lógicamente se encuentra inmersa la acción de inconstitucionalidad, encontramos la fuerte preocupación de los juristas mexicanos por crear mecanismos suficientemente eficaces para salvaguardar los mandamientos constitucionales, sobre otros ordenamientos legales que fueran contrarios al espíritu de la misma, y aún contra actos de autoridades que pudieran ser contrarios a las garantías consagradas en nuestro Pacto Federal.

El principio fundamental de los medios jurisdiccionales de defensa de la Constitución, lo define claramente el maestro Felipe Tena Ramírez²¹, manifestando que si la organización que instituye la Ley Suprema pudiera ser violada impunemente, los preceptos constitucionales no pasarían de ser principios teóricos o mandamientos éticos; en este orden de ideas, el respeto a la Constitución debe darse de manera espontánea y las violaciones a ésta deben constituir la excepción y no la regla porque, de lo contrario, la anarquía o el despotismo habrán superado el Estado de derecho.

²¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 25ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 491.

De este modo, en busca de la tutela de las garantías individuales, en 1847 nace el juicio de amparo, con la promulgación del Acta de Reformas, posteriormente consagradas en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 y, finalmente, en los artículos 102 y 107 de la Constitución Federal vigente.

No obstante lo anterior, con el juicio de amparo como único medio jurisdiccional de defensa de la Constitución, esta encomienda era cumplida de manera muy errática por la mencionada institución jurídica, que solamente tutelaba los derechos humanos o garantías individuales en primer orden y, posteriormente, las garantías sociales, extendiendo su tutela a toda la Constitución y legislación secundaria a través de la garantía de legalidad, consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna²². Este es el primer medio de control jurisdiccional de la Constitución en nuestro país y sin lugar a dudas el de mayor impacto tanto nacional como internacional. Cabe mencionar que esta institución ha sido adoptada por varios países latinoamericanos.

El objeto de los medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad consiste en mantener el orden establecido por la Ley Fundamental sobre los actos y ordenamientos que lo contravengan.

Actualmente, nuestra Constitución contempla tres medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad: el juicio de amparo, del que ya he hablado, la controversia constitucional y, por último, la acción de inconstitucionalidad.

²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, 33ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 154.

1. Los órganos de control de la constitucionalidad.

El control de la constitucionalidad puede ser encomendado tanto a un órgano judicial, como a un órgano político. Cabe destacar que en nuestro sistema jurídico se ha encomendado esta importante labor a órganos políticos, como el Gran Jurado, dentro de la Constitución Centralista de 1836, y a órganos jurisdiccionales, como se estableció en las Constituciones de 1857 y posteriores.

El doctor Ignacio Burgoa Orihuela ²³evidencia las ventajas del sistema de control jurisdiccional sobre el sistema de control político, en virtud de que el sistema de control de la constitucionalidad a través de un órgano político genera una serie de conflictos y pugnas al encargar la tutela de la Ley Suprema a un órgano distinto a los poderes constituidos, ya que mantiene latente la posibilidad de que surja una crisis entre el órgano político y la autoridad responsable del acto violatorio, situación que es superada cuando el control de la constitucionalidad es encargado a un órgano jurisdiccional, ya que en este supuesto se configura el triángulo procesal entre el agraviado, el órgano jurisdiccional y la autoridad responsable.

Las características del sistema político de control constitucional, son las siguientes:

- a) La preservación de la Constitución se encomienda a un órgano distinto de los poderes constituidos, o bien, al poder Ejecutivo o Legislativo.

²³*Ibidem*, p. 156.

- b) La petición de inconstitucionalidad es ejercida por una autoridad estatal o un grupo de funcionarios, quienes la dirigen al órgano de control, para efecto de que declare inconstitucional la ley o acto impugnado.
- c) Ante el órgano político no se ventila ningún procedimiento contencioso entre el peticionario y la autoridad emisora del acto o ley impugnada.
- d) En todos los casos, las declaraciones de inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes* o absolutos.

Mientras tanto, las características del sistema jurisdiccional de control de la Constitución son las siguientes:

- a) La protección de la Ley Suprema se encomienda a un órgano judicial con facultades para tal encomienda expresadas en la propia Constitución, o se ejerce por autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía constitucional.
- b) La petición de inconstitucionalidad puede ejercerla cualquier persona que estime violados sus derechos constitucionales.
- c) Se lleva a cabo proceso que se substancia ante una autoridad judicial, en el que las partes procesales son el agraviado y la autoridad responsable de la emisión del acto o ley impugnada.
- d) Las resoluciones pueden tener efectos relativos a la cosa juzgada.

2. El principio de supremacía constitucional.

“Bajo el término de supremacía de la constitución, se hace referencia a la cualidad de la constitución de fungir como la norma jurídica positiva superior que da validez y unidad a un orden jurídico nacional. Este término es igualmente aplicable en los sistemas de constitución escrita, como en aquellos de constitución consuetudinaria.”²⁴

Para que una norma jurídica sea válida, debe encontrar su fundamento de validez en los preceptos consagrados en la propia Constitución, tanto en lo que se refiere al procedimiento de creación de la norma (aspecto formal), como por lo que hace a su contenido en sí.

Por su parte, todo acto de autoridad debe encontrar su fundamento último en los preceptos constitucionales, que tienen la calidad de normas supremas en el orden jurídico de que se trate.

En efecto, todo orden jurídico se encuentra supeditado a la “norma fundamental”, por lo que las autoridades no pueden tener más poderes o facultades que los expresamente conferidos en la Constitución.

De acuerdo con la jurisprudencia dogmática constitucional, la supremacía de la constitución deriva de que ésta, por sí sola, es superior al resto de las normas jurídicas y se fundamenta en los dogmas del Poder Constituyente o de la soberanía popular, que dotan de competencia a los órganos de Estado, otorgándoles el derecho para ejercitar sus funciones.

²⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, pp. 3023-3025.

Luego entonces, cualquier acto de autoridad que no encuentre su fundamento en la Ley Suprema, podrá ser combatido mediante un procedimiento en el que se confrontarán las disposiciones contrarias a la Constitución con el texto mismo de ésta, y que será substanciado ante los tribunales competentes, como encargados de decidir el derecho aplicable al caso concreto y de mantener el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos de poderes.

La Constitución establece las reglas para la elaboración de las leyes y del resto de las normas jurídicas que integran el sistema jurídico, situación que es más palpable en los sistemas federales, en los que las normas estatales y municipales se encuentran claramente subordinadas a las normas constitucionales.

En nuestro sistema jurídico, es el Poder Judicial de la Federación, particularmente a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el órgano encargado de garantizar el respeto al orden constitucional, mediante los medios de control de la constitucionalidad establecidos en la Carta Magna, a saber: el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

El principio de supremacía constitucional se encuentra consagrado en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental que prescribe: *"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren, por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados"*.

3. El control de la constitucionalidad por vía de acción y por vía de excepción.

El ejercicio del control jurisdiccional de la constitucionalidad se puede realizar por vía de acción o por vía de excepción.

El régimen de control jurisdiccional por vía de acción se desarrolla en un verdadero proceso judicial, el cual se integra por las partes procesales, a saber: el agraviado y la autoridad emisora del acto o ley violatoria, y es substanciado y resuelto por un órgano judicial. El agraviado persigue la declaración de inconstitucionalidad del acto o ley que vulnera sus derechos; la autoridad que emite el acto intenta que la autoridad judicial confirme la legalidad y constitucionalidad del acto o ley que se impugna, y el órgano jurisdiccional, que en todos los casos tiene que ser distinto al que emitió el acto, tiene como fin principal vigilar la constitucionalidad de los actos o leyes.

En este sistema existen autoridades jurisdiccionales²⁵ facultadas por la propia Constitución para conocer y resolver sobre los actos contrarios a la misma que emitan autoridades distintas a las jurisdiccionales. A este sistema se le conoce también por el nombre de *sistema concentrado*.

Mientras tanto, el régimen de control jurisdiccional por vía de excepción opera dentro del mismo proceso o procedimiento en el que se están vulnerando los derechos constitucionales del agraviado y es interpuesto por éste durante la tramitación del propio acto impugnado como medio de defensa o excepción.

²⁵En el caso de nuestro país, la Constitución Mexicana faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los Tribunales Colegiados y Jueces de Distrito para conocer de los actos contrarios a la Ley Suprema.

Lógicamente esta excepción o defensa de inconstitucionalidad es resuelta por la misma autoridad que conoce del acto violatorio de la Constitución. A este sistema se le conoce como *de control difuso*.

Este sistema faculta a cualquier autoridad jurisdiccional a proveer sus determinaciones con estricto apego a la Constitución, aún cuando exista legislación secundaria que sea contraria a la Ley Suprema; por ende, en este sistema no son necesarios los jueces especializados en conocer de los ataques a la Ley Fundamental.

4. El auto-control de la constitucionalidad.

El auto-control de la constitucionalidad, característica fundamental de los sistemas de control constitucional por vía de excepción, implica que son los propios jueces, de cualquier categoría, quienes, en cada caso específico, tutelan la Constitución, sujetando sus decisiones o determinaciones a los preceptos consagrados en ésta y absteniéndose de aplicar leyes secundarias que se opusieren a la Ley Fundamental.

Algunos tratadistas opinan que el sistema de auto-control de la constitucionalidad podría aplicarse en México, basándose en la obligación que impone a todas las autoridades judiciales el artículo 133 de la Carta Magna, en el sentido de sujetar sus determinaciones a los preceptos consagrados en la Constitución, leyes y tratados, *"a pesar de disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados."*

En este sentido, se plantea que la obligación de analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, no sólo competiría a

los jueces federales, sino a cualquier autoridad jurisdiccional, de la categoría que fuese.

Sin embargo, según considera el doctor Ignacio Burgoa, debe distinguirse entre la facultad de cualquier autoridad para preferir la aplicación de una disposición constitucional sobre una secundaria que se oponga a la Carta Magna y la facultad de declarar inconstitucionales las normas que contravengan los principios consagrados en la Ley Fundamental.

La diferencia radica, finalmente, en el hecho de que toda autoridad judicial puede, en cualquier momento, optar por abstenerse de aplicar un precepto que estime violatorio de la Ley Suprema, sin que ello implique una declaración expresa de inconstitucionalidad; en tanto que sólo el Poder Judicial Federal se encuentra facultado para declarar categóricamente que una norma es inconstitucional.

No obstante, estima el doctor Burgoa que la aplicación estricta del artículo 133 constitucional conllevaría que cualquier autoridad, por ínfima que fuese, podría negarse a acatar determinaciones u obligaciones que derivasen de preceptos que estimase contrarios a la Constitución, originando con ello un caos en la organización gubernativa que derivaría, incluso, en la posibilidad de que cualquier autoridad, ya sea judicial, legislativa o ejecutiva, se negase a acatar las determinaciones del Poder Judicial Federal, por considerarias contrarias a la Carta Magna.

Sobre este particular, se plantea también la posible controversia existente entre los artículos 133 y 103, ambos de nuestra Ley Fundamental. El primero de los preceptos en cita, como ya se ha señalado, consagra el principio de Supremacía Constitucional, obligando a todas las autoridades judiciales a

ajustar sus determinaciones a los preceptos consagrados en la Constitución Federal, a pesar de las disposiciones en contrario que pudieran existir en las constituciones o leyes locales.

Esta obligación, según se ha visto, implicaría, en todo caso, que los jueces del fuero común deberían analizar la constitucionalidad de los preceptos que tuviesen que aplicar, lo que representa una aparente contradicción entre el precepto en comento y el artículo 103 de la propia Carta Magna, que otorga a los Tribunales de la Federación la facultad de declarar inconstitucionales, a través del juicio de amparo, las leyes o actos que estimen violatorios de las garantías consagradas en la Ley Suprema.

Para explicar esta aparente contradicción, el doctor Burgoa señala que el artículo 133 constitucional fue incorporado irreflexivamente en nuestra Constitución Federal, usando como modelo una norma contenida en el Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. De este modo, el sistema de auto-control de la constitucionalidad, que constituye la base del sistema judicial norteamericano, fue adoptado, sin razón alguna, en nuestro sistema judicial, propiciando así la controversia que se ha comentado.²⁶

5. Otros sistemas de control constitucional.

Además de los sistemas político y jurisdiccional de control de la constitucionalidad, en opinión de ciertos autores, existen sistemas diversos a los que también llaman de control constitucional, incluyendo en esta categoría a los sistemas de previsión o tutela preventiva de la Constitución y a los sistemas de fijación de responsabilidades de servidores públicos.

²⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. Cit.*, pp. 157-163.

En realidad, sólo puede considerarse sistema de control de constitucionalidad aquél que tenga "... por finalidad específica invalidar actos de autoridad y leyes que sean contrarios a la Ley Fundamental...".²⁷

En este orden de ideas, los sistemas que persiguen evitar la formulación de leyes contrarias a la constitución, no pueden considerarse como medios de control constitucional, toda vez que no se está en presencia de infracciones actuales y reales a la Carta Magna, sino de simples violaciones potenciales. Luego entonces, el propósito de un sistema de esta naturaleza no es anular una ley o acto de autoridad contrario a la Ley Fundamental, sino prever o prevenir la existencia de leyes inconstitucionales. En tal virtud, se trata de medios de previsión o tutela preventiva, y no de control de la constitucionalidad.

En el caso de los sistemas de responsabilidad de servidores públicos, éstos buscan sancionar a los funcionarios que emitan actos inconstitucionales, pero nunca tienen como finalidad anular los actos violatorios de garantías constitucionales; por lo tanto, tampoco pueden considerarse sistemas de control constitucional.

A pesar de estas consideraciones, algunos tratadistas, opinan que otros sistemas de control constitucional se presentan en las formas que a continuación se indican:

- Defensa de la Constitución por "órgano neutro". - Se comprenden en esta categoría los sistemas en los que ciertos órganos, sin ser políticos o jurisdiccionales, persiguen evitar o prevenir leyes o actos inconstitucionales. Se consideran como medios de defensa por "órgano

²⁷ *Ibidem*, p. 164.

neutro”, la facultad para disolver los parlamentos, la realización de plebiscitos y las instituciones de refrendo y publicación de leyes.

En realidad, ninguno de estos sistemas es de control de la constitucionalidad, sino de equilibrio jurídico y político entre los poderes del Estado.

- **Defensa de la Constitución por órgano mixto.-** En este sistema intervienen simultáneamente dos órganos (uno político y otro jurisdiccional, o bien, se ejerce a través de un solo órgano que realiza funciones tanto jurisdiccionales como políticas.
- **Protección “judicial” de la Constitución.-** Para el maestro Fix Zamudio, el sistema de protección judicial de la Constitución consiste en él *“...procedimiento que se sigue ante un Tribunal establecido al efecto, y que tiene como función la de declarar, ya sea de oficio, o principalmente a petición de personas u órganos públicos legitimados, cuándo una ley o un acto son contrarios a la Ley Fundamental, y produciendo tal declaración la anulación absoluta de los mismos.”*²⁸

D. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

1. La acción. Su concepto y características.

El vocablo acción tiene una variedad muy amplia de significados. De acuerdo con todos los estudios que a lo largo de la historia se han realizado

²⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor, El Juicio de Amparo, cit. por BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. Cit.*, pp. 167-168.

sobre este particular, y como lo manifiesta el doctor Ignacio Burgoa Orihuela,²⁹ sería fácil perdernos en sus laberintos, por lo que analizaremos sólo algunas de las acepciones más representativas del vocablo, para poder comprender más ampliamente el concepto jurídico de la acción.

Para poder comprender el término acción, sociológicamente hablando, debemos identificar esta institución como la negación de la *vindicta privata*,³⁰ en cuyo régimen se procuraba justicia por propia mano, para dar paso al régimen de autoridad, en el cual esta última es la que dirime las controversias entre los miembros de la sociedad.

Antiguamente se consideraba que la acción y el derecho subjetivo eran conceptos de significado semejante. Se decía que la acción es el derecho en su aplicación práctica, esto es, el derecho perseguido en un juicio. Con el paso del tiempo se consideró al derecho como el aspecto sustancial del poder conferido a una persona a través del ordenamiento jurídico, y la acción era el aspecto formal del derecho, que habilita la posibilidad de hacerlo valer en un juicio cuando es ignorado o desconocido por propia voluntad.

Tal importancia adquirió este segundo aspecto que dio origen al nacimiento de una disciplina jurídica autónoma: el derecho procesal, que tiene como base la acción y origina las diferentes clases de juicio. De esta manera, entendemos que la acción es el derecho de perseguir en un juicio lo que se nos debe, de donde se genera el concepto de pretensión de tutela jurídica, cuya finalidad será la obtención de una condena al demandado por sentencia

²⁹ *Ibidem*, p. 314.

³⁰ *Ídem*.

favorable al actor o demandante, cuyo sustento constitucional se encuentra en los preceptos 14, 16 y 17 de nuestra Carta Magna.

La acción es un derecho fundamental que permite acudir, pedir y exigir la tutela jurisdiccional de los órganos públicos del Estado que tienen encomendada dicha función, e implica la prohibición de la autodefensa³¹. Ello hace posible un concepto de acción que se puede aplicar en todos los órdenes jurisdiccionales: civil, penal, laboral, administrativo, que a su vez será matizado en función del ordenamiento jurídico que la protege de forma concreta y específica.

Sin embargo, la acción dentro del proceso adquiere un significado especial, ya que el derecho a la tutela efectiva de carácter constitucional se traduce en una serie de principios, como las garantías de audiencia, legalidad y debido proceso, que permitan la oportunidad de ofrecer pruebas y alegatos y recurrir las sentencias y resoluciones dictadas en todo tipo de proceso, procedimiento y juicio.

En el Derecho Romano se definía a la acción con la frase "*nihil aliud est actio quam ius perseguendi iudicio quod sibi debetur*", la acción no es otra cosa que el derecho de perseguir ante un juez lo que nos es debido.

Francesco Carnelutti³² conceptúa la acción como el poder de provocar la actuación de un órgano jurisdiccional.

³¹ La prohibición constitucional de la autodefensa se encuentra consagrada en el artículo 17 de nuestra Ley Fundamental, en los siguientes términos: "*Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho...*". Este principio supremo reafirma el derecho de todo individuo para acudir ante los tribunales previamente establecidos en demanda de justicia.

³² Cit. por DE PINA, Rafael y José Castillo Larrañaga, Derecho Procesal Civil, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 152.

Ugo Rocco³³ define al derecho de acción como un derecho subjetivo público, del individuo para con el Estado, que tiene como contenido sustancial el interés abstracto a la intervención del Estado para la eliminación de los obstáculos, que la incertidumbre o la inobservancia de la norma aplicable al caso concreto, pueden oponer a la realización de los intereses protegidos.

Para Giuseppe Chiovenda³⁴ la acción es "*el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de la ley*".

Sin lugar a dudas, la acepción más común de la palabra acción es aquella que la considera equivalente al concepto de la *petitio*. En este sentido, podemos equiparar el significado de la acción civil con el derecho de petición consagrado en nuestra Constitución y de tintes meramente administrativos, ya que en ambos casos, el particular se encuentra facultado para activar la maquinaria gubernamental, ya sea el órgano jurisdiccional o las distintas dependencias o entidades de la administración pública, en busca de la satisfacción de sus pretensiones

Por otra parte, la acción también puede significar la solicitud de declaración de incompetencia³⁵, que operaría al denunciar la ausencia de facultades y atribuciones de un órgano gubernamental para conocer de determinado asunto.

La acción también se equipara con el hecho generador de una demanda judicial, así como con los distintos medios de defensa jurisdiccionales consagrados en nuestra Constitución, tales como la propia acción de

³³ *Idem*.

³⁴ CHIOVENDA, Giuseppe, Curso de Derecho Procesal Civil, Biblioteca Clásicos del Derecho. Tomo VI, 1ª edición, Editorial Harla, México, 1997, p. 12.

³⁵ DE PINA, Rafael y José Castillo Larrañaga, *Op. Cit.*, p. 144.

inconstitucionalidad, de la cual habremos en el siguiente capítulo de esta tesis. Los elementos de la acción, según Chiovenda³⁶ son los siguientes:

- a) Los sujetos, que necesariamente son el activo, actor o demandante, quien tiene la facultad del ejercicio de la acción y el pasivo o demandado, quien será el destinatario de la pretensión deducida del ejercicio de la acción.
- b) La causa de la acción, que es la adecuación de un hecho a un presupuesto jurídico, que genera en sí la acción; este elemento, por lo general, se divide en dos aspectos: una relación jurídica y un estado de hecho contrario al derecho.
- c) El objeto, es decir, el efecto al cual tiende el poder de obrar lo que se pide. En este sentido, Chiovenda también divide este elemento, considerando que el objeto inmediato de la acción es la actuación de la ley, y el objeto mediato sería aquel cuya obtención está condicionada a la actuación de la ley y de los órganos jurisdiccionales.

Como características de la acción encontramos que ésta es, en sí misma, un derecho. Muchos autores, entre ellos Rafael de Pina, Carnelutti y Chiovenda, se refieren a ella como el derecho de acción,³⁷ como tal se puede transmitir, ceder, renunciar y, en algunos casos prescribir. En este último sentido, Chiovenda³⁸ aclara que son las obligaciones las que prescriben con el paso del tiempo y no la facultad de pedir o incitar al órgano jurisdiccional para la consecución de la pretensión, que se traduce en la acción en sí misma; sin

³⁶ CHIOVENDA, Giuseppe, *Op. Cit.*, p. 16.

³⁷ DE PINA, Rafael y José Castillo Larrañaga, *Op. Cit.*, p. 145.

³⁸ CHIOVENDA, Giuseppe, *Op. Cit.* p. 16.

embargo, nuestro derecho positivo establece que todas las acciones prescriben.

Es digno mencionar que contrariamente a lo que manifiesta nuestra legislación, no todas las acciones prescriben, como en el caso de la acción derivada de la solicitud de pensión alimenticia, la acción de división de bienes conyugales y, en general, la mayoría de las acciones derivadas del derecho familiar.

Cabe señalar que la acción es un derecho potestativo, un poder puramente ideal, es decir, el poder de producir determinados efectos jurídicos; este poder se ejercita a través de la declaración unilateral de la voluntad, en relación con los efectos que se pretenden.

La acción es un poder coordinado a la tutela de un interés, que puede ser público o privado, patrimonial o no patrimonial, dependiendo de la naturaleza del propio interés.

Para su clasificación, las acciones se pueden dividir en dos grupos: el primero de ellos se refiere a la clasificación de la acción en su propio sentido, mientras que en el segundo supuesto, se considera a la acción como sinónimo del derecho deducido o por deducir en el juicio. Es en este último sentido que iniciaremos citando las principales clasificaciones de las acciones:

- a) *Acciones reales y personales.* Éstas se encuentran íntimamente relacionadas con la distinción entre derechos reales y derechos personales.

b) *Acciones mobiliarias e inmobiliarias*. Esta distinción se funda en la naturaleza misma de la cosa objeto del derecho. La doctrina francesa conjuga ambas clasificaciones.

c) *Acciones principales y accesorias*. Es una clasificación que obedece a la importancia de la acción, donde la más importante dará forma y regirá la suerte de las de menor jerarquía.

d) *Acciones petitorias*. Clasificación de una acción real que se opone a la posesoria.

En cuanto a la primera división realizada en este análisis, referente a la acción como poder, en sí, de pedir la aplicación de la ley mediante la actuación de los órganos jurisdiccionales, ésta no admite otra clasificación que aquella que se funde en la propia naturaleza del pronunciamiento judicial. En este sentido, podemos distinguir tres clases de acciones:

- a) Acción de conocimiento.
- b) Acción de conservación.
- c) Acción de ejecución.

La forma más completa de pronunciamiento de los órganos jurisdiccionales es la sentencia, que previo un minucioso examen de los actos de las partes, rechaza o confirma la demanda, afirmando o negando la existencia de la voluntad concreta de la ley alegada por el demandante, la sentencia que acoge la demanda es de condena y su función es la de declarar un derecho y preparar la ejecución forzosa del mismo; si la sentencia realiza uno de los derechos potestativos para su actuación la participación de los órganos jurisdiccionales será constitutiva, mientras que si simple y llanamente

manifiesta la voluntad de la ley, será de mera declaración. Por ende, si clasificamos las acciones derivadas de las sentencias, encontramos tres grupos de acciones:

- a) De condena;
- b) Constitutivas; y
- c) De mera declaración.

También podemos diferenciar otro tipo de acciones derivadas de pronunciamientos provisionales de los juzgadores. A estas acciones se les denomina acciones sumarias³⁹.

En los casos en que es necesario el mantenimiento de las cosas o derechos en el estado que guardan hasta antes de la emisión de la sentencia, o cuando se requiere asegurar la futura satisfacción del derecho antes de la emisión de la sentencia, siempre que el objeto motivo del juicio se encuentre en peligro, corresponde el ejercicio de la acción aseguradora.

Por último, hablaremos de las acciones ejecutivas, que son aquellas que tienen por finalidad la de llevar a cabo el cumplimiento forzoso y satisfactorio de un derecho, previamente declarado.

a) Los elementos de la acción.

De acuerdo con la doctrina procesal, la acción consta de tres elementos, a saber:⁴⁰

³⁹ *Ibidem*, p. 18.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 153.

1. Sujetos; siendo el sujeto activo a quien corresponde el ejercicio de la acción, y el pasivo, contra quién va dirigida la acción.
2. *Causa Petendi*, que es la causa eficiente de la acción o sea un interés que fundamente la acción. Ésta, a su vez, se integra por dos elementos: un derecho y un estado de hecho contrario al derecho mismo.
3. *Petitium*, es el objeto de la acción.

2. La acción de inconstitucionalidad. Su concepto y características.

El maestro Juventino V. Castro define las acciones de inconstitucionalidad como *"procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales"*.⁴¹

Analizando el contenido de la fracción segunda del artículo 105 de nuestra Carta Magna, podemos definir la acción de inconstitucionalidad como un medio de control jurisdiccional abstracto⁴² de las leyes, que se ejerce a *posteriori*, con la finalidad de defender la supremacía constitucional y cuyo objeto consiste en plantear la contradicción entre una norma de carácter

⁴¹ CASTRO, Juventino V., El Artículo 105 Constitucional, 1ª edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pp. 196-197.

⁴² Debemos de entender por abstracto, el hecho de que la acción de inconstitucionalidad no requiere la existencia de un agravio previo.

general y la Ley Fundamental, estando facultados para ello un porcentaje (treinta y tres por ciento) de los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores, de las Legislaturas locales o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como el Procurador General de la República y los partidos políticos, a través de sus dirigencias nacional o estatales.

En este último supuesto, es decir, tratándose de los partidos políticos, éstos sólo pueden ejercitar la acción de inconstitucionalidad en el caso de leyes electorales.

Para Ariel Alberto Rojas Caballero,⁴³ la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control constitucional de revisión judicial *a posteriori* y abstracto y se tipifica como un sistema de control constitucional de revisión judicial concentrado por vía principal, de efectos generales, declarativos y futuros.

Para poder hablar de las características de la acción de inconstitucionalidad es necesario, en primer lugar, mencionar que no se trata de una acción en el sentido civil o penal de la palabra; tampoco podemos considerarla como una petición, toda vez que su ejercicio está restringido y condicionado a entidades públicas y, en uno sólo de los supuestos, a los partidos políticos.

En tal virtud, debemos considerar a la acción de inconstitucionalidad como una facultad otorgada por la Carta Magna a los órganos gubernamentales señalados en el propio Pacto Federal.

⁴³ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. "Las acciones de inconstitucionalidad como un mecanismo de control constitucional". *Respuesta*, México, año 1, núm. 4, marzo de 1996.

Para el licenciado Ariel Alberto Rojas Caballero, la figura que nos ocupa es una garantía constitucional, criterio con el cual diferimos, en razón de la limitación que los particulares tienen para ejercitarla, siendo éstos, en última instancia, los destinatarios de la ley que se estime inconstitucional.

Por su parte, el doctor José Luis Soberanes critica que se haya dado legitimidad procesal para interponer la acción de inconstitucionalidad a un grupo reducido de personas.

También es menester resaltar que estamos ante la presencia de un mecanismo de control jurisdiccional de la Constitución, similar al juicio de amparo y a la controversia constitucional, aunque con divergencias estructurales y, fundamentalmente, con distinciones en la validez de las resoluciones que, en cada caso, se emiten.

En efecto, las resoluciones que se dictan como resultado del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad no admiten la aplicación de la llamada fórmula Otero, como ocurre en el juicio de amparo; antes bien, tienen efectos *erga omnes*, es decir, constituyen declaraciones de aplicación general.

a) *La acción de inconstitucionalidad en el derecho positivo mexicano.*

La innovadora figura jurídica de la acción de inconstitucional fue consagrada en la Constitución Política Mexicana, a instancias del Ejecutivo Federal, en su artículo 105, que a la letra dice:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

"b) La Federación y un municipio;

"c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

"d) Un Estado y otro;

"e) Un Estado y el Distrito Federal;

"f) El Distrito Federal y un municipio;

"g) Dos municipios de diversos Estados;

"h) Dos poderes del mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

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

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

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

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

"e) El equivalente al treinta y tres por cientos 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.

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

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

"III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de los Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

"En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."

Lo relativo al procedimiento para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad se encuentra regulado en el Título Tercero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de fecha 11 de mayo de 1995, reformada en lo referente a la acción de inconstitucionalidad, por decreto del 19 de noviembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de ese mismo año.

Considerando la totalidad de la legislación mexicana, sólo en los dos cuerpos legales antes mencionados se regula la figura de la acción de inconstitucionalidad, quizá porque este medio de control constitucional es relativamente de nueva creación.

3. **Diferencias ente la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo.**

A fin de analizar este medio de control y defensa jurisdiccional de la constitucionalidad, refirámonos a la definición del doctor Ignacio Burgoa Orihuela, quién opina que *"el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del art. 103 de la Constitución); que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracción II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado."*⁴⁴

La primera diferencia evidente consiste en que el juicio de amparo puede ser promovido por cualquier persona, física o moral, que vea vulnerada su esfera jurídica de garantías con motivo de cualquier acto de autoridad o como resultado de la aplicación de leyes que se estimen inconstitucionales; en tanto que la acción de inconstitucionalidad sólo puede ser promovido por los órganos gubernamentales y entidades señalados en los incisos a), b), c), d), e) y f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución.

En segundo término, mencionaremos que otra de las principales diferencias existentes entre ambos medios de control de la constitucionalidad consiste en el objeto que ambos persiguen. Mientras el juicio de amparo tiene por objeto directo la defensa de las garantías⁴⁵ constitucionales, y como objeto indirecto la congruencia de las leyes secundarias con la ley fundamental, la

⁴⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. Cit.*, pp. 169 y 170.

⁴⁵ *Idem.*

acción de inconstitucionalidad tiene como único objeto mantener la supremacía constitucional, anulando cualquier legislación que le sea contraria.

Otra diferencia notable es la del alcance protector de las resoluciones que se emiten en ambos medios de control de la constitucionalidad: el juicio de amparo protege exclusivamente al quejoso y únicamente tiene efectos respecto de éste; por su parte, la acción de inconstitucionalidad tiene efectos *erga omnes*, es decir, cuando resulte procedente el ejercicio de una acción de inconstitucionalidad, la ley contra la cual se hubiese ejercitado será declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otro aspecto a considerar es el relativo a los actos que son impugnables a través de los medios de control constitucional que nos ocupan. En el juicio de amparo se combaten actos de autoridad o leyes que conculquen garantías constitucionales en perjuicio de los gobernados; en tanto que la acción de inconstitucionalidad sólo puede ejercitarse contra leyes que se estimen contrarias al texto de nuestra Ley Suprema.

Por lo que se refiere a las autoridades competentes para conocer y resolver de estos medios de control y defensa de la Constitución, cabe señalar que el juicio de amparo es tramitado y resuelto por los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito, atendiendo al tipo de juicio que se intente.⁴⁶

⁴⁶ Nuestra legislación contempla dos modalidades del juicio de amparo, a saber: el amparo indirecto o *bi-institucional*, del cual conocen los jueces de Distrito y que se encuentra normado en el artículo 114 de la Ley de Amparo, y el amparo directo, que se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos del artículo 158 de la citada ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación será la encargada de conocer y resolver en aquellos casos en que se revise una resolución que verse sobre la inconstitucionalidad de una ley, o bien, cuando ejerza la facultad de atracción contemplada en el artículo 107, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, las acciones de inconstitucionalidad serán conocidas únicamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con lo que dispone el artículo 105, fracción II, del Pacto Federal.

Otra diferencia que también hay que destacar es, que mientras el juicio de amparo admite dos instancias⁴⁷, la acción de inconstitucionalidad es un proceso uni-instancial

4. Diferencias entre la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

Antes de abordar el tema relativo a las diferencias que existen entre estos dos medios de control constitucional, refirámonos a los términos en que el Ministro Juventino V. Castro define a las controversias constitucionales:

"Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de los límites entre los Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política".⁴⁸

⁴⁷ El caso del amparo directo o bi-instancial.

⁴⁸ CASTRO, Juventino V., *Op. Cit.*, pp. 99-100.

En primer término, diremos que para que pueda ser planteada una controversia constitucional debe existir un conflicto jurídico real y concreto entre órganos constitucionales o niveles de gobierno, por la entrada en vigor o aplicación de una ley, contrariamente a lo que sucede en las acciones de inconstitucionalidad, en las que no se requiere que medie ningún conflicto, sino la simple consideración de inconstitucionalidad de una ley por parte de los titulares de esta acción.

Por otro lado, los entes facultados para su ejercicio son distintos: en el caso de las controversias constitucionales pueden promoverla la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y los Poderes de los Estados, cuando exista un conflicto entre sí; en tanto que las acciones de inconstitucionalidad pueden ser promovidas por el Procurador General de la República, las minorías parlamentarias de las Cámaras de Diputados y Senadores y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para la declaratoria de inconstitucionalidad de alguna ley, en el caso de las controversias constitucionales, no es necesario el voto aprobatorio de una mayoría calificada, que sí se requiere en tratándose de las acciones de inconstitucionalidad (ocho votos de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), sino que basta con el voto a favor de la mayoría simple de los integrantes de nuestro máximo órgano judicial.

CAPÍTULO SEGUNDO

NOCIONES HISTÓRICAS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

1. Internacionales.

a) *Venezuela y Colombia.*

Sin lugar a dudas, los primeros antecedentes directos de la acción de inconstitucionalidad, como medio de control judicial⁴⁹ del orden constitucional en Latinoamérica, los encontramos en la Constitución venezolana de 1858, *"...que consagra el control judicial concentrado de la constitucionalidad de las leyes; y en la acción popular de inconstitucionalidad, contemplada en la Ley Orgánica de la Administración y Régimen Municipal de Colombia publicada el 22 de junio de 1850, en ambos medios encontramos la inquietud de estos estados de mantener la supremacía constitucional sobre algunos ordenamientos secundarios, aunque con algunas peculiaridades que limitaron su alcance, como es el caso de la acción popular, la cual a pesar de que los efectos de las sentencias que recaían en estos procesos tenían efectos erga omnes..."*, sólo podían interponerse en contra de ordenanzas, acuerdos de las cámaras provinciales y cabildos parroquiales, y no contra leyes federales y estatales; por otro lado, esta acción podía ser interpuesta por cualquier ciudadano que se viera afectado por la aplicación de las normas antes señaladas.

⁴⁹ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La Acción de Inconstitucionalidad*, 1ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1998, p. 61.

El proceso colombiano de control de la constitucionalidad es más parecido a nuestro juicio de amparo que a la acción de inconstitucionalidad, recientemente instaurada en nuestra Carta Magna, pero lógicamente con alcances más limitados.

b) Austria.

Quizá el antecedente directo más confiable de la acción de inconstitucionalidad lo encontremos en la legislación austriaca. En primer lugar, debemos referirnos a la Ley austriaca del 25 de enero de 1919,⁵⁰ en la que el ilustre jurista Hans Kelsen tuvo un papel preponderante, implantando en Austria un Tribunal Constitucional (*Verfassungsgerichtshof*), aunque éste sólo lo fue de nombre, ya que no se trataba de un tribunal de control normativo de la constitucionalidad; en términos reales, la situación del poder judicial seguía siendo igual que durante el Imperio, esto es, existía una prohibición absoluta al poder judicial para intervenir en el control de la constitucionalidad de las leyes promulgadas.

El siguiente paso en el control judicial de la constitucionalidad normativa que se dio en Austria fue a través de la Ley de Representación Nacional, del 14 de marzo de 1919, en la cual se introdujo el control previo de la constitucionalidad de las leyes de los *Länder* (equiparables a los estados o provincias integrantes de este país) por razón de la competencia, a instancias del gobierno federal, siendo el Tribunal Constitucional el órgano competente para conocer de este tipo de impugnaciones. Este fue el primer medio de control normativo en la legislación austriaca, aunque presentaba algunas limitaciones, ya que, en primer término, sólo podían impugnarse proyectos de

⁵⁰ *Ibidem*, p. 63.

Ley y no leyes ya promulgadas, solo procedía la impugnación cuando estos proyectos eran de los *Länder*, pero nunca de la Federación.

Finalmente, se consagró en la Constitución austriaca de 1920 el sistema de control constitucional concentrado y autónomo en el Tribunal Constitucional, el cual tiene, dentro de sus funciones, controlar la constitucionalidad de las leyes secundarias, bajo la premisa teórico jurídica de la concepción del ordenamiento jurídico como una pirámide normativa, en la que las normas de mayor jerarquía controlan a las de menor rango, hasta llegar a la punta de la pirámide representada por la Constitución.

De esta manera, la Constitución de Austria de 1920 consagró en su texto la acción de inconstitucionalidad en los siguientes términos:⁵¹

"Artículo 140.

"1. El Tribunal Constitucional conoce de la inconstitucionalidad de las leyes de Land a instancia del Gobierno Federal, de la inconstitucionalidad de las leyes federales a instancia de un Gobierno de Land, así como de oficio en la medida en que estas leyes sean presupuesto de una sentencia del Tribunal Constitucional.

"2. El recurso mencionado en el apartado 1 puede ser presentado en cualquier momento; el recurrente debe ponerlo inmediatamente en conocimiento del correspondiente gobierno de Land o federal.

"3. La sentencia del Tribunal Constitucional por la que una ley es derogada por inconstitucional obliga al Canciller federal o al correspondiente

⁵¹ *Ibidem*, p. 64.

Presidente de Land a la inmediata publicación de la derogación; la derogación entra en vigor el día de la publicación, a menos que el Tribunal Constitucional fije un plazo para la misma. Este plazo no puede exceder de los seis meses."

c) España.

La Constitución española de 1931, que instituyó en ese país el régimen republicano, contemplaba diversas garantías individuales y establecía los medios necesarios para su protección. En este sentido, el artículo 121 del ordenamiento normativo en comento establecía: *"Se establece con jurisdicción en todo el territorio de la República un Tribunal de Garantías Constitucionales, que tendrá competencia para conocer: a), - del recurso de inconstitucionalidad de las leyes; b) - del recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades."*⁵²

Podemos afirmar, entonces, que esta es la primera ocasión en que la legislación española contempla y consagra un medio jurisdiccional de control de la constitucionalidad.

Posteriormente, la Constitución española de 1978 estableció un sistema de control de la constitucionalidad que opera a través de diversas vías:

- a) El artículo 16 consagra el *Habeas Corpus* con el propósito de preservar la libertad personal en contra de las detenciones ilegales.
- b) El artículo 156 crea un tribunal constitucional para conocer del recurso de inconstitucionalidad de leyes ordinarias. Cabe precisar que sólo se encontraban legitimados para interponer el recurso en comento, el

⁵² BURGEO ORIHUELA, Ignacio, *Op. Cit.*

Presidente del Congreso de los Diputados, del Senado, del Gobierno, los Presidentes de las Asambleas de los Territorios Autónomos, el Defensor del Pueblo y un número determinado de diputados y senadores.

- c) El artículo 157 dispone que cualquier juez o tribunal ante el que se ventile algún proceso podrá, oficiosamente, considerar alguna ley contraria a la Constitución, debiendo entonces hacerlo del conocimiento del tribunal constitucional, a efecto de que este último se dedique al estudio de ese asunto
- d) El artículo 48 dispone que todo ciudadano está facultado para promover el recurso de amparo ante el tribunal constitucional, a fin de proteger las libertades y derechos que, en su favor, tutela esa Carta Magna.

d) *Inglaterra.*

El caso de Inglaterra representa una excepción respecto a los demás sistemas constitucionales, en virtud que en ese país la Ley Suprema no se encuentra unificada en un solo ordenamiento, sino por el contrario, el Estado Británico se rige por cuatro leyes fundamentales que son: la *Charta Magna*, la *Petition of Rights*, el *Writ of Habeas Corpus* y la *Bill of Rights*; estos ordenamientos, en conjunto con el *common law*, rigen la actividad estatal del país.

La formación jurídica de ese país ha sido evidentemente consuetudinaria, los instrumentos jurídicos que integran su Ley Suprema no fueron emitidos por ningún órgano legislativo, ni se siguió para su creación procedimiento legislativo alguno, sino que fueron concesiones de los monarcas al pueblo, obtenidas a lo largo de la historia de Inglaterra.

Los ordenamientos que integran la Ley Suprema en Inglaterra son, como lo manifiesta el doctor Burgoa,⁵³ simple declaraciones de derechos, con excepción del *habeas corpus* el cual garantiza los derechos individuales de los habitantes de aquel país.

Es en la institución del *habeas corpus* donde encontramos un antecedente similar a nuestro juicio de garantías, que opera en Inglaterra desde el siglo XVII.

El sistema jurídico inglés no prevé ningún medio de defensa jurisdiccional de las leyes supremas, siendo el Parlamento el único órgano facultado para defender la constitucionalidad de las leyes secundarias, en virtud de que este órgano es el depositario de la soberanía; por ende, el poder legislativo es el contralor de la constitucionalidad de esta monarquía.

Cabe señalar que en el estado inglés, las instituciones jurídicas van siempre encaminadas a la defensa de los derechos individuales, enunciándolos en todas sus instituciones supremas y previendo la defensa de los mismos en el multicitado *habeas corpus*. Esta institución ha sido adoptada muchos países, principalmente aquellos que en algún momento de su historia formaron parte de la corona inglesa; en otros estados se adoptó sólo el nombre para denominar sus instituciones de defensa de las garantías individuales.

e) Francia.

El constitucionalismo francés, como el de la mayoría de los países, tiene una formación legislativa, de corte liberal y republicano. En sus primeros años, la Constitución de Francia no contemplaba ningún medio de control

⁵³*Ibidem*, p. 61.

constitucional; no fue sino hasta la Constitución de 1851 que se previó un mecanismo político de control de la constitucionalidad, a través del Senado.

Ya en este siglo, la Constitución de 1946 previó un medio *sui generis* de control constitucional, el cual estaba a cargo del Comité Constitucional, integrado por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Consejo de la República y siete miembros de la Asamblea; este mecanismo tenía por objeto la adecuación de la Constitución a las normas secundarias, esto es, cuando la Asamblea Nacional expedía una ley que contraviniera la Constitución, el Comité en cita analizaba los puntos constitucionales que entraban en conflicto con dicha ley para reformarlos; en tanto no se verificaran las enmiendas constitucionales, la ley secundaria no entraba en vigor.

El medio de control de la constitucionalidad contenido en dicha Constitución, lejos de tutelar la supremacía de la Ley Fundamental, preponderaba la legislación secundaria.

Con la Constitución de 1958 se retomó el principio de supremacía constitucional, creándose una nueva figura que sustituyó al Comité Constitucional, denominada Consejo Constitucional que es un órgano con funciones jurídico – políticas, ya que se encarga de calificar las elecciones de Presidente y los legisladores y de revisar la constitucionalidad de las leyes secundarias que aprueban los legisladores; esto último se realiza antes de que una ley sea promulgada, lo que representa una gran ventaja con relación a otros sistemas de control constitucional, en virtud de que las leyes que entran en vigor ya han sido revisadas por este Consejo, lo que, de alguna manera, garantiza la constitucionalidad de las mismas.

En este sistema de control de la constitucionalidad no se le otorga la vigilancia y defensa de la Constitución a un poder del Estado, como en la mayoría de los casos⁵⁴, sino que es el Consejo Constitucional el órgano contralor de la constitucionalidad.

Por otro lado, la Constitución francesa contempla un medio de impugnación para garantizar la legalidad de los actos de las autoridades y los derechos humanos, que es el recurso de casación del cual conocen los jueces.

f) Estados Unidos.

Estados Unidos de Norte América es, quizá, el primer Estado en privilegiar la supremacía constitucional sobre las leyes secundarias e, incluso, sobre las Constituciones estatales.

El sistema jurídico norteamericano adoptó como medio de defensa de los derechos individuales, consagrados en su Constitución, el *habeas corpus*, legado por los ingleses desde la época colonial; sin embargo, esta institución tuvo una serie de adecuaciones para incorporarlo al derecho de ese país, el cual se sumó a los otros medios de control jurisdiccional de la Constitución que son el *writ of error*, el *writ of certiorati*, el *writ of mandamus* y, por último, el *writ of injunction*.

El *habeas corpus* es sólo procedente por violación a las garantías constitucionales y, a diferencia de la institución inglesa, son los jueces de los

⁵⁴ La mayoría de los Estados ejercen el control de la constitucionalidad a través de uno de los Poderes: Legislativo, Ejecutivo o Judicial.

estados los que conocen de este procedimiento⁵⁵, siendo éste el principal medio de control jurisdiccional operante en ese país.

El *writ of error* era un recurso que se interponía contra una sentencia, cuando ésta no preponderaba la Ley Suprema sobre las leyes estatales y secundarias; de este recurso conocería el superior jerárquico del juez que dictó la sentencia; esta figura desapareció en 1928, cuando fue sustituido por el *writ of certiorati*.

En tanto, el *writ of certiorati* procede por razones especiales o importantes, figurando en ello la contradicción de fallos de dos cortes de apelación, cuando una Corte Estatal y una Corte Federal hayan resuelto una cuestión importante de derecho federal y la Suprema Corte nunca se haya pronunciado en ese sentido, o se haya pronunciado contrariamente.

Por su parte, el *writ of mandamus* es una orden que emite la Suprema Corte a las autoridades para obligarlas a ejecutar sus decisiones.

Por último, el *writ of injunction*, es una orden judicial de suspensión, que el particular solicita al juez para que suspenda la ejecución de cualquier acto ilícito, hasta en tanto no se verifique la constitucionalidad del mismo. Esta figura es equivalente al incidente de suspensión que opera en nuestro juicio de amparo.

El sistema de control de la constitucionalidad que opera en Estados Unidos está fundamentado en el principio de la Supremacía de la Constitución,

⁵⁵ Cabe señalar que los británicos no enfrentaron el problema de cuál sería el órgano judicial que conocería del *habeas corpus*, en virtud de que Inglaterra es un estado unitario, no un estado federal, como en el caso de los Estados Unidos.

consagrado en artículo VI párrafo segundo, de la propia Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

En este país, la defensa de la Constitución no es exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, sino de todos los órganos que integran el poder judicial en todos los ámbitos de gobierno.

2. Nacionales.

Analizando los medios de control jurisdiccional de la Constitución, en el cual lógicamente se encuentra inmersa la acción de inconstitucionalidad, encontramos la fuerte preocupación de los juristas mexicanos por crear mecanismos suficientemente eficaces para salvaguardar los mandamientos constitucionales, sobre otros ordenamientos legales que fueran contrarios al espíritu de la misma, y aún contra actos de autoridades que pudieran ser contrarios a las garantías consagradas en nuestro pacto nacional.

Es en este orden de ideas que, en busca de la tutela de las garantías individuales, en 1847 nace el juicio de amparo, con la promulgación del Acta de Reformas, posteriormente consagradas en los artículos 101 y 102 de la constitución de 1857 y, finalmente, en los artículos 102 y 107 de la Constitución vigente.

No obstante lo anterior, con el juicio de amparo como único medio de defensa de la constitución, esta encomienda era cumplida de manera muy errática por la mencionada institución jurídica, que solamente tutelaba los derechos humanos o garantías individuales en primer orden y posteriormente las garantías sociales. Este es el primer medio de control jurisdiccional de la

Constitución en nuestro país; posteriormente, aparecerían la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

a) *El voto particular de José Fernando Ramírez Álvarez. Junio de 1840.*

Para poder citar los antecedentes históricos de nuestras instituciones de control jurisdiccional de la constitucionalidad, necesariamente tenemos que citar el pensamiento del ilustre jurisconsulto mexicano don José Fernando Ramírez Álvarez.

En los argumentos de su voto particular, el jurisconsulto defendía la tesis de división de poderes sustentada un siglo antes por Montesquieu, procurando dignificar y fortalecer el Poder Judicial y su separación respecto a los otros Poderes, declarándose enemigo de la centralización de los poderes y, por ende, opositor del Supremo Poder Conservador.

Inspirado notoriamente en la Constitución norteamericana, en lo referente a su sistema de control constitucional, y advirtiendo la ausencia de medios de control y defensa del régimen constitucional en nuestra legislación, proponía que, en el sano ejercicio de la separación de los poderes, fuera la Suprema Corte de Justicia la encargada de conocer de la constitucionalidad de las leyes, decretos y actos administrativos, para el mantenimiento de la supremacía de la constitución con respecto a los ordenamientos secundarios que fueran contrarios a ella; con esto, el Poder Judicial se erigiría como órgano máximo de control y defensa de la constitución.

La propuesta para el ejercicio de este medio de control jurisdiccional de la constitucionalidad, denominada por el propio Ramírez "*reclamo*", era a

través de un número de diputados, senadores o juntas departamentales, facultados por la propia ley para pedir la declaración de inconstitucionalidad de la ley, acto o tratado impugnado por inconstitucional; esta figura jurídica tenía un carácter contencioso y su propuesta de tramitación era similar a la de la acción de inconstitucionalidad.

A pesar de la innovadora institución concebida por este célebre jurisconsulto en su voto particular, este medio de control jurisdiccional nunca entró en vigor. Para mayor abundamiento sobre este particular, cito un extracto del voto particular de José Fernando Ramírez Álvarez:⁵⁶

"... Expresaba Ramírez, al efecto, que... 'desde la primera conferencia sobre las reformas que debieran introducirse a la Constitución de 1856), manifestase paladinamente mi opinión en contra de la existencia de un Poder tan privilegiado como el Conservador: monstruoso y exótico de su sistema representativo popular, en que toda la garantía que tienen los ciudadanos respecto de sus funcionarios, es la responsabilidad que contraen éstos con sus desaciertos, y que esta responsabilidad sea efectiva y no nominal: por lo que siempre he juzgado que un funcionario sin esa responsabilidad que pueda realizarse de algún modo, es un funcionario peligroso y que no presta ninguna garantía, agregando que... el Poder (el Conservador) puede dar motivo a que se ponga en contradicción la voluntad presunta de la Nación con el verdadera y realmente manifestada..."

⁵⁶ Cit. por BURCOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 110.

"A propósito de la facultad de tutelar el orden constitucional con que, según Ramírez, debía estar investida la Suprema Corte, éste aseveraba 'Yo pretendo añadir (a la Suprema Corte de Justicia) otra facultad dentro de su órbita: la idea parecerá a primera vista extraña; pero ni es enteramente nueva, ni carece de sólidos fundamentos, antes se encontrará apoyada en la razón y en la experiencia. Una obra moderna, que hizo mucho ruido en Francia (probablemente se refirió a " La Democracia en América" de Alexis de Tocqueville), casi se ocupa toda en demostrar que la paz y la tranquilidad de la República del Norte no se debe a otra cosa que a la influencia que ejerce en ella su Corte de Justicia. Además de que esta experiencia es una prueba de bulto, sobran razones en qué apoyaría. Esas operaciones, como he dicho, están por su naturaleza aislada, y como excéntricas respecto de los negocios públicos: este aislamiento les da necesariamente un carácter de imparcialidad muy importante, o por mejor decir, indispensable para resolver en la calma de las pasiones, escuchando solamente la voz de la justicia, las grandes cuestiones cuya resolución muchas veces, equivocada o desarreglada, es la causa de grandes trastornos políticos...' añadiendo más adelante: 'Yo como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador; ninguna otra media podía, en mi concepto, reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por lo que cuando cierto número de Diputados, de Senadores, de Juntas Departamentales reclamaran alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia..."

b) Proyecto de Constitución de Yucatán de 1840.

El proyecto de Constitución de Yucatán de 1840⁵⁷ fue el primer ordenamiento jurídico que contemplaba un medio de control jurisdiccional de la Constitución, siendo el principal autor de ésta el eminente jurista Manuel Crescencio Rejón quien, advirtiendo la ausencia de instrumentos jurídicos que garantizara la supremacía constitucional, planteó el juicio de amparo, cuya finalidad era la protección jurisdiccional de la Constitución y la defensa de las garantías de los gobernados.

Este medio de control concebido por Rejón y cristalizado en este ordenamiento, denominado juicio de amparo, estaba proyectado bajo dos de los principios fundamentales de nuestra institución como la conocemos hoy en día, que son los principios de instancia de parte agraviada y de relatividad de las sentencias.

Este proyecto de Constitución proponía la defensa de la Ley Fundamental a través de los órganos del Poder Judicial del Estado, dependiendo del alcance u objeto del mandamiento a impugnar; siendo competentes los jueces de primera instancia para conocer de cualquier acto de autoridad que vulnerase los derechos de los gobernados, en los términos de los

⁵⁷ Este ordenamiento fue uno de los documentos jurídicos más notables del Derecho Constitucional mexicano. Cabe destacar que este proyecto de Constitución fue el primero en establecer la libertad religiosa y los derechos de los aprehendidos instituyendo en el ámbito estatal la libertad de prensa, la abolición de fueros y el juicio por jurados; pero sin lugar a dudas, el mayor avance que presenta este ordenamiento fue la aportación del juicio de amparo.

artículos 63 y 64 del proyecto en análisis;⁵⁸ por otra parte, la Suprema Corte de Justicia del Estado en Pleno, conocería de la constitucionalidad de las leyes y decretos de la Legislatura y de los actos y providencias del titular del Ejecutivo estatal.⁵⁹ La institución propuesta por Rejón pretendía las siguientes finalidades:⁶⁰

- a) Controlar la constitucionalidad de los actos de la Legislatura y del Gobernador.
- b) Controlar la legalidad de los actos del Ejecutivo.
- c) Proteger las garantías individuales o derechos constitucionales de los gobernados contra actos de cualquier autoridad, inclusive la judicial.

Las bases jurídicas principales implantadas por Rejón en el juicio de amparo, fueron retomadas por las Constituciones de 1857 y 1917 y, en esencia, siguen vigentes en nuestro sistema jurídico, formando parte del sistema jurídico de protección constitucional.

⁵⁸ El proyecto de Constitución del Estado de Yucatán disponía en sus artículos 63 y 64 lo siguiente: "Artículo 63.- Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de sus derechos garantizados por el artículo anterior a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo, breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados. "Artículo 64.- De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías."

⁵⁹ Para garantizar los actos de los otros poderes, el artículo 53 del Proyecto de Constitución de Rejón disponía que "Corresponde a este tribunal reunido: amparar en el goce de sus derechos, a los que pida su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio, en la parte en que estas o la Constitución hubiesen sido violadas."

⁶⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 114.

A pesar del evolucionado pensamiento del ilustre jurista Manuel Crescencio Rejón y de la innovadora institución por él concebida, el alcance protector de la misma fue estatal, no contagiando con sus logros la Constitución Federal, sino hasta 1847; sin embargo, esta figura jurídica fue la primera piedra que cimentó en nuestro sistema jurídico los medios de protección jurisdiccional de la supremacía de nuestra Carta Magna.

Debe destacarse que la Constitución yucateca del 31 de marzo de 1841 retomó muchos de los principios fundamentales del proyecto de Rejón, al adoptar los artículos 53, 63 y 64 del citado Proyecto e incorporarlos en los artículos 8º, 9º y 62 de la Ley Fundamental de ese Estado.

c) *Proyectos de la minoría y la mayoría de 1842.*

Emanado del Plan de Tacubaya de 1841, y en virtud de la desaparición de los poderes emanados de la Constitución de 1836, exceptuando al Judicial, el Constituyente de 1842 nombró una Comisión de siete miembros para elaborar una nueva Constitución, para ser sometida al Congreso con posterioridad; en dicha Comisión destacaba uno de los grandes jurisconsultos de la época, Mariano Otero, quien junto con Espinoza de los Monteros y Muñoz Ledo, redactaron el que se llamó Proyecto de la Minoría, esto por su disentimiento con los restantes miembros de la Comisión.

El proyecto formulado por la minoría planteaba como medio de control constitucional "*el reclamo*", que podía ser ejercitado por los particulares contra actos violatorios de las garantías individuales emanados de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados, quedando fuera de todo control los actos del Poder Judicial y de los Poderes Federales garantizando, de esta manera,

únicamente los llamados derechos naturales del hombre, exceptuando de todo control a cualquier otro acto violatorio de la Constitución; sobre este particular, podemos advertir un retroceso respecto a la Constitución yucateca, que tutelaba la supremacía de la Ley Fundamental íntegramente.

Por otro lado, la función del Poder Judicial, según este documento, se limitaba a la de simple escrutador de los votos emitidos por las diversas Legislaturas; por ende, no podemos considerar al medio de control propuesto por la minoría como un medio de control jurisdiccional, sino como un sistema híbrido, o más bien, político con la intervención del Poder Judicial, en virtud de que eran los Poderes Legislativo y Ejecutivo los que resolvían de facto este recurso.

De manera paralela, la mayoría encabezada por otro destacado jurista mexicano, José F. Ramírez, también consignó un sistema de control constitucional, erigiendo al Senado como órgano máximo de control constitucional, el cual tenía la facultad de declarar nulos los actos del Ejecutivo Federal y de los titulares de los Departamentos Administrativos que fueran contrarios a la Constitución General, teniendo esta declaración efectos *erga omnes*.⁶¹

Debido a las inconciliables diferencias prevalecientes en ambos proyectos, el Congreso Extraordinario de 1842 ordenó a las dos corrientes elaborar un proyecto transaccional de Constitución, del cual podemos destacar que incluía un capítulo consagrado a los derechos naturales del hombre e instituía medios de control constitucional de carácter político, es decir, facultaba a la Cámara de Diputados a declarar nulos los actos de la Suprema

⁶¹ Cabe destacar el contenido orgánico de estos dos proyectos: el de la minoría asumió matices federalistas; mientras que el proyecto de la mayoría tenía características centralistas debido a ello la denominación que este proyecto da a las entidades que conformaban la nación.

Corte de Justicia o de cualquiera de sus órganos, por invasión de competencia de otros poderes y tribunales de los departamentos⁶² u otras autoridades; en tanto que la Cámara de Senadores podría anular los actos del Ejecutivo y las leyes federales que contravinieran la Constitución General y, por último, facultaba a la Suprema Corte de Justicia para ejecutar la declaración de nulidad emanada de la Cámara de Senadores.

d) Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843.

Por órdenes de Antonio López de Sana Anna se declaró disuelto el Congreso Constituyente de 1842, a pesar de que la Comisión nombrada para tal efecto había empezado a discutir el proyecto constitucional elaborado por las fracciones mayoritaria y minoritaria; en su lugar, se nombró a una Junta de Notables, cancelando con este acto los pocos avances jurídicos contenidos en este proyecto, en materia de control de la constitucionalidad.

En la mencionada Junta de Notables recayó la responsabilidad de elaborar un nuevo documento, que supiera el proyecto que se había empezado a discutir en el Congreso disuelto, dando como resultado la formulación de las Bases Organización Política de la República Mexicana.

En este ordenamiento se suprimió definitivamente la facultad del Poder Judicial de tutelar la Constitución y desapareció prácticamente todo medio de defensa de la Constitución, ya que éste era ejercido de manera discrecional por el Supremo Poder Conservador y, de manera aislada, se facultaba al Congreso

⁶² Cabe destacar que el proyecto transaccional de Constitución proclamó el sistema centralista como base de su organización política.

para reprobando los decretos dados por las Asambleas Departamentales que violaran la Constitución o las leyes generales.

e) ***El voto particular de Mariano Otero. Acta de Reformas de 1847.***

Como consecuencia del Plan de la Ciudadela, en el cual se desconocía el centralismo que regía en nuestro país desde 1836, se promulgó el 18 de mayo de 1847, el Acta de Reformas que restauró en México el régimen federalista, nombrándose una Comisión para la elaboración de una nueva Constitución, la cual estaba integrada por Espinoza de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta.

Cabe destacar que, como otras Comisiones nombradas para la elaboración de un proyecto de Constitución, ésta tuvo diferencias y las presiones al interior del Congreso hicieron que la mayoría de sus miembros se pronunciaran a favor de la restitución de la Constitución de 1824; mientras Mariano Otero consideraba que muchas de las instituciones de dicho ordenamiento deberían ser reformadas, dada su inoperabilidad. Es en este sentido que emite su celebre voto particular, el cual fue sometido al Congreso para su votación, una vez rechazado el dictamen propuesto por la mayoría.

En este nuevo marco jurídico se consideró un sistema mixto de defensa constitucional y se propuso la inclusión del juicio de amparo en dicho documento.

Sin demeritar los trabajos de los notables mexicanos que integraban el Congreso de 1846, el documento más representativo de éste fue, sin lugar a dudas, el voto particular de Mariano Otero.

En su voto particular, Mariano Otero hizo una serie de críticas a la efectividad de la Constitución de 1824, a la que acusaba de ser la causante de las guerras civiles que habían conmocionado al país, ya que si bien reconocía el propio Otero que era la única Ley Fundamental legítimamente instaurada en el país, también consideraba que muchos de sus principios habían fomentado el desacuerdo de los actores políticos del país, aceptando la propuesta de reincorporar la Constitución de 1824, pero con adiciones para su reforma. Proponía que se reformara la composición de las Cámaras del Congreso de la Unión, aumentando el número de sus miembros y los requisitos que deberían satisfacer los mismos; que se llevara a cabo la actualización de las garantías individuales; que desapareciera la figura de la Vicepresidencia; que se modificara el sistema electoral normando los procedimientos en una ley secundaria. En el artículo 16 de su voto particular,⁶³ Otero establecía la facultad del Congreso de la Unión de declarar nulas las leyes que fueran contrarias al orden constitucional y, mediante la figura del reclamo, la Suprema Corte de Justicia podría conocer de la inconstitucionalidad de las leyes, de acuerdo con el mecanismo señalado en el artículo 17⁶⁴ del propio voto. Mediante la figura jurídica del reclamo, el Presidente de la República, diez diputados, seis senadores o tres Legislaturas podrían reclamar la inconstitucionalidad de una ley sancionada por el Congreso de la Unión. Esta figura, si bien es similar a la actual acción de inconstitucionalidad, era

⁶³ El voto particular de Otero señalaba en su artículo 16: *"Toda ley de los Estados que ataque la Constitución, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores."*

⁶⁴ El procedimiento para el ejercicio del "reclamo" estaba contenido en los artículos 17 y 18 del voto particular de Otero, que señalaban: *"Artículo 17.- Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General fuera reclamada, como inconstitucional, o por el Presidente de acuerdo a su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando resuelto lo que diga la mayoría de las Legislaturas. Artículo 18.- En el caso de los artículos anteriores, el Congreso General y las legislaturas a su vez se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya validez se trate es o no inconstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga."*

finalmente resuelta por el Poder Legislativo, configurándose un sistema de control constitucional mixto.

Por otro lado el voto particular de Otero también contempló, por primera vez en una legislación federal, el juicio de amparo⁶⁵, dando competencia para conocer del mismo a los tribunales federales; el amparo operaría a petición de la parte agraviada por violaciones a las garantías constitucionales, en contra de los poderes federales y estatales, brindando protección únicamente al particular, sin hacer extensiva esta declaración de manera general o *erga omnes*. Por tal motivo, en honor al notable jurista autor del voto en análisis, hoy conocemos el principio de relatividad de las sentencias de amparo como la fórmula Otero.

Con algunas modificaciones al voto particular de Otero, el Constituyente de 1847 aprobó, en abril de 1847, el Acta de Reformas a la Constitución, en un período en el que el país se encontraba sumido en una desastrosa guerra que, posteriormente, le costaría la mitad de su territorio.

f) La Constitución Política de 1857.

Bajo la marcada influencia del pensamiento liberal imperante en la época, principalmente en Francia, surgió la Constitución de 1857. Este ordenamiento legal rescataba algunos de los principios fundamentales de su antecesora, instituyendo el juicio de amparo ya reglamentado como proceso

⁶⁵ El voto particular de Mariano Otero señalaba en su artículo 19: "*Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo Ejecutivo y Judicial, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que lo motive.*"

jurisdiccional y suprimiendo el sistema de control y defensa de la Constitución instaurado por el Acta de Reformas de 1847.

En este último aspecto, el Constituyente de 1857, seguramente influenciado por Ponciano Arriaga, desvinculó la tutela de la Constitución de los poderes políticos, bajo el argumento de que debería ser el Poder Judicial el único órgano de Estado encargado de tan importante encomienda, prevaleciendo en este sistema de control constitucional la célebre fórmula Otero, esto es que ninguna declaratoria de inconstitucionalidad tendría efectos generales, sino que se concretaría la protección particular de sus efectos a quien la hubiese solicitado, dando como resultado el juicio de amparo, tal y como hoy lo conocemos.

Para la aprobación del precepto que regulaba el juicio de amparo se sostuvieron acaloradas discusiones, principalmente con relación a la exclusión de los órganos legislativos en la toma de decisiones respecto a la constitucionalidad de las leyes y se propuso que fuera un jurado popular quien calificara el acto.⁶⁶

Finalmente, la Ley fundamental de 1857 dio competencia a los tribunales de la Federación, erigiendo por primera vez al órgano judicial federal como máximo contralor de la Constitución.

g) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.*

La Constitución de 1917, contrariamente a la de 1857, prepondera los derechos colectivos sobre los individuales, considerando estos últimos como

⁶⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 122.

una concesión del Estado, en tanto que la de 1857 los consideraba como derechos superestatales.

Nuestra actual Ley Fundamental se sustenta en la tesis jacobina, como lo expone el Doctor Ignacio Burgoa,⁶⁷ ya que *"... lejos de sustentar nuestra actual Ley Fundamental la tesis individualista, se inclina más bien hacia la teoría rosseauiana, que asevera que las garantías de que pueden gozar los individuos frente al poder público son otorgadas a éstos por la propia sociedad, única titular de la soberanía, en virtud de la renuncia que, al formarla, hacen sus miembros acerca de sus prerrogativas, las cuales son posteriormente restituidas al sujeto, pero no como una necesidad derivada de una imprescindible obligatoriedad, sino como una gracia o concesión. La voluntad de la Nación es, pues, para Rousseau, el elemento supremo en que consiste la soberanía, sobre el cual ningún poder existe y al cual todos deben sumisión..."*.

Lo que marcó un verdadero avance en la Constitución de 1917 respecto de su antecesora fue la implantación de las llamadas garantías sociales, contenidas principalmente en los artículos 27 y 123 de la misma, las cuales están dirigidas a determinados sectores sociales que, por sus características particulares, se encuentran en situación desventajosa respecto del resto de los sectores integrantes de la sociedad; a éstos se les otorga una serie de prerrogativas que tienden a equilibrar su situación y buscan mejorar sus condiciones de vida.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 126.

B. EVOLUCIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

La acción de inconstitucionalidad es una figura relativamente nueva en nuestro derecho, ya que ésta aparece en nuestra Constitución, por iniciativa del Ejecutivo Federal, en las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, con la adición de la fracción II al artículo 105, en atención a la preocupación generada por la poca eficacia de los medios de control jurisdiccionales de la Constitución existentes.⁶⁸

1. Texto original del artículo 105 de la Constitución de 1917.

El texto del artículo 105 constitucional ha sido reformado por el Poder Legislativo en cuatro ocasiones, desde su inclusión en la Constitución Política Mexicana de 1917; este artículo fue presentado para su discusión ante el Congreso Constituyente a instancias de Venustiano Carranza, ya que estaba incluido en el proyecto de Constitución que el Jefe del Ejército Constitucionalista presentó a dicho foro el día 16 de diciembre de 1916, turnándose para su dictamen a la Comisión de Reformas a la Constitución; se leyó el dictamen el 20 de enero de 1917 y se aprobó en lo general y en lo particular, por unanimidad de 143 votos, integrándose a la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917.⁶⁹

⁶⁸ Antes de la aparición de esta figura jurídica, nuestra Constitución sólo contemplaba como medios de control constitucional al juicio de amparo, llamado también juicio de garantías, consagrado en los artículos 103 y 107, y a la controversia Constitucional, consagrada en el artículo 105.

⁶⁹ CAMARA DE DIPUTADOS DE LA I. LEGISLATURA, Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo VII, Editorial Manuel Porrúa, México, 1978, p. 985.

El texto original del precepto en comento establecía:

"Artículo 105. - Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados."

Cabe destacar que en el texto original de nuestra Constitución sólo se regulaban el juicio de amparo y la controversia constitucional, como únicos medios jurisdiccionales de protección a la Ley Fundamental. Para el caso de las controversias constitucionales, la protección otorgada era sumamente limitada, ya que solo los Estados estaban facultados para el ejercicio de este medio de control constitucional y procedía únicamente por invasión de competencia entre los Estados.

2. Primera reforma al texto del artículo 105 constitucional.

La primera reforma al artículo 105 de nuestra Carta Magna fue publicada el 25 de octubre de 1967, por iniciativa del Ejecutivo, a través del Senado, buscando ampliar la cobertura de este medio de control constitucional, incluyendo a los Poderes de los Estados como sujetos para el ejercicio del mismo. En el marco de esta reforma, también se modificaron y adicionaron los textos de los artículos 94, 98, 100, 102, 104, fracción I, 105 y 107, fracciones II, párrafo final, III, IV, V, VIII, XIII y XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para la elaboración del dictamen correspondiente, la iniciativa fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Justicia y Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados.

La reforma fue aprobada en lo general y en lo particular por unanimidad de 178 votos, quedando el texto del artículo en cita de la siguiente forma:

"Artículo 105.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos."

3. Segunda reforma al artículo 105 constitucional.

La segunda reforma que sufrió el artículo 105 de la Constitución Federal tuvo lugar el 25 de octubre de 1993, también a instancias del Ejecutivo Federal; en esta reforma se integraba también al Distrito Federal y sus órganos de gobierno como sujetos de la controversia constitucional.

Estas reformas se dieron en el marco de la reforma política del Distrito Federal, por lo que en la iniciativa presidencial se propuso al Legislativo la reforma de los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de la fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119; asimismo, se derogó la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para la elaboración del dictamen correspondiente, la iniciativa fue turnada a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal y se aprobó en lo general y en lo particular por 282 votos, quedando el texto de la siguiente manera:

"Artículo 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley."

4. Tercera reforma al artículo 105 constitucional.

El texto del artículo 105 constitucional, después de la tercera reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1994, fue modificado sustancialmente, incorporándose a este precepto jurídico la novedosa figura de la acción de inconstitucionalidad.

La iniciativa de reformas fue presentada por el Ejecutivo, teniendo como Cámara de origen el Senado, y fue turnado a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y Justicia, para la elaboración del dictamen, posteriormente se aprobó dispensándose la primera y segunda lectura por 381 votos.

El marco jurídico de la iniciativa estaba encaminado al fortalecimiento del Poder Judicial, a la modificación de su organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, fortaleciendo, para ello, la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila; en tal virtud, se reformaron también los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con estas modificaciones a la Ley Suprema, el texto del artículo 105 quedó de la siguiente forma:

"Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

"b).- La Federación y un municipio;

"c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

"d).- Un Estado y otro;

"e).- Un Estado y el Distrito Federal;

"f).- El Distrito Federal y un municipio;

"g).- Dos municipios de diversos Estados;

"h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

"k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

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

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

"II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"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.

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

"III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

"En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los

procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."

5. Cuarta reforma al texto del artículo 105 constitucional.

La cuarta reforma al texto del artículo 105 de nuestra Carta Magna, incorpora a nuestro derecho positivo el juicio de inconstitucionalidad, creando así un novedoso medio jurisdiccional de control de la constitucionalidad.

Estas reformas se dieron en el marco de la llamada reforma política de 1996, en la que se dio a los órganos e instituciones electorales plena autonomía respecto del Poder Ejecutivo Federal; se transfirió al Poder Judicial el Tribunal Federal Electoral y se modificó la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual sería electo, en lo sucesivo, por voto universal y secreto de los habitantes de la capital; asimismo, desaparecieron las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, para dar lugar a los órganos políticos administrativos de cada una de las 16 demarcaciones territoriales que, hasta la fecha, ocupa cada Delegación y cuyos Jefes serían electos en los mismos términos que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Para dar cabida a estas nuevas figuras e instituciones políticas fueron reformados los siguientes artículos: la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorrió con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el

primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 y el artículo 122; se adicionaron los párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98, el inciso f) y los párrafos tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y la fracción IV al artículo 116, por lo que se recorrieron en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII; se derogaron la fracción VI del artículo 73 y el segundo párrafo del artículo tercero transitorio del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de nuestra Carta Magna, quedando el texto del artículo 105 en los siguientes términos:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

"b) La Federación y un municipio;

"c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

"d) Un Estado y otro;

"e) Un Estado y el Distrito Federal;

"f) El Distrito Federal y un municipio;

"g) Dos municipios de diversos Estados;

"h) Dos poderes del mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

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

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

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

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

"e) El equivalente al treinta y tres por cientos 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.

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

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

"III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de los Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

"En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

"Artículo transitorio.

"SEGUNDO.- Las adiciones contenidas en la fracción II del artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de los Estados, que por los calendarios vigentes de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 1o. de enero de 1997.

"Para las legislaciones electorales federal y locales que se expidan antes del 1º de abril de 1997 con motivo de las reformas contenidas en el presente Decreto, por única ocasión, no se aplicará el plazo señalado en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105.

"Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Constitución, que se ejerciten en los términos previstos por el Artículo 105 fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1º de abril de 1997, se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales:

"a) El plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales; y

"b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá resolver la acción ejercida en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la presentación del escrito inicial.

"Las reformas al artículo 116 contenidas en el presente Decreto no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que

deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1º de enero de 1997. En estos casos, dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos, para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado.

"Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contado a partir de su entrada en vigor."

C. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

1. Antecedentes históricos y la evolución del derecho electoral en México.

En la vida política de nuestro país como Nación independiente, los partidos políticos han sido, sin lugar a dudas, protagonistas centrales; situación contraria a la prevaleciente durante la Colonia, en virtud de la influencia que en la Corona española tenían los filósofos políticos del siglo XVIII, quienes consideraban que los partidos políticos causaban indeseables divisiones en la voluntad nacional; sin embargo, los partidos se fueron imponiendo a estas ideas por la propia necesidad política de las naciones.

El ejercicio político partidista se empezó a gestar inmediatamente después de consumada la Independencia, principalmente por la acción política de las logias masónicas (*Yorkinos* y *Escoceses*) que mantenían divergencias políticas inconciliables; a estas formas de organización política podemos considerarlas como los primeros antecedentes de los partidos políticos en el

país; más tarde, éstas desembocarían en las figuras de los *Centralistas* y los *Federalistas* y, posteriormente, en el *Partido Liberal* y el *Partido Conservador*. No obstante el importante desarrollo que adquirieron estas organizaciones durante el siglo XIX, los partidos políticos no fueron regulados y reconocidos legalmente como tales, sino hasta la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911.

En el capítulo VIII de la citada ley, se regulaba la forma de constitución de los partidos políticos, la cual sería a partir de la Asamblea de por lo menos 100 ciudadanos, ante la fe de un notario público, donde se nombraría la Junta Directiva, quien tenía que presentar a los candidatos para las elecciones con, por lo menos, un mes de anticipación, debiendo designar con ese mismo plazo a los representantes de su partido ante los diversos colegios electorales; cabe destacar que en anteriores legislaciones se consideraba por partido a las demarcaciones territoriales que servían como base para la realización de las elecciones secundarias.

En esta legislación, los partidos políticos podrían, a través de sus representantes, proponer escrutadores, recusar a los instaladores de casillas y nombrar observadores en las casillas.

La Ley de 1911 señalaba que cada partido debería identificarse con un disco, cuyo color estaría registrado ante la Secretaría de Gobernación.

La Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente de 1916, no contenía restricción alguna para el registro de partidos políticos, pero prohibía que éstos llevaran el nombre de alguna religión o que se formasen a favor de individuos de alguna raza o creencia religiosa.

Por su parte, la Ley para la Elección de Poderes Federales, de julio de 1918, retomó los principios señalados en la Ley de 1911 para la integración de los partidos políticos, añadiendo únicamente la limitación de la denominación religiosa o a favor de individuos de alguna raza, prohibición contenida en las legislaciones anteriores.

Cabe destacar que en ninguna de estas legislaciones se definía la naturaleza jurídica de los partidos políticos, y es hasta la Ley Electoral Federal de 1946 donde se define a los partidos políticos como asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus deberes cívicos, para fines electorales y de orientación política⁷⁰

Esta ley únicamente reconocía como partidos políticos a los partidos nacionales. En este sentido, el término nacional no se empleaba como antónimo de extranjero, antes bien, se refería al hecho de que la actividad del partido debía abarcar todo el país. Luego entonces, el término nacional se empleaba en contraposición de los términos regional o local.

De acuerdo con la ley en cita, los requisitos para la constitución de un partido político nacional eran los siguientes:

- Contar por lo menos con 30,000 asociados en la República, debiendo tener por lo menos 1,000 miembros en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas.

⁷⁰ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, "Evolución del Derecho Político Electoral Mexicano", Obra Jurídica Mexicana, 1ª edición, Procuraduría General de la República, México, 1987, p. 2987.

- Obligarse a normar su actuación pública a los preceptos constitucionales y respetar las instituciones establecidas en la Carta Magna.
- Consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto alguno por el que pudiera actuar subordinado a un partido político extranjero. Esta prohibición se refería básicamente a los partidos de corte comunistas, a los que se consideraba subordinados y dependientes de partidos políticos extranjeros.
- Adoptar una denominación propia y distinta, de conformidad con sus fines y programa político. La denominación que adoptase no podía hacer alusión a cuestiones religiosas o raciales.
- Organizarse de conformidad con las bases establecidas por la ley.
- Encauzar su acción por vías pacíficas.
- Formular un programa político que contuviera los fines y medios de actividad gubernamental tendientes a resolver los problemas nacionales.

La ley en cuestión establecía el contenido mínimo de los estatutos de cada partido político, indicando además que cada partido político debía determinar un sistema interno de elección para designar a sus candidatos; un programa de educación política de sus miembros; un sistema de distribución de funciones, obligaciones y facultades de cada uno de sus órganos fundamentales, así como los mecanismos de sanción correspondientes.

Los partidos políticos que hubiesen satisfecho todos los requisitos de ley, obtendrían de la Secretaría de Gobernación su certificado de registro. Sólo con este documento, los partidos políticos obtendrían personalidad jurídica y tendrían la posibilidad de ostentarse como partidos nacionales y ejercer los derechos conferidos por la ley.

Los partidos políticos nacionales tenían derecho a ser representados ante cada uno de los organismos electorales y las casillas electorales, y tenían la obligación de sostener oficinas permanentes y una publicación periódica propia, por lo menos de carácter mensual. Asimismo, se autorizaba a los partidos políticos la formación de confederaciones nacionales y coaliciones con fines electorales.

Cualquier partido político tenía la posibilidad de acudir ante a Secretaría de Gobernación con el propósito de solicitar que se investigara la actividad de cualquier otro partido, a fin de cerciorarse de su apego a la normatividad aplicable. En caso de comprobarse que algún partido político hubiese dejado de cumplir con los requisitos exigidos por la ley, su registro podría ser cancelado temporal o definitivamente.

En febrero de 1949⁷¹ se reformó la Ley Federal Electoral. En virtud de esta reforma, se introdujo la noción de *Declaración de Principios* que debían ser elaborados por los partidos políticos.

Además, la reforma en cuestión estableció que los partidos políticos podrían perder su registro, no sólo por dejar de cumplir con los requisitos de ley, sino también por el hecho de que la acción del partido no se ajustare al marco normativo.

⁷¹ *Ibidem*, p. 2989.

En 1951 se publica una nueva Ley Electoral Federal que reprodujo casi en su totalidad las disposiciones contenidas en la Ley de 1946⁷², otorgado a los partidos políticos registrados el carácter de auxiliares de los organismos electorales, con quienes compartían la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos electorales.

La ley que se comenta prohibía que los sistemas internos de selección de candidatos consistieran en actos públicos similares a las elecciones constitucionales. En tal virtud, era imposible realizar elecciones primarias públicas. Además de lo anterior, se incluyó el requisito de que los partidos políticos justificaran, por lo menos cada seis meses, el cumplimiento de los requisitos legales.

En las reformas que se hicieron a la Ley Electoral Federal en 1954 se elevó el número de miembros requeridos por un partido político para tener carácter de nacional y obtener el registro. El número mínimo de miembros se elevó de 30,000 a 75,000, exigiéndose más de 2,500 asociados en cada una de por lo menos dos terceras partes de las entidades federativas.

La primera mención de los partidos políticos en la Constitución Federal aparece en 1963, en virtud de las reformas a los artículos 54 y 63, en las cuales se introdujo la figura de los diputados de partido. En las reformas en cuestión se consignó el derecho de obtener diputaciones a través de este sistema. Sin embargo, no se definen las características de estas organizaciones, ni se les otorgan otras prerrogativas en el ámbito constitucional. No obstante, se establecen algunas sanciones aplicables a los diputados que no cumplieran con su encomienda.

⁷² *Idem.*

Las reformas a la Ley Electoral Federal de diciembre de 1963 concedieron a los partidos políticos nacionales la exención del impuesto del timbre, de los impuestos relacionados con rifas, sorteos y festivales, del impuesto sobre la renta por la enajenación de bienes inmuebles y el impuesto causado por la venta de impresos y por el uso de equipos y medios audiovisuales para su propaganda.

En la Ley Federal Electoral de 1973 se establecía que los partidos políticos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo; de igual forma, se definían como documentos básicos de los partidos: la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos correspondientes. Los lineamientos relativos a los estatutos contemplaban la regulación de los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros. Asimismo, se mantenía la prohibición de realizar actos públicos electorales semejantes a los comicios constitucionales para la selección de sus candidatos.

En lo relativo a los requisitos de constitución, se redujo el número de miembros en todo el país de 75,000 a 65,000. Los afiliados en cada una de cuando menos las dos terceras partes de las entidades federativas disminuyó de 2,500 a 2,000; y se precisaban las formalidades que deberían revestir las asambleas constitutivas en los Estados y el Distrito Federal; exigiendo además, que estuvieran representados por lo menos la mitad de los municipios de la entidad o de las delegaciones, para el caso del Distrito Federal con, por lo menos, 25 personas y en el caso de la asamblea nacional, debería pasar ante la fé de un notario público.

En esta ley, además de las prerrogativas fiscales de que ya gozaban los partidos políticos en la anterior legislación, se les otorgaban franquicias

postales y telegráficas, dándoles además acceso a los medios masivos de comunicación.

Con las reformas electorales de 1977⁷³ se reconocen por primera vez los partidos políticos a nivel constitucional, dándoles el carácter de entidades de interés público; definiendo las finalidades de estas organizaciones; consagrando el derecho de usar permanentemente los medios de comunicación, así como garantizando el financiamiento público.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de diciembre de 1977, que surgió con motivo de las reformas constitucionales aludidas en el párrafo anterior, consideró a los partidos políticos como formas típicas de organización política, y liberó las restricciones de las anteriores legislaciones para la elección de los candidatos de cada partido; asimismo, se aumentó de 2500 a 3000 el número mínimo de afiliados por estado en, cuando menos, la mitad de las entidades federativas, dando la alternativa a los partidos de nueva creación de acreditar para su registro 300 miembros en el cincuenta por ciento de los distritos electorales.

El registro condicionado podía solicitarlo cualquier agrupación que contara con declaración de principios, programa de acción, estatutos y que representara una corriente ideológica, que hubiese realizado actividades políticas de manera permanente por lo menos cuatro años antes de la presentación de la solicitud de registro; este registro estaría condicionado a que el partido solicitante obtuviera en las siguientes elecciones federales más del 1.5 por ciento de la votación nacional, en tal caso se le otorgaría el registro definitivo y, de lo contrario, se le retiraría el registro condicionado.

⁷³ *Ibidem*, p. 2992.

En la Ley de 1977 se contempló por primera vez la figura de las asociaciones políticas nacionales, con la finalidad de que éstas, posteriormente, se constituyeran en partidos políticos; y se plantea también la posibilidad de frentes y coaliciones entre partidos para participar con candidatos comunes en los comicios.

Con la aplicación de esta ley, se fomentó la creación de nuevos partidos políticos y, de cuatro existentes en ese entonces, pasaron a ser nueve para las elecciones en las que se renovó la Cámara de Diputados de 1985.

En 1986, por iniciativa del Ejecutivo Federal, se plantearon nuevas reformas a la legislación electoral⁷⁴, en las que desapareció el registro condicionado y se volvió a la constitución de partidos políticos a través de asambleas, incorporándose como documento básico la presentación de la plataforma electoral; otra de las novedades de esta reforma la constituyó el sistema de financiamiento de los partidos políticos de acuerdo con los votos obtenidos en la elección anterior.

2. La reforma electoral de 1996.

Sin lugar a dudas, las reformas de 1996 han sido las de mayor trascendencia en nuestro marco jurídico en materia electoral, desde el nacimiento del derecho electoral en nuestro país. Se destacan en esta última reforma, los aspectos que señalaremos a continuación:

⁷⁴ BECERRA, Ricardo; Pedro Salazar; José Woldenberg, La Reforma Electoral de 1996, 1ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 98.

En primer término, mencionaremos que, en congruencia con las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996⁷⁵, la legislación electoral consagró la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, referida única y exclusivamente a las leyes electorales expedidas a nivel federal y local, reconociéndose a los partidos políticos como los únicos sujetos facultados para promoverla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la autoridad competente para conocer y resolver estos procesos.

Sólo los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral pueden plantear la controversia entre las leyes electorales federales y la Constitución; en tanto que los partidos políticos con registro estatal sólo lo pueden hacer en contra de las leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.

En estas reformas, se prevé que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

En lo referente a la protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos, se consagra en el ordenamiento constitucional que el sistema de medios de impugnación establecido para asegurar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, garantizará a los ciudadanos la protección de sus derechos políticos a votar, ser votado y asociarse libre y pacíficamente para tomar parte

⁷⁵ *Ibidem*, p. 80.

en los asuntos políticos del país, en los términos de la Constitución.⁷⁶

a) *Revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales estatales.*

De igual manera, la reforma electoral que nos ocupa, establece la revisión constitucional, a través del Tribunal Electoral, de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades competentes en las entidades federativas para organizar y calificar las elecciones o para resolver las controversias que surjan durante los procesos electorales.

Se faculta al Tribunal Electoral para resolver de forma definitiva tales impugnaciones, cuando puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de los mismos.

El Tribunal Federal Electoral se convierte en el Tribunal Electoral con jurisdicción federal y pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación, como un órgano especializado, definiéndosele como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, que se reservan exclusivamente, de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷⁶ La libertad de asociación es un derecho consagrado como garantía individual en el artículo 9º de nuestra Constitución, en los siguientes términos: *"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar."* (Véase BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 24ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992, pp. 380-386.

Además de asumir las atribuciones que tenía el Tribunal Federal Electoral, que ahora son distinguidas y puntualizadas con mayor precisión, el Tribunal Electoral también adquiere la competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos o resoluciones finales de autoridades electorales locales, así como las de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Se otorga al Tribunal Electoral la atribución de calificar la elección presidencial, que anteriormente correspondía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Consecuentemente, le corresponde al Tribunal Electoral resolver en forma definitiva las impugnaciones que se presenten sobre la elección presidencial, las cuales son resueltas invariablemente, y en única instancia, por la Sala Superior de este tribunal.

Por otro lado, desaparece la Asamblea de Representantes, en su calidad de órgano legislativo del Distrito Federal, convirtiéndose en Asamblea Legislativa, cuyos miembros ahora se denominan diputados.

La Asamblea Legislativa asume nuevas atribuciones, entre las que destacan las siguientes: examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos del Distrito Federal; nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno, en caso de falta absoluta, y expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal.

Se modifica la figura de Jefe del Departamento del Distrito Federal, que con anterioridad era nombrado y removido libremente por el Presidente de la

República, para dar paso a la figura del Jefe de Gobierno, el cual será electo por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de seis años.

Entre las nuevas atribuciones que asume a su cargo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal figuran la de presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; la facultad de iniciativa exclusiva respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y la de ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

En lo referente a los partidos políticos nacionales, se establece un procedimiento único para que las organizaciones políticas obtengan el registro como partidos políticos nacionales.

Desaparece la modalidad de registro condicionado que anteriormente contemplaba la ley para que una organización política obtuviera el reconocimiento requerido para participar en las elecciones federales, estableciéndose como único procedimiento el del registro definitivo.

Por ende, la denominación "partido político nacional" se aplica a todas las organizaciones políticas que obtengan su registro como tales y desaparece el régimen diferenciado de derechos y prerrogativas entre partidos con registro definitivo y condicionado.

Se hacen más accesibles los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional: en lugar del mínimo de 65,000 afiliados en el ámbito nacional que se exigía la anterior legislación, ahora se exige contar con 3,000 afiliados en, por lo menos, 10 de las 32 entidades federativas, o bien, con 300 en por lo menos 100 de los 300 distritos electorales uninominales, puntualizándose que, en ningún caso, el total puede ser inferior al 0.13 por

ciento del padrón electoral utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud.

Sin embargo, se incrementa el porcentaje mínimo requerido para que un partido político nacional conserve su registro, fijándose en el 2 por ciento el porcentaje de votación requerido en cualesquiera de las elecciones federales.

Por primera vez se reconoce la figura de las agrupaciones políticas nacionales, con objeto de ampliar los cauces de participación y representación política ciudadanas y como complemento del sistema de partidos políticos; se reconoce la figura de las agrupaciones políticas nacionales como formas de asociación que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Estas agrupaciones sólo pueden participar en procesos electorales federales, mediante la suscripción y registro ante la autoridad electoral de los acuerdos de participación con un partido político, sin que puedan utilizar la denominación de "partido" o "partido político", ni participar en procesos electorales mediante coaliciones.

Las agrupaciones políticas nacionales deben presentar una solicitud de registro ante el Instituto Federal Electoral, para lo cual, además de disponer de documentos básicos y de una denominación distinta a cualquiera otra agrupación o partido, deben acreditar que cuentan con un mínimo de 7,000 asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en, por lo menos, 10 entidades federativas.

En caso de obtener su registro, las agrupaciones disponen de un régimen fiscal especial así como de financiamiento público para apoyar sus

actividades de educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política.

Por otro lado, las reformas de 1996 garantizan mayor equidad en lo referente al acceso gratuito a la radio y la televisión durante periodos electorales.

Se establece un conjunto más equitativo y preciso de disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos de comunicación en periodos electorales.

Independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente, los tiempos gratuitos y adicionales de transmisiones a que tienen derecho los partidos políticos durante los periodos electorales se distribuirán en un 30 por ciento de forma igualitaria y en un 70 por ciento en forma proporcional a su fuerza electoral. Anteriormente la ley disponía que los tiempos adicionales de transmisiones se asignarían de manera proporcional a su fuerza electoral.

Los tiempos adicionales no sólo comprenden la asignación de hasta 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión en el proceso electoral en que se elija al Presidente (que se reducen a la mitad en elecciones estrictamente legislativas), sino además la adquisición mensual por parte del Instituto Federal Electoral de hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos, prevalece el financiamiento público sobre otros tipos de financiamiento.

En sí, estas son las innovaciones más sobresalientes de las últimas reformas a nuestra legislación electoral.

3. Antecedentes nacionales de los partidos políticos.

a) La Colonia.

Bajo la tutela de la Corona española, México perdió todas sus instituciones políticas y era gobernado por un Virrey, siempre peninsular, quien era designado directamente por el monarca, haciendo a un lado a los nacidos en el territorio de la Nueva España, quienes no tenían acceso a los cargos públicos de mayor responsabilidad, así como a los grados superiores del Ejército. Esta situación empezó a generar descontento entre los verdaderos mexicanos, contra los españoles.

La guerra de independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución francesa, conscientizaron a la población para organizarse políticamente;⁷⁷ el contacto de algunos criollos con las doctrinas enciclopedistas acrecentó su preparación ideológica y la comprensión de las instituciones sociales de la época, situación que vino a cuestionar el sistema de gobierno y las doctrinas oficiales de la colonia.

⁷⁷ AGUILAR MONTEVERDE, Alonso y otros, El Pensamiento Político de México, Tomo I, 1ª edición, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1996, pp. 67. 68.

Ante la ausencia de una cultura política que materializara sus anhelos de poder,⁷⁸ los criollos, de manera clandestina, se empezaron a organizar, liderados por algunos sacerdotes, militares y liberales de la época, iniciaron el movimiento independentista.

En esta etapa histórica no existía ninguna institución jurídica que regulara las actividades de los partidos y organizaciones políticas. Como ya lo he manifestado, estos grupos operaban en la clandestinidad y perseguidos por las autoridades, por ende, no tenían ningún tipo de regulación jurídica.

b) La Masonería.

Ante la ausencia de asociaciones políticas estructuradas, surge la masonería como una manera embrionaria de organización política.

La masonería se dividió en dos ritos: el Escocés y el Yorkino. El primero, encabezado por Nicolás Bravo e integrado por españoles, el alto clero y viejos militares, pretendía que se les restauraran los privilegios de que gozaban antes de la lucha independentista. Los segundos agrupaban el grueso de los insurgentes, en franca oposición a los escoceses, siendo su miembro más destacado Vicente Guerrero.

Ambas logias tenían instrumentos de difusión ideológica: los escoceses publicaban "*El Sol*", mientras los yorkinos lo hacían a través del "*Correo de la Federación*". A estos medios de difusión se agregó un tercero: "*El Águila*", editado por los imparciales, disidentes de estos dos grupos.

⁷⁸ ANLEM LÓPEZ, Jesús, "Antecedentes de los Partidos Políticos en México", Obra Jurídica Mexicana. 1ª edición, Procuraduría General de la República, México, 1987, p. 3001.

Esto grupos, funcionando como organizaciones, si bien no operaban en la clandestinidad, si lo hacían en secreto, sin regulación jurídica alguna, pero es de destacarse la importancia de las mismas como foro de debate y análisis de la problemática nacional.

Vicente Fuentes Díaz⁷⁹ cita las causas del debilitamiento y declinación de la masonería como organización política, señalando que éstas fueron de dos tipos:

1. Causas internas:

- a) La falta de hábitos de militancia política de los hombres como producto del atraso político causado por el virreinato.
- b) La ausencia de la más elemental estrategia política
- c) El oportunismo y la demagogia.
- d) Las divisiones internas.
- e) La lucha de descrédito entre logias.

2. Causas externas:

- a) La falta de condiciones objetivas de desarrollo político.
- b) La tenaz propaganda que los viejos intereses sociales desarrollaron contra las sociedades secretas.
- c) La represión política y policiaca por parte de las autoridades.

⁷⁹ FUENTES DÍAZ, Vicente. Los Partidos Políticos en México, 2ª edición, Editorial Altiplano, México, 1969, pp. 16-17.

c) *Los Centralistas y los Federalistas.*

Como resultado de la declinación de la masonería como forma de organización política, aparecieron en nuestro país dos corrientes de opinión, las cuales no podemos aún considerar como partidos políticos toda vez que carecían de estructura y programa político, estos eran los Centralistas y los Federalistas,⁸⁰ denominaciones que se les dieron por la forma de Estado que proponían.

Con la caída de Iturbide, se convocó e integró un Congreso Constituyente, el cual estaba conformado por miembros de estas dos corrientes, siendo los federalistas los que finalmente hicieron prevalecer su ideología, al redactarse en 1824 la Constitución bajo el régimen de Estado Republicano y Federal.

La hegemonía de los federalistas perduró por 11 años hasta que, en 1836, se dictó un nuevo ordenamiento fundamental, conocida como las Siete Leyes, que suprimía la Constitución de 1824, instaurando el Centralismo como forma de Estado y suprimiendo los poderes federales. A este ordenamiento constitucional le siguieron las Bases Orgánicas de 1843.⁸¹

Entre los centralistas más destacados podemos citar a Carlos María Bustamante, Nicolás Bravo, José Fernando Ramírez e Ignacio Aguilar y Morucho.

En tanto que los más destacados federalistas fueron el doctor José María Luis Mora, Valentín Gómez Farías, Melchor Ocampo, Manuel Crescencio Rejón,

⁸⁰ ANLEM LÓPEZ, Jesús, *Op. Cit.*, p. 3003.

⁸¹ Analizamos de manera pormenorizada este ordenamiento en apartados anteriores.

Ezequiel Montes, Manuel Gómez Pedraza, José María Lafragua, Mariano Riva Palacio, Juan B. Ceballos, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

d) El Partido Liberal y el Partido Conservador.

En 1855, en virtud del triunfo del federalismo en el país con la reinstalación de la Constitución de 1824, el debate político de la nación tomó un nuevo enfoque, como la separación de la Iglesia y el Estado, la desamortización de la propiedad eclesiástica y la creación del Registro Civil, reformas propuestas por los liberales, quienes luchaban por una Constitución fundada en la soberanía popular y la supremacía del poder civil sobre la Iglesia y el Ejército. Los postulados de este partido finalmente prevalecieron, dejándonos como legado la Carta Magna de 1857.

El partido liberal⁸² se dividía en dos corrientes: los puros y los moderados. Entre los primeros destacaban Juan Alvarez, Benito Juárez y Melchor Ocampo, en tanto que los segundos eran encabezados por Comonfort.

Por otro lado, estaba el partido conservador, que era terminantemente clerical, enemigo de la tendencia democrática y monarquista en su afán de pacificar el país. Los conservadores proponían que fuera un príncipe europeo quien gobernara México, con todas las implicaciones políticas que ello significaría para la soberanía del país.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, en la cual se derrotó de manera definitiva el santanismo, se gestaron grandes cambios políticos, sociales y jurídicos en el país; en consecuencia, la Constitución de 1824 se tornó en un ordenamiento que ya no podría regular estos cambios.

⁸² ANILEM LÓPEZ, Jesús, *Op. Cit.*, p. 3005.

e) Los Clubes Políticos.

El entusiasmo generado en la población por la entrada en vigor de la Constitución de 1857 creó un ambiente de amplia participación política en el país, principalmente en las clases populares, y ante la falta de partidos políticos, el pueblo se empezó a organizar en clubes políticos, los cuales, por lo regular, eran de poca duración, naciendo poco antes de los comicios y desapareciendo después de éstos.

En esta etapa también es relevante destacar el gran interés de participar en los procesos electorales por parte de la población, la que proponía nuevas alternativas de elección en los cargos públicos, participando activamente en la vida democrática de nuestro país.

Es también en esta etapa cuando empiezan a proliferar los diarios⁸³, como instrumentos de difusión de las organizaciones políticas nacionales.

f) El Partido Científico.

Con el triunfo de la República sobre el gobierno monárquico, el partido conservador virtualmente desapareció de los escenarios políticos nacionales, sin embargo las pugnas en el interior del partido liberal eran cada vez mayores, gestándose dos corrientes internas: los ministeriales, encabezados por Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, y los militaristas, integrados por los militares vencedores del Imperio, éstos eran encabezados por Porfirio Díaz y, finalmente, resultaron vencedores.

⁸³ *Ibidem*, p. 3007.

El gobierno de Díaz empezó a resentir las consecuencias de algunas de las reformas de 1857. La desamortización de los bienes eclesiásticos había generado una nueva clase social: los latifundistas, cuya existencia ocasionó miseria entre los trabajadores del campo, estancando la agricultura; el país dependía de los inversionistas extranjeros y el precio de la plata caía constantemente.

Todo esto produjo un clima de descontento social que ponía en riesgo la reelección del general Díaz para el siguiente periodo constitucional.

Ante el notable debilitamiento político del Presidente, la Convención Liberal invitó a destacados intelectuales de la época, conocidos como los "científicos", para discutir el programa de acción del gobierno, en miras a los siguientes comicios.

El objetivo principal de este partido político era el de conseguir la reelección de Díaz, sin plantear reformas importantes en lo social, jurídico y económico; quizá la propuesta más avanzada de este grupo fue la de la inmovilidad judicial.

De manera paralela a la conformación de este grupo, se integró una corriente denominada "reyista", que giraba en torno al general Bernardo Reyes, a quien el pueblo consideraba como el posible sustituto del general Díaz.

En ambos grupos notamos una carencia de estructura organizativa, a más de que la corriente "reyista" carecía de plataforma política. Ambos grupos se mantenían a la sombra de sus líderes, por ende, difícilmente los podemos considerar como auténticos partidos políticos.

g) El Partido Liberal Mexicano.

Encontrándose en el destierro, un grupo de mexicanos integró en San Luis Missouri, la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, mientras que en México el porfiriato empezaba a agonizar.

El Manifiesto del Partido Liberal Mexicano⁸⁴ pugnaba por las libertades de expresión, de prensa, de libre asociación, de pensamiento, por el mejoramiento de las condiciones de los obreros, el fomento educativo, los derechos de los pueblos indígenas; asimismo condenaba la reelección, los privilegios del clero, la pena de muerte, el servicio militar obligatorio, la irresponsabilidad de los funcionarios públicos, el actuar arbitrario de los gobernantes, la imparcialidad en la administración de justicia y, en pocas palabras, perseguía la democratización de la vida pública, retomando los principios fundamentales de la Constitución de 1857 que, a lo largo de la administración del general Díaz, paulatinamente se habían perdido.

Una vez iniciada la Revolución mexicana, este partido se dividió en dos corrientes: los maderistas, que en un momento alcanzaron el poder, y los magonistas, que por sus ideas radicales, fueron perdiendo influencia en el país.

Para contrarrestar el auge que en un momento empezó a tomar el Partido Liberal, los grupos reaccionarios crearon el Partido Demócrata, el cual nunca tuvo respaldo popular, creándose finalmente el Partido Nacional Reelectionista, integrado por los incondicionales de Porfirio Díaz, quienes lo llevaron al triunfo por última vez.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 116.

h) El Partido Antirreleccionista.

En los últimos años del porfiriato, la participación política en México era poco menos que clandestina, ya que las fuerzas gubernamentales perseguían y encarcelaban a todo ciudadano que no comulgara con la ideología oficial; sin embargo, el descontento social y la oposición al régimen de Díaz eran cada vez mayores.

El pueblo mexicano exigía cambios del modelo político y social del país, viendo en cada uno de los líderes opositores al sistema un libertador, tal sería el caso de Madero, quien era un fuerte crítico del sistema, condenando el absolutismo de Díaz y la ausencia de prácticas democráticas.

Los seguidores de Madero⁸⁵ se organizaron en clubes políticos y, posteriormente, dieron forma al Partido Antirreleccionista, bajo el postulado de "*Sufragio Efectivo, No Reección*".

Este partido fue de vital importancia en el desarrollo de los partidos políticos mexicanos, en virtud de que, por primera vez, el pueblo se organizaba en torno a un programa de acción política y no en torno a una figura pública.

i) El Partido Constitucional Progresista.

Con la renuncia y destierro del general Díaz, el Partido Antirreleccionista había perdido vigencia por la situación de auge democrático que en ese momento se vivía en el país democrático.⁸⁶ En tal virtud, cual Madero preparó

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Idem.*

la sustitución del Partido Antirreleccionista, por uno que cumpliera con las expectativas de la población y que resultara más operable políticamente.

Este nuevo organismo político libraría a Madero de los compromisos contraídos con las alas más radicales del Partido Antirreleccionista, que en ese momento se encontraba en manos de los Vázquez Gómez; fue el propio Madero quien designó a los integrantes del Comité Central Organizador del Partido Constitucional Progresista, sólo con incondicionales suyos, lo que derivó en la fórmula *Madero-Pinosuárez* para contender por la Presidencia de la República en los comicios de 1911, en lugar de la fórmula *Madero-Vázquez Gómez* que había participado en 1910.

El Partido Constitucional Progresista mantuvo todos los principios y postulados del Partido Antirreleccionista, agregando únicamente "*la observancia y cumplimiento de las Leyes de Reforma.*"

j) El Partido Liberal Constitucionalista y el Partido Nacional Cooperativista.

En 1916, defendiendo los postulados de la Revolución mexicana surge el Partido Liberal Constitucionalista, auspiciado por el general Álvaro Obregón;⁸⁷ este partido tuvo gran influencia en el Congreso de la Unión, en el gabinete del Ejecutivo, en el Ejército y entre funcionarios del Poder Judicial; sin embargo, sería el propio Obregón quien finiquitaría este partido.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 3017.

El Partido Nacional Cooperativista⁸⁸ fue fundado por estudiantes que pensaban que el cooperativismo solucionaría los problemas por los que atravesaba el país en 1917.

Entre sus postulados primordiales estaban la supresión de la pena de muerte, la nacionalización de la tierra y la industria en favor de los campesinos y obreros, la desaparición del ejército y la creación de guardias civiles, la incorporación de nuevos métodos de enseñanza y la autonomía de la Universidad.

El declive de este partido se debió a la fuerte vinculación que mantenían con Adolfo de la Huerta, quien con el triunfo de Obregón, fue desterrado, ocasionando la desaparición del partido.

k) El Partido Laborista.

Un grupo de obreros dirigidos por Luis N. Morones fundó en 1919 el Partido Laborista; entre sus postulados se defendían las garantías sociales, la seguridad social, la vivienda de los trabajadores, la participación obrera en la vida pública del país, entre otros.

Este partido fue precursor de la Secretaría del Trabajo al triunfo de Obregón en las elecciones presidenciales, ya que sería el órgano encargado de defender los derechos laborales de la clase trabajadora y de regular las relaciones obrero patronales.

⁸⁸ *Idem.*

l) El Partido Nacional Agrarista.

En 1920, un grupo de notables agraristas, entre los que destacaban Felipe Santibáñez, Rodrigo Gómez y Antonio Díaz Soto y Gama, fundaron el Partido Nacional Agrarista, cuyos postulados estaban encaminados a la reivindicación de los campesinos y al reparto de las tierras.

Este partido tuvo una gran trascendencia en la reforma agraria durante el período de Obregón y desapareció al llegar Plutarco Elías Calles al poder, por las diferencias ideológicas que había entre sus miembros y el Presidente.

m) El Partido Comunista Mexicano.

Fundado a finales de 1919, el Partido Comunista Mexicano fue el primer partido en el país que operó en atención a un programa de acción, cuyos postulados eran las tesis marxistas-leninistas, contrariamente a los partidos políticos que trabajaban en función de un caudillo.

La gran influencia que tuvo el triunfo de la Revolución rusa sobre los intelectuales de izquierda en el país y entre algunos obreros ilustrados, así como el fortalecimiento del movimiento sindical que, desde la época prerrevolucionaria se había gestado en el país, fueron sin duda, los motores que propulsaron la creación de este instituto político.

Los fines del Partido Comunista Mexicano⁸⁹ eran: la conquista del proletariado del poder político; la reorganización comunista de la sociedad y la instalación en México de un sistema de relaciones sociales regido por el principio comunista.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 3023.

El programa de este partido constituyó una de las plataformas políticas más avanzadas del país, postulando los siguientes conceptos:

- En materia de política económica, el partido pugnaba por la independencia económica de la nación; impulsar el desarrollo económico independiente del país en beneficio del pueblo; la nacionalización de los medios de producción y la banca; la abstención de créditos extranjeros que pusieran en peligro la soberanía nacional; la intervención del Estado en el comercio exterior y el mantenimiento de la rectoría económica de la Nación; la reforma del sistema tributario nacional, en función de los ingresos de los contribuyentes; la municipalización del transporte urbano y la nacionalización del transporte aéreo; así como garantizar la educación gratuita en todos los niveles, entre otras medidas.

- En materia internacional, defendía una política internacional independiente, basada en la autodeterminación de las naciones; la revocación de los tratados internacionales que pusieran en peligro la soberanía; el rescate de los territorios nacionales perdidos; el establecimiento de relaciones diplomáticas con todos los países del orbe, dando especial énfasis a los países socialistas.

- En materia de derechos civiles, consignaba la libertad de establecimiento de agrupaciones políticas, fortaleciendo así la vida democrática del país; el pleno respeto a las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución de 1917; la abrogación de ordenamientos que limitaran las libertades democráticas del pueblo y la disolución de todos los cuerpos policíacos anticonstitucionales.

El proyecto de este partido político consignó una serie de postulados en beneficio de la clase obrera, la clase media, de los campesinos y de los grupos indígenas, los cuales enunciare brevemente.

➤ Proyectos en beneficio de la clase obrera:

La elevación de los sueldos y demás percepciones de los trabajadores con menores ingresos, así como el aumento de las prestaciones sociales; la reducción de la jornada laboral y la jubilación a los treinta años de servicio; el mejoramiento de los servicios de seguridad social, procurando que su cobertura llegara a todos los habitantes; la instrumentación de mecanismos que garantizaran ingresos iguales a trabajos iguales y el pleno respeto a la democracia y a la libertad sindical.

➤ Proyectos en beneficio de los campesinos:

Suprimir definitivamente los latifundios, sustituyéndolos por ejidos; nacionalizar los créditos rurales; garantizar el abasto de agua a las tierras de labor; fomentar la explotación colectiva de la tierra y apoyar técnicamente a los trabajadores agrícolas para favorecer la productividad de las tierras.

➤ Proyectos en beneficio de la clase media:

Adoptar las medidas necesarias para garantizar la vivienda; aumentar la extensión de los servicios de seguridad social y mejorar éstos; fomentar la agrupación de técnicos y artesanos en proyectos productivos.

➤ Proyectos en beneficio de los pueblos indígenas:

Fomentar el desarrollo político, cultural, económico y social, procurando incorporar a estos pueblos a la economía nacional; respetar y defender las tradiciones y cultura indígena; incorporar a todas las comunidades indígenas al sistema educativo nacional, erradicando el analfabetismo de esas poblaciones.

Este partido estuvo registrado legalmente ante la Secretaría de Gobernación, pero el registro les fue retirado por no reunir los requisitos legales; sin embargo, este partido siguió operando de manera clandestina y no fue sino hasta que el gobierno mexicano reconoció su existencia, otorgándole nuevamente su registro como partido político nacional. Con este registro, el Partido Comunista Mexicano participó en los comicios federales de 1979, obteniendo algunas diputaciones en la Cámara de Diputados.

En el año de 1981, al incorporársele nuevas fuerzas políticas, el partido cambió su nombre por el de Partido Socialista Unificado de México.

Posteriormente, en 1987, el Partido Socialista Unificado de México se coligó con el Partido Mexicano de los Trabajadores para formar el Partido Mexicano Socialista; en ambas fusiones se mantuvieron los postulados básicos del Partido Comunista Mexicano y sólo se le hicieron algunas modificaciones a los estatutos y emblema de este partido, para darle cabida a las nuevas fuerzas políticas que se les fueron añadiendo.

n) El Partido Revolucionario Institucional.

El 4 de marzo de 1929, Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario, como una necesidad del naciente Estado revolucionario para mantener la paz social durante los procesos electorales y fomentar la creación de instituciones políticas que garantizaran el mantenimiento de los postulados revolucionarios, poniendo fin así a una larga etapa de inestabilidad política.⁹⁰

Este partido fue el marco para la integración y organización de las facciones de la Revolución en un solo organismo político y aseguró el cumplimiento del principio revolucionario de la no-reelección y la continuidad de los programas de gobierno.

Posteriormente, el 30 de marzo de 1938, el entonces Presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, dotando de una nueva identidad ideológica al partido de Estado, sustituye éste por el Partido de la Revolución Mexicana (P.R.M.). Con esa iniciativa se garantizó el liderazgo del Presidente en turno dentro en el partido y se institucionalizaron los mecanismos de participación política mediante la sectorización de sus bases de apoyo, emergiendo así los sectores obrero, campesino y militar.

El 18 de enero de 1946, en el marco de la Segunda Convención del Partido de la Revolución Mexicana, éste se transforma en el Partido Revolucionario Institucional, designándose como primer Presidente del Comité Central Ejecutivo a Rafael Pascasio Gamboa.

⁹⁰ MARTÍNEZ GIL, José de Jesús, Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos en México, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 303.

Desde entonces, el Partido Revolucionario Institucional quedó únicamente constituido por los sectores agrario, obrero y popular, separando del interior de sus filas al sector que de facto le dio vida: el sector militar, adoptando el lema "Democracia y Justicia Social". Días después de esta Convención rindió protesta como candidato a la Presidencia de la República el abogado Miguel Alemán Velasco, quien sería el primer Presidente civil del México moderno.

Este partido ha sido, sin lugar a dudas, uno de los principales impulsores de la dinámica política contemporánea, dando estabilidad al país y emergiendo de sus filas los Presidentes que han gobernado nuestro país por más de 70 años.

o) El Partido Acción Nacional.

El Partido Acción Nacional fue fundado el 16 de septiembre de 1939 por Manuel Gómez Morín. Ante la ausencia de partidos políticos de oposición y el aplastante poder del Partido Nacional Revolucionario, este partido, desde sus inicios, cuestionó los postulados de la Revolución mexicana.

Su fundador consideraba que lo más urgente era crear conciencia ciudadana⁹¹ para que los mexicanos se percataran de los problemas que tenía el país y despertara en ellos el deseo de participar en la solución. Uno de los primeros objetivos sería formular para México una doctrina congruente y concreta, postulada como norma y guía para alcanzar sus metas "... una acción permanente que, basada en una actitud espiritual dinámica, hiciera valer en la vida pública la convivencia del hombre integral; una postulación de la Moral y del Derecho, como fuente y cauce de la acción política."

⁹¹ *Ibidem*, p. 287.

Los trabajos previos a la fundación del partido iniciaron formalmente en enero de 1939, quedando constituido el Comité Organizador en febrero de ese mismo año y, finalmente, el 16 de septiembre de 1939⁹², reunida en el local del Frontón México, la Asamblea Constituyente de Acción Nacional adoptó los principios de doctrina y los estatutos de la nueva organización.

Objetivo general del Partido:⁹³

Intervenir orgánicamente en todos los aspectos de la vida pública, tener acceso al ejercicio democrático del poder y lograr:

- I. El reconocimiento de la eminente dignidad de la persona humana y, por tanto, el respeto de los derechos fundamentales del hombre y la garantía de los derechos y condiciones sociales requeridos por esa dignidad;
- II. La subordinación, en lo político, de la actividad individual, social y del Estado a la realización del bien común;
- III. El reconocimiento de la preeminencia del interés nacional sobre los intereses parciales y la ordenación y jerarquización de éstos en el interés de la nación, y
- IV. La instauración de la democracia, como forma de gobierno y como sistema de convivencia.

⁹² *Ibidem*, p. 281.

⁹³ Tomado de la declaración de principios del Partido Acción Nacional.

p) El Partido Popular Socialista.

La existencia del Partido Popular Socialista está íntimamente ligada con la actividad política de su fundador, Vicente Lombardo Toledano, de quien también se reconoce la paternidad de muchos de los movimientos obreros de la época post revolucionaria. Sin lugar a dudas, el más importante de sus logros fue la fundación de la Confederación de Trabajadores de México, organismo actualmente ligado al Partido Revolucionario Institucional y que es no solamente un pilar fundamental de ese partido, sino que es la central obrera más importante del país.

El partido nace como resultado de la celebración de la Mesa Redonda de los marxistas,⁹¹ a la que asistieron representantes de prácticamente todos los grupos y partidos que integraban la izquierda, donde su fundador propuso la creación de un nuevo partido popular, el cual debería estar desligado del gobierno y tenía los siguientes postulados:

- 1) Lucha contra todas las formas de penetración imperialista.
- 2) Mayor participación estatal en la economía nacional a través de la nacionalización de las empresas privadas.
- 3) Fomento agropecuario.
- 4) Mejor distribución de la riqueza.
- 5) Absoluta igualdad jurídica entre los hombres y las mujeres.

⁹¹ MARTÍNEZ GIL, José de Jesús, *Op. Cit.*, p. 317.

6) Unidad de la clase trabajadora.

Finalmente, la pretendida autonomía que en sus inicios se planteó en el partido fue muy efímera, ya que electoralmente participó en 1952 postulando a Vicente Lombardo Toledano como candidato a la Presidencia de la República; posteriormente, se convirtió en un partido satelital del partido oficial, postulando de manera conjunta a los abanderados de éste, aunque logró obtener algunas curules en la Cámara baja. Finalmente, el Partido Popular Socialista perdió su registro en las elecciones de 1994, al postular a Marceña Lombardo como candidata a la máxima magistratura del país; posteriormente, su participación sin registro ha sido simbólica en la pasada elección, apoyando la candidatura del abanderado priísta, Francisco Labastida Ochoa, no obstante que algunos comités estatales apoyaron la candidatura del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas.

q) ***El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.***

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana se constituyó como partido político en 1954, fundado por excombatientes de la Revolución, teniendo como antecedente la asociación denominada "Los Hombres de la Revolución", que se formó en los años de 1948-1949, para manifestar las inquietudes de los militares que participaron en la revolución y que fueron desplazados del partido oficial, al desaparecer el sector militar que en un momento lo integró; aunque, en realidad, este partido fue creado por el propio sistema y su existencia está íntimamente ligada con el Partido Revolucionario Institucional, partido con el cual se alimentaban tanto de ideólogos, como de candidatos, y en la mayoría de los casos, de integrantes.⁹⁵

⁹⁵ *Ibidem.* p. 326.

En las elecciones federales de 1994 este partido fue el que obtuvo el número menor de votos por lo que perdió su registro.

r) El Partido Revolucionario de los Trabajadores.

La historia de Partido Revolucionario de los Trabajadores está íntimamente ligada con el movimiento trotskista mexicano y con la IV Internacional, los cuales tuvieron en México un auge importante a finales de la década de los 50's y hasta los 80's.

En 1959 fue fundado el Partido Obrero Revolucionario, que sería quizá el antecesor del Partido Revolucionario de los Trabajadores,⁹⁶ partido que, en comunión con otros grupos afines, mantuvieron vivo el movimiento trotskista y que después de la liberación de los presos políticos de 1968, se nutrió y creció tanto en afiliados como en espacios políticos ya que fue este el representante de México en la IV Internacional, a pesar de la oposición de partidos de izquierda más tradicionales y añejos.

Finalmente, el 28 de noviembre de 1978 se le otorgó su registro como partido político, el cual perdió en las elecciones de 1988, al postular a Rosario Ibarra a la Presidencia de la República; posteriormente, la mayor parte de sus miembros se incorporaron al Partido de la Revolución Democrática.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 333.

s) El Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Socialista de los Trabajadores.

Estos partidos tuvieron como origen el movimiento ferrocarrilero de 1958 y 1959, el movimiento de liberación nacional de 1961 y el movimiento estudiantil de 1968⁹⁷; el principal precedente de ambos fue el Comité Nacional de Auscultación y Coordinación (C.N.A.C.), que iniciaron intelectuales y políticos de la izquierda de ese entonces, como Heberto Castillo, Octavio Paz Carlos Fuentes, Rafael Aguilar Talamantes y Graco Ramírez Abreu.

Sin embargo, por diferencias internas entre la dirigencia del C.N.A.C., algunos de sus miembros, encabezados por Rafael Aguilar Talamantes y Graco Ramírez Abreu⁹⁸ decidieron separarse de esta organización para iniciar un nuevo partido político: el Partido Socialista de los Trabajadores, el cual quedaría formalmente constituido el 1º de mayo de 1975, obteniendo posteriormente su registro. De una escisión de este partido también encabezada por Aguilar Talamantes, se creó el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, partido que apoyó en 1988 la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia, dentro del llamado Frente Democrático Nacional, consiguiendo mantener así su registro, el cual perdió seis años más tarde, al postular como candidato a la Presidencia de la República al líder del partido, Rafael Aguilar Talamantes, por el bajo porcentaje de votos que obtuvo el partido.

Por otro lado, los integrantes que permanecieron en el C.N.A.C. cumplieron su anhelo de formar un partido, al constituirse en septiembre de 1974 el Partido Mexicano de los trabajadores⁹⁹, siendo su dirigente el ingeniero

⁹⁷ *Ibidem*, p. 344.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 351.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 349.

Heberto Castillo. Durante su existencia, este partido logró colocarse como la segunda fuerza electoral de la izquierda mexicana; sin embargo, su dirigencia decidió fusionarse con el Partido Socialista Unificado de México poco antes de la elección presidencial de 1988, dando vida al Partido Mexicano Socialista, el cual postuló en dichas elecciones al ingeniero Heberto Castillo como su candidato a la Presidencia de la República, quien días antes de los comicios, declinó su candidatura a favor del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

t) El Partido Demócrata Mexicano.

El Partido Demócrata Mexicano surgió como brazo político de la Unión Nacional Sinarquista,¹⁰⁰ siendo su antecesor el Partido Fuerza Popular, el cual obtuvo su registro como partido político nacional el 13 de mayo de 1946; posteriormente, éste le fue cancelado como sanción por haber encapuchado la estatua de Juárez de la Alameda y no fue hasta marzo de 1978 que este grupo recuperó su registro con el nombre de Partido Demócrata Mexicano. Este partido llegó a tener fuerza en el Bajío, principalmente en Jalisco y Guanajuato, participando en las elecciones a partir de 1979, algunas veces en alianza con el Partido Acción Nacional.

Finalmente, en 1988 el Partido Demócrata Mexicano perdió su registro al obtener menos del 1.5 por ciento de la votación nacional; después, en las elecciones federales de 1994, sus militantes integraron la Unión Nacional Opositora, postulando al expanista Pablo Emilio Madero a la primera magistratura del país y perdiendo nuevamente su registro; por último, sus militantes se reagruparon para crear el Partido Alianza Social.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 361

u) El Partido de la Revolución Democrática.

El Partido de la Revolución Democrática fue el sucesor del Partido Mexicano Socialista y se constituyó de manera formal el 5 de mayo de 1989. Su primer antecedente es el Frente Democrático Nacional, y nace como consecuencia de la gran movilización social generada por este frente en las elecciones presidenciales de 1988, que postuló como candidato a la presidencia de la República al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Con la finalidad de fortalecer y dar cause partidista a la aceptación ciudadana del Frente Democrático Nacional, sus principales fuerzas propusieron la creación de un nuevo partido político que abanderara todas las corrientes políticas que lo integraban, las cuales eran:

1. La corriente democrática del Partido Revolucionario Institucional;
2. El Partido Mexicano Socialista, que representaba a la mayoría de los grupos izquierdistas del país, y,
3. Las organizaciones sociales y organizaciones políticas, entre las cuales destacaban la Coalición Obrera, Campesina, Estudiantil del Istmo (COCEI), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, la Unión de Colonias Populares, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata o Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), la Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC), la Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OIR-LM) y el Movimiento al Socialismo.

El Partido de la Revolución Democrática, como heredero de una de las plataformas políticas más avanzadas de nuestro país, únicamente incluyó en

sus principios las demandas de democracia, impulsadas por la corriente democrática, manteniendo su esencia de partido de izquierda.

v) *El Partido Verde Ecologista de México.*

Como fruto del trabajo de una organización de carácter popular llamada "Brigada de Trabajo Democrática y Social", que más tarde se convertiría en la Alianza Ecologista Nacional, por la preocupación que a nivel mundial empezó a tener la sociedad de los problemas ambientales, nació el Partido Verde Mexicano.

Este partido fue fundado en 1986, con la intención de participar en el proceso electoral de 1988; sin embargo, el registro como partido político le fue negado, por lo que se incorporó al llamado Frente Democrático Nacional, apoyando la candidatura del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República.

Al concluir el proceso electoral de 1988, el Partido Verde Mexicano se separó del Frente Democrático Nacional para buscar su conformación como partido político nacional y lograr reconocimiento autónomo, y fue hasta 1991 que el Instituto Federal Electoral le otorgó el registro condicionado, bajo el nombre de Partido Ecologista Mexicano; con este registro participó en las elecciones de 1991, pero al no conseguir la votación mínima para el mantenimiento del mismo, esto es, el 1.5 por ciento de la votación, el partido perdió su registro.

El 13 de enero de 1993, después de realizar 167 asambleas constitutivas en 24 estados de la República y contando con 86,000 afiliados, el partido recuperó su registro definitivo para participar en los comicios federales de 1994, pero tuvo que cambiar nuevamente de denominación por la de Partido Verde Ecologista de México.

La plataforma y programa político de este partido están encaminados, básicamente, a la defensa y preservación del medio ambiente.

w) *El Partido del Trabajo.*

El Partido del Trabajo se fundó el 8 de diciembre de 1990, obteniendo ese mismo año su registro condicionado para participar en las elecciones federales de 1991; sin embargo, en esas elecciones sólo obtuvo 270,000 votos, por lo que no consiguió el 1.5 por ciento que fija la ley para conservar el registro. Comenzó una campaña para realizar asambleas en más de la mitad de las entidades federativas del país. Pudo realizar 18 asambleas en otras tantas entidades, por lo que recibió su registro definitivo por resolución del Instituto Federal Electoral, manteniendo su registro en las subsecuentes elecciones.

El Partido del Trabajo se conjuntó a partir de la coordinación de varias organizaciones sociales: Comités de Defensa Popular de Chihuahua y Durango, Frente Popular de lucha de Zacatecas, Frente Popular "Tierra y Libertad" de Monterrey, así como personas procedentes de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas, la Coordinadora Nacional "Plan de Ayala" y el movimiento magisterial independiente.

El programa y plataforma política de este partido, por dicho de sus propios miembros, es socialista y está plenamente identificada con los partidos de izquierda que han existido en el país, lo que representa una innovación, al menos doctrinaria, en la concepción organizativa del partido, el cual está contemplado como un partido plural y no centralizado.

x) Los nuevos Partidos.

En el marco de las últimas reformas a la legislación electoral mexicana, operó un renovado auge por la instauración de institutos y asociaciones políticas, otorgándose, el 30 de junio de 1999, registro a 5 nuevos partidos políticos, algunos de ellos realmente nuevos, creados por corrientes disidentes de alguno de los tres principales partidos. Tal es el caso del Partido de Centro Democrático (P.C.D.), integrado por disidentes del Partido Revolucionario Institucional y encabezados por el ex-regente de la Ciudad de México, licenciado Manuel Camacho Solís, quien fue su abanderado a la Presidencia de la República; del partido Convergencia por la Democracia, que fue fundado por antiguos miembros del propio Partido Revolucionario Institucional y colaboradores del ex-gobernador del Estado de Veracruz, Dante Delgado, quien actualmente es su Presidente Nacional y fue candidato a Senador por su Estado, postulado por la Alianza por México. Por su parte, quien fuera un destacado miembro de la izquierda histórica mexicana, abandonó las filas del Partido de la Revolución Democrática y en compañía de algunas organizaciones civiles, dio vida, aunque de manera efímera, al partido Democracia Social, partido político nacional que fue, de entre los llamados nuevos partidos, el que estuvo más cerca de mantener su registro, consiguiendo en la pasada elección el 1.9 por ciento de la votación.

4. Antecedentes internacionales de los partidos políticos.

Para Maurice Duverger, la concepción actual de los partidos políticos data de mediados del siglo XVIII,¹⁰¹ siendo los Estados Unidos de Norteamérica el primer país en utilizar esta acepción, y quizá el modelo que posteriormente adoptaran el resto de los países para ejercitar la democracia, en relación con sus órganos ideológicos y como medios para llevar a los particulares al poder público.

En la antigüedad, las prácticas democráticas en Grecia¹⁰² se ejercían de manera directa eligiendo a sus gobernantes en asambleas públicas mediante el voto abierto de sus asistentes; por ende, los representantes populares no tenían que pertenecer a algún organismo político para su ascenso al poder.

Fueron entonces los clubes populares, los grupos de opinión, las asociaciones y los grupos parlamentarios los que dieron origen a los partidos políticos. Para José de Jesús Martínez Gil,¹⁰³ fueron los grupos parlamentarios, junto con los comités electorales, los que finalmente crearon los partidos políticos.

¹⁰¹ DUVERGER, Maurice, Los Partidos Políticos, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

¹⁰² Este es el primer antecedente democrático del mundo occidental

¹⁰³ MARTÍNEZ GIL, José de Jesús, *Op. Cit.*, p. 163.

Debemos considerar que los grupos parlamentarios nacieron antes que los comités electorales¹⁰⁴, en virtud de que han existido asambleas políticas desde antes de que se instauraran las elecciones como prácticas democráticas de los pueblos; es en este sentido que en algunos países, los grupos representantes de algunos lugares o determinadas clases sociales posteriormente se convirtieron en grupos ideológicos. El nacimiento de los partidos del Constituyente francés de 1789 podría ser un buen ejemplo de esta hipótesis, cuando de las diferentes provincias francesas empezaron a llegar los diputados a los Estados Generales y se reunieron en Versalles, sin un criterio ideológico definido, pero conocedores de los problemas que aquejaban a sus regiones; posteriormente, por la similitud de la problemática, se empezaron a constituir grupos de defensa de intereses en común, que con el tiempo adquirieron una carga ideológica y doctrinaria para, posteriormente, convertirse en partidos políticos.

Por otro lado, los partidos que tienen un origen electoral, nacieron por lo regular como comités de apoyo a alguna persona para impulsarlo a los cargos de elección popular, siguiendo la ideología de la persona a postular. Estos partidos nacen poco antes de las elecciones y desaparecen, por lo regular, una vez terminadas éstas, por la falta de proyectos políticos propios, manteniéndose, pues, a la sombra del caudillo a quien apoyan. Este fue el caso de muchos partidos políticos mexicanos, principalmente los surgidos durante el porfiriato y en la época post-revolucionaria hasta antes del nacimiento del Partido Nacional Revolucionario.

Un caso más interesante, se presenta en aquellos partidos que nacen como una necesidad de representación política de una clase social, como el caso del partido laborista inglés, que surgió como consecuencia del gran

¹⁰⁴ *Idem.*

movimiento sindical en Inglaterra, para promover dentro del marco político las demandas de su clase. En México, podríamos decir que el Partido Comunista Mexicano tuvo un origen similar.

Un caso particular fue el del Partido Comunista de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el cual no tuvo otro origen más que la integración de facciones marxistas y leninistas, quienes pasaron de la clandestinidad al poder en 1917, sin ser parte de una Asamblea Parlamentaria y, mucho menos, sin haber sido protagonistas de algún proceso electoral.

CAPÍTULO TERCERO
ELEMENTOS PROCEDIMENTALES DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD EJERCIDA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A. FUENTES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Si escudriñamos en nuestras instituciones históricas de control constitucional, encontramos que, sin lugar a dudas, la fuente de la acción de inconstitucionalidad son los trabajos legislativos del Constituyente de 1847, que dieron origen también al juicio de amparo; por esto, al analizar los antecedentes históricos de la acción de inconstitucionalidad en el capítulo dos de esta tesis, apreciamos un alto número de coincidencias en los antecedentes de ambas instituciones.

El pensamiento del ilustre jurista del siglo pasado, Mariano Otero es, sin discusión alguna, la fuente de la acción de inconstitucionalidad, aunque aparentemente el tiempo que separa al pensamiento original de este pensador y las reformas a la ley es enorme; sin embargo, es innegable que su influencia fue determinante para gestar las primeras instituciones de control constitucional de carácter jurisdiccional y sirvió como punto de partida para las nuevas.

El Ministro Juventino Castro¹⁰⁵ hace una observación a la limitante del juicio de amparo, que con el tiempo fue lo que generó la necesidad de crear un nuevo mecanismo que garantizara la constitucionalidad de las normas generales, que es el efecto relativo de sus sentencias, manifestando lo siguiente:¹⁰⁶

¹⁰⁵ CASTRO V., Juventino, *Op. Cit.*

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 28.

"La fórmula Otero, (la que yo insisto en llamar falsa fórmula Otero), establece, - se dice -, la relatividad de los efectos de las sentencias dictadas en los juicios de amparo. Hay un gran empeño (yo diría obsesión), en poner de manifiesto que existe un esencial acierto en no permitir declaraciones de generalidad en todas las sentencias de amparo, - incluyendo las del amparo en que se impugnan leyes (normas generales), que se alega contradicen a la Constitución -, pronunciándose en el más corriente de los razonamientos de que si un Poder, - el Judicial que resuelve las acciones de amparo -, pudiese anular o invalidar las disposiciones de otro Poder,- el Legislativo, que expidió la ley -, el amparo peligrosamente estaría propiciando - a la larga o en término corto -, el enfrentamiento de dos Poderes, dinamitando por consiguiente la unidad nacional. Por ello, y para evitar este riesgo, las sentencias solamente producen efectos para las partes que litigaron, y los demás no pueden aprovecharse de las declaratorias de invalidez, inexistencia real, o anulación de las propias normas generales, aunque sea por razones de constitucionalidad."

Yo agregaría que si a las sentencias de amparo se le diera efecto *erga omnes*, lo que se pondría en juego sería la gobernabilidad del país, al arriesgar la legislación emitida a los ataques de los gobernados que pudiesen verse afectados por la entrada en vigor de alguna ley. Para ejemplificar: la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, los cuales después de enfrentar la dura batalla legislativa de su aprobación, tendrían que enfrentar una prueba más: la del Poder Judicial, situación que evidentemente arriesgaría la estabilidad económica del país.

Ahora bien, reservar esa facultad de impugnar leyes a determinados órganos políticos, complementa la acción de control constitucional que se pretende de nuestro máximo órgano de impartición de justicia, que con la sola institución del juicio de amparo se encontraba incompleta.

B. OBJETO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Si bien la fracción segunda del artículo 105 constitucional señala que es procedente la acción de inconstitucionalidad contra normas de carácter general, lo cierto es que el alcance de esta institución procesal está limitada a las leyes emanadas de alguno de los órganos legislativos, o bien, a las que son sometidas a éstos para su aprobación y posterior vigencia¹⁰⁷, situación que excluye a las normas de carácter general que carecen de un origen legislativo¹⁰⁸.

También hay que destacar la estrecha relación entre el objeto de la acción de inconstitucionalidad y los sujetos legitimados para ejercitar la acción.

Sólo el Procurador General de la República está legitimado para impugnar todas las leyes y tratados; las leyes federales sólo pueden ser impugnadas por el 33 por ciento de los miembros de las cámaras de Diputados o Senadores del Congreso de la Unión; las leyes del Distrito Federal solo pueden ser impugnadas por el 33 por ciento de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; las Leyes estatales solo pueden ser impugnadas por el 33 por ciento de los miembros del órgano legislativo estatal que les dio origen; en tanto los partidos políticos sólo podrán impugnar las leyes electorales, ya sean estatales cuando el partido que impugna tiene registro estatal, o estatales y federales, cuando el partido que impugna tiene

¹⁰⁷ Tal es el caso de los tratados internacionales, ya que si bien éstos no tienen su origen en ningún órgano legislativo, para su aprobación y posterior entrada en vigencia, deben ser sometidos a la Cámara de Senadores.

¹⁰⁸ Me refiero a los reglamentos administrativos, ordenanzas, bandos y demás normas generales en las que no interviene el Poder Legislativo para su elaboración y entrada en vigor.

registro nacional. Para hacer más entendible esta explicación, transcribo un cuadro de competencias de Joaquín Brage.¹⁰⁹

	33% CD	33% CS	33% LE	PGR	PP	ALDF
LEY FEDERAL	SI	SI	NO	SI	SI	NO
LEY ESTATAL	NO	NO	SI	SI	SI	NO
TRATADOS INTERNACIONALES	NO	SI	NO	SI	NO	NO
LEY DEL D.F.	NO	NO	NO	SI	SI	SI

Abreviaturas:

- 33% CD. = 33 por ciento de los miembros de la Cámara de Diputados
 33% CS. = 33 por ciento de los miembros de la Cámara de Senadores
 33% LE = 33 por ciento de los miembros de las Legislaturas Estatales
 33% ALDF = 33 por ciento de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
 PGR = Procuraduría General de la República
 PP = Partidos Políticos

Cabe aclarar que los partidos políticos sólo podrán impugnar las leyes electorales.

C. TITULARES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

El artículo 105, fracción II, Constitucional, determina quiénes son los titulares del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, estableciendo que ésta puede ejercitarse:

¹⁰⁹ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *Op. Cit.*, p. 136.

- a) Por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de los órganos legislativos, contra leyes de su competencia.
- b) Por el Procurador General de la República, contra leyes federales, estatales y del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, así como contra los tratados internacionales celebrados por el gobierno mexicano y ratificados por la Cámara de Senadores.
- c) Por los partidos políticos, con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, contra cualquier tipo de ley electoral, y los partidos políticos estatales contra leyes electorales expedidas por sus estados.

1. Las partes en el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad.

Siguiendo las reglas generales de un proceso, podríamos mencionar que las partes que intervienen en éste son el actor, el demandado, el órgano jurisdiccional encargado de dirimir la controversia, los terceros interesados, los testigos y los peritos; sin embargo, por tratarse la acción de inconstitucionalidad de un proceso *sui generis*, estas reglas resultan difíciles de aplicar.

Buscando algunas similitudes entre los actores procesales en general y los que intervienen en la acción de inconstitucionalidad, podríamos decir que:

- Tienen el carácter de actores dentro de la acción de inconstitucionalidad los titulares de la acción, enumerados en el punto anterior.

- El carácter de demandado lo adquiere el órgano legislativo emisor de la ley impugnada, así como los órganos del ejecutivo encargados de su publicación.
- En lo referente al aparato jurisdiccional encargado de conocer y resolver la controversia, está claro que esta figura recae directamente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- En cuanto a la figura de los terceros interesados en el juicio, ésta resulta evidentemente inaplicable, pero si analizamos quien tendría ese carácter, podríamos decir que seríamos todos los mexicanos a quienes de manera directa o indirecta la aplicación de la ley impugnada pudiera afectar, pero como en este tipo de procesos no se contempla la participación de persona alguna que no sean los órganos y entidades señaladas por la Constitución y por la ley reglamentaria, definitivamente no existen terceros interesados en las acciones de Inconstitucionalidad.
- Y por último, se puede decir que en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral se podría considerar que el Tribunal Electoral funge como un especialista en la materia, rindiendo su opinión, con algunas similitudes a las funciones de un perito.

2. Finalidades de los partidos políticos, obligaciones y derechos.

La función de los partidos políticos consiste en la formación ideológica de sus militantes ¹¹⁰y la consecución del poder público; con esto se cumple la

¹¹⁰ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, "Los Partidos Políticos y el Poder Ejecutivo en México", El Sistema Presidencial en México (Algunas Reflexiones), 1ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, pp. 391-409.

encomienda que la propia Constitución les da, ya que incluyen al pueblo en la vida política del país e integran la representación de éstos en los órganos del poder.

Los partidos políticos son de vital importancia en la vida política de los países democráticos, ya que a partir de estas entidades es que los particulares logran llegar al poder. Es todavía inconcebible la existencia de una democracia moderna sin la existencia de estos organismos sociales.

En lo referente a sus derechos como personas morales, cabe destacar que la ley poco a poco ha dado una mayor autonomía jurídica a los partidos políticos. Desde la reforma de 1977, año en que se constitucionalizan los partidos políticos, éstos han logrado una serie de avances de vital importancia para su existencia y permanencia, como lo es el acceso a los medios de comunicación, a través de los tiempos oficiales que las transmisoras, por ley, deben otorgarle al Estado; el financiamiento público, sin el cual sería casi imposible la supervivencia permanente de estos organismos y, lo más importante, se les ha dotado de personalidad jurídica con lo que se han convertido en verdaderos entes de derecho, con la capacidad de ejercicio, y hoy día, con las últimas reformas se les ha posibilitado para que intervengan como defensores de la Constitución ejercitando la acción de inconstitucionalidad en el ámbito de la legislación electoral. Todo esto ha constituido un avance cuantitativo y cualitativo en el marco de actuación de los partidos, si recordamos que antiguamente los partidos políticos no podían hacer valer ni sus derechos civiles ni mucho menos sus derechos políticos, ya que no eran sujetos de derecho.

a) *Personalidad jurídica de los partidos políticos.*

Los partidos políticos, al igual que el Estado, tienen un doble carácter jurídico, ya que pueden obrar como entidades de interés público, en el ámbito del derecho público, y como personas morales en el ámbito del derecho privado. En el primero de los casos citados, su personalidad está ligada al ejercicio de las atribuciones legales que el marco jurídico les otorga para el desempeño de su función; en el segundo de los casos, los partidos políticos obran como particulares, esto es, como entes de derecho privado, con capacidad jurídica para ejercitar derechos y contraer obligaciones.

Era distinta la situación jurídica de los partidos políticos antes de las reformas de diciembre de 1977, en las que se les reconoce constitucionalmente, ya que como recordaremos, antes de estas reformas, su marco de actuación estaba reducido a las prerrogativas que las legislaciones en materia electoral les concedía.

D. *PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.*

1. *Disposiciones generales de la acción de inconstitucionalidad.*

El capítulo I del Título Tercero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula concretamente a las acciones de inconstitucionalidad. El artículo 59 del ordenamiento en cita nos remite a las disposiciones aplicables a las controversias constitucionales, en todo aquello que no esté previsto por las disposiciones que regulan la acción de inconstitucionalidad; en este sentido, el

Ministro Juventino V. Castro¹¹¹ considera que este reenvío ahorra una serie de repeticiones de disposiciones comunes entre ambos procesos; sin embargo, yo considero que con esto se dejan de precisar de manera concreta muchas disposiciones exclusivas de la acción de inconstitucionalidad y, por otro lado, se regulan artículos inaplicables a este tipo de procesos, generando con esto algunas dudas respecto al marco jurídico específico de las acciones de inconstitucionalidad.

a) Competencia, ley supletoria y plazos.

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, y con la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde únicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las acciones de inconstitucionalidad, en vía uniinstancial¹¹², por lo que dicho órgano jurisdiccional tiene el monopolio de conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad.

En cuanto a la ley de aplicación supletoria, ésta sigue la dinámica del proceso de amparo, es decir, en todo lo no previsto por la ley reglamentaria, se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cabe destacar que el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone lo siguiente: "*La jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las Salas de la misma y los*

¹¹¹ CASTRO V., Juventino, *Op. Cit.*, p. 213.

¹¹² *Ibidem*, p. 227.

tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pronuncien los asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo los casos en que la ley de la materia contuviera disposición expresa en otro sentido". De acuerdo con esta disposición, también les es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, aunque de manera limitada, la Ley de Amparo.

En lo referente a los días hábiles, éstos se rigen de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica¹¹³, por mandato de la propia Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, legislación que, de manera supletoria, también es aplicable en los casos de impedimento de peritos¹¹⁴ y de la formulación de proyectos¹¹⁵.

Tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, el propio texto constitucional señala que el plazo para iniciar dicho proceso es de treinta días naturales, siguientes a la fecha de publicación de la norma a impugnar; este plazo es reiterado en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, puntualizando que dicho plazo empezará a correr a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado sea publicado.

¹¹³ La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹¹⁴ Artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹¹⁵ Artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

b) Notificaciones.

Los artículos 4º, 5º y 6º de la Ley Reglamentaria¹¹⁶ regulan las formalidades que deben revestir las notificaciones. En tales preceptos se ordena que las notificaciones deberán realizarse al día siguiente en el que se dicte el acuerdo o resolución; sin embargo, este tipo de mandatos carecen de una verdadera sanción procesal, por lo que se convierten en un mero mandamiento procesal con la finalidad de agilizar el proceso, aunque el segundo párrafo del artículo 6º de la ley en cita establece que las notificaciones que no fueren hechas en la forma establecida en este título serán nulas; esta sanción ataca a la forma de las notificaciones y no al término en que éstas deben realizarse; por ende, debemos entender que si una notificación se realiza fuera del término previsto para su práctica, ésta de ningún modo podría impugnarse de nulidad.

De acuerdo con el segundo párrafo del primero de los artículos citados, hay cinco formas de notificar:

- a) Mediante publicación en lista;
- b) Por oficio entregado en el domicilio de las partes;
- c) Por conducto de actuario;
- d) Mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo, y
- e) Por vía telegráfica en casos urgentes.

Cabe señalar que la ley en comento no precisa en qué casos se debe utilizar cada una de las formas de notificación; obviamente, las formas previstas en los incisos b), c) d) y e) son aplicables cuando el promovente ha señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, y la prevista por el inciso a)

¹¹⁶ La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

sólo opera cuando se carece de domicilio para estos fines; sin embargo, en el caso de la forma que he señalado en el inciso e), no se encuentra precisado en la ley cuándo se considerarán urgentes las notificaciones, dejando esta determinación al arbitrio del Presidente de la Suprema Corte de Justicia o del Ministro instructor.

La Ley Reglamentaria no señala cuándo deben practicarse las notificaciones de manera personal, o en cualesquiera otra de las formas permitidas, pero sí hace una especial referencia a la forma de notificar al Presidente de la República, la cual deberá hacerse a través de Secretario de Estado o funcionario encargado del despacho a quien, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le compete el asunto.

El último párrafo del artículo 4º de la ley citada faculta a las partes para designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de autos y recibir copias, sin que éstos puedan intervenir, por sí, dentro del proceso.

Por otro lado, el artículo 5º de la Ley en análisis, prevé que las partes están obligadas procesalmente a recibir los oficios de notificación que le sean enviados, ya sea a sus oficinas, domicilio o cualquier lugar donde se encuentren.

Con base en lo anterior, cabe hacer una reflexión: si las partes en el proceso de la acción de inconstitucionalidad sólo pueden ser partidos políticos, minorías parlamentarias y órganos del ejecutivo, todos plenamente localizables por su propia naturaleza, y no personas físicas o morales que pudieran cambiar fácilmente de domicilio y con esto entorpecer el proceso, como en algunas ocasiones sucede en el juicio de amparo, muchas de las hipótesis de notificación previstas por la ley resultan evidentemente inútiles.

Por otro lado, las sentencias que se dictan en las acciones de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley Reglamentaria, deben ser notificadas a las partes y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, íntegramente, acompañadas de los votos particulares que se emitieran, así como en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta donde se hubieran publicado, para el caso de invalidez de normas generales de los Estados.

c) Representación.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley Reglamentaria, las partes en el proceso de la acción de inconstitucionalidad deben ser representadas por los funcionarios que estén facultados, de acuerdo con la ley o estatuto que los rigen. Cabe destacar que en este tipo de procesos no participan personas físicas a título personal, sino entidades de interés público, órganos de gobierno y, en su caso, fracciones legislativas; por ende, estas personas morales oficiales deben intervenir en el proceso en las condiciones que el propio cuerpo jurídico que los rige les impone, y a través de los funcionarios que legalmente estén facultados.

En el caso particular del Presidente de la República, éste deberá ser representado por el funcionario que el propio Presidente determine, en los términos de los artículos 11 y 63 de la Ley Reglamentaria.

d) Presentación de promociones y escritos.

La importancia que tiene regular la presentación de promociones y escritos no sólo estriba en evitar la extemporaneidad de las peticiones, sino

que también resulta fundamental para excitar la actuación de los órganos jurisdiccionales.

La Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional no regula las formalidades que deben revestir las promociones y escritos que se presenten en un proceso de acción de inconstitucionalidad, por lo que debe aplicarse supletoriamente el Código de Federal Procedimientos Civiles¹¹⁷ a fin de conocer éstas.

Así, las promociones y escritos deben presentarse por escrito, en lengua española; de igual forma, se deberán presentar dentro de los horarios habituales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudiéndose presentar fuera de horario ante el Secretario General de Acuerdos de la propia Corte.¹¹⁸

Todas las declaraciones se rendirán bajo protesta de decir verdad y bajo apercibimiento de las penas en que incurren los falsos declarantes.

Por su parte, el artículo 8º de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional prevé que cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tendrán por presentados en tiempo y forma legales los escritos y promociones, si éstos se presentan en el término legal en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibido, o se envían por telégrafo, siendo la fecha del envío la que se debe entender como fecha de presentación.

¹¹⁷ Artículos 270 y 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹¹⁸ CASTRO V., Juventino, *Op. Cit.*, p. 242.

e) Multas.

Varios de los preceptos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional¹¹⁹ establecen multas. De este modo, se señala que se impondrá de uno a diez días de salario mínimo al responsable de realizar una notificación que el Ministro Instructor declare nula; en caso de reincidencia se destituirá al funcionario que llevó a cabo dichas notificaciones, en los términos de lo dispuesto por los artículos 6º, segundo párrafo, y 12 de la ley en cita.

También se impondrá multa a quien de manera temeraria, interponga el recurso de reclamación,¹²⁰ mismas que van de diez a ciento veinte días de salario;¹²¹ esta sanción se podrá imponer también al representante del recurrente, así como a su abogado. De igual manera, se sanciona con multas que van de diez a ciento ochenta días de salario, a la autoridad que viole o ejecute defectuosamente el acto o resolución dictada, requiriendo a la autoridad incumplidora para que dentro de los quince días siguientes deje sin efectos el acto rebelde o defectuoso, o en su caso, rinda el informe correspondiente, en caso contrario se harían acreedores de la citada sanción.

Cabe destacar que esta Ley, contrariamente a lo que dispone la Ley de Amparo en su artículo 3º bis, no establece que dichas multas se aplicarán cuando el juzgador considere que se actuó de mala fe.

¹¹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1995.

¹²⁰ Previsto en el artículo 51 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

¹²¹ De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, las multas se calcularán con base en el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Estas son las multas que establece la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional; sin embargo, en aplicación de normas supletorias, podrían imponerse otras multas, fundadas en las disposiciones referidas.

2. Improcedencia y sobreseimiento.

La acción de inconstitucionalidad debe ser manifiesta e indudable¹²², por tanto, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, el Ministro Instructor deberá examinar minuciosamente la demanda de acción de inconstitucionalidad, desechando de plano ésta si encontrase alguna de las causales de improcedencia y sobreseimiento, establecidas en los artículos 19 y 20 del ordenamiento en cita.

Por lo que hace a las causales de improcedencia, éstas operan:

I. *Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* Al respecto y a modo de crítica, cabe señalar que nuestro Tribunal Supremo carece de legitimación para intervenir en la creación de leyes, por ende, le resulta inaplicable esta regla a las acciones de inconstitucionalidad, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia sólo participa en su calidad de tribunal de constitucionalidad.

¹²² *RECURSO DE RECLAMACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95 " La acción de inconstitucionalidad debe ser manifiesta e indudable.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los aspectos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente desvirtuar su contenido."*

II. *Contra normas generales o actos en materia electoral.* Este supuesto sólo es aplicable en las controversias constitucionales.

III. *Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.* Este caso, al igual que el señalado en el anterior inciso, es perfectamente aplicable a las controversias constitucionales, pero no así a las acciones de inconstitucionalidad¹²³.

IV. *Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

V. *Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.* El cese de los efectos que motivaron el ejercicio de la acción trae como consecuencia la desaparición de la cuestión controvertida; esto pudiera ocurrir cuando se deroga o abroga la ley impugnada o se reforman los artículos controvertidos.

VI. *Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.* Este párrafo, como algunos de los anteriores, difícilmente podría aplicarse en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, ya que en este caso particular la ley no prevé ningún proceso ordinario tendiente a la verificación de la constitucionalidad de las leyes emanadas del

¹²³ CASTRO V., Juventino, *Op. Cit.*, pp. 266 y 267.

Poder Legislativo; por ende, es imposible aplicar el principio de definitividad que opera en el juicio de amparo.

VII. Cuando la demanda se presente fuera de los plazos establecidos. En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, éstas deben ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la publicación de la norma general. Este término perentorio yo lo considero insuficiente, pues cuando un elemento de la norma resulta burdo o evidentemente contrario a nuestra Carta Magna, regularmente debiera ser perfeccionado antes de que se haga la publicación legal. Aunque, en la mayoría de los casos, el Poder Legislativo, integrado por ciudadanos que difícilmente son conocedores del derecho, aprueban normas generales y ratifican tratados internacionales que son contrarios a nuestra Constitución, cuestión que es finalmente descubierta mucho tiempo después de su publicación, lo que en efecto limita el alcance protector de este medio de defensa de nuestra Carta Magna.

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resultare de alguna disposición de la ley. Esta previsión posibilita y fundamenta un amplio campo jurisprudencial hacia el futuro.

Por último, el artículo en análisis ordena que las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio.

Por lo que hace a las causales de sobreseimiento, el artículo 20 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional prevé las siguientes hipótesis:

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales. En el caso concreto de las acciones de

inconstitucionalidad, es improcedente el desistimiento de la acción tratándose de normas generales; sin embargo, no se hace esta especial referencia para el caso de que se promueva la acción en contra de un tratado internacional.

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo 19. Este párrafo, al igual que su homólogo en la Ley de Amparo, se refiere a que una vez comprobada la improcedencia durante la tramitación del proceso, se debe sobreseer el mismo.

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia del acto. Este párrafo es de muy sencilla interpretación, ya que lógicamente si no existe la norma general impugnada, no es necesaria su invalidación.

IV. Cuando por convenio entre las partes haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales. Esta última hipótesis no es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad.

3. Demanda y contestación.

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley Reglamentaria, el proceso se inicia con la presentación del escrito de demanda, el cual deberá satisfacer los siguientes elementos:

- a) Los nombres y firmas de los promoventes. En el caso de las minorías parlamentarias, se requerirán los nombres y firmas de, por lo menos, el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo de

que se trate y en el caso de los partidos políticos, el escrito deberá ir firmado y se nombrará al titular o titulares de su dirigencia, nacional o estatal, según sea el caso;

- b) Los órganos legislativos y ejecutivo que emitan y promulguen las normas impugnadas;
- c) La norma general que se pretende invalidar en el proceso y el medio oficial en el que se publicó;
- d) Los preceptos constitucionales que se estimen violados por la ley impugnada;
- e) Los conceptos de invalidez, consistentes en la fundamentación de la pretensión de invalidez de la norma general en cuestión.

Por otro lado, el término que marca la ley para que los titulares del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad inicien este proceso, es de treinta días naturales. De este término, Joaquín Brage Camazano¹²⁴ hace la siguiente crítica: *"En primer lugar, debe de destacarse que la previsión de un plazo tan corto dificulta u obstaculiza, de manera considerable, la utilización de esta vía y no sólo eso, sino que además se potencia el que de manera inevitable, se convierta en una prolongación en sede jurisdiccional de las divergencias más enconadas"*. Pero también este corto plazo dificulta la posibilidad de analizar plenamente la constitucionalidad de las normas generales emitidas por el Poder Legislativo, si consideramos que, por lo regular, éstas se publican al final de los periodos ordinarios de sesiones, lo que dificulta la integración de, por lo menos, uno de los titulares de la acción, ya que una vez terminado el periodo

¹²⁴ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *Op. Cit.*, pp. 204 y 205.

de sesiones resulta casi imposible reunir al porcentaje requerido de legisladores para iniciar este procedimiento.

4. Acumulación y conexidad.

La Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, en su artículo 69, dispone que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad, cuando se trate de la misma ley impugnada y en el supuesto de que se trate del o los mismos preceptos impugnados. Analizando las posibilidades reales de que se dé este supuesto, se puede afirmar que únicamente será factible cuando una de las acciones sea promovida por el Procurador General de la República, y la otra, por alguna de las minorías políticas representada en el Congreso y, en el caso de las leyes electorales, a éstos se sumen los partidos políticos.

El propio artículo 69 de la citada ley regula también la conexidad, por la propia referencia que en este sentido hacen sus artículos 37 y 38 en cuanto a las disposiciones aplicables a las controversias constitucionales, y se presenta cuando se impugna ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un mismo precepto legal, aunque para ello no se utilice la misma vía procesal¹²⁵, sino otra distinta, como pudiera ser el juicio de amparo o la controversia constitucional, o ambas. Por tanto, a fin de evitar pronunciamientos contradictorios o incongruentes, se prevé que mediante acuerdos generales, en dichos supuestos, operará el aplazamiento del juicio de amparo y de la controversia constitucional, hasta en tanto se resuelva la acción de

¹²⁵ La acción de inconstitucionalidad.

inconstitucionalidad, plazo que no podrá computarse para efectos de la caducidad del litigio¹²⁶.

5. La suspensión.

De acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, "*La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada*".

La disposición en cita no admite excepción alguna, lo que resulta comprensible si se considera que al ejercitarse la acción de inconstitucionalidad, no existen intereses particulares de un individuo o de una persona moral que solicite protección frente a un acto autoritario que estime violatorio de sus garantías constitucionales; antes bien, la acción que se comenta implica el enfrentamiento entre entidades, poderes u órganos que discrepan sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma de carácter general.

De esta forma, ante la ausencia de un acto concreto de autoridad que, en caso de aplicarse, pudiese producir consecuencias irreparables en la esfera jurídica de alguna persona en particular, resulta inconcuso que la figura jurídica de la suspensión resulta inaplicable tratándose del ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad.

¹²⁶ Véase artículo 38 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

6. La substanciación del juicio.

El procedimiento para la substanciación de las acciones de inconstitucionalidad se encuentra regulado en el Capítulo II, Título III, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

El artículo 64 del ordenamiento legal en cita establece que cuando el instructor encontrare que la demanda es oscura o irregular, deberá prevenir al demandante o al representante legal, para que dentro del término de cinco días, realice las aclaraciones correspondientes.

El precepto antes señalado también dispone que los órganos legislativos que hubiesen emitido la norma considerada inconstitucional, dentro del plazo de quince días, tienen el deber de rendir un informe en el que se defienda la validez de la norma cuestionada, fundando y motivando debidamente tales argumentos, o tratando de acreditar la improcedencia de la acción que se intentase.

El informe en cuestión no es, propiamente, una contestación a la demanda; en todo caso, se asemeja al informe justificado que deben rendir las autoridades responsables durante la tramitación del juicio de amparo.

En este sentido, el Ministro Juventino V. Castro considera que "... las acciones de inconstitucionalidad son prácticamente un amparo contra leyes, pero ahora promovido por entes, poderes u órganos públicos y no por personas...".¹²⁷

¹²⁷ CASTRO V., Juventino, *Op. Cit.*, pp. 313-314.

Ahora bien, de acuerdo con lo que dispone el artículo 66 de la Ley de referencia, una vez rendidos los informes de los órganos legislativos, así como del órgano ejecutivo que hubiese promulgado la norma combatida, el Ministro Instructor deberá dar vista con tales informes y con el escrito de demanda, al Procurador General de la República, a efecto de que éste formule su respectivo pedimento, lo cual podrá hacer hasta antes de que se cite para sentencia. Esta etapa procesal sólo se omite cuando es el propio Procurador General de la República quien ejercita la acción de inconstitucionalidad.

Posteriormente, en los términos del artículo 67 de la Ley en cuestión, el Ministro Instructor deberá poner los autos a la vista de las partes, por un plazo de cinco días, para el efecto de que éstas formulen sus alegatos, dentro del término indicado.

Una vez transcurrido dicho plazo, el Instructor formulará el proyecto de resolución que habrá de culminar en la resolución definitiva del procedimiento, salvo que considerase pertinente allegarse de nuevos elementos de prueba, antes de resolver definitivamente el asunto.

7. Los recursos.

Las acciones de inconstitucionalidad admiten dos recursos: el de reclamación y el de queja, los cuales son resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contrariamente a los recursos que se prevén en el juicio de amparo, tanto las acciones de inconstitucionalidad como las controversias constitucionales, no admiten el recurso de revisión, por tratarse de juicios uniuinstanciales, de modo que las sentencias que se dicten en estos procesos son inapelables.

El recurso de reclamación, para el caso de controversias constitucionales, se encuentra previsto en el artículo 51 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, resultando también aplicable para el caso de las acciones de inconstitucionalidad, en los términos de lo que dispone el artículo 59 de la propia ley, en el que se señala que en todo lo no previsto en el capítulo correspondiente, se aplicará la normatividad que le corresponde a las controversias constitucionales.

En el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad procede el recurso de reclamación, contra los autos que decreten la improcedencia o sobreseimiento de la acción, debiéndose interponer el recurso ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del término de cinco días posteriores a la publicación del auto a impugnar, debiendo en ese mismo escrito expresarse los agravios y adjuntarse las pruebas pertinentes.

Por otro lado, se encuentra el recurso de queja, el cual es procedente de acuerdo con las fracciones I y II del artículo 55 de la Ley Reglamentaria, únicamente para las controversias constitucionales, como lo destaca el Ministro Juventino Castro y Castro¹²⁸.

8. Alegatos y pruebas.

El artículo 67 de la Ley Reglamentaria establece que, una vez rendidos los informes correspondientes por parte de los contrarios al demandante, o habiendo transcurrido el término para que los hubieran rendido, el Ministro Instructor pondrá a la vista de las partes el expediente, por un plazo de cinco días, a fin de que éstas formulen sus alegatos, pero tratándose de leyes electorales, este plazo se reduce a dos días

¹²⁸ *Ibidem*, p. 326.

Estos alegatos deberán presentarse por escrito al Ministro Instructor dentro del término descrito, con lo que se concluirá la participación de las partes en la acción de inconstitucionalidad, salvo que a criterio del Ministro se requieran más elementos de prueba para mejor proveer la sentencia¹²⁹, por lo que éste podrá solicitarlos, tanto a las partes como a cualquier tercero ajeno al juicio.

Cuando el asunto que se trate tenga por objeto una ley electoral, el Ministro Instructor podrá pedir la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En los juicios de acción de inconstitucionalidad, por su propia naturaleza, no se requieren probanzas ya que las normas generales impugnadas se expiden y publican en constancias escritas que constituyen documentos públicos base de la acción;¹³⁰ por ende, éstos son suficientes para probar la inconstitucionalidad de la ley impugnada, de lo contrario la acción de inconstitucionalidad sería improcedente y en ese supuesto tendría que desecharse.

9. La sentencia y su ejecución.

El artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, expresa que al dictar la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentencia de ley, suplirá los errores y la queja, en los que el demandante pudiese incurrir¹³¹.

¹²⁹ De acuerdo con el artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional. "El ministro podrá solicitar a las partes o a quien estime conveniente todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto".

¹³⁰ CASTRO V., Juventino, *Op. Cit.*, p. 223.

¹³¹ *Ibidem*, p. 333.

Las formalidades que deben revestir las sentencias, así como sus requisitos, están señalados en el artículo 41 de dicho ordenamiento y son las siguientes:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, éstas sólo pueden referirse a normas generales, ya que no existe en sí un litigio constitucional. En este mismo orden de ideas, cabe destacar que lo referente a las probanzas es también inaplicable en estos procesos, en virtud de que en las acciones de inconstitucionalidad no se valora la inconstitucionalidad de un acto o hecho, sino la inconstitucionalidad de una norma general, la cual evidentemente es del dominio público a partir de su publicación.

El ministro Juventino Castro¹³² considera que en la acción de inconstitucionalidad las pruebas podríamos calificarlas como documentos base de la acción, y lo que se resuelve en el proceso no es en sí un litigio, sino que, por el contrario, se evalúa la constitucionalidad de una norma general.

II. Los preceptos que la fundamenten.

La fracción IV del artículo 51 de la ley en estudio, dispone también que desde el escrito inicial deben señalarse los preceptos constitucionales que se estime que la norma general viola.

¹³² *Ibidem*, p. 335.

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados.

En las acciones de inconstitucional importan más los razonamientos que justifiquen la acción que los propios hechos que son tan importantes en los juicios ordinarios de toda materia e, incluso, en el juicio de garantías.

En este sentido, la esencia de este procedimiento es, en sí, resolver un conflicto normativo, dándole preferencia a la Constitución sobre cualquier otro ordenamiento o tratado;¹³³ por lo tanto, de acuerdo con el artículo 41, fracción III, de la ley que se analiza, se deben mencionar los artículos de la ley impugnada que son contrarios a lo textualmente dispuesto en nuestra Carta Magna o a su espíritu.

IV. Los alcances y efectos de las sentencias, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, el alcance jurídico que pueden llegar a tener las sentencias que se dicten en el proceso son, en primer término, y si la votación del pleno de la Suprema Corte de Justicia alcanza cuando menos ocho votos a favor de la inconstitucionalidad de la ley impugnada, que ésta cese en ese momento sus efectos jurídicos. Esto podría considerarse como una abrogación judicial de la ley.

¹³³ De acuerdo con el principio de supremacía constitucional.

Pero si, por el contrario, la sentencia no alcanza el mínimo de ocho votos se declarará desestimada la acción intentada y el asunto quedará archivado, produciendo un efecto de ratificación judicial de la constitucionalidad de la ley impugnada.

El ministro Juventino Castro señala, además, que los extremos que obligatoriamente deben contener las sentencias son: los elementos necesarios para la plena eficacia de la invalidez, si es el caso, y la extensión de la validez no sólo de la norma invalidada, sino su extensión a otras normas.

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.

La Ley Reglamentaria que se analiza señala tres posibles sentidos de las sentencias que se emiten en las acciones de inconstitucionalidad, a saber:

- 1) El sobreseimiento
- 2) La validez de la norma general impugnada.
- 3) La invalidez de la norma general impugnada.

Por lo que hace a la ejecución de las sentencias pronunciadas en las acciones de inconstitucionalidad, ésta se encuentra prevista en capítulo VII del Título II del ordenamiento en cita, en virtud de que en el Título relativo a las acciones de inconstitucionalidad no se dispone nada en este sentido; sin embargo, de acuerdo con el artículo 59 de la multicitada ley, en todo lo no

previsto en el Título III, se aplicarán las disposiciones del Título inmediato anterior, mismo que se refiere a las controversias constitucionales, y es en ese sentido que el artículo 50 de dicho ordenamiento señala que ningún expediente podrá archivarse sino hasta que existan constancias de que se ha dado cabal cumplimiento a la sentencia dictada.

Es claro que los preceptos que regulan la ejecución de las sentencias dictadas en las controversias constitucionales, son prácticamente inaplicables en el caso de las acciones de inconstitucionalidad por la propia naturaleza de este proceso, ya que cabe destacar, como lo he manifestado, que el sentido de las sentencias sólo puede tomar tres derroteros: en dos de ellos, las sentencias no producen efecto jurídico alguno, y en el caso de que se declare la invalidez de la norma, ninguna autoridad tendrá que realizar acto alguno de carácter reivindicatorio.

10. La suplencia en las acciones de inconstitucionalidad.

La necesidad social de defender la justicia sobre el derecho ha conllevado a nuestras instituciones procesales a eliminar el rigorismo jurídico cuando está de por medio la vida, la libertad y los derechos de los grupos más vulnerables que, lógicamente, carecen de medios para defenderse de manera adecuada; es por esta justificación que prudentemente se instituyó la figura de la suplencia en algunas instituciones procesales.

El artículo 71 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, prevé que el juzgador, al momento de dictar sentencia, deberá corregir los errores de cita de preceptos invocados, suplirá también los conceptos de invalidez planteados, pudiéndose fundar la declaratoria de invalidez en cualquier precepto constitucional, aunque éste no se haya invocado.

En esencia, aquí podemos apreciar lo que doctrinariamente conocemos como la suplencia del error, la cual es la corrección por parte del juzgador de los errores en la cita de los preceptos constitucionales violados, o su simple omisión.

En cuanto a la suplencia de la queja, también considerada para estos procesos, según el artículo 71 ya citado, ésta es más amplia ya que permite analizar el fondo del planteamiento y suplir los errores que sujeto impugnante pudiese haber cometido en los conceptos de invalidez e, incluso, en la forma de plantear la acción.

11. Invalidación de normas generales.

Sin lugar a dudas, el efecto más importante de la acción de inconstitucionalidad es la posibilidad de invalidar cualquier ley o tratado que contradiga a nuestra Carta Magna.

Los artículos 41, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria que se estudia se refieren a la invalidación de las normas generales, como uno de los efectos de la sentencia, del cual ya hablamos en el apartado correspondiente.

Se invalidarán las normas generales, cuando por lo menos ocho de los once ministros voten a favor de la inconstitucionalidad de la norma impugnada; en caso contrario, se desestimar¹³⁴ la acción intentada, y sólo con la aprobación de cuando menos ocho de los Ministros, se considerará estimatoria la acción. Esta situación es criticable, ya que para la declaración de invalidez no basta la opinión favorable de la mayoría de los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que se necesita de

¹³⁴ BRAGE CAMAZANO, Joaquín. *Op. Cit.*, p. 220.

casi las tres cuartas partes del voto del Pleno, situación que no mejora con las ausencias de algunos de los Ministros, ya que de acuerdo con el artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, existe quórum legal para que sesione el Pleno cuando se encuentren presentes, precisamente, ocho de sus miembros. En tal caso, se necesitaría el cien por ciento de los votos de los presentes, lo que se traduciría en que si uno solo de los Ministros presentes considera que la norma general impugnada reúne los requisitos constitucionales, entonces su opinión personal pasaría por encima de la opinión de los otros siete Ministros que consideren la norma general como inconstitucional, propiciando, de este modo, que un simple voto en contra provocaría la desestimación de la acción intentada.

12. La materia electoral.

Los legisladores siempre han mantenido a las leyes electorales fuera del alcance jurisdiccional; esta actitud por parte del Estado, consistente en establecer un trato especial en esta materia, generó por mucho tiempo el distanciamiento de las instituciones político-electorales del Poder Judicial. Debe recordarse que antes de la reforma electoral de 1996¹³⁵, los órganos encargados de la justicia electoral eran eminentemente políticos y no jurisdiccionales; en este sentido, quisiera hacer un breve repaso por las instituciones de justicia electoral por las que ha atravesado México, hasta su actual y justa situación.

Iniciaremos recordando la ya arcaica institución del Colegio Electoral, que rigió nuestro sistema como único contralor electoral del país, desde la época de la Independencia y hasta 1977, año en que, después de una importante reforma político-electoral en nuestro país, se instituyó el recurso de

¹³⁵ Véase, BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldenberg, *Op. Cit.*

reclamación. Durante este largo período, las elecciones eran calificadas en cuanto a su validez por el Colegio Electoral, que no era otro que la Cámara de Diputados o parte de ella¹³⁶, la cual auto calificaba la elección en que sus propios integrantes habían sido electos, situación que rompía cualquier principio de equidad electoral.

Sin lugar a dudas, la reforma electoral de 1977 fue, junto con la de 1996, verdaderamente innovadora del sistema político del país, propiciando un mayor margen de equidad entre los actores políticos de la Nación, y es de esta reforma que deriva la primera institución electoral judicial: el recurso de reclamación, contemplado por el artículo 60 de la Constitución y reglamentado por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el cual podía interponerse dentro de los tres días siguiente a la calificación de la elección por los partidos políticos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, este procedimiento, en la práctica, obtuvo resultados muy limitados, ya que en primer lugar, su interposición no suspendía los trabajos de calificación; por ende, aunque los recursos fueran procedentes, los representantes impugnados por esta vía asumían sus respectivos cargos. Por otro lado, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación carecían de obligatoriedad para el Colegio Electoral y éste, en el último de los casos, podía simplemente ignorarlas. Pero lo que en su momento causó muchas críticas era la propia intervención del Poder Judicial en asuntos de carácter político-electoral, ya que el criterio que entonces prevalecía era que la Suprema Corte debería intervenir exclusivamente en asuntos de carácter meramente jurídico¹³⁷.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 128.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 130.

En el marco de las reformas de 1986, se dio origen a un órgano autónomo de carácter administrativo no jurisdiccional, denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral, el cual se limitaba a revisar actos de naturaleza administrativa. Este Tribunal funcionaba exclusivamente durante los procesos electorales y estaba integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión, a propuesta de los partidos políticos.

Con relación a los medios de impugnación que podían ventilarse en este Tribunal, la ley contemplaba dos: el de reclamación y el de queja, siendo este último el más importante, ya que servía para solicitar la anulación de la elección en las casillas en que se hubieran presentado irregularidades o en la totalidad de un distrito electoral, pero a pesar de que la ley precisaba que las resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Electoral eran inatacables, ya que no existía medio legal para revocarlas, éstas no eran definitivas ya que el Colegio Electoral podía modificarlas, cuestión que le restó efectividad a estas instituciones.

Fue hasta la reforma de 1990 cuando se creó un Tribunal con carácter jurisdiccional: el Tribunal Federal Electoral, el cual era un órgano descentralizado, autónomo, y permanente, con facultades amplias y reglamentación especial¹³⁸, que estaba constituido por una Sala Central y cuatro Salas Regionales, que le daban un alto grado de operatividad en todo el territorio nacional.

¹³⁸ El marco jurídico del Tribunal Federal Electoral, se encontraba regulado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los Libros Sexto y Séptimo.

La Sala Central se integraba por cinco Magistrados y las Salas Regionales, por tres cada una, los cuales eran nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República; posteriormente, con la reforma de 1993, se le dio carácter de inatacables y definitivas a sus resoluciones, y se integró una Sala de segunda instancia.

En cuanto a los recursos que contemplaba la legislación de la materia¹³⁹, éstos eran cuatro: uno administrativo, denominado *recurso de revisión*, que resolvía el Instituto Federal Electoral, y tres que se ventilaban en el seno del Tribunal Federal Electoral, a saber: *el recurso de apelación, el recurso de inconformidad y el recurso de reconsideración*, este último resuelto por la Sala de segunda instancia.

13. Procedimiento para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad a través de los partidos políticos.

Aunque nuestra Constitución, en su artículo 41, no hace ninguna mención de la función de los partidos políticos como titulares de la acción de inconstitucionalidad, ni los faculta para la realización de actos ajenos a su encomienda constitucional, el artículo 105 de la Ley Fundamental sí los legitima como entes facultados para la iniciación de este proceso.

Quizá se deba a la reciente creación de la acción de inconstitucionalidad, pero tampoco en los estatutos de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, se encuentra previsto quién o quiénes son los encargados por parte del propio partido, para promover las acciones de inconstitucionalidad.

¹³⁹ El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 105 Constitucional y su Ley Reglamentaria, mencionan que los partidos políticos podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad a través de sus dirigencias, entendiéndose de este modo que el Presidente del partido es la persona legitimada para interponer la acción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero en el caso de los partidos que tienen como dirigencia un cuerpo colegiado, no es posible determinar quién es la persona física que puede, de manera legal, cumplir con dicha encomienda.

Finalmente, el procedimiento para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad a través de los partidos políticos, es procedente cuando se reúnen los siguientes supuestos:

- a) Que la norma general a impugnar sea exclusivamente de materia electoral.
- b) Que se interponga en los términos legales previstos y sean las dirigencias de los partidos, de acuerdo con su reglamentación interna, las que intenten la acción, y
- c) Que la norma general impugnada sea del ámbito de su competencia.

CAPÍTULO CUARTO
REPERCUSIONES SOCIO-JURÍDICAS Y POLÍTICAS DE LA REFORMA AL
ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, DEL 22 DE AGOSTO DE 1996

A. LEGITIMACIÓN DE LOS TITULARES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

La acción de inconstitucionalidad tiene como característica la legitimación restringida, en virtud de que no puede ser ejercitada por particulares en defensa de sus derechos, como es el caso del juicio de amparo, sino que corresponde su ejercicio a los órganos del Estado y a las entidades de interés público, señalados por la propia Constitución¹⁴⁰.

La propia Constitución limita la posibilidad del ejercicio a cada uno de los entes facultados para esos efectos, de tal suerte que sólo el Procurador General de la República puede ejercitar la acción contra todo tipo de ley o tratado internacional, en tanto que las minorías parlamentarias y, más aún, los partidos políticos, ven restringido el marco normativo que pueden impugnar.

Esta situación le da un claro trato preferencial al Ejecutivo Federal quien, a través de su Consultor Jurídico, puede impugnar absolutamente cualquier norma general, y con esto se crea un mecanismo de control por parte de este Poder sobre los actos del Legislativo, en tanto que este último carece de

¹⁴⁰ Los órganos y entidades facultados para la interposición de la acción de inconstitucionalidad los cito en el Capítulo Tres de esta tesis.

instrumentos legales para impugnar los actos del Ejecutivo Federal. Únicamente las minorías parlamentarias pueden atacar los trabajos legislativos que fueron aprobados en la Cámara a la que pertenecen, y sólo los Senadores pueden también impugnar los tratados internacionales, así como las leyes federales y del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.

Por otro lado, los partidos políticos se encuentran en un caso similar, ya que estas entidades de interés público sólo pueden ejercitar la acción de inconstitucionalidad contra las leyes electorales en el ámbito de su competencia.

Retomando el tema de la legitimación que nuestro derecho otorga a las minorías parlamentarias, cabe destacar que, ante la imposibilidad de que en una sociedad plural todos las fracciones estén de acuerdo en los lineamientos políticos que debe seguir el Estado, es necesario que existan procedimientos que permitan adoptar decisiones legítimas y esto sólo es posible por medio del principio de mayoría; sin embargo, este principio presupone también el respeto a las minorías, y es esta protección la que persigue la legitimación de las minorías parlamentarias para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, frente a la imposición de los grupos mayoritarios, quienes por la simple fuerza de sus votos, pueden pasar incluso por encima de la propia Constitución.

La Constitución debe ser, por lo tanto, un marco de coincidencias suficientemente amplio para que dentro de ella quepan todas las corrientes políticas; por ende, debe fijar los límites que el Poder Legislativo no puede sobrepasar, por ser la voluntad de la mayoría de los votantes en dicho órgano.

La posibilidad de que las minorías parlamentarias puedan acudir de manera directa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y plantear la

inconstitucionalidad de una norma general, garantiza la supremacía de la Constitución sobre el orden jurídico que de ella deriva.

Ahora bien, a pesar de los grandes beneficios que representa para la defensa de la Constitución la legitimación de las minorías parlamentarias, dentro de la acción de inconstitucionalidad, de manera inexplicable se tasa a esa minoría para que cuente con, por lo menos, el 33 por ciento de los integrantes del órgano legislativo que aprobó dicha norma general, cuestión que ha sido altamente criticada por muchos juristas, entendiendo que este elevado porcentaje fue fijado obedeciendo más a criterios políticos que jurídicos. En este sentido, debe recordarse que cuando se aprobó la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, la oposición en su conjunto no aglutinaba más del 30 por ciento de los integrantes del Congreso de la Unión, y sólo en algunos Estados, la oposición rebasaba el límite inferior para poder promover esta acción. Esta situación cambió de manera drástica a partir de 1997, año en que el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, así como en muchas de las Legislaturas Locales, por lo que la oposición consiguió avances sustanciales de representación en la Cámara de Senadores y el Partido de la Revolución Democrática consiguió la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

No obstante la nueva distribución de fuerzas políticas en el interior de los órganos legislativos, considero que el porcentaje requerido sigue siendo muy elevado, situación que frena a algunas de las corrientes políticas del país.

Para poder exponer más claramente mi punto de vista sobre este particular, agrego el siguiente cuadro comparativo, relativo a la representación parlamentaria en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Cámara de Diputados

Fracciones Parlamentarias	Número de integrantes	Porcentaje
Partido Revolucionario Institucional	211	42.3%
Partido Acción Nacional	207	41.5%
Partido de la Revolución Democrática	51	10.2%
Partido Verde Ecologista de México	16	3.2%
Partido del Trabajo	7	1.4%
Partido Social Nacionalista	3	6%
Partido Alianza Social.	2	4%
Convergencia por la Democracia	3	6%

El número mínimo de diputados requeridos para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en la Cámara de Diputados es de 166, equivalente al 33 por ciento de sus miembros.

Si analizamos qué fracciones parlamentarias pueden por sí mismas ejercitar la acción de inconstitucionalidad, veremos que solamente las fracciones del Partido Revolucionario Institucional y las del Partido Acción Nacional reúnen el porcentaje mínimo de integrantes que marca la ley para la procedencia de ésta. En tanto que el resto de las fuerzas políticas sumadas representan tan sólo el 16.2 por ciento de los miembros de la Cámara, situación que los priva de esta posibilidad.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Fracciones Parlamentarias	Número de integrantes	Porcentaje
Partido Revolucionario Institucional	15	22.72%
Partido Acción Nacional	17	25.75%
Partido de la Revolución Democrática	26	33%
Otros	16	18.18%

En el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la situación no es muy diferente, ya que la única fracción parlamentaria que puede ejercitar la acción de inconstitucionalidad es la del Partido de la Revolución Democrática, que alcanza precisamente el 33.3 por ciento requerido para su procedencia; sin embargo, tanto el Partido Acción Nacional, con su aliado, el Partido Verde Ecologista Mexicano, como el Partido Revolucionario Institucional, en alianza con los partido minoritarios, pueden alcanzar ese porcentaje. No obstante, la ocasión no mejora para estos partidos pequeños, quienes unidos sólo alcanzan el 18 por ciento, poco más de la mitad del porcentaje requerido para la procedencia de esta acción.

Cámara de Senadores

Fracciones Parlamentarias	Número de integrantes	Porcentaje
Partido Revolucionario Institucional	59	46.09%
Partido Acción Nacional	45	35.15%
Partido de la Revolución Democrática	17	13.28%
Partido Verde Ecológico de México	5	3.9%
Partido del Trabajo	1	0.78%
Convergencia por la Democracia	1	0.78%

En la Cámara de Senadores se repite la situación que comenté respecto de la Cámara de Diputados, toda vez que sólo las dos principales fuerzas políticas del país están legitimadas para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, en tanto que los otros cuatro partidos representados en esta Cámara, que en conjunto únicamente alcanzan poco más del 18 por ciento de los miembros de este cuerpo colegiado, están privados de este ejercicio.

Con base en los anteriores datos, resulta claro que el porcentaje exigido por la Constitución para la legitimación en la acción de inconstitucionalidad por parte de las minorías resulta excesivo, lo que ocasiona que sea prácticamente imposible para éstas su ejercicio, actuando como entes defensores de la constitucionalidad normativa y no en defensa de sus intereses; sin embargo,

este no es un obstáculo insalvable, en virtud del continuo fortalecimiento de la pluralidad política en el país.

1. La función social de los partidos políticos.

La función que realizan los partidos políticos en las sociedades democráticas es de vital importancia¹⁴¹, destacando las siguientes:

- a) En primer lugar, determinan mutuamente su propia existencia, ya que para que pueda actuar un partido, es necesaria la existencia de otro divergente. Kranenburg¹⁴² sostiene en este sentido, lo siguiente: *"En realidad el estado con un partido único, es una contradicción in terminis pues el significado del partido es: parte o grupo dentro del estado, que persigue ciertos objetivos políticos"*. Sobre este particular, resulta lógico que si un Estado tiene unidad de criterios políticos y su población está de acuerdo con el sistema que los gobierna, no se requiere entonces la alternancia de los grupos al poder, lo que hace innecesaria la proliferación, o siquiera, la existencia de los partidos políticos.

Los partidos políticos polarizan los intereses e ideologías de los diversos grupos sociales; en los países capitalistas, sólo se conciben en coexistencia. La existencia de un partido único es admisible en una sociedad sin clases, en la cual se hubieran abolido la propiedad privada y la explotación, ya que únicamente dejando de existir intereses antagónicos entre los grupos sociales, podría existir un partido único.

¹⁴¹ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, Los Partidos Políticos, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1981, pp. 113-118.

¹⁴² *Idem*.

- b) Concretan las corrientes de opinión de la sociedad, cuestión sin la cual resultaría prácticamente imposible el ejercicio democrático en los países capitalistas. Para Kelsen,¹⁴³ la democracia, con especial referencia a la parlamentaria, es por naturaleza un Estado de partidos. La voluntad colectiva se forma con la libre participación de los grupos ideológicos constituidos en partidos políticos. Por esta razón, la democracia no es posible sino como transacción y compromiso de esos grupos antagónicos.
- c) Los partidos políticos son mediadores entre el Estado y la sociedad. Las acciones y reacciones sociales quedan registradas por estos órganos de mediación.
- d) Los partidos políticos, entre sí, ejercen una labor de mutua fiscalización que tiende a perfeccionarlos o, por lo menos, retarda su degeneración.
- e) Los partidos políticos que no están en el poder son censores del partido gobernante, y con sus censuras contribuyen a impedir o atenúan los abusos de los gobernantes.
- f) Evitan que el sistema político establecido se vuelva, con el tiempo, rígido e inoperante.
- g) Son los conductos por los cuales se canalizan las presiones sociales; son los partidos políticos los que mantienen la estabilidad política de los Estados.

¹⁴³ *Idem.*

h) Por último, diremos que los partidos son órganos de transformación social.

2. Los partidos políticos como titulares de la acción de inconstitucionalidad.

Si bien es cierto que el posibilitar a los partidos políticos para ejercitar la acción de inconstitucionalidad ha generado un sinnúmero de críticas, ya que muchos juristas lo consideran incongruente con el sentido de la propia institución, también lo es que, como lo hemos precisado, la legitimación se restringe a ciertos órganos del Estado Mexicano, esto para evitar que se desvirtúe la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, como lo señala el doctor Joaquín Brage Camazano,¹⁴⁴ ya que al restringir la legitimación a ciertos órganos políticos, se evita que éstos ejerciten la acción, no en defensa de la Constitución sino en defensa de sus propios derechos, como en el caso del juicio de amparo.

Por otro lado, se critica también que estas entidades no actúen, en la práctica, en la legítima defensa de los principios constitucionales, sino que lo hagan en defensa de sus propios intereses políticos, y en caso de prosperar la acción intentada, ésta sea para desvirtuar el trabajo legislativo de la Cámara que expidió la ley anulada. En este sentido, podemos considerar que las acciones de inconstitucionalidad ejercidas por los partidos políticos y que resulten procedentes, pueden considerarse no sólo instrumentos que políticamente permitan cuestionar el trabajo legislativo de las fracciones parlamentarias que hubiesen aprobado la ley, sino además como victorias del partido promovente, más de carácter político que jurídico.

¹⁴⁴ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *Op. Cit.*, p. 82.

Además de lo antes señalado, debemos decir que la legitimación de los partidos políticos para intentar la acción de inconstitucionalidad debiera generar en las fracciones parlamentarias la presión de revisar exhaustivamente las leyes electorales aprobadas por ellas, anulando así la posibilidad de negociaciones entre los grupos para constituirse en mayoría y aprobar leyes que les resulten benéficas, pero que sean contrarias a nuestra Carta Magna.

La consolidación de los principios constitucionales en las leyes electorales, daría a los ciudadanos electos bajo los principios democráticos consagrados en estas normas generales, una mayor legitimidad por haber alcanzado el poder político de manera congruente con las normas jurídicas, social y políticamente aceptadas por los gobernados.

B. EL TRATO PREFERENCIAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Con independencia de lo manifestado en el apartado anterior, debe reconocerse que, efectivamente, con la inclusión del inciso f) en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, los partidos políticos reciben un trato superior sobre otros sujetos de derecho que jurídicamente se encuentran en la misma situación que éstos y que están impedidos para ejercitar la acción de inconstitucionalidad

En este caso se ubican otras entidades de interés público, como los sindicatos y los ejidos, quienes estando en igualdad de condiciones jurídicas, carecen de legitimación para ejercitar la acción de inconstitucionalidad contra leyes que afecten directamente sus intereses generales, tales como las leyes agrarias, para el caso de los ejidos, y las leyes laborales, para cuanto hace a los sindicatos, reiterando que los partidos políticos pueden ejercer esta acción

Única y exclusivamente contra las leyes electorales, como ya antes lo he mencionado.

Este trato privilegiado obedece, sin lugar a dudas, a que no existe medio de defensa constitucional alguno que proteja los derechos políticos, tanto de los partidos como de los particulares, de lo que se desprende la necesidad de dar a estas entidades la posibilidad de ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, convirtiéndose, de este modo, en defensores de los derechos políticos de sus militantes.

Quizá no sería incongruente la inclusión de las demás entidades de interés público como titulares de la acción de inconstitucionalidad, en virtud de la poca penetración del juicio de amparo en algunos grupos vulnerables,¹⁴⁵ y la necesidad de éstos de que el Estado genere los mecanismos más eficaces para la defensa de sus derechos constitucionales, sobre todo si consideramos que los fundamentos constitucionales que tuteían estos derechos son pilares de nuestra Carta Magna.

¹⁴⁵ En este sentido, quisiera analizar los pobres resultados que, en ocasiones, puede tener el juicio de amparo por los efectos de sus sentencias, si consideramos que tanto los ejidos como los sindicatos son grupos vulnerables, y que en muchos casos, no tienen acceso a los medios necesarios para la defensa de sus intereses y derechos constitucionales; por ende, si se promulga una norma general contraria a la Constitución, muchas de estas entidades serían víctimas de la imposición ilegítima de una ley, situación que, si bien es cierto no afectaría a los sindicatos o ejidos más fuertes, quienes seguramente podrían estar asesorados por algún especialista en la materia para quienes el amparo sería un instrumento eficaz para la defensa de sus intereses, sí resultaría lesiva para los ejidos y sindicatos que no cuentan con los medios necesarios para su defensa, quienes seguirán siendo las víctimas de estas legislaciones ilegítimas.

En este sentido, sin lugar a dudas habría críticas de muchos escépticos, los mismos que hoy cuestionan el haber otorgado esta posibilidad a los partidos políticos, argumentando que es el juicio de amparo el medio a través del cual estos grupos deben defender sus derechos. Sin embargo, el problema no consiste en determinar cuál es el método más eficaz de defensa constitucional, pues considero que ambos procesos no están en competencia y, por el contrario, son complementarios. Luego entonces, se torna inminente la necesidad de plantear mecanismos suficientes para que, dentro de un Estado de Derecho no existan normas de carácter general que se contrapongan a la Ley Fundamental.

C. EL STATUS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Como lo he manifestado en los capítulos anteriores de esta tesis, la situación jurídica y política de los partidos políticos se ha visto fortalecida, día con día, a lo largo de nuestra historia, pasando de la clandestinidad al pleno reconocimiento constitucional, con todas las prerrogativas económicas y jurídicas que se les han ido incorporando¹⁴⁶ y que ninguna otra entidad, con la misma naturaleza que éstos, haya logrado conseguir. De modo que, atendiendo a los indicadores actuales, podemos afirmar que estas prerrogativas, lejos de limitarse, cada día se irán haciendo mayores.

Recordemos que los partidos políticos son, de acuerdo con el artículo 41 constitucional, entidades de interés público, y las leyes en materia electoral les otorgan una serie de prerrogativas, tales como el financiamiento público y el acceso a los tiempos oficiales. Sin embargo, a pesar de todos estos avances, los partidos políticos, hasta antes de la última reforma al artículo 105 del Pacto Federal, sólo habían tenido objetivos eminentemente políticos.

¹⁴⁶ BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *Op. Cit.*, pp. 58-80.

Con la reforma citada, los partidos políticos se han convertido virtualmente en defensores de la Constitución en materia político-electoral, convirtiéndose en las únicas entidades, ajenas a los Poderes de la Unión, capaces de ejercitar la acción de inconstitucionalidad, aunque su alcance protector se restrinja exclusivamente a las leyes electorales.

Esta nueva forma de defensa de las instituciones constitucionales puede ser piedra angular para que, en un futuro, nuevas entidades y organismos constitucionales autónomos se encuentren legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad. A manera de ejemplo, citemos el caso de España, donde el Ombudsman se encuentra facultado para ejercitar la acción que nos ocupa.

Sería, por lo tanto y sin lugar a dudas, sumamente interesante que en nuestro país la Comisión Nacional de Derechos Humanos estuviera facultada para impugnar leyes federales que violen las garantías individuales, o que los organismos protectores de los derechos humanos en el Distrito Federal y en las distintas entidades federativas, pudieran impugnar las leyes de carácter local que resultaran contrarias a la Constitución. También podría incluirse al Instituto Federal Electoral como titular de esta acción en materia electoral y, de la misma forma, facultar a los organismos electorales de los Estados para impugnar normas electorales en cada una de sus respectivas entidades; todo ello con la finalidad de ampliar el espectro protector de esta figura en estudio.

D. LA NECESIDAD SOCIAL DE HACER MÁS EFICACES LOS MECANISMOS JURISDICCIONALES DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

La llamada reforma judicial promovida por el Dr. Ernesto Zedillo obedeció a la necesidad de fortalecer la función del debilitado Poder Judicial y sentar las bases para un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión; este fortalecimiento institucional no hubiera sido posible sin la formulación de nuevas formas de control judicial sobre el resto de los Poderes; de aquí nace la acción de inconstitucionalidad que, por un lado, limita el sobre ejercicio del poder por parte de los órganos legislativos y administrativos y, por otra parte, se convierte en un mecanismo de defensa constitucional sumamente eficaz, si consideramos los efectos que, en esta materia, habían tenido los anteriores medios de defensa constitucional.

Si bien el juicio de amparo ha sido un mecanismo eficaz en la defensa de las garantías constitucionales, éste, por los propios efectos de sus sentencias, no actuaba de manera directa en la defensa de los principios fundamentales de nuestro Estado de Derecho y, por otro lado, las controversias constitucionales, más que un medio de defensa constitucional, constituyen un proceso que busca el equilibrio entre los órganos gubernamentales del Estado.

Para el sostenimiento del Estado de Derecho, es necesario mantener la congruencia entre las normas secundarias y la Ley Fundamental, aquí podríamos cuestionarnos: ¿Cuántas leyes y tratados contrarios a nuestra Constitución han entrado en vigor o aún están vigentes?, ¿Por qué seguir respetando estas normas que atentan contra la supremacía constitucional?. Ante estos cuestionamientos, debemos reflexionar que si acatamos una disposición contraria a nuestra Carta Magna, estamos violando nuestra Ley

Fundamental y para dar plena vigencia al Estado de Derecho, debe defenderse la Constitución sobre el resto de los ordenamientos legales.

Con la aparición de la acción de inconstitucionalidad en nuestro texto constitucional, se incorporó un medio jurisdiccional, cuya finalidad principal es el mantenimiento de la supremacía constitucional, el cual ha venido perfeccionándose, ya que en sus inicios, esta figura dejaba fuera de su control la materia electoral, situación que fue corregida con la reforma de 1996.

Seguramente, de acuerdo con las necesidades institucionales, la acción de inconstitucionalidad irá aumentando su espectro protector y facultará a un mayor número de organismos para su ejercicio, con lo que se podrá conseguir que en nuestro país no existan normas generales ni tratados internacionales que atenten contra los principios e instituciones consagrados en nuestra Constitución.

E. LA FALTA DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL.

Al aparecer, en 1994, la figura de la acción de inconstitucionalidad dentro de nuestro sistema jurídico, el legislador excluyó la materia electoral de todo control por esta vía. Con las reformas de 1996, se suprimió esta exclusión al posibilitar a los partidos políticos para impugnar normas de naturaleza electoral, rompiendo así su larga tradición de invulnerabilidad, pues debe recordarse que nuestra legislación no prevé medio alguno de control constitucional en materia electoral, salvo el establecido en el artículo 105 de nuestra Carta Magna.

Esta legitimación se da a los partidos políticos en los siguientes términos:

Los partidos políticos con registro en el Instituto Federal Electoral pueden impugnar normas electorales emitidas por el Congreso de la Unión y por los órganos legislativos de los Estados; en tanto que los partidos políticos con registro estatal, sólo pueden impugnar leyes emitidas por la legislatura del Estado donde se les haya otorgado el registro.

En este sentido, podemos destacar que los beneficios de esta última reforma no alcanzan al Distrito Federal ya que, de acuerdo al Estatuto de Gobierno de esta entidad federativa, base primera, apartado f), inciso final, en las elecciones locales sólo pueden participar partidos políticos con registro nacional, situación que priva a las agrupaciones locales de la posibilidad de participar en este tipo de comicios y de fungir como titulares del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, algunas tesis sostienen que los partidos políticos no deben estar incluidos como titulares de esta acción y que éstos, para defender la constitucionalidad de las normas generales expedidas en materia electoral, lo deben hacer a través de sus respectivas fracciones parlamentarias, en los órganos legislativos que las emiten; sin embargo, debe recordarse que debido al alto porcentaje requerido para intentar la acción de inconstitucionalidad, la mayoría de los partidos minoritarios están imposibilitados para su ejercicio, mas aún si consideramos que estas fracciones sólo pueden impugnar las normas emitidas por el órgano legislativo al que pertenecen, lo que evidentemente deja fuera de su alcance los acuerdos o reglamentos en materia electoral, emitidos por algún órgano ajeno al Poder Legislativo.

Ninguna norma general debe estar por encima de la Constitución y, sin lugar a dudas, esta fue la causa que motivó la reforma constitucional que se estudia; por lo tanto, considero que no debe excluirse a ninguno de los entes facultados actualmente para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, por el contrario, estimo que debiera ampliarse su posibilidad de ejercicio a más entidades y organismos, para así incrementar la sombra protectora de esta institución.

F. REPERCUSIONES JURÍDICAS DE LA REFORMA A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.

1. Leyes modificadas por la reforma.

Como ya se ha manifestado con anterioridad, la reforma al artículo 105 constitucional se dio en el marco de una reforma político electoral muy amplia que trastocó varios principios constitucionales y modificó sustancialmente muchas leyes secundarias, dando como resultado una importante modificación en muchas de las instituciones políticas de nuestro país, entre las que podemos destacar: la nueva integración del Poder Legislativo de la Unión; las modificaciones al régimen jurídico de los partidos y agrupaciones políticas; la introducción de mejores condiciones de equidad en la contienda político-electoral; la integración y atribuciones del Instituto Federal Electoral; la posibilidad de coaliciones para la postulación de candidaturas comunes en las contiendas electorales; un nuevo marco jurídico de carácter estrictamente judicial en la justicia electoral; modificaciones sustanciales en los regímenes electorales locales y, por último, la modificación integral del régimen político-electoral del Distrito Federal.

Por no ser materia de la presente tesis, no comentaremos estas reformas y nos enfocaremos directamente a la reforma del artículo 105, fracción II, constitucional, del 19 de noviembre de 1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de ese mismo año, mediante la cual se adicionó el inciso f) a esta disposición, que a la letra dice:

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"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."

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

Para poder dar cabida a esta reforma de nuestra Ley Fundamental, se tuvieron que modificar varias disposiciones de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, a saber: se adicionó un segundo párrafo al artículo 60; se añadió el tercer párrafo del artículo 62; se adicionó el último párrafo del artículo 64; se modificó el artículo 65; se añadió un último párrafo al artículo 67; se incorporaron al artículo 68 los párrafos segundo y cuarto; se adicionó el último párrafo del artículo 70, y se incorporó el último párrafo del artículo 71, quedando los preceptos modificados en los siguientes términos:

"Artículo 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

"Artículo 62.- En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

"La parte demandante, en la instancia, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aún después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en la ley.

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales,

además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro a través de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

Con esta adición, la Ley Reglamentaria da congruencia a la reforma constitucional, en virtud de que se reconoce a los partidos políticos como titulares del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, en los términos del precepto legal reformado.

"Artículo 64.- *Iniciado el procedimiento, conforme el artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rinda un informe que contenga las razones y fundamentos tendiente a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.*

"En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

"Artículo 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"Las causales previstas en las fracciones II y III del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

"Artículo 67.- Después de presentados los informes del artículo 64 o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

"Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo señalado en el párrafo anterior será de dos días."

Con las adiciones que se hicieron a estos artículos, se aprecia el tratamiento especial que el legislador pretende dar a la materia electoral dentro de las acciones de inconstitucionalidad, concretamente en la reducción de los términos procesales.

"Artículo 68.- Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos

elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

"Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

"Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

"En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto."

Con las adiciones a este artículo, se pretende dar mayor profundidad a las sentencias que se dicten en materia electoral, posibilitando al ministro instructor a solicitar la opinión del órgano jurisdiccional especialista en la materia, cuestión que resulta evidentemente benéfica para la substanciación del proceso.

"Artículo 70. *El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.*

"En materia electoral el plazo para interponer el recurso de reclamación a que se refiere el párrafo anterior será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición.

"Artículo 71.- Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."

Con esta adición, de manera inexplicable, se imposibilita al juzgador para aplicar el principio de suplencia de la queja o del error en materia electoral, lo que demuestra el tratamiento especial que se da a las acciones de inconstitucionalidad en esta materia, y al que ya me he referido anteriormente.

G. REPERCUSIONES SOCIOLOGICAS DE LA REFORMA A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.

1. La participación de los grupos sociales y los partidos políticos en la defensa de la Constitución.

Es indiscutible la importancia que tienen los grupos sociales y los partidos políticos en la defensa y salvaguarda de las instituciones políticas de un Estado, incluso en la transformación de ellas, en virtud de que, basándonos en el principio de representación consagrado en nuestra Constitución, estos grupos y partidos deben estar representados en los diversos órganos legislativos por la incorporación de los mismos a los diversos partidos políticos que los integran, y cuyo número de representantes en estos órganos está lógicamente supeditado a la fuerza real que cada grupo pueda tener, así como a la influencia que consiga en cada uno de los grupos parlamentarios y en las propias Cámaras.

Esta no es la única participación que los grupos en análisis pueden tener, ya que la actividad política de la sociedad y los partidos políticos en pro de la defensa de la Constitución no se limita exclusivamente al trabajo parlamentario del Poder Legislativo, sino también a las facultades individuales que tienen tanto los grupos sociales como los partidos políticos y las personas en lo individual, para procurarse la protección de nuestra Carta Magna, cuando son víctimas de violación a sus garantías o les es aplicada alguna norma general que contravenga los postulados constitucionales.

Por otro lado, junto a las instituciones de la democracia representativa, se han incorporado instrumentos de la democracia directa o semidirecta como el plebiscito, el referendo, la iniciativa popular y la remoción de funcionarios.

La utilidad práctica de estos mecanismos es evidente; sin embargo, la inclusión de éstos en nuestras instituciones se ha frenado en virtud de considerarlas atentatorias contra las instituciones representativas vigentes como las Cámaras de Diputados Estatales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión,¹⁴⁷ particularmente en las Cámaras bajas, por ser éstos los órganos legislativos que tienen por encomienda la representación del pueblo.

Otro aspecto digno de comentar es la participación de los partidos políticos en la toma de las decisiones más trascendentales, que generó la necesidad del reconocimiento constitucional de estas agrupaciones, cuya existencia se encuentra actualmente consagrada en el artículo 41 de la Ley Suprema. Es inobjetable la tarea de los partidos políticos en la toma de decisiones de los órganos de poder, ya que éstos pueden modificar substancialmente el régimen político. La trascendencia de los partidos ha determinado el establecimiento de regulaciones cuantitativas y cualitativas, especialmente en lo referente a la estructura democrática, además de que se les han conferido prerrogativas en cuanto al acceso a los medios de comunicación¹⁴⁸ y los recursos necesarios para su mantenimiento. La introducción de la figura de los Diputados de Partido, y ahora también de los Senadores, por medio del sistema de la representación proporcional, tienen por objeto reforzar la participación de los partidos políticos de oposición en la toma de decisiones, no sólo como una posibilidad de alternancia en el poder, sino también como la posibilidad de ser parte de manera permanente en la actividad política del Estado, de manera integral, con todos los actores del país.

¹⁴⁷ FLORES MENDOZA, Imer Benjamín, "Defensa e Ingeniería Constitucional", Boletín de Derecho Comparado, México, pp. 617-620.

¹⁴⁸ Véase OROZCO GÓMEZ, Javier, Estudios Electorales. 1ª edición, Editorial Porrúa, México. 1999.

H. REPERCUSIONES POLÍTICAS DE LA REFORMA A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.

1. Las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral como elemento partidocrático.

Es entendible la influencia que tienen los partidos políticos sobre las estructuras constitucionales, por ser una de las funciones de éstos integrar a través de las elecciones a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; constituir fracciones parlamentarias y con las mismas impulsar reformas constitucionales y crear normas secundarias; de igual modo, intervenir en la conformación de organismos constitucionales autónomos, como es el caso del Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ahora bien, la partidocracia se define como la acción de trasladar a los partidos políticos y, especialmente a los grupos dirigentes, las decisiones gubernativas por encima de la voluntad popular o al margen de los órganos de representación popular; la partidocracia surge como resultado de fallas en la ingeniería constitucional.¹⁴⁹

En este sentido, encontramos que en México la facultad que tienen los partidos políticos de promover la acción de inconstitucionalidad es considerada por algunos estudiosos del derecho como un elemento partidocrático dentro de nuestro máximo ordenamiento¹⁵⁰, pues estiman que, de este modo, los propios partidos están adquiriendo preponderancia sobre otros poderes y órganos constitucionales, que actualmente se encuentran impedidos para el ejercicio de esta acción.

¹⁴⁹ NIETO CASTILLO, Santiago, "Las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral como elemento partidocrático", *Ciudad Ciudadano*, México, año 1, núm. 4, agosto-octubre de 1997, p. 11.

¹⁵⁰ *Idem*.

Tal es el caso del Instituto Federal Electoral, que es un organismo, constitucional autónomo con injerencia en la materia electoral y que, sin embargo, no se encuentra considerado como titular del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Sin lugar a dudas, facultar a este organismo para su ejercicio, en los mismos términos que a los partidos políticos, generaría grandes avances dentro de la vida democrática del país, reforzando su carácter autónomo y eliminando el elemento partidocrático que hoy se le atribuye a la acción de inconstitucionalidad, al facultarse también a un órgano constitucional para su ejercicio.

2. Análisis de la exposición de motivos, dictamen y debate de la adición del último párrafo al artículo 105 Constitucional.

La reforma al artículo 105, fracción II, constitucional, del 22 de agosto de 1996, se dio en el marco de una serie de modificaciones político-electorales, que involucró prácticamente todo nuestro sistema jurídico electoral, incluyendo nuestra Constitución. Para no desviar la atención del tema central de esta tesis, abordaré exclusivamente los puntos inherentes a la reforma del artículo 105 constitucional.

Desde el año de 1995 las fracciones parlamentarias de los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional presentaron iniciativas de reformas para incluir la materia electoral dentro de las acciones de inconstitucionalidad, sin que en estas iniciativas se propusiera la inclusión de los partidos políticos como titulares de esta acción, argumentando que no existía fundamento legal alguno para excluir la materia electoral del control constitucional. Posteriormente, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibió la iniciativa de referencia e inició su análisis y debate, con la participación de

los representantes de todas y cada una de las fracciones parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados

Finalmente, en el dictamen referente a la adición del artículo 105, dentro del marco de las reformas en comento, se señaló lo siguiente:

"Del artículo 105.

Con objeto de hacer concordante, en el nuevo inciso f, fracción segunda de este artículo, la facultad de las dirigencias nacionales de ejercitar acción de inconstitucionalidad, se especifica que serán, en los estados, las dirigencias de los partidos con registro en los mismos quienes están facultados para ejercitar esta acción, exclusivamente en contra de leyes del Estado a que correspondan. Asimismo, en razón de método, se reubican, en orden inverso, los dos últimos párrafos de la fracción III, en el inciso f de la fracción II"

Ya en el debate en el pleno, esta reforma en particular fue poco comentada, ya que se discutieron las reformas en lo general y no en lo particular; sin embargo, al referirse de manera global a ellas, los oradores de todas las fracciones parlamentarias coincidieron en que éstas constituían un gran avance en relación con el desarrollo de las instituciones democráticas del país.

Finalmente, se aprobó por parte de órgano legislativo el grueso de la reforma propuesta, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996 y entrando en vigor al día siguiente de su publicación, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo Primero Transitorio del Decreto.

I. PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.

1. La inclusión del Instituto Federal Electoral como titular del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

La inclusión de los partidos políticos como titulares del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral ha causado polémica entre muchos juriconsultos, por el elemento partidocrático que lleva inmersa esta reforma. Este elemento podría eliminarse, sin desaparecer la posibilidad del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad al que hoy en día tienen acceso los partidos políticos, si se incluyeran como titulares de la misma al órgano máximo de control electoral reconocido por nuestro sistema jurídico, así como a los organismos electorales estatales en el ámbito de su competencia.

Muchos juristas consideran innecesaria la participación de los partidos políticos en el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, señalando que este proceso es un mecanismo de defensa jurisdiccional de los principios constitucionales y no un instrumento de defensa particular de los intereses de algún grupo o individuo. En este sentido, cabe señalar que este proceso es la única vía prevista para combatir la inconstitucionalidad de las leyes electorales y, al excluirse a los partidos políticos de esta posibilidad, se les estaría dejando en evidente estado de indefensión respecto de las normas electorales contrarias a la Constitución que se les pretendieran aplicar.

Aún considerando que los partidos políticos están representados en los órganos legislativos que dan origen a las normas que se pretenden impugnar, en la práctica es poco posible que realmente pudieran oponerse a la

aprobación de leyes electorales que estimasen inconstitucionales, en virtud del elevado porcentaje de integrantes que exige la ley para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, además de que se excluirían de este supuesto a los partidos nuevos que consiguieran su registro antes de una elección; estos partidos estarían en total estado de indefensión, vulnerando las condiciones de equidad que deben prevalecer en los procesos electorales.

Por otro lado, la inclusión de los organismos electorales como titulares del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, evitaría que los partidos políticos representados en los órganos legislativos que emitieran las leyes electorales, mediante concertaciones buscaran ser beneficiarios de alguna ley en perjuicio de los partidos que no se encontrasen representados en dichos órganos. Con esta inclusión, los organismos electorales cumplirían mejor con la función de buscar mayor equidad en los procesos electorales y, a su vez, defenderían los postulados constitucionales que se vieran vulnerados por la promulgación de una ley electoral.

2. Disminución del porcentaje requerido por la Constitución, para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad a través de los Senadores y de los Diputados Federales y Locales.

El elevado porcentaje requerido a las minorías parlamentarias para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad ha sido, desde la aparición de ésta en nuestro derecho en 1994, un lastre para el cumplimiento del objetivo principal por el que fue creada: la defensa de la supremacía constitucional; por ello, varios especialistas del derecho han criticado esta cuestión, que como ya lo hemos visto, posiciona exclusivamente a los grupos parlamentarios más fuertes, excluyendo de cualquier posibilidad de ejercicio a los grupos parlamentarios con menor representación en los órganos legislativos.

La mayoría de los especialistas en la materia coinciden en que el porcentaje que debería requerirse a las fracciones parlamentarias, a fin de estar posibilitadas para el ejercicio acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes emitidas por cada uno de los órganos legislativos a los que pertenezcan, debiera ser del 10 por ciento de los integrantes de la Cámara de que se trate o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esto es, 60 Diputados en el caso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 13 Senadores tratándose de la Cámara de Senadores y 7 Diputados por lo que hace a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Esta reducción, si bien es cierto mejoraría la situación de algunas fracciones parlamentarias, no solucionaría de fondo el problema, si analizamos la actual composición de los órganos legislativos, en lo que hay fracciones parlamentarias representadas por un solo legislador y, por lo menos, cuatro de las siete fracciones parlamentarias representadas en los órganos legislativos que hemos analizado, no alcanzarían por sí solas este porcentaje propuesto.

Actualmente, el porcentaje requerido para la impugnación normativa a través de la acción de inconstitucionalidad por conducto de las minorías parlamentarias, exclusivamente admite un proceso por norma expedida, en el entendido de que resulta ilógico que, durante el proceso de creación de las normas jurídicas, dos fracciones parlamentarias, cada una integrada por el 33 por ciento de los miembros de los órganos legislativos que considerasen que una norma general es inconstitucional, no hubieran impedido con sus votos en contra la aprobación de la misma, ya que si sumamos dos fracciones de 33 por ciento de integrantes, resulta un 66 por ciento, que se traduce en una mayoría absoluta dentro del mismo órgano.

Con la disminución propuesta en el porcentaje requerido para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad a través de las minorías parlamentarias, se posibilitaría hasta a cuatro fracciones parlamentarias para impugnar normas generales, en el entendido que cada una de estas fracciones estaría integrada por el 10 por ciento de los miembros del órgano legislativo que emite la ley a impugnar; sin embargo, esta propuesta no daría la posibilidad de ejercitar la acción de inconstitucionalidad a las fracciones parlamentarias que no alcancen el 10 por ciento, lo que en el caso de la Cámara de Diputados, dejaría fuera de esta posibilidad a cinco de las ocho fracciones parlamentarias que la integran; para la Cámara de Senadores, con esta propuesta se excluirían a tres de las seis fracciones que hoy integran este órgano legislativo y, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quedarían excluidas, al igual que en la Cámara de Diputados, cinco fracciones parlamentarias.

Como ya lo analizamos, esta propuesta que han sostenido muchos juristas, de ninguna manera resultaría incluyente para todas las fracciones representadas en nuestros órganos legislativos, sino que, al igual que sucede con el porcentaje actual requerido, sólo facultaría a las principales fuerzas políticas del país para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

Mi propuesta personal consiste en suprimir los porcentajes mínimos para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad por parte de las fracciones parlamentarias, a fin de facultar a todas y cada una de ellas, independientemente de su número de integrantes, para intentar la acción de inconstitucionalidad a través de sus respectivos Coordinadores Parlamentarios, en los términos previstos por la propia Ley Reglamentaria.

Esta propuesta reforzaría la equidad entre las diversa corrientes de opinión representadas en nuestros órganos legislativos, al dar un trato

igualitario a todas las fracciones parlamentarias; asimismo, facultaría a todos estos grupos minoritarios para el ejercicio republicano de la defensa de nuestra Constitución y de las instituciones que de ella emanan; evitaría también que, a través de la concertación de los grupos parlamentarios, las decisiones políticas del Poder Legislativo pasaran por encima de nuestra Carta Magna y, por último, defendería las instituciones revolucionarias consagradas en nuestra Constitución, contra los posibles errores en que pudieran incurrir los grupos mayoritarios, al aprobar leyes que fueran contrarias a la misma.

CONCLUSIONES

1. El Derecho es un producto de la sociedad, que surge por la propia necesidad de regular la conducta de sus miembros; es también un instrumento indispensable para la existencia de cualquier sociedad y su evolución está condicionada por la propia evolución de ésta.
2. El Derecho es un conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta externa del hombre en sociedad, y su vigencia está condicionada a un mecanismo coercitivo, socialmente aceptado, que asegura su cumplimiento.
3. La sociología jurídica es la ciencia social que estudia el nacimiento y evolución del derecho, así como las repercusiones de éste en la sociedad.
4. Las instituciones políticas son entidades jurídicas y sociales que organizan y aseguran la permanencia de los postulados de orientación política en un Estado, que se integran por una serie de órganos que forman la estructura del poder público. Estos órganos son de carácter jurídico, económico, militar, religioso, entre otros; de tal suerte que la institución aparece como una organización de carácter semipúblico o público, cuya finalidad es la de servir a las metas socialmente reconocidas.
5. Se considera que fue en Estados Unidos de Norteamérica donde, a mediados del siglo XVIII, surgió la concepción actual de los partidos políticos, los cuales tuvieron su origen en los clubes populares, los

grupos de opinión, las asociaciones y los grupos parlamentarios y fueron creados más específicamente, gracias a estos últimos y a los comités electorales.

6. Los partidos políticos son, en nuestro derecho, entidades de interés público constitucionalmente reconocidas, que tienen por objeto promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público.
7. Con la aparición de los Diputados de Partido en 1963, se reconoce constitucionalmente la existencia de los partidos políticos; sin embargo, formalmente, la figura de los partidos políticos aparece por primera vez en nuestro texto constitucional a partir de la reforma política de 1977, donde se les considera como entidades de interés público, equiparándolos, en este sentido, a los sindicatos y ejidos y especificándose detalladamente sus funciones.
8. El primer antecedente nacional de control jurisdiccional de la Constitución lo encontramos en el Proyecto de Constitución de Yucatán de 1840, el cual fue elaborado principalmente por el eminente jurista Manuel Crescencio Rejón.
9. Los medios de control de la constitucionalidad, que en nuestro sistema jurídico son el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, son los mecanismos que definen y defienden los límites de actuación de los Poderes, los cuales en ningún momento y por ninguna circunstancia, deben estar por encima de la propia

Constitución, pues garantizan la vigencia constitucional del Estado de Derecho.

10. El antecedente internacional más cercano de la acción de inconstitucional instituida en el artículo 105 de la Constitución, lo encontramos en la Constitución austriaca de 1920, la cual consagra este medio jurisdiccional de control constitucional en su artículo 140.
11. La acción de inconstitucionalidad es un proceso planteado en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las minorías parlamentarias de los órganos legislativos, por el Procurador General de la República o por los partidos políticos, estos últimos exclusivamente en materia electoral, en el cual se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer la Supremacía Constitucional.
12. La acción de inconstitucionalidad es el único medio jurisdiccional de control constitucional para combatir la inconstitucionalidad de las normas generales en materia electoral.
13. Atendiendo a los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad, éstas se dividen en e estimatorias y desestimatorias. Las primeras son aquellas en las que hay acuerdo de, por lo menos, ocho ministros, respecto a que la ley o tratado impugnado es inconstitucional; en este caso, se declarará la invalidez de la norma que se impugne y sus efectos alcanzarán a todas las normas cuya validez dependa de ésta. En caso de que sean menos de ocho ministros

quienes consideren inconstitucional la ley o tratado combatido, la sentencia será desestimatoria y, por lo tanto, no afectará la validez de la norma impugnada.

14. A raíz de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, los partidos políticos se han convertido en defensores de la Constitución en materia electoral, y no sólo eso: en virtud de la falta de medios de defensa de derechos políticos, también se puede considerar que son el único medio de defensa de los derechos políticos de sus militantes.
15. A pesar de la reciente aparición de la acción de inconstitucionalidad en nuestra legislación, ésta se ha ido perfeccionando al ampliar su cobertura e incorporar nuevos entes para su ejercicio. Sin embargo, aún existen normas generales que tienen efectos de ley, cuyo origen no es legislativo, y que no son impugnables por este medio; tal es el caso de los Decretos y Acuerdos dictados por el Ejecutivo. Seguramente en alguna reforma posterior esta deficiencia podrá ser subsanada y se podrán impugnar todo tipo de normas de carácter general sin importar su origen, incorporándose a nuevos entes facultados para promover este medio de defensa de la Constitución, con lo que la acción de inconstitucionalidad se convertiría en el instrumento más importante en la defensa de la Supremacía Constitucional.
16. Sin lugar a dudas, uno de los puntos más controvertidos en la parte procedimental de la acción de inconstitucionalidad es el relativo a los plazos previstos para su ejercicio y los términos de cada una de sus etapas procesales, los cuales, evidentemente, resultan muy breves, tanto para el promovente, como para el órgano jurisdiccional encargado del análisis de fondo de la norma o tratado impugnado. Esta situación se

agudiza en el caso de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, en las que los términos procesales se reducen aún más.

17. Para hacer más eficaz la acción de inconstitucionalidad deben aumentarse los plazos previstos en la Ley Reglamentaria. Esto beneficiaría, por una parte, a los promoventes, quienes podrían analizar de manera detallada sus argumentos de inconstitucionalidad en contra de la norma que se impugne antes de plantear la acción de inconstitucionalidad, lo que evitaría el ejercicio de acciones temerarias e improcedentes. Asimismo, se daría oportunidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para analizar ampliamente la constitucionalidad de la norma o tratado impugnado.
18. Para hacer más operante la acción de inconstitucionalidad ejercitada a través de las minorías parlamentarias de los órganos legislativos, es necesario disminuir el porcentaje requerido para estos efectos, permitiendo que cualquier fracción parlamentaria representada en estos órganos pueda intentar esta acción contra leyes dictadas en contra de los principios constitucionales.
19. El Instituto Federal Electoral, como órgano máximo electoral del país, debe reconocerse como titular del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, limitando sus facultades, exclusivamente, para impugnar leyes de carácter electoral. Del mismo modo, se debe incorporar también a los órganos electorales de los estados y del Distrito Federal como titulares del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, con facultades para impugnar las normas electorales de sus respectivas entidades federativas.

BIBLIOGRAFÍA

1. **ACOSTA ROMERO**, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
2. **AGUILAR MONTEVERDE**, Alonso y otros, El Pensamiento Político de México, Tomo I, 1ª edición, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1996.
3. **ALTHAUER**, Louis, Ideología y los Aparatos Ideológicos del Estado, 10ª reimpresión, Editorial Quinto Sol, México, 1982.
4. **ANDRADE SÁNCHEZ**, Eduardo, "Evolución del Derecho Político Electoral Mexicano", Obra Jurídica Mexicana, 1ª edición, Procuraduría General de la República, México, 1987.
5. **ANDRADE SÁNCHEZ**, Eduardo, Teoría General del Estado, 1ª edición, Editorial Harla, México, 1987.
6. **ANLEM LÓPEZ**, Jesús, "Antecedentes de los Partidos Políticos en México", Obra Jurídica Mexicana, 1ª edición, Procuraduría General de la República, México, 1987.
7. **ARNAIZ AMIGO**, Aurora, Ciencia Política, 3ª edición, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1984.
8. **AZUARA PÉREZ**, Leandro, Sociología, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1978.
9. **BALDRIDGE**, J. Víctor, Sociología: Estudio de los Problemas del Poder, de los Conflictos y Cambios Sociales, 1ª edición, Editorial Limusa, México, 1979.
10. **BECERRA**, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldemberg, La Reforma Electoral de 1996, 1ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
11. **BOBBIO**, Norberto y otros, Diccionario de Política, Traducción de Raúl Crisafio y otros, 11ª edición, Editorial Siglo Veintiuno Editores, México, 1998.
12. **BOTTOMORE**, Tom, Introducción a la Sociología, 11ª edición, Editorial Península, Madrid, España, 1992, traducido por Jordi Solé Tura y Gerardo Dimasso.

13. **BOTTOMORE**, Tom, Sociología Política, 1ª edición, Editorial Aguilar, Madrid, España, 1982.
14. **BRAGE CAMAZANO**, Joaquín, La Acción de Inconstitucionalidad, 1ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
15. **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, El Juicio de Amparo, 33ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
16. **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, Las Garantías Individuales, 24ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
17. **CAMARA DE DIPUTADOS DE LA I LEGISLATURA**, Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo VII, Editorial Manuel Porrúa, México, 1978.
18. **CARDIEL REYES**, Raúl, Curso de Ciencia Política, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1978.
19. **CARPIZO MCGREGOR**, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
20. **CARRILLO FLORES**, Antonio, La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos, Editorial Porrúa, México, 1981.
21. **CASTRO**, Juventino V., El Artículo 105 Constitucional, 1ª edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
22. **CHIOVENDA**, Giuseppe, Curso de Derecho Procesal Civil, Biblioteca Clásicos del Derecho, Tomo VI, 1ª edición, Editorial Harla, México, 1997.
23. **DE ANDREA SÁNCHEZ**, Francisco José, "Los Partidos Políticos y el Poder Ejecutivo en México", El Sistema Presidencial en México (Algunas Reflexiones), 1ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.
24. **DE CABO DE LA VEGA**, Antonio, El Derecho Electoral en el marco Teórico y Jurídico de la Representación, 1ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

25. **DE PINA**, Rafael y José Castiño Larrañaga, Derecho Procesal Civil, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990.
26. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 4 tomos, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
27. **DOWSEY**, Robert E., Sociología Política, 1ª edición, Editorial Alianza, Madrid, España, 1975.
28. **DUVERGER**, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 6ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1980.
29. **DUVERGER**, Maurice, Los Partidos Políticos, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
30. **DUVERGER**, Maurice, Sociología Política, 1ª edición, Editorial Ariel, México, 1984.
31. **FUENTES DÍAZ**, Vicente, Los Partidos Políticos en México, 2ª edición, Editorial Altiplano, México, 1969.
32. **GALLINO**, Luciano, Diccionario de Sociología, Traducción de Estella Mastragelo y Lorenzo Alegría, 1ª edición, Editorial Siglo Veintiuno Editores, México, 1995.
33. **GONZALEZ CASANOVA**, Pablo, La Democracia en México, 1ª edición, 21ª reimpresión, Editorial Era, México, 1997.
34. **GONZÁLEZ URIBE**, Héctor, Teoría Política, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
35. **HORTON**, Paul B., Sociología, 6ª edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 1986, traducido por Rafael Moya García.
36. **KELSEN**, Hans, Teoría General del Estado, Editorial Nacional, México, 1973.
37. **LÓPEZ RUIZ**, Miguel, Elementos Metodológicos y Ortográficas para el Proceso de Investigación, 1ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.
38. **MARTÍNEZ GIL**, José de Jesús, Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos en México, 1ª edición, Editorial Porrúa, México 1992.

39. **MENDEIETA Y NÚÑEZ**, Lucio, Los Partidos Políticos, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1981.
40. **MOCTEZUMA BARRAGÁN**, Miguel, La Justicia Electoral, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
41. **MORENO DÍAZ**, Daniel, Clásicos de la Ciencia Política, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1983.
42. **OPPENHEIM**, Felix E., Conceptos Políticos una Reconstrucción, (Trad. de María Dolores González Soler), 1ª edición, Editorial Tecnos, España, 1991.
43. **OROZCO GÓMEZ**, Javier, El Derecho Electoral Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1993.
44. **OROZCO GOMEZ**, Javier, Estudios Electorales, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
45. **PEREZ NIETO**. Leonel, Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
46. **PORRÚA PÉREZ**, Francisco, Teoría del Estado - Teoría Política, 28ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
47. **SALES GASQUE**, Renato, "La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Único Contralor de la Constitucionalidad", Obra Jurídica Mexicana, 1ª edición, Procuraduría General de la República, México, 1988.
48. **SAYEG HELÚ**, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, 2ª edición, Editorial ENEP Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
49. **SERRA ROJAS**, Andrés, Ciencia Política, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
50. **SERRA ROJAS**, Andrés, Historia de las Instituciones Políticas, 1ª edición, Editorial Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
51. **SERRA ROJAS**, Andrés, Teoría del Estado, 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

52. **TENA RAMÍREZ**, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 25ª edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

REVISTAS Y PUBLICACIONES

1. **ARTEAGA NAVA**, Elisur, "Algunas notas en torno a la Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad", Responsa, México, D.F., año 1, núm. 4, marzo de 1996.
2. **CARBONELL SÁNCHEZ**, Miguel, "Breves reflexiones sobre la acción de Inconstitucionalidad", Indicador Jurídico, México, D.F., vol. I, núm. 3, mayo de 1997.
3. **CASTRO CASTRO**, Juventino V., "La Acción de Inconstitucionalidad y el Amparo contra leyes", Revista Jurídica. Nueva serie, México, D.F., núm. 6, abril-junio de 1996.
4. **CASTILLO DEL VALLE**, Alberto del, "La Acción de Inconstitucionalidad en Materia Electoral", Lex, Torreón, Coahuila. 3ª época, año III, núm. 20, febrero de 1997.
5. **CETINA MENCHI**, David, "Control de la Constitucionalidad de las leyes electorales en el orden jurídico mexicano", Revista Jurídica Jalisiense, Guadalajara, Jalisco, año 8, núm. 1, enero-abril de 1998.
6. **COPELANDWAGLE**, John, "A Twentieth Amendment Payable", New York University Law Review, Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica, vol. 72, núm. 2, mayo de 1997, traducido por Sergio Roberto Martín Ramírez.
7. **NIETO CASTILLO**, Santiago, "Las Acciones de Inconstitucionalidad en Materia Electoral como Elemento Partidocrático", Ciudad Ciudadano, México, D.F. año 1, núm. 4, agosto-octubre de 1997.
8. **OTEY A BOHÓRQUEZ**, Ricardo, "Los medios de defensa de la Constitución previstos en el artículo 105 de la Constitución", Revista del Postgrado, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, año 2, núm. 5 y 6, enero-junio de 1996.

9. **PÉREZ SÁNCHEZ**, Rubén, "La acción de inconstitucionalidad 1/95 en contra de la ley de participación ciudadana en el D.F.", Revista de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., año 20, 1996.
10. **ROJAS CABALLERO**, Ariel Alberto, "Las Acciones de Inconstitucionalidad como un mecanismo de control Constitucional", Responsa, México, D.F., año 1, núm. 4, marzo de 1996.
11. **ZALDIVAR ZELO DE LARREA**, Arturo, "El Estado de Derecho y la Justicia Constitucional (Con especial referencia al juicio de amparo)", Responsa, México, D.F., año 1, número 4, marzo de 1996.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

1. **Código Civil para el Distrito Federal**, 67ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
2. **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
3. **Código Federal de Procedimientos Civiles**, 4ª edición, Editorial Pac, México, 1997.
4. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, 129ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
5. **Ley de Amparo**, 1ª edición actualizada a noviembre de 1996, Editorial Sista, México, 1997.
6. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su Reglamento**, 36ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
7. **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento**, 1ª edición actualizada a noviembre de 1996, Editorial Sista, México, 1997.
8. **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

9. **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y su Reglamento**, 4ª edición, Editorial Pac, México, 1997.
10. **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.

OTRAS FUENTES

1. **Diario de Debates del Congreso Constituyente**, del lunes 22 de enero de 1917.
2. **Diario de Debates**, del 31 de julio de 1996.
3. **Dictamen de la Primera Lectura**, de fecha 31 de julio de 1996.
4. **Dictamen de Proyecto de Declaratoria de Diversas Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de fecha 21 de agosto de 1996.
5. **Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con Exposición de Motivos**, publicada en el Diario de Debates del 31 de julio de 1996.
6. **Reforma Constitucional**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.
7. **Síntesis de los principales cambios e Innovaciones a nivel constitucional y legal. Reforma Político Electoral 1996**. Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral.

ÍNDICE

Introducción.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

A. SOCIOLOGÍA Y DERECHO.....	1
1. El derecho como producto social y factor de control y cambio social..	1
2. La Sociología Jurídica.....	6
3. La Sociología Política y la Ciencia Política.....	8
B. INSTITUCIONES Y ESTRUCTURAS POLÍTICAS.....	9
1. Los partidos políticos. Su concepto y naturaleza.....	11
2. Entidades de interés público. Su concepto y naturaleza.....	12
3. Órganos del Estado. Su concepto y naturaleza.....	13
4. Órganos de la Administración Pública. Su concepto y naturaleza.....	13
5. Diferencias entre Órganos de Estado y Entidades de interés público..	14
C. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.....	15
1. Los órganos de control de la constitucionalidad.....	17
2. El principio de supremacía constitucional.....	19
3. El control de la constitucionalidad por vía de acción y por vía de excepción.....	21
4. El auto-control de la constitucionalidad.....	22
5. Otros sistemas de control constitucional.....	24
D. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	26
1. La acción. Su concepto y características.....	26
a) Los elementos de la acción.....	33
2. La acción de inconstitucionalidad. Su concepto y características.....	34

a) La acción de inconstitucionalidad en el derecho positivo mexicano.....	36
3. Diferencias entre la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo.....	41
4. Diferencias entre la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.....	43

CAPÍTULO SEGUNDO. NOCIONES HISTÓRICAS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	45
1. Internacionales.....	45
a) Venezuela y Colombia.....	45
b) Austria.....	46
c) España.....	48
d) Inglaterra.....	49
e) Francia.....	50
f) Estados Unidos.....	52
2. Nacionales.....	54
a) El voto particular de José Fernando Ramírez Álvarez. Junio de 1840..	55
b) Proyecto de Constitución de Yucatán de 1840.....	58
c) Proyectos de la minoría y la mayoría de 1842.....	60
d) Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843..	62
e) El voto particular de Mariano Otero. Acta de Reformas de 1847.....	63
f) La Constitución Política de 1857.....	65
g) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	66
B. EVOLUCIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	68
1. Texto original del artículo 105 de la Constitución de 1917.....	68
2. Primera reforma al texto del artículo 105 constitucional.....	69

3. Segunda reforma al artículo 105 constitucional.....	70
4. Tercera reforma al artículo 105 constitucional.....	71
5. Cuarta reforma al texto del artículo 105 constitucional.....	75
C. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	81
1. Antecedentes históricos y la evolución del derecho electoral en México.....	81
2. La reforma electoral de 1996.....	89
a) Revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales estatales.....	91
3. Antecedentes nacionales de los partidos políticos.....	96
a) La Colonia.....	96
b) La Masonería.....	97
c) Los Centralistas y los Federalistas.....	99
d) El Partido Liberal y el Partido Conservador.....	100
e) Los Clubes Políticos.....	101
f) El Partido Científico.....	101
g) El Partido Liberal Mexicano.....	103
h) El Partido Antireeleccionista.....	104
i) El Partido Constitucional Progresista.....	104
j) El Partido Liberal Constitucionalista y el Partido Nacional Cooperativista.....	105
k) El Partido Laboralista.....	106
l) El Partido Nacional Agrarista.....	107
m) El Partido Comunista Mexicano.....	107
n) El Partido Revolucionario Institucional.....	111
o) El Partido Acción Nacional.....	112
p) El Partido Popular Socialista.....	114
q) El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.....	115
r) El Partido Revolucionario de los Trabajadores.....	116

s) El Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Socialista de los Trabajadores.....	117
t) El Partido Demócrata Mexicano.....	118
u) El Partido de la Revolución Democrática.....	119
v) El Partido Verde Ecologista.....	120
w) El Partido del Trabajo.....	121
x) Los nuevos partidos.....	122
4. Antecedentes internacionales de los partidos políticos.....	123

CAPÍTULO TERCERO. ELEMENTOS PROCEDIMENTALES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EJERCIDA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A. FUENTES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	126
B. OBJETO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	128
C. TITULARES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	129
1. Las partes en el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad...	130
2. Finalidades de los partidos políticos, obligaciones y derechos.....	131
a) Personalidad jurídica de los partidos políticos.....	133
D. PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	133
1. Disposiciones generales de la acción de inconstitucionalidad.....	133
a) Competencia, ley supletoria y plazos.....	134
b) Notificaciones.....	136
c) Representación.....	138
d) Presentación de promociones y escritos.....	138
e) Multas.....	140
2. Improcedencia y sobreseimiento.....	141
3. Demanda y contestación.....	144

4. Acumulación y conexidad.....	146
5. La suspensión.....	147
6. La substanciación del juicio	148
7. Los recursos.....	149
8. Alegatos y pruebas.....	150
9. La sentencia y su ejecución.....	151
10. La suplencia en las acciones de inconstitucionalidad.....	155
11. Invalidación de normas generales.....	156
12. La materia electoral.....	157
13. Procedimiento para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad a través de los partidos políticos.....	160

CAPÍTULO CUARTO. REPERCUSIONES SOCIO-JURÍDICAS Y POLÍTICAS DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, DEL 22 DE AGOSTO DE 1996

A. LEGITIMACIÓN DE LOS TITULARES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	162
1. La función social de los partidos políticos.....	168
2. Los partidos políticos como titulares de la acción de inconstitucionalidad.....	170
B. EL TRATO PREFERENCIAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	171
C. EL STATUS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	173
D. LA NECESIDAD DE HACER MÁS EFICACES LOS MECANISMOS JURISDICCIONALES DE CONTROL CONSTITUCIONAL.....	175
E. LA FALTA DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL.....	176
F. REPERCUSIONES JURÍDICAS DE LA REFORMA A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.....	178

1. Leyes modificadas por la reforma.....	178
G. REPERCUSIONES SOCIOLÓGICAS DE LA REFORMA A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.....	185
1. La participación de los grupos sociales y los partidos políticos en la defensa de la Constitución.....	185
H. REPERCUSIONES POLÍTICAS DE LA REFORMA A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.....	187
1. Las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral como elemento partidocrático.....	187
2. Análisis de la exposición de motivos, dictamen y debate de la adición del último párrafo al artículo 105 constitucional.....	188
I. PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.....	190
1. La inclusión del Instituto Federal Electoral como titular del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.....	190
2. Disminución del porcentaje requerido por la Constitución, para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad a través de los Senadores y de los Diputados Federales y Locales.....	191
CONCLUSIONES.....	195
BIBLIOGRAFÍA.....	200